



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

Programa de Posgrado en Ciencias
Políticas y Sociales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Instituto de Investigaciones Sociales
Centro de Investigaciones sobre América Latina
|Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias
Facultad de Estudios Superiores de Acatlán

T E S I S

*La Administración Pública y la
Pobreza en México (1982-2002)*

Que para optar por el Grado de Doctor con
Orientación en Administración Pública

P r e s e n t a

GILBERTO CALDERON ORTIZ



Director de Tesis:
Dr. Ricardo Uvalle Berrones

Ciudad Universitaria, México, D. F., Agosto 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.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Programa de Posgrado en Ciencias
Políticas y Sociales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Instituto de Investigaciones Sociales
Centro de Investigaciones sobre América Latina
Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias
Facultad de Estudios Superiores de Acatlán

T E S I S

La Administración Pública y la Pobreza en México (1982-2002)

Que para optar por el Grado de Doctor con
Orientación en Administración Pública

P r e s e n t a

GILBERTO CALDERÓN ORTIZ



Comité Tutorial:

**Dr. Ricardo Uvalle Berrones
Dr. Javier Aguilar García
Dr. Gerardo Torres Salcido**

Ciudad Universitaria, México, D. F., Agosto de 2007

Agradecimientos

En la elaboración de este trabajo, las sugerencias, recomendaciones y observaciones que hicieron los miembros del Comité Editorial, doctores, Ricardo Uvalle Berrones, Gerardo Torres Salcido y Javier Aguilar García, así como los doctores, Juan Carlos León y Ramírez, Héctor Núñez Estrada, José Antonio Rosique Cañas y Fernando Pliego Carrasco, revisores del citado trabajo, permitieron enriquecerlo substancialmente; la deuda contraída con los anteriores será permanente. Es seguro que se encontraran omisiones y errores que no pueden más que atribuirse al autor, quien se reconoce como único responsable.

Es justo también reconocer que la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Máxima Casa de Estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México, es una institución consolidada cuyo Programa de Posgrado es de excelencia académica en la enseñanza, la investigación y la difusión de la cultura. Imposible dejar de mostrar agradecimiento a la Universidad Autónoma Metropolitana en la cual él que escribe encontró un espacio como profesor investigador y amplia libertad en la cátedra y la investigación.

Los ayudantes de investigación del Área de investigación, Oscar Niño, Amaury Oiveros y Gualberto Martínez, fueron un apoyo invaluable que permitió el logro de este trabajo.

Dedicatoria

A Rosa del Carmen, Zaira, Bibiana, Natalia, y Alberto.

INDICE

Prefacio

El estado del arte sobre el problema de la pobreza

Preambulo

Capitulo I

ANALISIS TEORICO Y REALIDAD OBJETIVA

- i) Pobreza marginacion miseria precarizacion exclusion
- ii) La medicion de la pobreza
- iii) El numero de pobres
- iv) La lucha contra la pobreza
- v) Programas universales y focalizados

Capitulo II

CONTEXTO E INSTITUCIONES PUBLICAS

- i) Globalizacion y pobreza
- ii) El Consenso de Washington
- iii) Neoliberalismo y pobreza
- iv) Estado y pobreza
- v) Gobierno y pobreza
- vi) Gobernantes y gobernados
- vii) Administracion publica
- viii) Lo Publico y lo privado
- ix) Politicas publicas y gubernamentales

Capitulo III

ANTECEDENTES DEL COMBATE A LA POBREZA

- i) El combate a la pobreza en Mexico
- ii) La Colonia
- iii) El Mexico Independiente

- iv) El Periodo postrevolucionario
- v) Etapa contemporanea en el combate a la pobreza
- vi) La politica de Pronasol
- vii) Reformulacion gubernamental en el combate a la pobreza (1994-2000)

Capitulo IV

GOBIERNO Y ADMINISTRACION PUBLICA CON FOX

- i) La gestion en el gobierno de Vicente Fox
- ii) Caracteristicas de la economia en Mexico en el 2001
- iii) Economia pobreza empleo en 2002
- iv) Un factor que impide la gobernabilidad
- v) El presente mirando el pasado
- vi) Las politicas publicas en el gobierno de Vicente Fox

Capitulo V

LA ADMINISTRACION DE LA POBREZA

- i) La vision internacional
- ii) La vision del gobierno mexicano
- iii) Propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo para solucionar la pobreza
- iv) Estrategia de politicas publicas
- v) Analisis del impacto de los programas par la superacion de la pobreza
- vi) Evaluacion del Programa para la Superacion de la Pobreza Urbana
- vii) Balance del Programa Oportunidades

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

Prefacio

El estado del arte sobre el problema de la pobreza.

El estado del arte sobre pobreza la hemos dividido en los siguientes aspectos: a) en cuanto a la definición y medición de la pobreza; b) sobre las causas que la generan; c) la naturaleza de los programas de política social que aplica la administración pública; d) los resultados que se consiguen.

a) La pobreza se define generalmente comparando el nivel de vida de grupos sociales. Algunos investigadores definen la pobreza considerando sólo los aspectos objetivos, como la alimentación, la salud, la escolaridad, la calidad de la vivienda, e incluso la esperanza de vida, etcétera, lo cual si bien permite una apreciación de la misma, resulta limitada con respecto a otros que lo hacen también tomando en cuenta las condiciones subjetivas, tales como las percepciones que tienen los pobres sobre su situación, desinterés, cohesión social, sus usos, costumbres, tradiciones, el tiempo de ocio de que disponen. Con mayor amplitud se puede observar que se comparte en el cuerpo de esta investigación, esta segunda vertiente.

Ejemplo de los primeros son el Banco Mundial (BM), *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza. Panorama General*, Washington, D.C., y Bernardo Kliskberg, "Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza" en *Comercio Exterior*, mayo de 1992, vol. 42, núm. 5. Entre los segundos están Gerardo Torres Salcido, "Pobreza rural. Exclusión y superación de políticas y actores sociales" en *Sociológica*, UAM-A, 1995, año 10, núm. 29, y Mario Luís Fuentes, *La asistencia social en México. Historia y perspectivas*, Paideia, México, 1999.

De un tiempo para acá, a partir de los 80, del siglo pasado, se distingue también entre pobreza y pobreza extrema. Pobres extremos son aquellos que además de deficiencias en su salud, educación, vivienda, etcétera, no cuentan con recursos suficientes no sólo para allegarse los mínimos indispensables en nutrientes, sino que además, como razonan Julio Boltvinik, ("La evolución de la pobreza en México entre 1984 y 1992 según CEPAL-INEGI" en *Sociológica*, UAM, 1995, año 10, núm. 29, y Enrique Hernández Laos, Enrique Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México, Siglo XXI*, México, 2001), incluso no tienen los medios para preparar adecuadamente sus alimentos. También en este punto se asume que tal señalamiento es acertado, pues ello da una panorámica mas profunda de la pobreza. Desde luego que encontrar una definición única de pobreza, no es posible, pues unos investigadores ponen el acento en ciertos rasgos objetivos y/o subjetivos, existiendo una amplia gama de posturas entre los estudiosos.

El autor de esta investigación define la pobreza como las condiciones de aquellos que padecen insuficiencias en bienes y servicios que no les permiten tener una calidad de vida con el mínimo de satisfactores; en tanto que para pobreza extrema hay que agregar que comen un día y otro(s) no; incluso no tiene recursos ni los medios para preparar adecuadamente sus alimentos. En general ambos grupos viven la cultura de la pobreza (comparten valores, costumbres, actitudes), que los encierra en un círculo del que pocos escapan.

En cuanto a definir los métodos para cuantificar a los grupos, los desacuerdos entre grupos de investigación y estudiosos, es también una realidad. Incluso como anota Bertha Lerner, hay diferencias de un país a otro. El BM, además de la salud, educación y alimentación, considera que es necesario medir la esperanza de vida y la mortalidad. Por su parte Enrique Hernández Laos “La pobreza en México” en *Comercio Exterior*, abril de 1992, vol. 42. núm. 4, señala que hay que tener en cuenta la forma como los pobres preparan sus alimentos; la higiene en el hogar; la calidad de la vivienda e incluso en que ocupan su tiempo de ocio.

En este trabajo se considera que por ejemplo el tiempo de ocio debe contemplar si éste es creativo o se utiliza para el consumo de cultura que se denominó chatarra, en la cual el pobre como la mayor parte de la sociedad consume y asume valores que no permiten el encuentro consigo mismo, la fraternidad entre los seres humanos y el respeto a la naturaleza, desechando las actitudes depredadoras que ponen en peligro tanto su supervivencia como el de otras especies.

Según el Informe Anual 2006, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el 40% de la población mundial, 2,500 millones de personas viven en la pobreza con menos de dos dólares al día; 800 millones padecen desnutrición y tienen hambre; 1,100 millones carecen de agua potable; millones sufren de enfermedades curables; 1,200 niños mueren por hora. <http://www.undp.org/spanish/publicaciones/informeannual2006/crecimiento.shtm>, 7 de Mayo de 2007.

Sobre México del BM, Gladys López-Acevedo, y Michael Walton, *La pobreza en México: Una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno*, Banco Mundial, 28 de julio de 2004, apuntan que en pobreza moderada en el 2000, se encontraba el 53.7% de la población (52.3 millones), y para 2002 el porcentaje había disminuido a 51.7% (51.7 millones). Sostienen los anteriores que en los dos primeros años del gobierno foxista, hay “una reducción de 3.1 de millones de personas que ya no viven en pobreza extrema.

b) Sobre las causas que generan la pobreza, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, discurre que no hay en los países en desarrollo un crecimiento económico favorable a los pobres, ni hay respaldo a iniciativas con el objetivo de fortalecer las capacidades, los conocimientos y los recursos que logran el progreso en la lucha contra la pobreza. Considera que el comercio exterior pudiera ser el motor más eficaz para el crecimiento, añadiendo que los países ricos deben abrirse a la apertura con los países pobres, así como dejar de subsidiar a su producción, <http://www.undp.org/spanish/publicaciones/informeannual2006/crecimiento.shtm>, 7 de Mayo de 2007. El BM, en momentos sostiene que la pobreza se debe a la falta de empleos y bajos salarios; incluso la anterior Institución, asume que es el resultado de procesos económicos, políticos y sociales, en el que hay desigual distribución del poder político, semejante a la distribución del poder económico, *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza. Panorama General*, Washington, D.C. Por su parte investigadores de esa institución como Mick Moore y James Putzel, “Políticas y pobreza: trabajo de preparación para el Reporte de Desarrollo Mundial 2000/1” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales - UNAM, mayo-agosto de 2000, año XLIV,

núm. 179, consideran que se debe a la debilidad de los Estados ante los grandes capitales para redistribuir el ingreso. A su vez Amartya Sen, Sen, Amartya, “¿Cómo importa la cultura en el desarrollo?”, en *Letras Libres*, noviembre 2004. <https://www.letraslibres.com/interna.php?num=71&sec=3&art=9972>. 22/08/05, sostiene que la pobreza se debe a la falta de desarrollo económico y a la actitud culturalmente hablando de los individuos que no les permite luchar para superar sus ancestrales problemas. Es acertado pues la fuerza cultural es tal que o bien contribuye, como también lo considera Sen en ese trabajo, a impulsar a los grupos e individuos a dejar esa su situación o por el contrario les impide salir de ella.

Para los gobernantes que siguen las políticas neoliberales como los mexicanos, la pobreza se explica porque hay rezagos en educación que impide a los pobres contar con capital social para enfrentar su situación, toman esta postura porque imposible que reconozcan que las causas de esa situación en que se encuentran millones de mexicanos, son las relaciones estructurales que ellos están para preservar y profundizar; por eso no hay solución posible de fondo.

c) Sobre la naturaleza de los programas que se aplican para atacar a la pobreza, en esta investigación se encontró que en México se privilegian los programas focalizantes por sobre los universales, por citar sólo algunos en el primer caso: Programa Mujeres Jefas de Familia; Programa de Desarrollo Humano Oportunidades; Programas de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa; Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas; y en el segundo en el Distrito Federal, encontramos el subsidio al agua potable, la energía eléctrica, el transporte que brindan empresas públicas como el Metro; las administraciones públicas reducen los subsidios a la población y los funcionarios persiguen como objetivo focalizar a los pobres y corresponsabilizarlos en la aplicación de los programas, así como eficientar el uso de los recursos públicos, utilizar la fuerza de trabajo de los desposeídos para obras de infraestructura, y otorgar estímulos monetarios.

Actualmente se hace énfasis en señalar que se aplican políticas públicas, éstas en el plano de la teoría entienden la participación, para la solución de problemas, en el mismo plano de igualdad de los administradores públicos, la población y los científicos de políticas públicas e investigadores. Sin embargo en realidad más que políticas públicas, lo que en fondo se utilizan son políticas gubernamentales, pues son los administradores los que toman en sus manos las decisiones trascendentes. No se puede permitir, como si sucede cuando los interlocutores son los representantes de los grandes intereses económicos, la participación de la población que vive en la pobreza, porque esto significaría que adquirirían conciencia de su papel como sujetos en los procesos políticos y administrativos. En cuanto a los investigadores, su papel se ve reducido en la práctica a formar parte de consejos consultivos así como realizar evaluaciones de los resultados que se obtienen sin una posición relevante que incida sobre la aplicación de los programas, aunque no se niega que en particular algunas de sus sugerencias sean tomadas en cuenta.

d) Por último, en cuanto a los resultados, en el trabajo se reconoce que el propio desarrollo del capitalismo, con la globalización, trae aparejado que se pase del

Estado benefactor al Estado neoliberal, y en este último caso, ante la crisis fiscal que reduce los recursos de tal institución, políticos y administradores públicos en lugar de subsidios universales se aplican programas, como se ha escrito, focalizados.

En el caso de México, en el trabajo se registra que cuando ha habido desarrollo económico y no sólo crecimiento, el nivel de vida de la población se eleva, sin embargo en los momentos actuales, sobre todo a partir de 1982, cuando se da un giro en la política económica, la pobreza empieza a repuntar, como se verá en el trabajo.

Entre los múltiples programas, que se implementan para el combate a la pobreza — que con frecuencia duplican esfuerzos, muestran ineficiencias y ineficacias atribuibles a la administración—, se destaca en la investigación el Programa Oportunidades, cuyo objetivo fundamental era atender en el sexenio pasado las necesidades de aquellos que se encuentran en pobreza extrema, tanto en el medio rural como urbano, principalmente en los rubros de alimentación, salud y educación, y cuyo objetivo era elevar su capital social para así abandonar la situación en que se encuentran.

Las evaluaciones que por ley realizan instituciones de enseñanza superior, como el Colegio de México Gerardo Esquivel Hernández, *Evaluación Externa del Programa para la Superación de la Pobreza Urbana*, El Colegio de México, 2002. Bernardo Hernández y Agustín Escobar compiladores, *Evaluación externa del impacto del Programa 'Oportunidades' 2004*, Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), y el Centro de Investigación de Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). 2005. María de la Paz López y Vania Salles (+), compiladoras, *El Programa Oportunidades` examinado desde el género*, el Colegio de México, 2006.

En la evaluación de Oportunidades se encontró encontraron que por ejemplo en educación, los niños y los jóvenes han logrado acumular un año más de estudios, en tanto que las niñas casi logran el mismo puntaje; en cuanto a la salud, las familias acuden en mayor medida a las clínicas, para atención curativa y preventiva y no sólo a revisiones de rutina (como se comprometieron al ser seleccionadas); en lo que respecta a la alimentación, se ha elevado ligeramente la calidad nutricional que ingieren las familias. En el coordinado por María de la Paz López y Vania Salles, las mujeres llegan a reconocer la importancia que tienen en la conducción y administración de los recursos que se les otorgan.

Cabe destacar que a los niños y niñas se les otorgan becas educativas, a partir de secundaria y preparatorio; ligeramente mas elevadas las cantidades para las segundas. A las madres también se les canalizan recursos monetarios que les ayudan a sufragar algunos gastos en el hogar. Pero analistas como Jorge Lumbreras, señalan que el hecho ocasiona envidias y divisiones no solo en las comunidades, sino también en el seno de las familias, pues no todos reciben los mismos estímulos e incluso se otorgan a aquellos que menores necesidades tienen. Investigadores como Julio Boltvinik "Economía moral", *La Jornada*, 30 de julio de 2004 y Jorge Arzate Salgado, *Pobreza extrema en México*, Ed, Gernika, México, 2005, han encontrado que la ejecución de los programas tiene fallas de carácter administrativo donde no se cumple cabalmente con la normatividad institucional.

Más aún, en el trabajo realizado por Gerardo Esquivel y su equipo de investigación, se anotan las fallas administrativas del programa estudiado, como lo fue la elección de las ciudades, El documento señala que si se trataba por ejemplo de seleccionar una ciudad turística donde hay más pobreza, era preferible Acapulco a Cancún; se escogieron ciudades cuyos habitantes tenían mejores niveles de vida, en comparación con otras; incluso en urbes seleccionadas, se atendió sólo el 16% de los que se encontraban en pobreza extrema. Más aún hallaron sesgos tales como escoger ciudades cuyos gobernantes o presidentes municipales eran del partido del Presidente en turno.

La denominada participación de los beneficiados en los órganos de gestión, como marca la ley, no se cumplía con frecuencia y cuando se hacía era de una manera sólo formal y dedicada a tareas operativas pero no en la toma de decisiones trascendentes.

Se realizaron encuestas entre los beneficiados quienes dijeron que hubieran preferido la solución de problemas como la inseguridad y el desempleo. La calidad de las obras en su opinión era regular o de plano mala. La administración también incurrió en fallas tales como distribuir inequitativamente los recursos entre las ciudades y además destinar, sin apego a la normatividad institucional, recursos que estaban etiquetados para otros rubros. También se señaló que no se alcanzaron las metas fijadas; en las ciudades que mayor porcentaje tuvieron, este fue del 90%, en otras el 72% y en algunas sólo fue el 7.7%. Además se sostiene que algunos de los beneficiados no estaban dentro de los parámetros que los ubicaran en pobreza extrema. Gerardo Esquivel y su equipo encontraron que había una política de clientelismo y paternalismo en la aplicación de los programas.

Como se ha escrito en el trabajo que se presenta, la pobreza es un problema estructural. En México los programas que se aplican para su solución, en el estudio de las evaluaciones que se han hecho, reafirman las suposiciones que se plantearon, no se trata de una política social apoyada en políticas públicas sino gubernamentales. Son además asistencialistas, clientelares y paternalistas, y tuvieron, como lo demostró el hecho denunciado en los medios de comunicación, manejo partidista en el recién proceso electoral desarrollado en 2006.

Las medidas que se aplican para el combate a la pobreza —no van a tocar las formas en que se produce y distribuye la riqueza—, resultan limitadas, pues ni siquiera garantizan la creación de empleos formales y con salarios dignos. Por eso la emigración seguirá siendo una solución para miles de mexicanos ante un política social que solo busca administrar la pobreza en los límites que garanticen la gobernabilidad.

Preámbulo

El presente trabajo tiene como tema principal de análisis la pobreza en México.

El estudio se centró en los sexenios de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas, Ernesto Zedillo, así como en los dos primeros años del entonces presidente Vicente Fox. También se analizan algunos aspectos del Programa Superación de la Pobreza Urbana en el año 2002.

Se seleccionó este periodo porque a partir de 1982, en el marco de la globalización la administración pública acorde con la política económica: reduce o elimina barreras arancelarias; vende, liquida, fusiona o transfiere empresas públicas; busca el equilibrio fiscal, con la disminución sobre todo del gasto público dedicado a lo social.

En el sector empresarial se consuma la quiebra de parte de las pequeñas y medianas empresas. Estos cambios repercutieron en las relaciones obrero-patronales, trayendo consigo la reducción de la planta laboral, la desvalorización del trabajo, sobre todo del personal operativo y productivo y por lo tanto la pérdida de prestaciones y el abatimiento de los salarios.

Se escogió el tema de la pobreza porque ligado a la inseguridad social, la drogadicción, la falta de empleos y abatimiento de los salarios, el deterioro del nivel de vida. Son problemas que tienden a agravar la descomposición social, contrarrestando en mayor grado los esfuerzos que realiza la administración pública para su solución.

La pobreza en México fue considerada importante explícitamente hasta 1976, cuando arribó al poder José López Portillo quien en su discurso de toma de protesta como Presidente, sostuvo que su administración se esforzaría por aliviar la situación en que se encontraban los pobres; al final de su mandato pidió perdón por no haberles solucionado sus problemas.

En 1982, llegan al poder, incluido el propio Presidente de la República, un equipo gobernante que considera que no se han resuelto los problemas del país porque no han estado al frente administradores que hagan trabajar a la administración pública con eficiencia. En este primer periodo sexenal, la pobreza no es un tema central en el discurso presidencial, tal parece que subyace la idea de que una exitosa administración solucionará cualquier tipo de problemas, y por supuesto, entre otros la pobreza.

Las dos siguientes administraciones presidenciales sí encaran abiertamente el problema de la pobreza e incluso en la primera (1988-1994), se forma la primera secretaría de Estado dedicada únicamente a tal objetivo, la Secretaría de Desarrollo Social, la cual cuenta con un programa estrella el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). La nueva gestión en nuestro país se encarga de afrontar la pobreza bajo formas novedosas: por ejemplo focalizar a los marginados. Además los funcionarios y equipo operativo se encargan de promover, con apoyo estatal, la participación activa de los pobres en la solución de sus necesidades. Especialista destacaron que se

alcanzaron parte de los objetivos propuestos pero también señalaron errores incluidos los administrativos.

En el periodo del presidente Ernesto Zedillo, los esfuerzos de la administración pública se encaminan a focalizar no a todos los pobres sino a aquellos que se encuentren viviendo en el medio rural en pobreza extrema. Incluso se cambia en nombre de Pronasol por el de Progresá (Programa de Educación, Salud y Alimentación). Los pobres también debían participar activamente junto a los administradores y operadores para erradicar la pobreza. El Progresá si bien logra avances como el anterior, al término de la gestión, como en la fabula del dinosaurio de Augusto Monterroso, los pobres todavía seguían ahí.

Posteriormente se da el ascenso a la Administración Pública Federal, de un político proveniente de un partido opositor al que por décadas había regido los destinos del país, quien prometió cambios substanciales en la forma de gestionar y resolver los grandes problemas nacionales, entre los cuales por su importancia se encontraba la pobreza. Se mantuvo el objetivo de atender prioritariamente no sólo la pobreza extrema en el campo sino que ahora también se daría atención en las zonas urbanas. Por supuesto que eso requería incluso acorde con los nuevos tiempos el cambio de nombre de Progresá, el cual pasó a denominarse Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades). Se considera que este programa recibió como nunca antes, los más elevados recursos. La filosofía se mantuvo igual que la de los dos anteriores: los pobres debían ser sujetos activos en la solución de la pobreza. Asimismo al igual que los anteriores programas, todos los que se dedicaron a tal fin, fueron objeto de evaluación, las que señalaron logros pero al mismo tiempo omisiones y deficiencias en la administración.

Buena parte de este trabajo se dedicó a construir un amplio contexto en el cual insertar los esfuerzos que se han hecho para resolver los problemas de la pobreza. Así se definen teóricamente conceptos relacionados con la pobreza y además se hace énfasis en el impacto de la globalización en el crecimiento o disminución de la pobreza, sin dejar de lado la revisión histórica de la pobreza en el mundo y en nuestro país.

Naturaleza del Objeto de Estudio

La pobreza es una constante en las sociedades que han pasado de una etapa de desarrollo, en que ya no se necesita el concurso de todos para la procuración de los bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades más elementales, a otra u otras en las cuales la producción de bienes y servicios, recae en la mayor parte de la población.

Mientras el hombre ágrafo, sostiene Melville J. Herskovits, tiene una dependencia inmediata de la naturaleza, se enfrenta a la “reaparición periódica del azote del hambre”¹.

¹ Herskovits, Melville, *Antropología económica*, FCE, México, 1954, p. 69.

En la actualidad, hay un notorio desarrollo tecnológico, no sólo para producir los alimentos necesarios y hasta en demasía, sino también para la producción de bienes y servicios (parte de ellos superfluos); pero sin embargo hay sociedades de elevado desarrollo que tienen grupos sociales, si bien reducidos que padecen por falta de alimentos; y otras en las cuales estas situaciones de precariedad, deterioro de la salud, falta de educación es casi generalizada; aquí a la inversa hay sectores reducidos que incluso derrochan y despilfarran la riqueza.

La siguiente reflexión histórica, tiene como objetivo destacar que la pobreza, es un fenómeno que no es privativo de nuestros días, sino que tiene presencia a lo largo del desarrollo de las distintas etapas por las que ha pasado la humanidad.

Aristóteles² consideraba a la pobreza como una cuestión pública, pues dice: “un Estado en el que hay muchos individuos pobres y privados de toda distinción pública, cuenta necesariamente en su seno otros tantos enemigos”. Rechaza como solución nivelar las fortunas. Su propuesta se puede considerar democrática (con todo lo que entraña utilizar esta palabra con tantas acepciones), pues busca la participación en la toma de decisiones de ciudadanos pobres, como un conjunto y no individualmente: “la masa percibe siempre las cosas con suficiente inteligencia; y unida a los hombres distinguidos, sirve al Estado”; utilizando un símil dice que esa mezcla produce “una cantidad mas fuerte y más provechosa de alimentos”³.

Desde luego no debe olvidarse que la propuesta aristotélica era solo solución para todos los hombres libres, así fueran pobres o ricos y no para los esclavos que no entraban en esas reflexiones.

La pobreza desde tiempos inmemoriales siempre ha existido y según los diferentes estadios de desarrollo y organización que adoptaba el Estado y el sistema, se le prestaba cierta atención, por poner un ejemplo, en la Roma Imperial, se utilizaba la formula pan y circo, para que la población con carencias olvidara o desviara su atención a su falta de satisfactores

Verónica Villarespe escribe que en la Edad Media a la pobreza se le daba una connotación religiosa, pues la persona en esa situación estaba en gracia divina.

² Históricamente la pobreza aparece en obras escritas como *La República* de Platón. Este filósofo plantea el problema de distribución de riqueza como su origen. Sostiene que una ciudad “no es una sola ciudad, sino muchas...Dos, en el mejor caso, enemiga la una de la otra: la de los pobres y la de los ricos”. Véase Platón, *La República*, UNAM, México, 1987, pp. 123-124.

La solución que propone el discípulo de Sócrates, es que el Estado procure el desarrollo, habilitando y capacitando a sus ciudadanos para el trabajo y procurándoles ocupación. Además propiciando la educación y buena crianza de gobernantes y de gobernados, que no corrompa y de templanza, prudencia y valor. Platón sostiene que la educación musical es central en la solución pues contribuye como arte a la armonía del ser. La actualidad de tal planteamiento es como se ve plenamente vigente.

A su vez Aristóteles reconoce que las desigualdades crean inestabilidad política. Se pronuncia por evitar que los hombres moderados sean tentados a enriquecerse y que “los malos no puedan hacerlo; y el mejor medio es hacer que éstos, estando en minoría, no pueden ser dañosos, y no oprimirlos”. Véase Aristóteles, *La política*, Austral, Argentina, 1958, p. 61.

³ Aristóteles, op. cit., p. 96.

Pero ya en las postrimerías de esa época y siguiendo con la anterior investigadora, se adopta una posición ambivalente, pues seguía siendo vista como gracia divina y al mismo tiempo “se le tenía aversión física”⁴.

En la Edad Media, aunque si bien había una diversidad de variantes, lo común era que el siervo construyera sus propios instrumentos de labranza con los cuales primero trabajaban las tierras del señor feudal y posteriormente la parcela que se le otorgaba para su explotación y usufructo; de esta forma pagaba con trabajo el privilegio de pertenecer al feudo. A diferencia del esclavo, el siervo no vivía encerrado en una mazmorra, se movía con relativa libertad en los límites del feudo⁵.

La pobreza, y por lo tanto el hambre era común⁶, aunado a las epidemias y pestes que asolaban a los campos europeos, ocasionaban una mortandad enorme⁷. La religión culpaba a las poblaciones de tal situación por las ofensas a Dios.

En cuanto a la pobreza, en el caso de Europa, la iglesia y la nobleza la valoraban como una obligación cristiana el fundar hospitales para atender a los enfermos, así como establecer instituciones de caridad que merecieron legislaciones para normar sus actividades. A finales de la edad media, empezó a tener una mayor presencia la actividad de las coronas, las municipalidades y “organizaciones voluntarias” en la atención a los pobres y enfermos⁸.

En los inicios del capitalismo, siglo XVI y hasta el siglo XIX, la explotación de la mano de obra era sin misericordia. El trabajo de Federico Engels, “La situación de la clase obrera en Inglaterra”⁹, así como en el Capital de Carlos Marx¹⁰, hay referencias constantes sobre la explotación del obrero. Por esta razón, dice Engels, el número de pobres “aumenta...de modo considerable y la miseria crece al más alto grado...los derechos para los pobres no bastan para nada; la generosidad de los ricos es una gota en el mar y su efecto se pierde en un momento”¹¹.

Las enfermedades a mediados del siglo XIX, algunas de las cuales brincaban las barreras sociales, aterrorizaron a la burguesía, la cual obligó a los municipios a adoptar

⁴ Villarespe, Verónica, *Pobreza, teoría e historia*, IIE - UNAM - Juan Pablos, México, 2002, p. 14.

⁵ En esta época, los gremios asentados en las villas reproducían en cierta forma los rasgos del trabajo en el campo feudal, pues el maestro del taller tenía oficiales y aprendices que se veían obligados a laborar para él; los primeros mientras conseguían independizarse, y los segundos, sin paga alguna, mientras resarcían al maestro por las enseñanzas recibidas.

La acumulación de la riqueza se lograba con los productos así arrancados a la tierra y en los talleres; mientras tanto los intercambios permitían el enriquecimiento de los comerciantes. Se producía para satisfacer las necesidades de reyes, nobleza y alto clero; el consumo de las masas era reducido y como mercado poco relevante.

⁶ Huberman, Leo, *Los bienes terrenales del hombre*, Fondo de Cultura Popular, México, 1977, p. 66.

⁷ Cipolla, Carlo M., *Historia económica de la población mundial*, Grijalbo, México, 1990, p. 99.

⁸ Rosen, George, *De la policía médica a la medicina social*, Siglo XXI, México, 1985, pp. 325-334.

⁹ Engels, Federico, *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, Fondo de Cultura Popular, México, 1974, pp. 122-129.

¹⁰ Marx, Karl, *El capital (T. I.)*, Cartago, Buenos Aires, 1973, pp. 527-631.

¹¹ En Inglaterra como en todas partes, la situación de la clase obrera traía como consecuencia indeseable que en 1836, “más de un millón de seres humanos están literalmente muriéndose de hambre y el número está en constante aumento”. Véase Huberman, op. cit., p. 219.

medidas de salubridad pública¹². Por eso las administraciones públicas elaboraron y ejecutaron políticas de sanidad y atención a los pobres.

Sin embargo en general el trabajador no se encuentra protegido como el esclavo o el siervo. Engels dice: “Al esclavo le está asegurada la existencia, por interés particular de su patrón; el siervo tiene todavía un pedazo de tierra, del que vive; ellos tienen al menos una garantía para la simple vida, pero el proletariado solamente puede contar consigo mismo”¹³.

Es en los inicios del desarrollo del capitalismo que la pobreza empieza a adquirir una preocupación en la clase gobernante, pues constituía una amenaza “...al orden público”¹⁴.

A la luz de estas y otras consideraciones, se plantea en el trabajo que la pobreza es de origen privado, sin embargo también se debe ver como un problema público y que atañe a la administración pública.

A finales del siglo XVIII, el desequilibrio de derechos y obligaciones era tan grande en países como Francia, que el pueblo fue definido por el ministro de Luis XVI, Necker como: “la clase más numerosa y más ‘miserable’ de la sociedad. En la raíz del problema de la pobreza estaban las condiciones económicas y sociales, agravadas frecuentemente por catástrofes naturales como inundaciones o inviernos rigurosos”.¹⁵

La pionera en atender los problemas de la pobreza, fue Inglaterra pues durante el gobierno de la Reina Isabel, se promulgan en 1601, las famosas 43 leyes, conocidas después como Antigua Ley de Pobres. A partir de ese momento por ley la Iglesia tiene la responsabilidad de atender a los pobres¹⁶.

Esta ley sufre enmiendas en 1834, y será ahora responsabilidad del Estado la atención de los pobres, descargando de esa obligación a la estructura eclesiástica. Desde la época isabelina, los poderes gubernamentales, al legislar y definir las reglas de atención a los menesterosos, empezaban a secularizar el problema, si bien en la ley de la Reina Isabel, la Iglesia, por orden del gobierno, debía hacerse cargo de los pobres, mostraba la subordinación de tal institución al poder real, proceso que se había iniciado desde el siglo anterior con Enrique VIII. Inglaterra será para el resto del mundo, un ejemplo que observaron otros gobiernos.

La atención del Estado a los pobres va evolucionando y posteriormente se crea en el reino británico la Real Comisión para la Salud de las Ciudades en 1843. Como dice Rosen: “Al Estado le interesaba tener el mayor número de súbditos productivos sanos. Más aún, ya que la población era un factor de producción, era esencial saber el número y el ‘valor de la gente’, especialmente de los grupos ocupacionales considerados como los más productivos”¹⁷. Aquí se plantean tareas que el Estado las considera necesarias,

¹² Marx, op. cit., p. 633.

¹³ Engels, op. cit., p. 150.

¹⁴ Villarespe, op. cit., p. 14.

¹⁵ Rosen, op. cit., p. 256.

¹⁶ Himmelfarb, Gertrude, *La idea de pobreza. Inglaterra a principios de la era industrial*, FCE, México, 1988, ps. 13 y 33

¹⁷ Rosen, op. cit., pp. 202-222.

pero habrá que hacer la acotación de que se trata de un Estado nacional, donde no había las demandas que la globalización está planteando a las actuales administraciones públicas.

No sólo en Inglaterra, sino en casi toda Europa, los Estados nacionales se preocupaban por atender los problemas de la salud, educación, etcétera de los grupos dominados¹⁸. Pero Rosen no deja de reconocer que por ejemplo, en cualquier época, en el caso de la salud pública, se ha visto, y se sigue viendo influida por la cambiante política económica y social¹⁹.

En siglo XX, en el capitalismo —como cualquier otro sistema que se base en la producción y distribución inequitativa de la riqueza, aún en sociedades del mayor desarrollo—, la pobreza es un acompañante indeseable. A mediados del siglo anotado, el país que va a la vanguardia, EU, la pobreza de un sector de la población no era infrecuente²⁰.

La pobreza durante el desarrollo del capitalismo, incluso ahora con la globalización de la economía, es un proceso fluctuante: disminuye o aumenta (pero nunca desaparece al igual que en los otros sistemas productivos), según las necesidades de la acumulación. En el caso de América Latina, la pobreza fue también una constante desde la colonia, la vida independiente, y en el siglo XX, continuando hasta nuestros días.

En el siglo XIX, al igual que en todo el periodo colonial hubo continuamente revueltas y las consabidas represiones²¹. Algunas de las cuales no buscaban un nuevo sistema de producción, sino que sólo se hicieran extensivas las garantías en la propiedad de sus tierras y de las libertades de que gozaba la elite²².

Por eso no es de extrañar que en el siglo XIX, en nuestro continente de habla hispana y portuguesa la vida de las masas rurales incluidos por supuesto los indígenas²³,

¹⁸ Los cameralistas como Juan Enrique Von Justi, definieron los esfuerzos que debía realizar el gobernante para fortalecer al país y comerciar en condiciones ventajosas, por lo que la salud y adiestramiento de la población eran fundamentales. Von Justi, Juan Enrique, *Ciencia del Estado*, INAP, México, 1996, pp. 53-56 y 64.

Los procesos de desarrollo imponían estas tareas, los Estados nacionales debían fortalecerse, el capitalismo de ese momento así lo exigía, pero como lo comprobamos, en la actualidad las administraciones públicas, en países como el nuestro minan las propias bases del Estado, al debilitarlo expresamente ante las exigencias de la economía.

¹⁹ Rosen, op. cit., p. 227.

²⁰ Harrington, Michael, *La cultura de la pobreza en los EU*, FCE, México, 1963, pp. 52 y 115.

²¹ En el caso de Perú, como en otras regiones donde hubo importantes contingentes indígenas, en las luchas de éstos hubo en el siglo XIX, una insurrección en la que se puso al frente un miembro del sector de los dominados, un comerciante de nombre Juan Bustamante: “las condiciones de vida de los indios de las regiones altas consternaron al comerciante de lanas, que diariamente tenía oportunidad de observarlas. Sabía que el futuro del Perú dependía del bienestar de los indios” Burns, Bradford, *La pobreza del progreso*, Siglo XXI, México, 1990, pp. 81-82.

²² Loc. cit.

²³ Burns dice que en casi toda América Latina, en el siglo XIX, tanto gobernantes como intelectuales buscaban soluciones para el problema indígena. Por un lado hubo quienes los veían como un obstáculo y pensaban que debían ser substituidos por emigrantes europeos, pero otros denunciaban la pobreza y la explotación de que eran objeto, aconsejando para evitar esas injusticias civilizarlos. Burns, op. cit., pp. 40-45.

Para Tulio Halperin, desde antes de la independencia y durante ésta, las elites se enfrentaban con dos modelos: el liberal y el conservador, que tenían en el fondo la disputa sobre a quien correspondía explotar los recursos; asunto que también interesaba a intereses extranjeros dispuestos a aliarse con quien mejor garantizara su participación. Pero los desposeídos, los que vivían en la pobreza pocas veces lograron alcanzar el poder para desde ahí imponer programas que les beneficiaran. Halperin, Tulio, *Historia contemporánea de América Latina*, Alianza Editorial, España, 1977, pp. 260-27.

“se mantuviera en un nivel de miseria”²⁴.

Actualmente la pobreza no es un tema menor, cada vez adquiere mayor importancia y algunos gobiernos la consideran tema prioritario, destinando recursos públicos a la administración para que mantengan el problema en límites tolerables, pero a pesar de eso actualmente las poblaciones protestan con mayor frecuencia y vehemencia al verse sumidas en la indigencia. Incluso en países desarrollados no son infrecuentes las movilizaciones de inconformidad en las reuniones internacionales institucionales donde se ventilan los problemas del desarrollo y crecimiento económico en el mundo.

Cada vez es más firme la convicción de que la pobreza es un problema público y es también responsabilidad del Estado coordinar esfuerzos con los diversos sectores de la sociedad, para resolver los problemas de la población que tiene dificultades para alcanzar una vida con mínimos de bienestar.

Esta nueva visión de la pobreza contrasta con la que por ejemplo se tenía en los años anteriores a los 80, donde la preocupación central era mantener a la clase trabajadora del sector privado y público con ciertas satisfacciones que amortiguaran protestas y movimientos.

En el momento presente el problema no se circunscribe a pretender el pleno empleo — ante la imposibilidad del sistema para evitar el cierre de plazas de trabajo más que proporcional a la creación de las mismas—, sino a que programas aplicar para que resolver el problema de la pobreza. Así se destinan recursos y esfuerzos para atacar el flagelo y se ensayan políticas públicas y gubernamentales.

En México en el combate a la pobreza intervienen tanto la sociedad civil, como el sector gubernamental e incluso organismos públicos y privados nacionales e internacionales. Por el lado de la sociedad civil, existen organizaciones privadas que recaban fondos o cuentan con recursos para atender a los grupos e individuos marginados como son la Fundación Tarahumara José A Llaguno, que recolecta fondos en tiendas de autoservicio que se destinaran al otorgamiento de 320 becas escolares y beneficiarán a 4, 500 personas; esta fundación recibe apoyos de Kimberly-Clark de México S.A de C.V. (ftarahumaramty@.net); Habitat para la Humanidad México, A.C. Su misión es construir viviendas dignas para familias de escasos recursos; trabaja en 14 estados del país; es apoyada por Wal Mart y Fundación Televisa (www.habitatmexico.org); Un Kilo de Ayuda, durante 2 años y medio, apuntan aseguran la atención y permanencia de 450 niños en desnutrición; en su tarea es auxiliada por Banamex, Fundación Televisa y Wal Mart (www.unkilodeayuda.org.mx). Hay organizaciones sociales que con escasos medios realizan esfuerzos para atender a aquellos cuyo nivel de vida sufre por la falta de satisfactores, entre otros podemos señalar a la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), Asamblea de Barrios, etcétera.

²⁴ Burns, op. cit., p. 82.

Estrategia metodológica

Para fines de la presente investigación, se procedió en términos metodológicos a estudiar, analizar y explicar 4 problemas fundamentales: 1º. La definición de la pobreza y la pobreza extrema; 2º. Las dificultades para medir ambas dimensiones; 3º. Los alcances y limitaciones de la acción gubernamental en el combate a la pobreza y, 4º. La eficiencia y la eficacia de los programas para el combate a la pobreza a partir de 1982 y hasta el 2002; en especial revisamos los logros y las omisiones del Programa para la Superación de la Pobreza Urbana en ese último año, por considerar que son la parte esencial que se ha definido como objeto de conocimiento.

Asimismo se trabajó fundamentalmente sobre la base de las hipótesis siguientes:

1. La administración pública no tiene como objetivo erradicar la pobreza, pues ésta es una consecuencia de las bases estructurales del sistema capitalista, por lo que sólo consigue paliar sus efectos corrosivos para evitar estallidos sociales a través de programas gubernamentales.

2. A partir de 1982, la administración pública disminuye la importancia de los programas universales en el combate a la pobreza para privilegiar programas focalizados que seguirán manteniendo contenidos asistencialistas.

3. La administración pública descentraliza la toma de decisiones y los recursos en la lucha contra la pobreza, pero se apoya en la centralización con el objetivo de no perder el control político que se logra con los programas gubernamentales.

4. La administración pública tiende a elaborar proyectos que rebasan su propia capacidad de ejecución, por lo que es posible esperar que sólo en contadas ocasiones se logre alcanzar las metas fijadas.

De acuerdo a las hipótesis mencionadas, se concluye lo siguiente: 1) la administración pública tiene límites estructurales que le impiden eliminar la pobreza porque ello implica disolver la vida privada que en el capitalismo es fundamental y esta protegida por las instituciones políticas; 2) el margen de maniobra de la administración pública se localiza en que únicamente interviene en los efectos de la pobreza y nunca a sus causas originales, y; 3) la administración pública tiene medios institucionales como políticas, planes y programas que permiten institucionalizar los efectos e impactos de la pobreza para que no se generen conflictos irresolubles

Estructura de la investigación

La investigación realizada se ubica dentro del método y teoría del materialismo histórico pero también se toman vertientes de suma importancia de pensadores que no se sitúan en el anterior, como la distinción entre lo público y lo privado, pues lo público no es privativo del Estado y su administración.

El trabajo se organiza en cinco capítulos: en el primero de ellos dado que el tema central es la pobreza, se definió el contenido de las categorías pobreza y pobreza extrema, así como términos similares: miseria, marginación, desigualdad y precarización. Se encontró que hay un consenso implícito entre los especialistas pues utilizan el término pobreza en mayor medida que otros como miseria, exclusión, desigualdad. Y cuando se refieren ocasionalmente a estos últimos, son considerados como sinónimos que evitar repeticiones.

Al ventilar los alcances logrados por los autores revisados, se está desde luego en deuda con ellos, y ello hizo posible arribar a conclusiones propias. Se encontró que la pobreza es la carencia que tienen algunos grupos y personas, comparativamente con otros, en educación, salud, trabajo y salarios dignos, bienes y servicios públicos, así como tiempo libre para dedicarlo al ocio productivo (y no como simples consumidores de cultura chatarra); en tanto que pobreza extrema, es, además de lo anterior, la falta de recursos tanto para adquirir los mínimos alimentarios, así como para prepararlos adecuadamente para su consumo.

En el capítulo segundo, se contextualiza a la pobreza. Siendo la globalización un proceso casi determinante del acontecer mundial que impacta todos los órdenes sociales, el propósito fue observar si había correlación entre esta y la pobreza, así como los cambios a raíz de estos eventos del Estado, su gobierno y su administración pública en su combate.

Se indagó sobre la actual teoría que vienen acompañando a la globalización en el terreno de la economía y que da sustento a los cambios, entre otros, la intervención del Estado en la economía. De posiciones keynesianas que apoyaban la injerencia del aparato gubernamental implantadas sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, y dado el desarrollo de las fuerzas productivas, se pasa a concepciones que ven ahora como causas de la crisis, y no como esfuerzos que se dan para incentivar al consumo y a la inversión, a las medidas que en política económica se toman por los responsables de la conducción de los países. Lo que antes era necesario; ahora es un obstáculo.

En este apartado mereció especial atención estudiar las razones de aquellos que abogan por la reducción de la intervención del Estado en la economía. Se argumenta que en la medida que se incrementa la presencia gubernamental en la economía se obstaculiza a la iniciativa privada y el libre mercado —éste, se sostiene, es el único mecanismo que eficientiza la distribución de los recursos económicos—, y por lo tanto se impide el crecimiento económico, condición indispensable para erradicar la pobreza.

En este trabajo se hizo la revisión del contenido de lo público y lo privado, así como de las políticas públicas y las gubernamentales, estrechamente ligadas con los temas

anteriores y con la pobreza. A partir de esa discusión, como quedó anotado, se reafirma que la pobreza es paradójicamente tanto un problema público como privado.

La pobreza, como se escribe en algunas partes de la obra, es producto de la estructura desigual de la sociedad moderna. Sin embargo, ésta no es determinante, pero sí condicionante; sólo así se puede explicar como algunos individuos y grupos logran romper el círculo de la miseria y salir de ella, aún encontrándose en condiciones sumamente desfavorables, o bien grupos o sujetos que habiendo heredado una posición económica privilegiada, por su molicie y disipación, pierden todo o casi todo e ingresan a los grupos en situación de pobreza.

La conciencia, la personalidad, el carácter, el aspecto que sólo pertenece al individuo, a su privacidad, ante circunstancias adversas o propicias, también juegan para entrar o salir de la pobreza

En el capítulo tercero, ya con las bases fundamentales asentadas, se analizan los antecedentes del combate a la pobreza en México. Se ilustra como en nuestro país a lo largo de su desarrollo histórico — salvo el periodo precolombino donde no hay pruebas fehacientes de que la pobreza permeará a algunos sectores sociales—, a partir del periodo colonial la pobreza es una constante; se incluyen algunas referencias que permiten visualizar ese panorama.

Se abordan tendencias generales en sexenios a partir del gobierno de Lázaro Cárdenas, para resaltar la escasa atención que dan a la pobreza. Será hasta los 70, justo cuando el modelo da señales de agotamiento; y sobre todo en el sexenio de 1976 a 1982, cuando se reconoce plenamente, la existencia de tal fenómeno. El tema será nuevamente retomado —luego de la presidencia de Miguel de la Madrid que dio poca relevancia a la miseria—, en el sexenio 1988-1994, así como en los siguientes gobiernos, dándole la categoría de problema de Estado, por lo que expresamente se destinaron y se destinan recursos para solucionarlo. Como se puntualiza hay tendencias generales y matices en los planes y programas de un gobierno a otro.

El capítulo cuarto se hace un análisis del desarrollo de la economía en los dos primeros años del gobierno de Vicente Fox; aquí como a lo largo de los anteriores se recurre a datos duros para mostrar como la economía tuvo avances tan poco significativos que estuvieron lejos de las promesas de campaña del que fue Presidente del 2000 al 2006.

Y si la economía apenas crece o definitivamente se estanca, las repercusiones para los que viven de un ingreso fijo o eventual, se acrecientan. Incluso se pudo constatar que aunque hubo aumentos poco significativos de crecimiento económico en algunos años esto no se tradujo en forma directamente proporcional, en un desarrollo que arrastrara a los sectores que viven de su salario a un mejor nivel de vida²⁵.

El mayor desarrollo de las fuerzas productivas, como se analiza en el capítulo segundo, no implica un aumento proporcional en la oferta de empleos, antes al contrario el desplazamiento de mano de obra de todo tipo de calificación: obreros sin

²⁵ Los altibajos del crecimiento de la economía en América Latina, y dentro de ella México, no significan mejoras para la población en la pobreza. Un reciente informe del BID señala que: “América Latina registró el año pasado el mayor crecimiento de las dos últimas décadas, sin lograr que la histórica progresión de 5.5 por ciento su PIB redujera la pobreza en la región”. Véase “BID: mayor crecimiento económico en América Latina no redujo la pobreza” en *La Jornada*, 10/04/05.

especialización, trabajadores con preparación como técnicos, profesionistas y especialistas que con frecuencia no encuentran acomodo en el campo laboral, o bien se les ofrecen salarios por debajo de sus expectativas y capacidades²⁶.

La emigración al norte ya no sólo es de personas carentes de estudio, sino de aquellos que el país preparó en sus universidades a un costo que recayó en todos los habitantes.

Se estudian las políticas públicas en el gobierno del presidente Vicente Fox —cuya preeminencia quedó de manifiesto al crearse un organismo con tal nombre—, encontrando que quedan lejos de marchar acordes con la teoría. Como la pobreza se aborda dando mayor énfasis a las políticas públicas, el apartado nos pareció sumamente pertinente.

Finalmente en el capítulo quinto se explican lo mas pormenorizado posible de los programas que aplicó la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), durante el año de 2002, en su combate a la pobreza. De esos programas escogimos el Programa Para la Superación de la Pobreza Urbana, porque fue del único que se tuvo información, además de la que proporciona la citada Secretaría, proveniente de una institución de enseñanza superior, como El Colegio de México. Este último hizo una evaluación de los alcances y limitaciones de la ejecución de tal programa en el año señalado líneas arriba.

²⁶ Para dar un ejemplo, en la empresa Construcciones Refrigeradas S.A. de C.V., los sueldos para cubrir las vacantes para ingenieros con 3 años de experiencia, son del orden de 12 mil pesos mensuales. Es sabido que a los egresados se les piden años de experiencia por lo que prácticamente tienen cerradas las puertas al mercado laboral, ya que o se dedican a estudiar o bien se emplean para adquirir experiencia.

CAPITULO I

ANALISIS TEÓRICO Y REALIDAD OBJETIVA

i) Pobreza, marginación, miseria, precarización, exclusión

El término pobreza, así como las categorías miseria, marginación, exclusión y precarización, entre los más frecuentes, son indicativas de una comparación entre individuos y grupos de individuos situados en distintos niveles en el goce y usufructo de bienes y servicios. Indudablemente que hay mas palabras que se utilizan para definir a personas y grupos en una situación similar, como menesteroso, vulnerable, etcétera, pero las cuatro anotadas son quizá las que más parecen similares.

Para alcanzar el objetivo de esta investigación, un estudio de la pobreza y los alcances y limitaciones de las medidas de la actual administración para resolverla, se necesitó primero aclarar o definir él o los términos a utilizar. En segundo lugar, pasar a revisar las mediciones que se han hecho y que cuantifican el problema.

La pobreza —como cualquier otro aspecto que se vea de la problemática social: política, económica, cultural, etcétera—, es producto y al mismo tiempo interinfluye, junto con el contexto externo, para conformar una estructura social en movimiento permanente y permanentemente renovado.

Quienes tienen carencias, algunas vitales, se consideran generalmente que son pobres, miserables, marginados, o que viven en condiciones precarias. La revisión de la bibliografía sobre el tema es inabarcable, dada la enorme cantidad de libros y artículos que se han escrito sobre el mismo.

Entre los muchos autores consultados se encontró que utilizan, la gran mayoría, el concepto pobreza en lugar de los otros cuatro: miseria, marginación, exclusión, precarización.

Sobre el primer concepto, la palabra miseria es definida por la Real Academia en 1925, quien sostiene que significa, desgracia, trabajo, infortunio. O bien denota estrechez, falta de lo necesario para el sustento u otra cosa; pobreza extrema. También anota que es avaricia, mezquindad y demasiada parsimonia. E incluso que es una plaga pedicular por el desaseo de la persona y en una última acepción dice que es una cosa en forma figurativa “cosa corta. *Me envió una miseria*”¹.

Si se consultan diccionarios más recientes, éstos no se alejan de lo anteriormente citado. Observando lo anotado fácilmente se percibe que tales acepciones dejan una amplia gama de interpretaciones, incluso hablar de desgracia es sostener que existe infortunio y ello lleva al problema de la fortuna para unos y la carencia de

¹ *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, Madrid, 1925.

ella para otros, donde el azar juega un papel. Incluso contrario a lo que pudiera pensarse la miseria no solo señala carencias sino inclusive opulencia y avaricia, lo cual es contradictorio.

Ahora bien el término marginación indica posición al margen de algo. En el diccionario, se anota: *“Estar o quedarse al margen. No tener intervención en determinado asunto o negocio”*. Así la marginación puede ser de todos tipos, política, social, económica, etcétera. Desde luego que la marginación puede significar la autoexclusión, la no participación como una forma concreta de expresar el rechazo a algo.

El término marginación es sinónimo de pobreza, sólo cuando indica un nivel de vida en que los individuos están al margen de los satisfactores en alimentos, salud, etcétera. Hay marginación en términos de la convivencia humana, en este caso a un individuo o a un grupo, se le aparta o hace a un lado; les está negada la participación de algo o sobre algo. Si esto es así, no es difícil sostener que la marginación puede encontrarse no sólo en el interior de grupos en la pobreza, sino también en sectores de elevados ingresos.

En cuanto a la palabra exclusión, esta se deriva de *excluire* que significa: *Echar a una persona o cosa fuera del lugar que ocupa. Descartar, negar la posibilidad de alguna cosa*. La pobreza comparte algunos rasgos de la exclusión, sólo que hay pobres que no fueron arrojados a la pobreza, algunos quizás, los más, heredaron de sus ancestros tal condición; pero hay otros que gozando de una situación privilegiada, llevados por su molición u otras causas personales o sociales, pierden la fortuna que les dejó la familia y por lo tanto no son pobres porque fueron excluidos, sino que llegaron a ese estado por sus propias acciones.

Por último precarización, no contemplado en los diccionarios consultados, pero si precariamente, la cual deriva de precario (a). Este último, tanto el Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española, del año de 1925, como el Diccionario Manual Ilustrado de la Lengua Española, en su cuarta edición de 1979, anotan que significa *“De poca estabilidad o duración”*. Y también *“Que se tiene sin título, por tolerancia o por inadvertencia del dueño”*.

La pobreza tiene como concepto más cercanía con la primera acepción. Se dice por ejemplo que el salario es precario, que las personas viven en condiciones precarias. Si tomamos en cuenta estabilidad y tiempo son elementos centrales en la definición del concepto. Así, una persona tiene un salario precario porque éste es inestable o bien le dura poco.

En palabras de Alejandro Medina Giopp: *“La precariedad del empleo implica que la población ocupada se encuentra en el sector informal (usualmente el de menor productividad), con desprotección de la seguridad social y con una relación entre ingreso y jornada de trabajo, de peores condiciones que los patrones establecidos como mínimos”*². Un trabajador tiene una situación precaria porque además de inestabilidad en el empleo, éste se localiza en el sector informal, con jornadas de

² Medina Giopp, Alejandro, “Mitos y lecciones para enfrentar la pobreza en América Latina y el Caribe”, en *Gestión y Estrategia*, Departamento de Administración, UAM, México, núm. 22, julio-diciembre de 2002, p. 29

trabajo extenuantes, no tiene prestaciones, y, con ingresos insuficientes para satisfacer sus necesidades elementales.

Para este tipo de trabajadores no opera la racionalidad, pues con tal ingreso los clásicos sostenían, dice Keynes, que algunos preferían la desocupación voluntaria³. El salario está por abajo del valor agregado al producto por parte del trabajador.

Un problema teórico insoslayable y de importancia mayúscula —y dado que en este trabajo se comparte la teoría y el método del materialismo histórico dialéctico, siempre y cuando no se caiga en velar la realidad con mantos ideológicos—, es explicar si es conveniente utilizar los términos clases sociales, en este caso la clase obrera, como sinónimo de pobreza.

Dilucidar la relación entre pobreza y clases sociales, es complejo. El término clases sociales es clarificado a mediados del siglo XIX, por los pensadores y luchadores que se situaban en la óptica del materialismo histórico dialéctico e indica un conjunto de características que diferencian a un conjunto de hombres respecto a otros.

Desde el punto de vista económico, clases sociales son, resumiendo a Lenin, grandes grupos de hombres que se diferencian entre sí por su relación de posesión o propiedad de los medios de producción; si son productores o no de bienes o servicios; y, si un grupo se puede adueñar de parte de la riqueza que otro y otros grupos producen⁴. También pueden definirse las clases sociales desde el plano de la política, lo social, ideológico, etcétera.

No debe perderse de vista lo económico, así el concepto quedará enriquecido, por ejemplo si se agregan aspectos sociales como el que unos tienen mas derechos que obligaciones, gozan de prestigio, exclusividades etcétera; en lo político a unos les esta reservado tomar decisiones trascendentes, sean gobernantes o

³ Keynes M, John, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Fondo de Cultura Económica, México, 1971, p. 18 y ss.

⁴ Lenin, V, I, “Una gran iniciativa”, en *Obras escogidas*”, Editorial Progreso, Moscú, 1961, p, 242.

El termino clase social todavía a mediados del siglo XIX, dice Gertrude Himmelfarb, no era común, no había “una concepción amplia de una sola clase trabajadora. Aunque el ‘lenguaje de clase’ se volvió cada vez más común (los ‘tipos inferiores’ y los ‘ordenes bajos’ le cedieron su lugar a las ‘clases bajas’ y ‘clases obreras’), ese lenguaje casi siempre se expresaba en plural”. *La idea de pobreza. Inglaterra a principios de la era industrial*, FCE, México, 1988, p. 24. Los términos se van clarificando a medida que los procesos se van haciendo más complejos.

El término clase obrera tan en boga en el siglo XIX y la mayor parte del XX, y lo que va del XXI, está perdiendo hoy en día actualidad, porque el obrero que necesitaba al principio su esfuerzo físico, posteriormente se volvió un vigilante de los movimientos de la máquina; en nuestra época, al estar siendo substituido por robots, va reduciendo su trascendencia en los procesos productivos; es claro que como apunta Robert Reich, el trabajador intelectual, científico, profesionista o técnico, con su esfuerzo mental, es el que aporta desde finales del siglo XX, el mayor valor agregado. *El trabajo de las naciones hacia el capitalismo del siglo XXI*. Javier Vergara Editor. Buenos Aires, Argentina, 1993, ps. 90-92. difícilmente estos trabajadores, siendo asalariados en el fondo, tendrán el espíritu de grupo, la solidaridad, y el sentido de lucha sindical de los obreros, quienes a su vez están dejando de tener la presencia que antaño tenían en los procesos y movimientos reivindicatorios.

gobernados y estén situados en la cúspide de las pirámides que he construído para representar al Estado.

Las clases sociales se consideran formadas, cuando pasan de ser en sí, en para sí, y controlan el Estado, actuando en consecuencia para favorecer sus intereses. La burguesía generalmente es una clase para sí, no siendo necesario que sea gobernante, pero que se mantiene como el factor real de poder con mayor influencia.

En tanto que el proletariado cuando actúa solo en el nivel sindical, está en ciernes para convertirse en clase para sí; esto sólo lo conseguirá si se apodera del aparato del Estado y transforma las estructuras para beneficio de toda la población.

Utilizar el término pobreza como sinónimo de clases sociales no reportaría sino desventajas, si bien una parte de los trabajadores desde siempre se encuentran en la pobreza, dentro de la clase que no posee medios de producción de la riqueza, los trabajadores calificados profesionistas u obreros, que cuenten con un salario muy por arriba de lo que gana la mayoría lo cual les permite vivir sin preocupaciones ni estrechez, no pueden ser calificados como pobres; asimismo, alguien que compra fuerza de trabajo, pero que vive con precariedad por lo reducido de su ingreso puede encontrarse en la pobreza.

Volviendo al concepto precario. Quien vive en condiciones precarias, sea trabajador o no, significa que se encuentra en tal situación porque tiene condiciones inestables, debido a sus carencias; pero como se define en el diccionario cuesta entender que su situación tiene poca duración, pues hay personas y familias que siempre estarán sumidas en la pobreza.

Como se ve la palabra presenta más dificultades que facilidades para utilizarlo, pues la estabilidad puede ser en el ingreso, que si es variable abarca un amplio rango de personas que van desde elevados hasta aquellos que obtienen apenas para sobrevivir y a veces ni eso. El término precario es utilizado preferentemente para tipificar ese tipo de relaciones laborales.

En el transcurso de este trabajo, en ocasiones se utilizan los términos miseria, marginación, exclusión, precarización, como sinónimos de la palabra pobreza y no en los sentidos arriba expresados para ellas. Se hace así para evitar la repetición de la palabra que lleve al cansancio.

Ahora bien sobre el término pobreza, nuevamente el diccionario indica que es un necesitado, menesteroso y falto de lo necesario para vivir; también es escasez. Incluso se anota que es un estado mental de aquellos que se dedican al culto, que les lleva a deshacerse de bienes y servicios. Se considera también que es falta de nobleza, gallardía en el ánimo. A su vez pobre es aquel que tiene estas características, es por ello, un necesitado, menesteroso y desprovisto de lo necesario para vivir o que tiene escasez⁵.

Para Bertha Lerner, el debate en torno a la pobreza y su medición tiene como fondo concepciones distintas que incluyen las causas de la misma⁶.

⁵ Diccionario, op.cit.

⁶ Lerner, Bertha, *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, p. 127.

A su vez Gerardo Torres Salcido, diserta sobre pobreza y exclusión social. La última es un estadio de pobreza, que mide, el ingreso y el consumo, pero además el nivel político resultado de las experiencias organizativas para entrar al mercado o tener acceso a los programas oficiales, así como el nivel cultural y la afirmación y reafirmación de la identidad. Él no comparte implícitamente que se considera pobres a los “núcleos pasivos y receptores de beneficios ante su incapacidad para proveerse de ingreso, salud, alimentación y empleo”, sino que plantea, que estos no son sujetos pasivos sino actores sociales organizados para “la producción, el consumo y la apropiación de programas sociales”⁷.

Como ha quedado anotado en la introducción y como se verá en el transcurso de la obra, efectivamente eso ocurre; aunque también había que indagar en la realidad si todos los pobres y excluidos se organizan y mantienen como única preocupación el aprovechar los programas del Estado destinados a elevar su nivel de vida.

Hipotéticamente hay individuos y grupos que no se organizan ni les interesa salir de la situación en que se encuentran. Para Gerardo Torres algunos lo hacen y otros no.

El aspecto relevante de la reafirmación de la identidad como un elemento integrante de la cultural, sostiene el anterior, es sumamente importante ya que quizá sea posible trabajar para que con un cambio de actitud los pobres no organizados, como ya sucede con los que si lo están, no esperen todo del Estado, sino que tomen iniciativas que les llevan a buscar la superación, a organizarse y además de luchar por apoyos públicos, conjuntar recursos y empezar a salir de la pobreza.

Identidad, cultura, etcétera, aspectos de la pobreza, le permiten decir a Fernando Cortés, que la pobreza se debe estudiar desde distintas disciplinas y perspectivas teóricas, incluso filosóficas, aclara que a él le interesa estudiar la pobreza desde el punto de vista de la economía⁸. Se puede entonces reafirmar que la pobreza por lo tanto tiene también muchos otros ángulos sobre los cuales habrá que seguir trabajando.

En particular sobre la filosofía, de mucha utilidad fue el trabajo de la filósofa Paulette Dieterlen, pues desde su disciplina plantea su perspectiva de la pobreza. Para ella una persona en la pobreza tiene disminuidas sus posibilidades de ejercer su racionalidad: “su voluntad de plantearse fines y de buscar los medios mas adecuados para llevarlos a cabo”⁹. Efectivamente una persona en la pobreza, tiene disminuidas sus posibilidades, aún poniendo todo su empeño para salir de esa situación, los obstáculos son tantos que enfrenta problemas para racionalmente fijarse fines y medios.

⁷ Torres Salcido, Gerardo, “Pobreza rural. Exclusión y superación de políticas y actores sociales” en *Sociológica*, UAM-A, 1995, año 10, núm. 29, pp. 140-142.

⁸ Cuéllar, Oscar, “Perspectivas de la pobreza. Entrevista con Julio Boltvinik, Fernando Cortés y Rosa María Rubalcava” en *Sociológica*, UAM-A, 1995, año 10, núm. 29, p. 183.

⁹ Dieterlen, Paulette, *La pobreza: un estudio filosófico*, Fondo de Cultura Económica, UNAM, México, 2003, p. 48

Así, aquellos que viven realizando jornadas extenuantes de trabajo para sobrevivir tienen pocas ganas de reflexionar, lo que desean es descansar y recuperar las energías perdidas; y cuando tiene algún tiempo de ocio, pueden optar por el envilecimiento, alcoholismo, o bien si tienen televisión, enajenarse en ella, para evadir su sombría situación.

El trabajo de Dieterlen, sirvió para encontrar una veta que no se había contemplado a fondo, el de considerar a la pobreza en las dimensiones temporal y permanente, así como en forma absoluta y relativa. Incluso para visualizar más lo que se denomina los ciclos de la pobreza.

De este modo hay personas que viven en la pobreza pero debido a factores ajenos a su voluntad; auge o crisis económicas; una sequía; lluvias torrenciales; incluso a enfermedades que limitan sus capacidades¹⁰, pueden entrar o salir de la pobreza,

Sobre lo absoluto y lo relativo, la anterior investigadora, sostiene que personas de una sociedad determinada, con un grado de desarrollo económico avanzado, son pobres si se les compara con aquellos sectores que viven con recursos relevantes, pero si se les contrasta con aquellas otras que viven en países de pobreza generalizada, son ricas. Esto permitió ahondar sobre las desigualdades que no es lo mismo que pobreza.

Con respecto a lo permanente y temporal, las personas pueden padecer la pobreza en forma temporal, si la economía o su propio esfuerzo les permite salir de ella; en tanto que otras, ni con uno ni con otro saldrán de ese círculo.

La pobreza tiene facetas sociales, políticas, ideológicas, culturales. Debe considerarse dentro de esta óptica, la advertencia que hace Mario Luis Fuentes en el sentido de que la pobreza no sólo tiene que ver con el ingreso, sino que también abarca las creencias, los valores, enfermedades y estados psicológicos que originan:

- a) falta de expectativas; b) reproducción de círculos nocivos; c) evasión artificial ante los problemas; carencia de información; e) pérdida de la evaluación prospectiva de las decisiones individuales, familiares y comunitarias; f) generación de situaciones de riesgo; g) mantenimiento y reproducción de cuadros de desnutrición, enfermedad y patologías psicológicas; inmovilismo y vaciamiento de la energía social; i) rechazo o menosprecio de la medicina preventiva; j) desperdicio de recursos de por sí escasos¹¹.

La pobreza es un problema aún como concepto complejo. Implica de acuerdo a lo visto no sólo una situación objetiva sino incluso subjetiva. Dentro de los rasgos objetivos se pueden señalar carencias o escasez de todo tipo de bienes o de algunos de ellos, vivienda, calidad de la misma, alimentación, salud, educación, pero también la posición psicológica del individuo ante esas carencias.

¹⁰ Ibid., p. 34

¹¹ Fuentes, Mario Luis, *La asistencia social en México. Historia y perspectivas*, Paideia, México, 1999, pp. 787-788.

Ahora bien, un connotado estudioso del tema, Amartya K. Sen, previene de que no debe subsumirse el concepto pobreza al de desigualdad, cada uno tiene su especificidad aunque se relacionan, así sostiene que una persona de ingresos superiores puede transferir parte de su ingreso a otra lo que reduce la desigualdad pero no la pobreza.

Eso puede ocurrir entre los pobres al apoyar con parte de su ingreso al que tiene poco o de plano ni eso. Promedia por lo tanto una disminución generalizada de los recursos, por eso Sen aclara que una disminución generalizada del ingreso no indica que la pobreza no ha aumentado, la desigualdad persiste; mas aún puede disminuirse la pobreza con un sistema distinto de producción de la riqueza.

Con lo sustentado por Sen el término desigualdad, es un concepto que diferencia a los iguales entre ellos mismos; pero también puede ayudar a mostrar la desemejanza entre grupos del mismo nivel con respecto a otros que se encuentran en una situación distinta. Dada la confusión que puede ocasionar parece que también por estas razones es preferible no utilizarlo en lugar de pobreza.

Se ha visto que el concepto pobreza da lugar a ambigüedades. En ese tenor, como apunta Himmelfarb: “la idea de la pobreza´ obviamente es un asunto híbrido, un cruzamiento entre dos especies distintas: la historia social y la historia intelectual”¹². El historiador social la “encuentra estorbosa...como calificativo, y que es una complicación innecesaria y una distracción del sujeto `real´ de la pobreza”; en tanto que para el segundo, ésta es: “vaga y amorfa, más a menudo implícita que explícita...No es una idea que se preste a un riguroso análisis filosófico”¹³. Para el historiador social es perder el tiempo el buscar la esencia de la cosa en sí, basta describirla; para el historiador intelectual, detenerse también en definirla, es igualmente inútil; no ve el sentido de hacerlo, pues es una palabra que encierra un fenómeno sin forma precisa, cargado de connotaciones implícitas y menos explícitas. Deja un campo abierto por lo tanto para variadas, dentro de esa óptica, definiciones.

La dificultad de definir un objeto de estudio como la pobreza por la riqueza de facetas que presenta, sin embargo no impide buscar sus rasgos esenciales, incluso eso permitiría, calificar en tal condición, en cualquier época y sistema social, a individuos y grupos que ostensiblemente tienen carencias de satisfactores mínimos para mantenerse como seres humanos.

Además de las ambigüedades como la misma Gertrude Himmelfarb anota, las visiones de la sociedad sobre la pobreza en el curso de la historia han cambiado, así de ser durante la edad media una bendición de Dios, pasa a ser ya en la Inglaterra de los siglos XVIII Y XIX, una cuestión secular¹⁴; y por lo tanto se convierte en un problema público que demanda la intervención del Estado. En 1834 se redescubrió: “por primera vez que `siempre tienes a los pobres contigo”¹⁵. Desde la antigüedad, los pobres como tales, han existido sólo que a

¹² Himmelfarb, G, op.cit., p. 19

¹³ Loc.cit.

¹⁴ Ibid., ps. 11 y 12

¹⁵ Ibid., p. 11

partir del siglo XVIII, se les reconoció y han permanecido, unas veces más intensamente que otras, en el imaginario social.

Para Sen, finalmente la definición de pobreza contiene elementos de valoración¹⁶. Esto es cierto pues hay diferencias, aunque no substanciales para consensar el término; pero la valoración sobre su significado también abarca las medidas que se visualizan en su solución¹⁷.

A mayor abundamiento en toda definición de un objeto, e incluso en el término que se va a utilizar hay una dosis de arbitrariedad que se subsana cuando hay acuerdos mínimos que permiten generalizar y hacer a un lado rasgos particulares o secundarios que si bien no deben desecharse totalmente para los efectos de denominar a una cosa con un nombre y no con otro, es conveniente tener entonces ese mínimo de rasgos esenciales.

Es quizá la carencia o la relativa escasez de un bien o servicio que no permite satisfacer plenamente la necesidad de los grupos o individuos, lo que define a los pobres en condiciones aceptadas universal, nacional, regional o en la comunidad.

El Banco Mundial, sobre la desigualdad y la pobreza, anota que: “Pobreza se refiere al nivel de vida absoluto de una parte de la sociedad —los pobres—, mientras que desigualdad se refiere a los niveles de vida relativos en la sociedad en general”¹⁸. La pobreza es la imposibilidad con respecto a los niveles de vida de alcanzar un mínimo. Este nivel de vida incluye, apunta el Banco Mundial, dimensiones de bienestar:

tales como la salud, la esperanza de vida al nacer, la alfabetización y el acceso a bienes públicos o recursos de propiedad común [además hay que incluir] nutrición...la mortalidad en la niñez (de los niños menores de cinco años) y las tasas de matrícula escolar¹⁹

Como se observa, encontrar una definición unívoca de la pobreza es imposible, tal parece que cada investigador desde su particular perspectiva tiende a acentuar unos rasgos y dejar fuera a otros, sin embargo hay coincidencias, las cuales son la

¹⁶ Sen, Amartya, “Sobre conceptos y medidas de pobreza” en *Comercio Exterior*, abril de 1992, vol. 42, núm. p. 4.

¹⁷ Véase sino como pensadores de la talla de Adam Smith y Robert Malthus, como lo reseña Himmelfarb, tienen posiciones, ante la pobreza, antitéticas. En tanto que el primero es optimista, el segundo es pesimista. (Himmelfarb, G, op.cit., p. 20). Smith, hay que recordar, sostenía que la suma de los egoísmos de los individuos en la búsqueda de su provecho personal, a la larga desarrollarían, sin interferencias gubernamentales, todas sus potencialidades y la economía alcanzaría tal magnitud que habría pleno empleo y la satisfacción de las necesidades de todos: no habría pobres. En tanto Malthus, veía la apocalipsis, pues en tanto la población se multiplicaba geoméricamente, la producción de alimentos se hacía aritméricamente. De que ante la pobreza en la sociedad y entre científicos y políticos, existe un alto contenido de valoración lo vemos en el hecho de que entonces (Himmelfarb, G, op.cit., p. 23). Como ahora, hay voces que hablan a favor de los pobres, aún cuando su posición social dista de aquellos en nombre de los cuales se toma la palabra. Hasta parte de aquellos que gozan de enorme capacidad económica, hablan de que hay que atender el problema de la pobreza y de la pobreza extrema; incluso destinan y recaban recursos para los pobres. Las discrepancias en la definición de la pobreza entre los investigadores abocados al estudio de la misma no podían por lo tanto ser ajenas.

¹⁸ Banco Mundial. “La medición de la pobreza” en *Comercio Exterior*, abril de 1992, vol. 42, núm. 4.

¹⁹ Loc. cit.

carencia, la falta de satisfactores, vivienda, salud, alimento, e incluso en algunos la percepción que tiene el individuo, su familia o su grupo de su situación.

Tal como se anotó la pobreza es una situación de objetiva y subjetiva, que coloca a unos individuos, grupos o colectividades con respecto a otros en niveles distintos en el usufructo de la riqueza. Los pobres se caracterizan por las carencias de todo o parte de los bienes y servicios, sean públicos o privados de los que gozan, el otro grupo, otra comunidad e individuos, pero no sólo eso sino que también implica un estado mental y de percepción de su realidad. Sobre la pobreza no sólo los individuos que viven en tal situación tienen una percepción cultural sobre sí mismos (comparten valores, actitudes, costumbres), también el resto de la sociedad la observa con diferentes ópticas.

Además ha quedado anotado anteriormente, como hubo una explicación hasta religiosa de la pobreza, en la Inglaterra de los siglos XVIII y XIX, los grupos que vivían en la pobreza eran vistos por los demás como extraños por sus usos, costumbres, hábitos, así como por las ocupaciones que realizaban²⁰. Al igual que ahora en el imaginario social existe una gama de apreciaciones culturales de la pobreza, no sólo al interior de ese grupo, sino también en la apreciación de aquellos que no se encuentran en tales condiciones.

También existe un imaginario entre los pobres, dudar de ello sería inconcebible, tanto sobre su situación como la de los otros grupos de la sociedad; forma una subcultura, entendida como una parte del contenido multifacético de la realidad. Relacionado con esto, Gerardo Torres Salcido sostiene que la pobreza es: “una situación de anomia que se manifiesta por una capacidad de la pobreza para retroalimentarse y por la constitución, inclusive, de una ‘cultura de la pobreza’ caracterizada por la apatía, el desinterés en la cohesión e integración social y otros factores que afectan la socialización”²¹.

Pero desde luego que esta cultura de la pobreza de desinterés y de anomia no es generalizada, pues también se da, nos dice Torres Salcido, la tendencia contraria donde las organizaciones no gubernamentales, grupos vecinales, etcétera, se esfuerzan para colectivamente encontrar y hallar salidas²².

Hablando de cultura Amartya Sen se interroga sobre la importancia de ésta como un factor que también contribuya u obstaculice el desarrollo. Analiza el caso de Corea del Sur y Ghana, cuyas economías en los 60, eran muy similares. Treinta años después, la primera estaba situada en importancia en la posición decimocuarta a nivel mundial, mientras la africana seguía igual de atrasada. “Los coreanos [escribe Sen], valoraban la frugalidad, la inversión, el trabajo duro, la educación, la organización y la disciplina. Los ghaneses tenían valores diferentes”²³.

²⁰ Himmelfarb, G, op.cit., p 609

²¹ Torres Salcido, Gerardo, “Pobreza rural. Exclusión y superación y políticas y actores sociales” en *Sociológica*, UAM, 1995, año 10, núm. 29, p.141.

²² Loc. cit.

²³ Sen K, Amartya, “¿Cómo importa la cultura en el desarrollo?” en *Letras Libres*, 2004, noviembre, p. 6 <https://www.letraslibres.com/interna.php?num71&sec=3&art=9972>. Consultada 22/08/05

Desde luego que además de la cultura también influyeron —para que el país elevara el ingreso de su población y con ello disminuyera la pobreza—, el papel del Estado y la situación geopolítica mundial, recuérdese que la península coreana fue zona de conflicto durante la Guerra Fría entre las grandes potencias URSS, China y EU. La península quedó dividida en dos, la parte sur se desarrolló, por el impulso que dio el Estado al capitalismo, a la educación, a la investigación, etcétera, en tanto la parte norte con un socialismo burocrático y no democrático, quedó en el atraso. A pesar del apoyo decidido al proceso de acumulación de capital por parte del Estado coreano, el mismo Sen señala que junto a otras economías asiáticas conocidas como los tigres y puestas de ejemplo de crecimiento económico, ya en la globalización, no pudieron evitar los estragos de sus crisis que repercutieron en todo el mundo.

El crecimiento económico no basta para, como dice Sen: “Tener un alto PNB *per capita* pero poca música, pocas artes, poca literatura, etcétera, no equivale a un mayor éxito en el desarrollo”²⁴. En la lucha contra la pobreza, por lo tanto no alcanza, el sólo crecimiento del PIB para elevar el nivel de ingreso de los individuos, grupos, familias, comunidades, es necesario y estoy plenamente de acuerdo con Sen que se eleve el nivel cultural que haga a los afectados sujetos y no objetos de la historia.

Además de esos planteamientos hay muchos otros problemas teóricos que también han destacado los investigadores, y éstos son los relacionados con definir en que momento hay pobreza extrema y cual es la línea que separa a los pobres no sólo entre ellos sino a los que se consideran no pobres.

ii) La medición de la pobreza

En este sentido para la medición de la pobreza se manejan términos tales como línea de pobreza y línea de pobreza extrema. Julio Boltvinik critica la encuesta nacional sobre ingresos y gastos de los hogares, que realiza la INEGI, pues con las líneas de pobreza y de pobreza extrema, “se identifica... [con la primera] solamente la población en situación de pobreza alimentaria, mientras que utilizando la línea de pobreza extrema (LPE) no se mide nada conceptualmente discernible”²⁵.

Si las familias con su ingreso no satisfacen sus necesidades alimentarias, las cuales se fijan arbitrariamente calculando el costo de los alimentos, se consideran pobres a los hogares que tienen ingresos menores al costo de la canasta básica alimentaria. Y el mismo Boltvinik, dice que: “es inaceptable la definición de pobreza extrema como aquellos hogares que aun dedicando todo su ingreso a alimentos, no podrían satisfacer sus necesidades en la materia”, afirmando que además del gasto en alimentos, deben dedicar recursos para cocinar, utensilios,

²⁴ Ibid., p. 2

²⁵ Boltvinik, Julio, “La evolución de la pobreza en México entre 1984 y 1992 según CEPAL-INEGI” en *Sociológica*, 1995, año 10, núm. 29.

gas, etcétera²⁶. Así planteado el problema y en consonancia con Boltvinik no es claro en donde empieza la pobreza y donde la pobreza extrema.

Bertha Lerner, a su vez aclara que el término pobreza varía de un país a otro, y aun dentro del mismo país tal “percepción de pobreza varía, así como de lo que constituye un nivel mínimo aceptable de vida, y lo que es el umbral de pobreza”²⁷. Para esta investigadora, detrás de cada investigador y el método que utiliza hay una orientación política que tiende a “exagerar o subestimar la magnitud del fenómeno sobre todo en un momento de crisis y transición, en el curso de una década perdida, que provocó empobrecimiento entre los latinoamericanos”²⁸.

Así otra vez Bertha Lerner señala que si se considera el método del ingreso, la línea de pobreza se define a partir del ingreso mínimo que se requiere para satisfacer las necesidades mínimas²⁹. Los hogares y los individuos que tengan ingreso menor al mínimo son pobres.

Lerner insiste en que existen divergencias profundas para medir la pobreza y estas no son privativas de América Latina. “En cada método subyacen distintas concepciones de pobreza de sus causas, de las posibles soluciones a este mal. Cada método arroja resultados diferentes respecto a la magnitud de la pobreza”³⁰.

Se anotan dos últimos ejemplos para que se vea la diversidad de opiniones para definir y medir la pobreza.

El Banco Mundial, empresa pública trasnacional, una de las instituciones claves que al imponer sus proyectos de política económica a países como México, en el contexto de la globalización ha traído como consecuencia el incremento de la pobreza, paradójicamente esta interesada también en combatirla, pero no para ir al fondo y solucionarlo, en sus causas —como son los rasgos esenciales bajo los cuales se produce y distribuye la riqueza en el capitalismo— sino para amortiguar sus efectos y evitar que estos conduzcan a los grupos e individuos a movilizaciones exigiendo trabajo, alimentos, etcétera, que provoquen inestabilidad política y con ello se origine un clima que no favorece a los negocios.

El citado organismo define la pobreza como “la imposibilidad de alcanzar un nivel de vida mínimo...los ingresos y los gastos per cápita de las unidades familiares son una vara adecuada para medir el nivel de vida”³¹. Pero aclara que no es suficiente medir tales dimensiones, sino que también es necesario observar “el consumo de otros indicadores, como la nutrición, la esperanza de vida, la mortalidad en la niñez (de los niños menores de cinco años) y las tasas de matrícula escolar” más aún deberá medirse incluso el acceso a servicios públicos gratuitos o “a recursos de propiedad común”³².

²⁶ Ibid., p. 16.

²⁷ Lerner, Bertha, *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, p. 132.

²⁸ Loc. cit.

²⁹ Ibid., p. 135.

³⁰ Ibid., p. 173.

³¹ Banco Mundial, Loc. cit.

³² Loc. cit.

Tal como se observa en los investigadores que se han anotado, hay diferencias sobre que aspectos medir, pero también hay indicadores que son considerados por casi todos, como vivienda, salud, alimentos, educación.

A su vez Bernardo Kliksberg, en su trabajo “Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza”, publicado en 1992, no define su concepto de pobreza pero si habla de la pobreza extrema, dice que en América Latina:

cerca de 200 millones de personas (45% de la población) se sitúan por debajo de la línea de pobreza que no cuentan con recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas. De ese número, casi la mitad se encuentra en situación de pobreza extrema, a tal grado que si gastaran todo lo que ganan exclusivamente en alimentos (situación imposible, dada la existencia de otros gastos) no alcanzarían a comprar el mínimo imprescindible de proteínas y calorías³³

Aquí como se ve también como el problema se observa sólo con respecto a las posibilidades de tener capacidad para la compra de alimentos. Pero el dejar abierto que hay otros gastos se abre el abanico de necesidades que deben ser satisfechas.

Desde luego que el título del trabajo y su contenido obligan a la reflexión de sí el Estado necesita reformarse para luchar contra la pobreza, de ahí la importancia que dada a esta institución y a su contexto externo e interno.

Kliksberg señala que las reformas deben llevar al Estado, a no obstaculizar la participación de la sociedad civil en el diseño de la política social, así como alentar la intervención de la comunidad, además de los cambios que debe realizar la administración desde una perspectiva organizacional, con descentralización, y jerarquización, que no la mantenga ajena a la sociedad³⁴.

La comunidad debe participar en todas las fases de la implementación de la política social. Pero para el Estado esa intervención no es ilimitada ya que su finalidad es evitar que los ciudadanos lleguen a tomar conciencia sobre el papel de los aparatos de gobierno, los cuales obstaculizan la solución de sus problemas.

Se ha hablado de la pobreza y Kliksberg no sólo da su propia definición sobre el contenido del término sino que incluso señala la cifra de pobres que existen en América Latina.

En torno a la medición de la pobreza, se agrega ahora la opinión de Enrique Hernández Laos. El indica que en América Latina se han utilizado dos métodos “a] el de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), y b] el del ingreso o líneas de pobreza”³⁵. Este investigador pone especial atención al segundo. Aclara que para definir el primero se consulta a expertos quienes definen los requerimientos

³³ Kliksberg, Bernardo, “Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza” en *Comercio Exterior*, mayo de 1992, vol. 42, núm. 5.

³⁴ Loc. cit.

³⁵ Hernández Laos, Enrique, “La pobreza en México” en *Comercio Exterior*, abril de 1992, vol. 42, núm. 4, pp. 402-411.

para que el ser produzca y reproduzca su vida material, se toman en cuenta la educación, salud, vivienda y otros requerimientos básicos.

Se consideran pobres a aquellos hogares con ingresos insuficientes para comprar los bienes y servicios definidos como esenciales; en tanto que aquellos que no cuentan con los recursos suficientes para incluso satisfacer sus necesidades alimentarias, se catalogan como en pobreza extrema³⁶. Hernández Laos, señala que no hay uniformidad entre los expertos para definir los bienes y servicios que debe contener la canasta básica, si bien hay algunos elementos objetivos, lo anterior origina que se tengan distintos parámetros para definir la línea de pobreza y por ende la de pobreza extrema.

La discusión del problema metodológico entre académicos tiene su importancia también al nivel de la política social, pues ello lleva a la interrogante de a que grupos sociales dedicar los esfuerzos para combatir eficientemente la miseria, sobre todo para aquellos que se encuentran en pobreza extrema³⁷.

Varios comentarios pueden hacerse así a las acotaciones hechas, la primera y quizá una de las más importantes sea el que la pobreza es vista y analizada desde fuera, desde aquellos que no la padecen y sin embargo la quieren solucionar total o parcialmente. Por ello los que son pobres son objeto de estudio y de solución, pero no son agentes activos, en general desde esas perspectivas.

Hernández Laos, para el caso de México, plantea similares dimensiones a las que han propuesto tanto Boltvinik y Lerner, pues dice, que esta de acuerdo con la propuesta de la II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, para quien la línea de pobreza incluye, una alimentación, dentro de sus pautas culturales, que satisfaga los requerimientos nutricionales.

Incluso debiendo contemplarse la forma en que preparan: sus alimentos, y desde luego la salud, y los servicios a los que se tiene acceso sean públicos y privado; la higiene en el hogar y en la persona; la calidad de la vivienda; la educación y la socialización; la información y la recreación cultural, o sea el tiempo de ocio; el vestido, transporte público, el correo, teléfono, la seguridad para obtener los satisfactores básicos, y los mecanismos familiares o sociales para enfrentar la enfermedad, incapacidad, desempleo³⁸, o sea la vulnerabilidad. Esta última palabra indica la incapacidad social e individual para enfrentar situaciones de maltrato o abandono.

Para Hernández Laos, en el estudio de la pobreza extrema, además de todo lo anterior, se necesita tomar en cuenta: "No sólo la canasta básica alimentaria, sino el costo del uso de los instrumentos y la energía para prepararlos, así como una estimación del uso de vivienda y de algunos bienes mínimos en educación y el cuidado de la salud no proporcionados por transferencias públicas"³⁹.

Como se apuntó hay indicadores que permanecen constantes en los investigadores, como es el caso de la alimentación, el ingreso, la salud, la vivienda, pero empiezan a presentarse los problemas, como anota Hernández

³⁶ Loc. cit.

³⁷ Loc. cit.

³⁸ Loc. cit.

³⁹ Loc. cit.

Laos, cuando se habla de estimación del uso de la vivienda y los bienes mínimos en educación y salud, pues que valores hay que darles, y aquí como se ha analizado los consensos son difíciles de alcanzar.

Vistas así las cosas, se puede sostener que la pobreza son condiciones objetivas y subjetivas que diferencian a un grupo de hogares e individuos, con respecto a otros, teniendo los primeros carencias de todo tipo y que son observables en su nivel de vida, alimentos, vivienda, vestido, salud, educación, pero la pobreza incluye también dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales e ideológicas.

Si ahora se observa el concepto vulnerabilidad⁴⁰, es indicativo de maltrato, y por supuesto indefensión en que se encuentran los niños, los jóvenes, las mujeres, los homosexuales y a los adultos que les impiden tener un nivel de vida para producir y reproducirse en condiciones que les permitan contar con las condiciones sociales para desarrollarse como seres productivos y plenos de creatividad.

Desde luego que la vulnerabilidad se puede presentar en familias y comunidades que vivan o no en la pobreza. Aquí interesa el segundo grupo. La vulnerabilidad se da tanto dentro del hogar como en el seno de la comunidad. Es una violación a los derechos de las personas sean ciudadanos o no.

Es necesario señalar que dentro de las anteriores dimensiones, pocas veces se observa el efecto que el deterioro ecológico tiene sobre los pobres. Se podrá decir que la contaminación del aire en las ciudades la padecen todos los sectores sociales, pero por ejemplo, en el campo, los jornaleros que incluso llevan a sus familias a trabajar en las actividades primarias, se ven inmersos en ambientes donde tienen que utilizar substancias que son lesivas para el cuerpo humano. Estos trabajadores por su condición de pobreza tienen que aceptar estos trabajos de alto riesgo para la salud. Las enfermedades ocasionadas por el uso de esos productos son muchas veces mortales. Ecología y pobreza es un tópico al que se le presta poca atención, salvo contados investigadores, como Alejandro Guevara, quien ha escrito:

Quienes viven en pobreza extrema están dispuestos a aceptar graves daños ambientales de corto y largo plazo para reducir sus gastos y obtener mayores ingresos. También deciden afrontar voluntariamente altos riesgos ambientales al decidir donde vivir o trabajar, por la misma razón. De hecho, el Informe sobre el Desarrollo Mundial [Banco Mundial de fecha 1990], indica

⁴⁰ Fuentes, Mario Luis, *La asistencia social en México*, Paideia, México, 1999, p. 329. El autor dice que el vulnerable es incapaz “para actuar en defensa propia, pocas veces dispone de los conocimientos, recursos, organizaciones y en algunos casos de las capacidades físicas e intelectivas necesarias. La vulnerabilidad es consecuencia de la organización social, es decir, de la organización del poder político de las instituciones, así como de la construcción y efectividad del derecho. La vulnerabilidad o desventaja muchas veces posibilita que otros individuos, sea por factores económicos, políticos culturales e idiosincráticos, dañen a las personas socialmente frágiles, quebrantando sus derechos o infringiendo sus espacios, intimidad y deseos”.

A su vez Brígida García Guzmán, en “Dinámica familiar, pobreza y calidad de vida: una perspectiva mexicana y latinoamericana”, anota que: “Las víctimas de la violencia doméstica son principalmente las mujeres, agredidas por los hombres, y en un segundo plano los hijos, agredidos por ambos padres” en *Familias y relaciones de género en México*, Beatriz Schumklas (coord.), Edamex, México, 1998, p. 71.

que una alta proporción de los pobres del mundo viven en zonas de riesgo ambiental⁴¹.

Un comentario más, la pobreza es tema de discusión entre especialistas tanto investigadores como funcionarios públicos estatales, organismos nacionales e internacionales, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, artistas, etcétera, pero una veta que no está suficientemente explorada es la relativa a cuál es la opinión, conducta y personalidad de aquellos a los que se consideran pobres⁴². Algunos proponen que debe investigarse las demandas de la población necesitada y la opinión sobre si quieren políticas públicas sociales o políticas sociales con programas universales o focalizados⁴³. Es claro que eso es importante, pero faltaría saber la opinión que tienen aquellos que son pobres, sobre su situación y si consideran que pueden con ayuda o sin ella, salir del círculo vicioso en el que se encuentran.

Es evidente que incluso dentro de los que reciben subsidios y servicios públicos debe haber aquellos que no lo necesitan, sean ayudas focalizadas o universales⁴⁴.

El aspecto anterior permitiría comprender inclusive porque unos individuos, grupos o familias por si solos rompen el círculo de la pobreza, mientras que, la gran mayoría se quedan encerrados en él.

Se sostiene en este trabajo que en el primer caso habrá que abandonar las políticas asistencialistas y condicionar la ayuda con programas que eleven el nivel educativo y cultural, además de la capacitación para el trabajo, haciendo que participen en la elaboración de los programas los habitantes que se encuentren en situación de pobreza: esta sería una política pública profunda.

En el segundo caso, la administración debe afinar sus programas para evitar la entrega de ayudas y apoyos a aquellos que no los necesitan.

⁴¹ Guevara Sanginés, Alejandro, *Pobreza y medio ambiente en México*, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Instituto Nacional de Ecología, Universidad Iberoamericana, México, 2005, p. 32.

Consultando la portada de Yahoo, apareció la siguiente noticia, *Un mexicano y una española, exponen los peligros que acechan al Ganges*, que trae la siguiente afirmación, de la investigación realizada por Miriam Ciscar e Yves Sadurni: "...Las aguas sagradas del Ganges y la supervivencia de quienes viven en su cuenca se ven acechados por otros peligros, entre los que destacan la privatización del agua y la contaminación". Su objetivo explícito fue: "...mostrar lo que ocurre en el mundo con uno de los recursos más vitales, como es el agua, y elegimos India porque aquí vive la mayoría de los pobres del planeta y los problemas no afectan igual a los pobres que a los ricos". Yahoo!. Noticias. 5/03/06.

⁴² En una ocasión platicaba en 1986, con un señor que hacía, cuando encontraba, todo tipo de trabajos. El y su esposa esperaban un nuevo hijo que se agregaría a su ya numerosa prole, 4 niños. Era evidente para mí que tenían carencias, sin embargo o no las notaban o no les daban importancia. A mi comentario de cuales eran sus expectativas con la llegada de su nuevo hijo, el hombre manifestaba alegría compartida por la esposa y señalaban muy optimistas que esperaban la sorpresa que les daría ver que tipo de torta traería, conseja popular que señala que un nuevo ser viene acompañado de parabienes.

Desde luego que ni por asomo se cuestionaban sobre si vivían en la pobreza, se les veía satisfechos. Por supuesto que es un caso y no se puede generalizar, pero cuantos de los considerados pobres, son felices aunque no tengan camisa.

⁴³ Díaz Cayeros, Alberto, "Validad política de la focalización de las políticas sociales: una perspectiva comparada" en *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*, Cordera, Rolando y Alicia Ziccardi (coordinadores), Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.

⁴⁴ Entre los programas existen aquellos que buscan el bienestar colectivo. Ibid., p. 48. Díaz Cayeros, por su parte, habla de políticas sociales con programas universales y focalizados.

La revisión teórica sobre la definición y medición de pobreza y la pobreza extrema, permite llegar a la siguiente definición, no sin antes señalar la deuda contraída con los autores revisados⁴⁵. Así la pobreza es la carencia que tienen los grupos y personas, comparativamente con otros, en educación, vivienda, salud, trabajo, salarios dignos, bienes y servicios públicos, así como tiempo libre para dedicarlo al ocio productivo y no como un simple consumidor de cultura chatarra⁴⁶. En tanto que pobreza extrema, además de lo anterior, es la falta de recursos tanto para comprar los mínimos alimentarios y el gasto para preparar los alimentos.

iii) El número de pobres.

Como se ha visto hay discrepancias para definir el concepto pobreza; igual sucede cuando se trata de determinar el número de pobres. Para ejemplificar pondremos el caso de América Latina. En las obras leídas generalmente se contabilizan los pobres tomando principalmente las cifras oficiales que los gobiernos de nuestro continente dan a conocer.

Así por ejemplo el trabajo realizado por Juan Carlos Feres y Arturo León, toma en cuenta los capítulos I y II de la Obra de la CEPAL y el PNUD (Proyecto Regional para la Superación de la pobreza). En dicha obra se hace acopio de la información que realizan las instituciones gubernamentales a través de encuestas en algunas ciudades y zonas rurales, sobre ingresos y egresos en los hogares; adquisición y tipo de alimentos, así como la cantidad y costos de los mismos.

A partir de los datos recabados se calcula el consumo de proteínas de origen animal y de otro tipo, grasas, cereales y legumbres, tanto en individuos como en los hogares. Los investigadores hicieron los ajustes necesarios tomando en cuenta incluso los hábitos culturales y la disponibilidad de alimentos. Sin embargo, solo hablan de los procedimientos y no hay datos en ese trabajo de lo más importante, cuantos pobres hubo en la década de los 80, en los 10 países escogidos (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela)⁴⁷.

En tanto que si hay cifras del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (PNUD), donde se señala que según el método de medición integrada, en 1986, había en América Latina 250 millones de personas (61%), en condiciones de pobreza; para 1990, sostienen en el PNUD, aproximadamente hay 270 millones (62%).

⁴⁵ Julio Boltvinik, señala que deben considerarse en pobreza extrema no sólo aquellos que no tienen para satisfacer sus necesidades alimenticias, sino contabilizar también los gastos que se requieren para preparar los alimentos.

⁴⁶ Se utiliza el término cultura chatarra como aquella que consumida, enajena y no permite el desarrollo de la persona en su respeto asimismo, a los otros y a la naturaleza.

⁴⁷ CEPAL-PNUD, "Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de la línea de pobreza" en *Comercio Exterior*, abril de 1992, vol. 42, núm. 4.

El método de medición integrada, incluye a los pobres crónicos, a los que están bajo la línea de pobreza y a aquellos que tienen necesidades básicas insatisfechas⁴⁸.

Las críticas que se le hacen al método anterior parecen procedentes, pues se considera pobres a determinados hogares e individuos cuando satisfacen sus necesidades alimentarias⁴⁹ pero cuyos ingresos son insuficientes para satisfacer necesidades esenciales de consumo corriente (línea de pobreza), y aquellos que no pueden satisfacer esas necesidades básicas se les denominan pobres crónicos, y esto es quizá lo más objetable. Además no definen que rubros habrá que considerar para determinar el consumo corriente y las necesidades básicas insatisfechas.

A pesar de lo anterior las cifras se apuntan porque son puntos de referencia. De que hay disparidades entre los investigadores para señalar el número de pobres en América Latina, lo demuestra los datos que proporciona Brígida García Guzmán, retomando a Pedro Sáinz, el cual calcula sobre citas de la CEPAL, que para 1989, los pobres eran 183 millones⁵⁰, muy lejos de los 250 y 270 millones, que calculó el PNUD para 1986 y 1990, respectivamente. Y por arriba de los 70 millones que reporta, para 1985, el Banco Mundial, que incluye a los extremadamente pobres y a los pobres⁵¹.

Alicia Ziccardi, reconoce que no hay cifras únicas para América Latina, incluso anota que para la CEPAL, en 1994, los pobres eran para 1994, 209.3 millones, “de los cuales 98.3 millones son indigentes. Un total de 135.4 millones vivía en zonas urbanas y 73.9 millones en el medio rural”⁵². Lo cual está lejos de las cifras, como hemos visto para años anteriores.

Lo anterior demuestra la disparidad de cifras tanto en los organismos internacionales como en los sectores académicos. Pero de que hay millones de pobres en América Latina, eso es innegable.

Así como hay discrepancias en las cifras en nuestro continente de habla hispana y portuguesa, en el caso de México sucede igual.

iv) La lucha contra la pobreza

Queda clara la complejidad que encierra tanto para aquellos que viven en la pobreza como para aquellos que no se encuentran actualmente en tales

⁴⁸ Los pobres crónicos tienen ingresos insuficientes para satisfacer necesidades esenciales de consumo corriente (línea de pobreza), y también al igual que aquellos que se contabilizan con ingresos que les deja con necesidades básicas insatisfechas, a los que hay que agregar aquellos que se encuentran bajo la línea de pobreza.

⁴⁹ Boltvinik, a tales conceptos les hace críticas, pues dice “muchos hogares no pobres por LP —y por tanto, con satisfacción de las necesidades alimentarias— sí lo son por el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), por lo que la satisfacción de aquella no supone necesariamente la de vivienda, educación, agua, etcétera”, véase Julio Boltvinik, *La evolución de la pobreza...*, op. cit., p. 13.

⁵⁰ García Guzmán, Brígida, *Dinámica familiar...*, Op. cit., p. 56.

⁵¹ Banco Mundial, loc. cit.

⁵² Ziccardi, Alicia, “Pobreza, territorio y políticas sociales” en *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, octubre - diciembre de 1999, año LXI, núm. 4, p. 111.

condiciones. De estos últimos no todos buscan que la solución de la pobreza pase por apoyar medidas que sean de buenas intenciones; en el pasado, dice Gertrude Himmelfarb, estas actitudes “tenían los peores efectos”⁵³. Esto es, resultaba peor el remedio que la enfermedad, como el hecho de hacer indolentes a los que se les otorga ayuda, así como desmovilizar, desradicalizar y dividir a quienes buscan mejoras individuales y de grupo fincadas en la solidaridad y que se resisten a las políticas asistencialistas, como se demostrará más adelante.

Para seguir abonando sobre la toma de posición en el aspecto filosófico, además de otros trabajos se han revisado lo mas a fondo los trabajos de Amartya K. Sen y John Rawls. Para el primero, el problema de la pobreza no debe verse sin considerar a la ética y a la justicia. El primer aspecto cae básicamente en el terreno de la filosofía y el segundo en el campo de la política y el derecho. No debe de entenderse que no hay puentes entre esos aspectos, existen, aunque algunos sostenga que en la política no privan criterios de carácter moral.

Sobre la pobreza hay una multiplicidad de organismos, instituciones, investigadores, organizaciones, etcétera que o la tienen como objeto de estudio, o bien tienen la intención de reducir y en algunos casos acabar con la miseria y marginación.

En la lucha contra la pobreza a menudo se encuentran explicaciones, con contenido filosófico, ideológico e incluso religiosos.

El estudio de los trabajos de Sen y Rawls, permitió también arribar a las siguientes preguntas, además de las arriba anotadas: ¿para qué se estudia la pobreza?; ¿es sólo para saber más sobre ella?; o bien, además de ello ¿es para encontrar soluciones?; ¿qué tiene que ver la posición de la sociedad, el gobierno, el mismo investigador con los valores que en ellos prevalecen?

Volviendo a la filosofía, que decir sobre lo siguiente: ¿el hombre es bueno o malo por naturaleza?; ¿es egoísta o es solidario con los demás?; ¿es oportunista o altruista?; ¿busca la igualdad o la desigualdad?. Estas mismas preguntas y otras, se pueden hacer para la sociedad en su conjunto y para el Estado.

Cada uno responderá ante la pobreza según su perspectiva ética. Incluso aquellos burócratas e investigadores que trabajan para el Estado, les interesa el problema de la pobreza para evitar que pueda convertirse en un problema explosivo.

La ética de los individuos, grupos, sociedad, está presente en el tema de la pobreza.

Volviendo a Sen y Rawls, ellos plantean soluciones racionales. El primero dice: “En positivo, argumento que una teoría de la justicia basada en la equidad ha de tratar profunda y directamente de las *libertades reales* de que gozan las distintas personas —personas que pueden tener objetivos diversos— para llevar vidas diferentes que es posible que tengan razones para valorar”⁵⁴. Habla de justicia, equidad y libertad, y en el caso de la última el planteamiento es sin lugar profundo pero hasta que punto se pueden alcanzar tales objetivos

⁵³ Himmelfarb, G, op.cit., p. 617

⁵⁴ Sen, K, Amartya, *Bienestar, justicia y mercado*, Paidós Ibérica, España, 1998, p. 110

Es posible encontrar una amplia gama de grados de libertad; mayor en un gran propietario o inversionista y reducida en un individuo en la pobreza o cercano a ella. Por ejemplo si un trabajador es expulsado del sector laboral formal tiene la libertad de vender su fuerza de trabajo, o bien morir de hambre si no encuentra comprador: su libertad es morir de hambre, o bien cometer actos ilícitos. No se diga de aquel cuya educación y experiencia son casi nulas. No puede haber equidad y justicia en tales condiciones en sociedades como en las que nos encontramos.

Para Sen, siguiendo a Pareto, en lo que denomina el teorema directo, no se logran “mejoras generales sin conflictos (juzgadas en términos de utilidades individuales) a partir de un equilibrio de mercado competitivo”⁵⁵. Parece que la justicia no sería imparcial. Se entiende que alguien o algunos tienen que perder y dado que, por ejemplo, los trabajadores y los pobres son los que menos poder tienen, más ahora con la globalización, deberán esperar que otros ganen para que después alcancen a participar de las mejoras generales. O, lo que es lo mismo se les pide, como siempre se hace, que por el momento se sacrifiquen, luego serán recompensados, pero esto en caso que llegue será cuando otros ya estén en otro nivel de vida. Será como siempre, el burro delante de la zanahoria.

No esta de acuerdo Sen con el planteamiento también de Pareto del teorema inverso, que acompaña al directo, pues ese dice pertenece a un <<manual del revolucionario>>, en sus palabras:

Si queremos utilizar el equilibrio de mercado competitivo para conseguir cualquier óptimo social, tenemos que disponer de la distribución inicial de recursos correcta y, dependiendo de cómo de equitativos sean nuestros objetivos, tal cosa podría exigir una reasignación total de las relaciones de propiedad de cualquier sistema de relaciones que hayamos heredado históricamente.⁵⁶

Efectivamente la experiencia indica por ejemplo en el caso de los países de Este Europeo, en la época del llamado socialismo real, que esos cambios no acabaron con la desigualdad y más aún se retrocedió a un avance que se logró en el capitalismo como es el de la libertad, pues el Estado redujo drásticamente a la sociedad y eso a pesar de que se sotuvo haber logrado la “reasignación total de las relaciones de producción”.

Para Sen, si no hay libertad en la distribución de los recursos, como consecuencia de la modificación del sistema de relaciones (entendemos de producción), no se garantiza, “ni siquiera el logro limitado de la eficiencia paretiana”⁵⁷. Pues afirma que nada más se debe aplicar el teorema directo ya que “garantiza tal cosa — asegura algo sólido aquí y ahora, aun cuando ese logro esté lejos de ser suficiente”⁵⁸. Se equivoca Sen pues ese equilibrio del mercado sólo existe momentaneamente, ocasionamente, pero además en el caso remoto de que fuera

⁵⁵ Ibid., p. 126

⁵⁶ Ibid., p. 127

⁵⁷ Loc.cit.

⁵⁸ Ibid., p. 128

permanente, el número de pobres en términos relativos y absolutos, siempre será una constante mientras exista depredación y dominio. Como antes hay gente que literalmente se muere de hambre, cuando ahora con los adelantos científicos y tecnológicos —aunque el desastre ecológico está muy próximo—, es tal el volumen de riqueza que se podría alimentar a la población en la pobreza, sin disminuir el consumo de los que no padecen esa situación.

Pero si se recoge el planteamiento de mantener la libertad, se estará en desacuerdo con Alexis de Tocqueville, que apunta que los pueblos democráticos: “...quieren la igualdad en la libertad, y si así no pueden obtenerla la quieren en la esclavitud”⁵⁹. Si hay esclavitud no puede haber igualdad. Sin embargo esto remite otra vez a la esencia del ser humano, ¿es egoísta hasta el grado tal de dejar morir de hambre a una persona y no hacer nada por ella?.

Pero visto así el problema, no se reduce sólo a voluntades, los hombres están sujetos a relaciones de producción, sociales, ideológicas, etcétera, que incluyen una percepción filosófica de la vida. Si existe pobreza la cual hasta ahora nunca se ha solucionado es porque seguirá subsistiendo mientras haya dominantes y dominados.

Las libertades, tienen que existir haciéndolas reales para todos, pero eso requiere un cambio en la naturaleza humana del que surja el hombre nuevo, y eso en general no existe; por el momento es una utopía.

John Rawls, sostuvo con Sen, importantísimos intercambios, en algunas cosas coincidían, en otros discrepaban. El primero pensaba que la: “justicia social ha de ser considerada como aquella que proporciona en primera instancia, una pauta con la cual evaluar los aspectos distributivos de la estructura básica de la sociedad”⁶⁰.

Presentes en su trabajo están términos como la racionalidad, la libertad, la benevolencia, la ética, la igualdad, el utilitarismo. Por ejemplo para él: “La justicia Social es el principio de prudencia racional aplicada a una concepción colectiva del bienestar del grupo”⁶¹. Para ello: “El problema de la distribución cae bajo el concepto de lo justo tal y como uno lo entiende intuitivamente, y por tanto, la teoría carece de una indefinición independiente del bien”⁶².

Como se ha sostenido aquí, el bien como categoría ética y el quehacer del individuo no son separados de su hacer político, económico, etcétera. Rawls, ve el principio racional de que un hombre incluso puede aceptar un sacrificio momentáneo para posteriormente obtener una ventaja mayor y esto también puede ser aplicado a la sociedad como un todo⁶³. Y aquí otra vez el problema de la distribución, sólo que a diferencia de Sen, el sacrificio sería colectivo y no sólo de unos cuantos. Las coincidencias con Sen es que posteriormente los beneficios serían para todos. El contenido económico de tales propuestas recuerda la

⁵⁹ Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 465

⁶⁰ Rawls, John, *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 22

⁶¹ *Ibid.*, p. 35

⁶² *Ibid.*, p. 36

⁶³ *Ibid.*, p. 35

presencia de Adam Smith, en el sentido de que toda maximización de esfuerzos persiguiendo un fin egoísta e individualista a la larga beneficia a todos.

Para Rawls, el individuo construyendo sus prioridades y deseos, es racional, por lo que sumando a todos los individuos y sus prioridades “muchas personas son fundidas en una sola”⁶⁴.

Esas reflexiones traen a la memoria a Hobbes, Rousseau, Locke. Por otra parte bajo ese esquema no habría pobreza ni desigualdad. Es difícil no suscribir tales planteamientos, pero al igual que con Sen, debe acotarse que son ideales, sólo posibles cuando la esencia del hombre se haya transformado: todos los individuos deberían responder a sólo elevados pensamientos y acciones.

Esos seres desde tiempos inmemorables han existido y seguirán existiendo, dando muestras fehacientes de su paso por la tierra, baste recordar algunos nombres: Espartaco, Rosa Luxemburgo, El Che Guevara. En el caso de México, Carmen Serdán, Zapata, Demetrio Vallejo. Es posible que como seres humanos hayan tenido errores, pero en su naturaleza abona más por la búsqueda del bienestar colectivo, aunque para ello ofrecieron incluso lo más valioso de un ser: su vida.

No nada más se trata de luchadores sociales y revolucionarios, también están poetas, científicos, cineastas, periodistas, etcétera, hombres y mujeres que imbuidos por esta filosofía de la vida buscan eliminar las injusticias, las desigualdades, la pobreza.

Prosiguiendo con este análisis luego de estas reflexiones que enriquecen el discurso, ha quedado escrito que la pobreza indica que los situados dentro de esta categoría tienen reducidas sus posibilidades para tener una vida que permita el desarrollo de las potencialidades humanas, mientras otros, se encuentran en una situación de uso e incluso abuso y despilfarro de los recursos que proporciona el planeta y el avance productivo de la sociedad mundial.

Bertha Lerner, en su documentado trabajo señala que el debate en torno a la pobreza, es amplio y con frecuencia hay posiciones encontradas. La CEPAL dice no sólo propone luchar contra la pobreza, en el campo de la salud, la educación básica, el control demográfico, si no además elaborar: “Diversas políticas sociales para contrarrestar los costos sociales del ajuste, las pérdidas de ingreso de diversos sectores sociales (burocracias, obreros calificados y campesinos sin tierra”⁶⁵.

Se opone Lerner a que nuestros países sólo pongan atención a la educación básica pues eso significa estar dentro de la óptica neoliberal que quiere mano de obra barata en la región. La Cepal no se aparta del contexto y por ello plantea que los esfuerzos para el combate a la pobreza deben ser concertados entre gobierno, iniciativa privada y organizaciones sociales⁶⁶.

En la opinión de Lerner está explícito el reconocimiento de la imposibilidad del Estado para como antaño hacerse cargo del problema de la pobreza, “la

⁶⁴ Ibid., p. 38

⁶⁵ Lerner, op. cit., p. 34.

⁶⁶ Ibid., p. 53.

verdadera debilidad del Estado se refleja en la diferencia existente entre su enorme capacidad para gastar y exigua capacidad para recaudar⁶⁷, pues ahora se tiene que buscar la participación del sector empresarial, pero éste sólo acudiría —en general a realizar esfuerzos contra la pobreza—, a ese llamado cuando de por medio vea que hay ganancias por lo menos iguales o más altas que la que obtiene invirtiendo en otros campos.

Para la Cepal, “la transformación productiva y la equidad”, la búsqueda del bienestar son los objetivos que se persiguen en el marco de la política neoliberal, impulsando en el campo y la ciudad, la construcción de viviendas, el fortalecimiento de la producción⁶⁸. Y, resulta ilustrativo que las recomendaciones de la Cepal, a decir de Bertha Lerner, implican “evitar la transnacionalización de la economía, no depositar ésta en manos extranjeras, propiciar la expansión de empresas en cada país y a nivel regional, así como impulsar la integración del continente”⁶⁹. Lo cual es un verdadero despropósito, visto que la tendencia que existe y se profundiza es lo contrario a este lineamiento.

Hay otras corrientes, institucionalmente subordinadas a la ONU, que proponen dentro de la postura neoliberal, en forma complementaria:

El impulso a la economía popular, a la economía informal, a las microempresas, el estímulo a las actividades que realizan los grupos populares por cuenta propia, en unidades económicas familiares o de tipo asociativo. En fin, una economía que tenga como ejes la participación de los pobres y de organizaciones no gubernamentales. Para esta corriente esta estrategia puede ser compatible con el apoyo hacia la mediana y pequeña empresa que propone la CEPAL⁷⁰.

En la propuesta se busca que América Latina tenga un desarrollo sin pobreza. Se plantea identificar y apoyar a las empresas competitivas pequeñas y medianas que son las que más mano de obra ocupan; estén situadas en el campo y/o en la ciudad. Se creará la Banca Popular para que: “apoye la economía popular, que conceda créditos pequeños y escalonados, de rápida amortización, que opere no con base en una burocracia sino teniendo como criterio el conocimientos del cliente y que emplee como intermediarios a los líderes de la comunidad”⁷¹. Bertha Lerner, considera que tales posiciones son utópicas pues las pequeñas empresas no cuentan con vías propias para ser más productivas y competitivas sobre todo dentro de un contexto neoliberal que se opone a la economía popular.

Además las condiciones en que se desenvuelven las pequeñas empresas en el campo y la ciudad, tienen el inconveniente de carecer de recursos propios como la tierra y la infraestructura idóneos para alcanzar la competitividad y elevar la productividad. Más aún las grandes empresas son las beneficiarias de subsidios y exenciones tributarias⁷².

⁶⁷ CEPAL, *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Chile, 1992, p. 26.

⁶⁸ Lerner, op. cit., p. 29.

⁶⁹ Ibid., pp. 36-37.

⁷⁰ Ibid., p. 38.

⁷¹ Ibid., p. 45.

⁷² Ibid., p. 47.

Cualquier otra propuesta que no ponga el acento en la necesidad de encontrar soluciones globales que se impongan a los Estados para hacer a un lado la política neoliberal —y esto significa cuestionar las bases estructurales del sistema capitalista sobre la producción y distribución de la riqueza que privilegia a las grandes empresas y al capital financiero—, sólo pueden dar soluciones paliativas al problema de la pobreza. Como problema teórico y práctico el reto para los pensadores, grupos sociales, organizaciones que abogan por la erradicación de la pobreza es enorme.

Campos de estudio de la pobreza

El estudio de la pobreza tiene múltiples campos. Se han hecho investigaciones por especialistas en el medio rural y en la ciudad. La pobreza familiar, en los niños y las niñas, en las mujeres, ancianos, adultos, trabajadores, discapacitados, homosexuales.

Se recoge en este trabajo los diagnósticos cualitativos y cuantitativos que han elaborado otros investigadores así como sus propuestas para resolver la pobreza, pero también estudio los planes y programas que aplica el gobierno Federal, en su combate a la pobreza, que me permitieron arribar a mis propias apreciaciones y soluciones.

Se abordará un tema que cerrará este marco teórico: la discusión sobre programas universalistas o focalizados, ya mencionados en páginas anteriores, pues están en el fondo de la discusión desde hace tiempo.

v) Programas universales y focalizados

A lo largo de las líneas que se han escrito se ha sostenido reiteradamente que en la atención a la pobreza, además de otras recomendaciones que en realidad modifican el comportamiento de los Estados, principales responsables son, con el cambio de paradigma en la acumulación de capital, los organismos financieros internacionales.

Bertha Lerner confirma que “los programas de focalización de la pobreza surgieron por iniciativa de instancias externas como Banco Mundial, instancias que llegan a subsidiar y supervisar tales programas”.

Sostiene que en el caso de nuestro continente son rechazados por los latinoamericanos por los efectos perjudiciales para la economía, y porque además colateralmente crean problemas políticos como prácticas clientelares y luchas por presupuesto entre las burocracias⁷³.

⁷³ Ibid., p. 96.

En páginas anteriores se ha señalado la diferencia entre los programas universalistas y los focalizados, en unos la población tiene una actitud pasiva y en otros, los focalizados, puede ser activa.

Alejandro Medina, dice: “La focalización es un instrumento de racionalización y permite conformar estrategias de atención a los grupos de mayores carencias”. En tanto que los programas universales “...tienen como objetivo principal `constituirse en el corazón de los cinturones de protección social´ buscando evitar que aquellos individuos u hogares cerca de padecer la pobreza, eviten hacerlo”⁷⁴. Desde este punto de vista los primeros son correctivos y los segundos preventivos.

Los programas focalizados se enfocan más a atender a aquellos que mayores carencias tienen, que se encuentran en la pobreza extrema. En tanto los universales atienden a las personas que presentan algunas carencias o bien están cerca de estar en tal situación.

Con los programas de focalización se priorizan las carencias y se puede definir a que rubro se deberá atender: “priorizar educación secundaria sobre la primaria o bien salud preventiva sobre curativa”⁷⁵. Como se verá en el caso de México, los gobiernos a partir de Carlos Salinas, hicieron priorizaciones. Progresista de Zedillo, atendía la educación, la salud y la alimentación de los más desvalidos.

Las ventajas de la focalización, como dice Medina Giopp, permiten elaborar “mapas de pobreza”, una vez que se identifican “aquellas zonas que poseen mayores grados de marginación”⁷⁶.

Los posibles efectos negativos de una errónea focalización geográfica, son el que un gobierno “provee a una zona marginada de un conjunto de bienes y/o servicios que constituyen la base de su estrategia de combate, seguramente existirá ineficiencias ya que, aunque un municipio sea muy marginado, es muy probable que algunas dimensiones no presente carencias o que éstas no sean tan graves”⁷⁷.

Otros posibles errores consisten en que para evitar que reciban apoyos aquellos individuos y familias cuyo nivel de vida: “...se encuentren por encima del umbral de pobreza, [...] exigiría sin duda, además de la focalización geográfica una focalización por atributos”⁷⁸. Esto significa que en una localidad, se requeriría censar, con indicadores precisos, a aquellos que verdaderamente necesitan entrar al programa focalizado.

Se ha encontrado también que tales programas ocasionan más perjuicios que beneficios. “Los individuos o familias que reciben bienes y/o servicios de un programa están en `peores´ condiciones que aquellos que, teniendo condiciones similares antes de la intervención del programa, no los recibieron. En síntesis,

⁷⁴ Medina, op.cit, p. 33

⁷⁵ Ibid., p. 32

⁷⁶ Loc.cit.

⁷⁷ Ibid., p. 33

⁷⁸ Loc.cit.

están haciendo daño a su población objetivo en vez de lograr beneficiarla”⁷⁹. Como ejemplo de ello, Medina Giopp, apunta:

Programas de complemento alimenticio a escolares que han provocado mayor desnutrición en escolares, afectando su rendimiento académico. La razón es que las madres en zonas rurales de alta marginación, como estrategia de sobre vivencia [sic] familiar, reparten los alimentos a los miembros de la familia, excluyendo a los escolarizados porque `ya comieron´ en la escuela. El resultado: los escolarizados reciben `complemento alimenticio´, su ingesta es menos a la mínima y a lo largo del tiempo profundizan su desnutrición⁸⁰

En el caso de México, en el capítulo V, se observa como el Programa Oportunidades, y otros, traen divisiones no sólo en el seno de la comunidad, sino también en el interior de las familias; no todos los hogares son beneficiados aún necesítandolo, lo que ocasiona envidias; en el seno de las familias, el dar recursos sólo a unos y no a otros también tiene el efecto de traer resentimientos.

En una revisión en el caso de México encontramos que los programas universales se utilizaron más en el pasado que en el presente y que los aprovecharon no sólo los pobres sino toda la población⁸¹. Su característica es que no hace discriminaciones, sean pobres o no, todos los pueden utilizarlos.

En cuanto a los focalizados, para estos específicamente se requieren una serie de requisitos que entre otros demuestren que se otorgarán a aquellos que verdad necesitan apoyo.

La política social para el combate a la pobreza se orienta en dos vías; una es asistencialista o de beneficencia⁸² y otra es de coparticipación. En las primeras es característica sobre todo del Estado benefactor, el paternalismo, como eje de la política social; básicamente se trata de políticas gubernamentales que contienen rasgos de populismo; el gobernante es dador de favores, la población agradece su bondad; en la segunda es a mi juicio dentro del Estado neoliberal, el rasgo dominante y es a diferencia del anterior la transformación del paternalismo para dar paso a formas de manejo mas refinadas; el gobernante aparece como un servidor que guía a la sociedad, basado en sus conocimientos y aptitudes de acuerdo a las necesidades que se imponen tanto internas como externas.

⁷⁹ Ibid., p. 30

⁸⁰ Loc.cit.

⁸¹ Véase la entrevista que hace Oscar Cuellar a Julio Boltvinik en *Sociológica*, “Perspectivas en el Estudio de la Pobreza” en *Sociológica*, UAM, 1995, año 10, núm. 29, p. 205.

⁸² El concepto beneficencia se usó, como profundizo mas adelante, en el pasado, incluida la época colonial y quizá hasta la terminación del régimen porfirista, ya con los gobiernos revolucionarios, la tendencia fue utilizar más bien el concepto asistencia. Aún hoy todavía un organismo público, la Lotería Nacional, se denomina para la asistencia pública. Revisando la obra de Mario Luis Fuentes, notamos que es con Lázaro Cárdenas que se sigue hablando de beneficencia, pero con este gobernante se crea la Secretaria de Asistencia Pública. “...no está inspirada ya en la práctica de una virtud colectiva y tiene por móvil la piedad, sino que está fundada en el cumplimiento de una obligación social que tiene a su cargo el Estado”. Fuentes, Mario Luis, *La asistencia social en México. Historia y perspectivas*, Paideia, México, 1999, pp. 111-115 y 194.

En el caso de México en el pasado, Mario Luis Fuentes señala que el ayudar a los pobres es tomada, en el régimen de Lázaro Cárdenas, como una responsabilidad del Estado y de hecho con él arranca el Estado benefactor⁸³. Sobre todo se crean programas universalistas. Llama la atención que la experiencia mexicana no es muy distinta al resto de los países de América Latina.

Si bien ya es responsabilidad del Estado con Cárdenas a mediados de la década de los treinta del siglo pasado, algunos anteceden a esta actitud en la década de los veinte (comprensible por la inestabilidad y lucha armada en México), otros lo hacen posteriormente, la amplitud y la población cubierta varía ampliamente de unos países a otros incluso en países como Brasil, se legitima en la constitución⁸⁴.

Para algunos los programas de atención a la pobreza no surgen por las presiones de los grupos, sino más bien como una actitud de los gobernantes para mantener el control político⁸⁵ y que las luchas sociales no traigan consigo la inestabilidad.

En el trabajo de James M. Malloy, se explica que los más favorecidos con las políticas sociales, son los grupos organizados y los denominados sectores medios, los primeros y mejor beneficiados son los trabajadores al servicio del Estado (burócratas) tanto de su sector central como paraestatal. Los militares en primer lugar, después los trabajadores que trabajan para los sectores exportadores y al último los obreros. Los excluidos son los trabajadores del campo y los informales⁸⁶.

Con respecto al Estado mexicano, al igual que en toda América Latina, los programas fueron esencialmente universalistas⁸⁷ que sin embargo son mejor aprovechados por los sectores referidos. Para los trabajadores del campo y los informales, la seguridad social tiene un efecto más bien marginal. Pero en México se procuraba más ampliamente antes que ahora que la alimentación estuviera asegurada para la mayoría de la población⁸⁸. Desde el 82, la orientación del gobierno mexicano es hacia programas focalizados.

⁸³ Loc. cit.

⁸⁴ “The larger more developed countries adopted first while the smaller less developed came most recently. The earliest adopter (Argentina, Brazil, Chile, Uruguay), had some programs in place by the end of the 1920s and thus antedate the United States by several years. Countries like Cuba, Ecuador, and Peru adopted in the 1930s and the rest of the region joined them from the 1940s to the 1960s. In general, the early and middle adopters were most influenced by the classic multiple fund systems common in the West after World War I, while the later adopters followed more unified models typical after World War II (Mesa - Lago 1989)”. Malloy, James, “Statecraft, social policy, and governance in Latin America” en *Working Paper Series*, The Helen Kellogg Institute, febrero de 1991, núm. 151, s/p.

⁸⁵ Loc. cit.

⁸⁶ Loc. cit.

⁸⁷ Julio Boltvinik contestó en una entrevista hecha por Oscar Cuellar lo siguiente: “Usualmente, las políticas sociales en América Latina y particularmente de educación primaria, fueron universalistas; se construyeron escuelas por todo el territorio y se ofrecieron y se abrieron sin requisito alguno de ingreso, es decir, que bastaba con que el niño tuviera la edad para que ingresara...no tenía que demostrar que era pobre, no tenía que demostrar nada” Cuellar, Oscar, “Perspectivas en el Estudio de la Pobreza” en *Sociológica*, UAM, 1995, año 10, núm. 29, p. 205.

⁸⁸ Ya desde Lázaro Cárdenas se va configurando un sistema que tiene como objetivo el garantizar el abasto alimentario, creándose en 1937, la Comisión Exportadora e Importadora Mexicana, la cual posteriormente, en 1941, se denominará Conasupo. Leal, Juan Felipe, *México: estado, burocracia y sindicatos*, El Caballito, México, 1976, p. 94-97.

Se puede decir que la orientación en el mundo en el combate a la pobreza, no hace a un lado los programas universales —son remanentes del Estado de bienestar o benefactor⁸⁹—, pero hoy se pone el acento en los programas focalizados solo que se restringen a los casos de extrema pobreza y cobran fuerza, como he escrito, al impulso de los organismos financieros internacionales. Los focalizados conllevan dentro de lo posible, el que el beneficiado, sea una colectividad o individuo, cumpla con ciertos requisitos y si se da el caso que aporten esfuerzo o dinero.

En general los programas universalizados son asistencialistas y algunos de los focalizados lo son y otros no.

Por ello acotar aún más el significado de asistencialistas es obligado. Asistencialista es el otorgar bienes o servicios a precios subsidiados o sin costo a aquellos que padecen carencias, que están en la pobreza, sin mediar ningún compromiso por parte de los reciben.

Los programas asistencialistas no son privativos de las entidades gubernamentales, sino que también los aplican organismos privados.

A los programas universales pueden acceder incluso aquellos que, como se verá más adelante con mayor amplitud, no necesitan esos apoyos, los denominados “gorrones”.

Los programas focalizados serán asistencialistas en la medida que se ubique a los que necesitan esos apoyos y solo a ellos se les otorgan sin mayor responsabilidad de su parte. No serán asistencialistas, si manejados como políticas públicas, intervienen en forma activa los necesitados, conjugando esfuerzos con recursos del Estado.

⁸⁹ Enrique Contreras, escribe que: “En un sentido económico original, el Estado de bienestar constituye la separación de las ortodoxias del mercado puro, la cual evoluciona hacia la desmercantilización a ciertas funciones o sectores...En su sentido moral, el Estado de bienestar promete una justicia más universal y ajena a la influencia de las clases sociales, así como la solidaridad del pueblo. Es un llamado a la esperanza dirigido a grupos sociales a los que se les pide sacrificios, en aras del bien común. Por eso el Estado de bienestar es una forma activa de construir una nación”, véase: “Reflexiones en torno a los retos que enfrentan actualmente los Estados de bienestar en el mundo”, en *Acta Sociológica, La política social*, UNAM, núm. 28-29, enero-agosto del 2000, p. 23. Pero el Estado de bienestar al empezar al disminuir su política social, ahora hay la mercantilización parcial de los bienes o servicios que el Estado ofrece a la sociedad, y a aquel sector que menos tiene. Dentro de la percepción que tiene la corriente idealista o estructural funcionalista, el Estado ve por el bien común, pero esto no es así. Antes de la globalización justamente lo que se quiere es consolidar a la nación, ahora marchamos en sentido contrario, minar al Estado y por ende a transformar a la nación, también debilitándola. El mercado mundial y la política neoliberal requiere que el individuo se vea en el aspecto económico, como consumidor de bienes y servicios, si tiene capacidad de compra de mercancías que vengan de cualquier parte del mundo. Este hecho sin lugar a dudas repercutirá, si es que no lo está haciendo ya en nuestra percepción de nuestros valores como nación.

CAPITULO II

CONTEXTO E INSTITUCIONES PÚBLICAS

i) Globalización y pobreza.

Luego de explicar la pobreza y hacer una semblanza del estado que guarda en México y América Latina, y además abordado el contenido de los conceptos, pobreza, miseria, etcétera,¹ se hace enseguida una breve reflexión sobre un tema que es motivo de amplios y profundos debates en los medios académicos, políticos y en la opinión pública. Incluso ha sido la causa de movilizaciones y protestas en casi todo el mundo al considerarla también como un factor en el incremento de la pobreza y la desigualdad, nos referimos a la globalización.

Se revisan en este apartado algunas de las teorías más acabadas sobre la globalización y el Estado, pues todo gobierno y su brazo operativo la administración, a partir de las exigencias de la primera operan cambios y en consecuencia deciden y actúan, también sobre el flagelo la pobreza.

La globalización repercute en las sociedades y en sus instituciones de todo tipo, políticas, sociales, económicas, etcétera. Por supuesto que esto implica que también el Estado —y con ello la actitud que asume ante la pobreza— acusará el impacto de tal proceso, de ahí el interés de tener una idea lo más acabada posible de la globalización.

De la globalización² a continuación se destacan sus rasgos económicos. Esta es la fase en que se encuentra actualmente el capitalismo a escala mundial que se caracteriza por integrar a mayor velocidad a las economías de los distintos países. Significativamente busca borrar las fronteras económicas que obstaculizan la libre circulación de bienes y servicios y principalmente del capital financiero.

¹ Carlos Marx distingue en toda investigación dos fases: una que le denomina propiamente investigación y otra que la define como la exposición de los resultados de la misma. En la fase de la investigación, él señala que se debe empezar en el mayor nivel de abstracción y generalidad por explicar el fenómeno estudiado, buscando los nexos profundos que subyacen en su desarrollo. Se trata de ir de lo abstracto a lo concreto y de éste, una vez que se ha ido a la realidad, regresar a un abstracto ya enriquecido. Asimismo de lo complejo a lo simple, de lo lógico a lo histórico y de este a lo lógico; de lo cualitativo a lo cuantitativo, de lo general a lo particular, etcétera. Sostenía que no se debe en primera instancia abordar el objeto concreto e históricamente determinado, sino hasta después que se tenga un esquema mental claro. Pero en la fase de la exposición, Marx se pronuncia por invertir los términos, esto es de lo simple a lo complejo, de lo concreto a lo abstracto y así sucesivamente, por eso en su magna obra *El Capital*, empieza por la mercancía. Véase su trabajo *Fundamentos de la crítica de la economía política*, Instituto del Libro, La Habana, 1970, p. 37 y ss.

² El término globalización, dice Florencio Rodil Urrego, fue acuñado por un especialista en marketing, Theodoro Levitt, en su artículo “The globalization of Markets”, que publicó en los inicios de los ochenta, en *Harvard Business Review*. El término se utilizó para referirse a las estrategias de las grandes corporaciones en su expansión en el mundo al cual miraron como un solo mercado. “Globalización: ¿quién gana y quién pierde”, en *Denarius*, Departamento de Economía, UAM, Iztapalapa, México, num., 6, agosto de 2002, p. 12. Esta palabra tiene un uso cada vez más frecuente y hoy forma parte del léxico sobre todo de políticos e investigadores. Se prefiere este término en mayor medida que mundialización, internacionalización, megatendencias.

Con la globalización como dice Robert Reich, en unos pocos años más ya se estará reflexionando sobre las economías nacionales; el capital argumenta, no tiene nacionalidad ni patria³. Desde sus inicios el capital no tiene patria solo intereses. Desde luego que cuando se requiere recurrir al patriotismo de los habitantes de una nación para que estos defiendan al sector empresarial, en los medios de comunicación, prensa, radio, tv., etcétera, se difunden proclamas que incluso exigen, si es el caso, el sacrificio de la vida de los que menos tienen.

La globalización es analizada como un proceso que permite liberar las potencialidades de las sociedades, así tomado tal presupuesto es imposible distinguir que en la realidad, una parte de la sociedad, la de menor tamaño, es la que puede aprovechar las nuevas oportunidades, ya sea que se trate de grandes, medianas o pequeñas empresas, así como trabajadores, principalmente aquellos cuya fortaleza radica en los conocimientos que poseen.

Pero para empresarios y trabajadores que son desplazados, así como un sector importante del resto de la población, sobre todo en países como el nuestro, los retos son imposibles de superar y más que liberalización de sus potencialidades, el proceso ahoga sus capacidades.

Dentro de esa óptica, cualquier medida tomada por los gobiernos de las naciones que tienda a limitar los movimientos del capital afectará a la óptima asignación de los recursos de todo tipo; la racionalidad en todos los planos es el eje central de ese proceso.

Las grandes empresas hoy en día se mueven siempre buscando las mejores condiciones, que en general van en detrimento de las naciones, pues exigen exenciones de impuestos, gobernabilidad, pagar salarios bajos, etcétera, si no consiguen lo anterior y si tienen posibilidades, luego de evaluar los costos de oportunidad, abandonan los países que no califican como confiables⁴

En esta línea de pensamiento se encuentran, entre otros, Arthur Andersen, Enrique Cabrero, Jordi Canals⁵.

En sentido contrario hay pensadores como Alonso Aguilar, Robert Skidelsky, y Víctor Flores Olea⁶, que destacan los rasgos sobresalientes en el aspecto económico pero también los efectos negativos sobre la población y la ecología.

³ Reich, Robert, "En el siglo XXI el poder económico no tendrá patria: Robert B. Reich" en *El Universal Gráfico*, 7/10/93.

⁴ Como dice Gilbert K. Chesterton, en su novela *El hombre que fue Jueves* (Losada, México, 1998, p. 154) al hablar de la facilidad con que los ricos abandonan sus propios países: "El pobre tiene profundas raíces en su tierra. El rico no: puede un buen día tomar el yate y marcharse hasta la Nueva Guinea".

⁵ Andersen, Arthur, *La privatización como alternativa*, Limusa, México, 1997. Cabrero Mendoza, Enrique, "Estudio introductorio a la obra de Barry Bozeman" en *La gestión pública: su situación actual*, FCE – CNCPA – UAT, México, 1998. Canals, Jordi, *La nueva economía global*, Deusto, España, 1993. De este último véase específicamente el capítulo 11.

Bertha Lerner, en su trabajo *Globalización, neoliberalismo y política social*, resume con claridad los puntos centrales de aquellos que ven como panacea a la globalización y a la política neoliberal que le acompaña. Ver Lerner, Bertha y Rosalba Casas, *Políticas Sociales de México en los 90*, Plaza y Valdés - FLACSO - UNAM, México, 1998, pp. 15-16.

⁶ Aguilar Monteverde, Alonso et al. "Crisis-globalización-alternativas", Nuestro Tiempo, México, 1996. Skidelsky, Robert, *El mundo después del comunismo*, Gernika, México, 1999. Flores Olea, Víctor y Abelardo Mariña Flores, "Crítica de la globalidad", FCE, México, 1999.

La globalización abre amplias posibilidades para la solución de los grandes problemas de la humanidad, desempleo, inseguridad social, desintegración familiar, pobreza, polución, deterioro de la naturaleza. Sin embargo a pesar de estar dadas esas condiciones, la tendencia dominante es la de agravar esa problemática social.

En el plano económico, la globalización permite, producir en cualquier lugar del planeta (casi se alcance el sueño de Adam Smith), donde haya las mejores ventajas comparativas o competitivas. La humanidad reduciría el desperdicio y se liberarían con mayor velocidad las fuerzas productivas.

Para los consumidores, en cierta medida, desde luego, esto es para aquellos cuyo ingreso les permite gozar de estas ventajas, pueden escoger aquellas mercancías de la más alta calidad y de menor precio.

Las desventajas para parte de los productores —aquellos que no han estado pendientes de los vertiginosos cambios y de sus retos, más aún que ocupaban comparativamente con otros mas mano de obra—, son la falta de competitividad y por lo tanto la amenaza de la quiebra y el salir del circuito productivo, como consecuencia.

Para los consumidores aquellos que no tienen empleo —o una ocupación estable y con una remuneración que por lo menos les proporcione los mínimos indispensables—, y dado que el proceso productivo expulsa mano de obra y no crea nuevos puestos de trabajo⁷, sino más bien reduce la plantilla laboral, aunque exista la enorme cantidad de bienes y servicios a precios accesibles, estos no pueden retirar del mercado buena parte de los satisfactores.

⁷ Reich, Robert, *El trabajo de las naciones hacia el capitalismo del siglo XXI*, Javier Vergara, Buenos Aires, 1993, p. 101. “De acuerdo con lo que revelan la mayoría de las estimaciones oficiales, las 500 principales compañías industriales de Estados Unidos no lograron crear un solo puesto nuevo entre 1975 y 1990; su participación en el empleo de mano de obra civil bajó del 17 por ciento a menos del 10 por ciento”.

Véase las siguientes notas periodísticas que contienen datos duros, aparecidas en *El Financiero* del 5 de noviembre de 2003, cuyos encabezados son: “Duplicaron los anuncios de despidos en EU durante octubre; en duda, la recuperación del mercado laboral” y “El buen desempeño de la economía estadounidense, apoyado en el consumo y la inversión privados”. En la primera se asienta: “Se duplicaron los anuncios de despidos en EU durante octubre; en duda, la recuperación del mercado laboral...Challenger, Gray & Christmas, firma de servicios laborales...informó que las reducciones anunciadas sumaron 171 mil 874 trabajadores [en octubre], 125 por ciento más que en septiembre, cuando fueron de 76 mil 506 despidos”; en la segunda: “La economía estadounidense creció 7.2 por ciento en términos reales, a tasa anualizada en el tercer trimestre del año, el repunte más fuerte desde el periodo enero-marzo de 1984, cuando avanzó 9.0 por ciento anual”.

Sin embargo, dos días después el Departamento de Trabajo de los EU, informó que descendieron las solicitudes de desempleo en la última semana de octubre, con lo cual habría concluido el largo periodo de debilidad: *Las solicitudes de beneficios por desempleo disminuyeron en 43 mil, hasta 348 mil al 1 de noviembre, desde 391 mil en la semana precedente*. “Descienden las solicitudes por desempleo en EU a mínimo de 34 meses; habría concluido el largo periodo de debilidad” en *El Financiero*, 7 de noviembre de 2003. Pensamos que los datos no oficiales son reales y que los que proporciona el Departamento del Trabajo, tiene mas bien el fin político de dar la impresión de que disminuye el desempleo.

Las dos primeras notas permiten confirmar que puede haber crecimiento pero sin que esto signifique la disminución del desempleo sino todo lo contrario. Confirmarían también lo que dice el citado Reich de que las grandes empresas no crean nuevos empleos. Con ello crece la producción con menor concurso del trabajador único creador de valor.

ii) El Consenso de Washington

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, a finales de los 70, y durante los 80, impulsaron una serie de medidas que partieron de los cambios en política económica impulsados por Margaret Thatcher en Inglaterra y Ronald Reagan en EU.

Previamente en Chile, a partir del ascenso del gobierno militar en 1973 de Augusto Pinochet, los economistas de la Universidad de Chicago conocidos como los “Chigago Boys”, habían ensayado en ese país los llamados ajustes estructurales, que en su esencia redujeron la participación del Estado en la economía, privatizaron empresas públicas, abrieron las fronteras al comercio internacional, consiguieron la disciplina fiscal, etcétera⁸.

En los días 6 y 7 de noviembre de 1989, se realizó en la ciudad de Washington, EU., una reunión entre funcionarios de ese país, del FMI, BM, BID y economistas de algunos países. El objetivo fue elaborar un documento que recogiera las experiencias de los ajustes estructurales. Estas se sintetizaron en 10 puntos.

- 1) establecer una disciplina fiscal;
- 2) priorizar el gasto público en educación y salud;
- 3) llevar a cabo una reforma tributaria;
- 4) establecer tasas de interés positivas determinadas por el mercado;
- 5) lograr tipos de cambio competitivos;
- 6) desarrollar políticas comerciales liberales;
- 7) una mayor apertura a la inversión extranjera;
- 8) privatizar las empresas públicas;
- 9) llevar a cabo una profunda desregulación; y
- 10) garantizar la propiedad privada⁹

Los efectos para América Latina del Consenso, fue considerarla una zona emergente y laboratorio de esas políticas de ajuste. De Chile se exportaron esas medidas a México y Argentina, luego se extendieron a Perú, Uruguay y posteriormente a Brasil. Sin embargo la población por debajo del índice de la pobreza aumentó de 120 millones en 1980 (41% de la población de América Latina) a 220 millones en 1999 (45%)¹⁰.

En 1998, el 18 de abril, en Santiago de Chile, se celebró la Segunda Cumbre de las Américas, cuyo temario abarcó no nada mas la economía, sino reformas y metas en “educación, reformas al sector financiero, judicial y público”¹¹. Los acuerdos de Washington, son pues una expresión de regulación de los cambios no sólo en

⁸ Larrain, Max *El Consenso de Washington: ¿gobernador de gobiernos.* <http://members.tripod.com/~propolco/4sem/washington.htm>. 28 de junio de 2005

⁹ Dallanegra Pedraza, Luis *El consenso de Washington de 1989.* <http://www.geocities.com/luisdallanegra/Amlat/conswash.htm>. 28 de junio de 2005

¹⁰ Le Monde diplomatique *El Consenso de Washington.* <http://www.monde-diplomatique.fr/cuaderno/plancolombia/consensowashington>. 28 de junio de 2005

¹¹ Dallanegra P. L. *El Consenso de...* Op.cit.

economía sino también en esferas tales como la educación, las políticas públicas y gubernamentales, en donde por supuesto se contempla el quehacer sobre la pobreza.

Con la globalización, al igual que lo que sucede en los planos nacionales, no es posible ninguna planificación a cargo de los Estados que quisieran atender los problemas nacionales y no apartarse de los dictados de los organismos financieros internacionales

Si bien no es posible la planificación en manos del Estado, los grandes conglomerados empresariales, si transitan por esa vía¹². De ahí la tendencia a la consolidación de oligopolios que a nivel mundial se observa actualmente.

La globalización como proceso impacta casi en forma determinante a las políticas económicas, las que son ejecutadas por las administraciones de todo el mundo¹³, y va acompañada de una concepción doctrinaria en la economía llamada neoliberal, que se distingue de la anterior (vigente luego de la segunda guerra mundial hasta 1980), por el rechazo tajante a la intervención del Estado en la economía — aunque algunos economistas consideran que más bien era la intervención de la economía en el Estado¹⁴—, así como tampoco se aceptan las medidas proteccionistas frente al exterior ni la ampliación del mercado con recursos públicos.

Las reformas del Estado obedecen fundamentalmente al giro que se da en la política económica, que además de lo señalado líneas arriba el Consenso de Washington, también obliga a la desregulación económica, así como a la reducción del déficit fiscal¹⁵, disminuyendo principalmente los recursos que se destinan para la atención de las demandas sociales y al apoyo a la pequeña y mediana empresa, más no así para favorecer a las grandes empresas, las cuales reciben el apoyo estatal¹⁶.

En abundancia, entre otras de las medidas que se toman es la reducción del sector público, tanto central como paraestatal; a nivel mundial es un hecho que la inmensa mayoría de los Estados se dieron a la tarea, no importando su desarrollo, de vender,

¹² Sin embargo la empresa, estas pueden estar produciendo con maximización u optimización, y por lo tanto controlando y planificando todas las fases productivas, incluso obteniendo un bien o servicio de la más alta calidad posible, una vez que se enfrentan al mercado, si se ha saturado la capacidad de éste, no tendrán la seguridad de vender su producción.

¹³ A esta conclusión llegué una vez que estudié trabajos como de Michel Crozier, *Cómo reformar al Estado*, México, FCE, 1995; del mismo autor también véase *Estado modesto, Estado moderno*, FCE, 1992. Además, entre otros. Dror, Yehezkel *Enfrentando el futuro*, FCE, México, 1993. Bernardo Kliksberg, *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, INAP-FCE, México, 1994.

¹⁴ Véase Castañeda, Roberto, “Los límites del capitalismo en México” en *Revista Trimestral ERA*, México, abril-junio, 1976.

¹⁵ Véase el trabajo de José Juan Sánchez González, con el que recibió el premio del INAP, en 1997, *Administración pública y reforma del Estado en México*, INAP, México, 1998, p. 70. En esa parte explica la relación entre la política neoliberal y la reforma del Estado.

¹⁶ En las novelas podemos encontrar referencias a los lazos estrechos entre la representación del Estado, o sea el gobierno, con el apoyo que otorga a las grandes empresas. En la novela de André Malraux (*La condición humana*, Millenium, Madrid, 1999, p. 237-241) se ve como se enlazan los apoyos políticos y económicos entre los intereses de empresas privadas francesas de ultramar y el Estado.

fusionar, liquidar, y transferir empresas públicas¹⁷, sobre todo aquellas que subsidiaban a los sectores de ingresos fijos —estos son aquellos que gastan lo que ganan, a diferencia de los capitalistas, considerados de ingresos variables, que ganan lo que gastan, para utilizar la idea original de Kalecki¹⁸—, mas no así a las que auxilian a las grandes corporaciones y a la banca¹⁹.

Con respecto al exterior, se anotó anteriormente que se abrieron, en países como los de América Latina, las fronteras casi indiscriminadamente al comercio exterior; en los países más desarrollados las prácticas proteccionistas no fueron hechas totalmente a un lado pero si se vieron reducidas.

Estas medidas se denominan cambios estructurales. Ideológicamente se manejan que son para beneficio de la sociedad en su conjunto pero realmente a quien benefician en primera instancia es a los grandes intereses económicos, no importando que se lesionen, o se benefician a otros sectores de la sociedad.

En este proceso de globalización, las reformas del Estado, se dan también con la participación en el caso de América Latina de organismos públicos internacionales, como ha quedado anotado en párrafos anteriores, quienes dictan la política económica a seguir a los gobiernos, llegándose a la firma de acuerdos que estos últimos se obligan a cumplir, entre otros, él seguir pagando puntualmente su deuda externa y reducir el déficit fiscal.

En la globalización y en la reforma del Estado, son las grandes empresas trasnacionales y nacionales, así como los grandes especuladores financieros, los que hoy, y cada vez será mayor su importancia, son los protagonistas de la historia.

iii) Neoliberalismo y pobreza

En el apartado que antecede, se han revisado los conceptos globalización y Estado, lo que ha permitido algunos juicios sobre la intervención del Estado en la economía. Enseguida se aportarán más elementos que permitan profundizar en las razones de los cambios que se han dado en el comportamiento entre economía y Estado.

¹⁷ Ruiz Dueñas, Jorge, *Empresa Pública. Elementos para el examen comparado*, FCE y SEMIP, México, 1988, p. 352 y ss.. Inostroza Fernández, Luis Alberto, *Las empresas públicas en América Latina y el Caribe*, Tesis doctoral, Facultad de Economía - UNAM, 1994, p. 10. Calderón Ortiz, Gilberto, *Las empresas públicas en el sexenio de Miguel de la Madrid*, Reporte de investigación, UAM-A, 1988.

¹⁸ *Economía y administración*, 3er. trimestre (No. Especial en homenaje a M. Kalecki.), No. 16, 1970, Chile (dir. José Valenzuela).

¹⁹ En este sentido en México, en los sexenios de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, por ejemplo, se creó el FOBAPROA (Fondo Bancario de Protección del Ahorro) en el gobierno del primero; y en el del segundo este se transforma en el IPAB (Instituto para la Protección del Ahorro). Ambos fideicomisos para algunos estudiosos entran en la categoría de empresas públicas (Carrillo Castro, Alejandro, *Las empresas públicas en México*, INAP, México, 1976; Ruiz Massieu, José Francisco, *La empresa pública: un estudio de derecho sobre México*, INAP, México, 1980, p. 233-239; García Ramírez, Sergio y Alejandro Carrillo Castro *Las empresas públicas en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1983) fueron creados para rescatar a los bancos con serios problemas financieros que ponían en riesgo al sistema bancario, convirtiendo sus pasivos (privados) en deuda pública; véase también López Obrador, Andrés Manuel *FOBAPROA: expediente abierto*, Grijalbo, México, 1999.

Si bien parece innecesario establecer la relación entre pobreza y los temas anteriores, no lo es tanto si presuponemos que los índices de aquellos que padecen hambre, falta de vivienda, trabajo, etcétera, se elevaron a raíz de la mayor integración de nuestro país en la globalización.

En la esfera del pensamiento económico hasta antes de la globalización y a partir de la década de los treinta pero sobre todo después de la segunda década del siglo XX, derivado del pensamiento keynesiano, dominó en casi todo el mundo capitalista la creciente intervención del Estado en la economía; pero a partir de los ochenta se ha pasado de esa variante en la concepción liberal²⁰ keynesiana a la llamada neoliberal. Por ello es necesario ver como con la primera la pobreza disminuye y con la segunda tiende a aumentar.

En un periodo que abarca desde los orígenes del capitalismo hasta la década de los 80, la corriente liberal en la economía²¹, explicaba las condiciones que requería el desarrollo del capitalismo en el desarrollo de las empresas y el papel del Estado.

De las iniciales posiciones de los clásicos, sobre todo de Adam Smith, (1723-1790), quien con respecto a la pobreza, sostenía que: “Ninguna sociedad puede ser floreciente y feliz, si la mayor parte de sus miembros son pobres y miserables”²², rechazaba toda injerencia del Estado en áreas donde el empresario privado competía con otros, buscando su beneficio personal produciendo bienes o servicios de mejor calidad y precio, con lo que conseguía contribuir al interés general y al desarrollo —donde el Estado debía sólo dedicarse a construir y mantener carreteras, puentes, etcétera, es decir infraestructura que facilite el comercio²³—, se pasa al Estado benefactor que se inicia con Bismarck, quien toma las primeras medidas para dar servicios de beneficencia social “antes de que estuvieran disponibles o tuvieran demanda popular”²⁴.

Pero tal política servía en el fondo a los propósitos del Estado, pues permitía el desarrollo del mercado interno, necesario en ese momento para el desarrollo del capitalismo alemán.

²⁰ La liberal es una corriente de pensamiento que en la política se expresa por posiciones que centran la atención en el papel del Estado, del individuo y del gobierno en el desarrollo de la sociedad. A diferencia de otras épocas, en el liberalismo ya no hay factores que impidan desde posiciones no racionales situar el comportamiento de estos tres factores, tales como la raza, la religión, el sexo, nacimiento, etcétera, para determinarle su papel y por lo tanto su status.

²¹ Se emplea el término liberal para ubicar al pensamiento que interpreta el desarrollo de la economía y que se empieza a utilizar en el siglo XIX, que pasa por tres etapas, la del liberalismo clásico de *laissez-faire*, la siguiente es la del liberalismo neokeynesiano y la del liberalismo actual o neoliberalismo. En su obra *Liberalismo social y reforma del Estado* (FCE – NAFIN, México, 1993, 1a edición, p. 15) René Villanueva dice que “cada uno de ellos ha correspondido a una conceptualización del Estado y su relación con el individuo y la sociedad”.

²² Smith, Adam, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, FCE, México, 1997, p. 77.

²³ *Ibid.*, p. 640.

²⁴ Bendick, Marc Jr. “Privatización de los servicios de bienestar social: una idea que hay que tomar en serio” en Sheila B. Kamerman y Alfred J. Kahn (compiladores) *La privatización y el Estado benefactor*, FCE, México, 1993, p. 116.

Será John Maynard Keynes (1883-1938), quien luego de la crisis de 29, sostuviera que:

El Estado tendrá que ejercer una influencia orientadora sobre la propensión a consumir, a través de su sistema de impuestos, fijando la tasa de interés y, quizá, por otros medios...[sugiere] el ensanchamiento de las funciones de gobierno, que supone la tarea de ajustar la propensión a consumir con el aliciente para invertir²⁵

Eran otros tiempos y otras necesidades del capitalismo cuando Keynes escribió lo anterior. Sin embargo el gasto público fue y lo sigue siendo, un factor importante en un país como EU, sobre todo el dedicado a incentivar la inversión en la industria armamentista.

Con los recursos que se gastan a nivel mundial para la producción de armas, se podría, ha calculado el propio FMI, reducir hasta en un 50% la pobreza en todo el mundo²⁶.

En este aspecto, disminuir los gastos militares, para todos aquellos que abogan por la reducción del tamaño del gobierno, tal propuesta no forma parte de sus preocupaciones teóricas.

El desarrollo del capitalismo requirió siempre que el Estado fuera adecuándose a sus necesidades. Pero no sólo el Estado sino que también las sociedades se fueron amoldando a tal sistema en todos los planos económico, político, social, cultural, e ideológico²⁷.

Una característica que siempre acompaña al capitalismo es la presencia de dos fases fundamentales: la crisis y la recuperación; Keynes le llama auge y depresión²⁸. Por eso el Estado se ve compelido a jugar un papel en esos procesos. La combinación de intereses políticos y económicos, necesitó, ante las crisis que siempre han acompañado al proceso, provocada por factores endógenos y exógenos a la economía, que el Estado interviniera²⁹.

Resulta obvio señalar que esta disquisición, permite entender que en estos ciclos, durante la crisis, cunde el desempleo y por lo tanto la pobreza; en el auge es claro que se reduce el número de pobres, pero nunca desaparece.

²⁵ Keynes, John M., *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, FCE, México, 1977, pp. 332-335.

²⁶ González Amador, Roberto "Incremento de 64 mil mdd en el gasto militar mundial desde el 11-9: FMI" en *La Jornada*, 09/01/04.

²⁷ Víctor Flores Olea y Abelardo Mariña Flores, escriben en *Crítica de la globalidad* (FCE, México, 1999, p. 35) que el capitalismo en su expansión requirió: "...una ampliación cultural e institucional que ha sido la 'marca' de la historia occidental de los últimos siglos. No sólo se trata de la integración económica sino, en buena medida, de la integración de modos de vida, costumbres, filosofías, tecnologías, etc., negando los anteriores y, dentro de lo posible, transformándolo a imagen y semejanza del nuevo sistema-mundo".

²⁸ Keynes, John M., op. cit., p. 286.

²⁹ "Todo esto es bastante comprensible una vez que se ha entendido el principio básico de que bajo el capitalismo monopolista, como han dicho dos campeones de la libre competencia, con cada avance del monopolio hacia un mayor poder económico y una aceptación social más general, el gobierno federal se vuelve más subordinado, más dependiente, más dispuesto a favorecerlo con privilegios y concesiones, protección y subsidio" Baran, Paul A. y Paul Sweezy, *El capital monopolista*, Siglo XXI, México, 1969, p. 57.

El Estado en cualquier momento del desarrollo del capitalismo tiene el don de la ubicuidad y sabe lo que tiene que hacer para no entorpecer la marcha de los negocios³⁰; apoya a los empresarios, pero no puede, a pesar de los esfuerzos que hace, evitar los colapsos³¹. Si bien antes de la globalización generalmente las crisis se mantenían en los ámbitos nacionales, posteriormente se van a dar a nivel mundial y, a pesar de los organismos financieros internacionales (FMI y BM), y el grupo de los siete, el resolver el eterno problema de crisis y recuperación queda sujeto al desempeño de las empresas privadas.

Las crisis antes de la globalización en los países que la padecieran, veían al mismo tiempo como aumentaba la pobreza; ahora en la globalización el número de pobres aumentó, y con la recuperación de la economía no hay variaciones substanciales que demuestren que se reduce.

En el pasado la lucha en el seno de liberalismo era entre los que pugnaban por reducir los impuestos y la presencia del Estado en la economía y aquellos que buscaban que éste aumentará las cargas fiscales y realizara obras y asistencia social; después de la Segunda Guerra Mundial, prevaleció en todo el mundo, la segunda alternativa³².

³⁰ Oscar Lange sostuvo (*Economía política*, FCE, México, 1974, pp. 155 y 157) que la racionalidad del sistema tiene su contraparte en la racionalidad de la empresa, así para alcanzar un fin privado, el del sector empresarial, el Estado toma medidas que no sirven para “la totalidad de la actividad económica de la sociedad. Esto se deriva de la propiedad privada de los medios de producción y de su consecuencia: el carácter anárquico del modo de producción capitalista” Para este autor, hay desperdicio y un síntoma también destacable lo “son las crisis económicas, las cuales resultan de que el principio de la racionalidad económica aplicado a la empresa capitalista tiene sólo un ámbito de aplicación limitado —privado— y de que su acción es antagónica”. De donde se desprende que la producción al interior de la empresa puede ser altamente racional, pero destinada a un mercado que si es anárquico, es por lo tanto irracional.

³¹ En la década de los 60, del siglo pasado, por ejemplo el Ministro Federal de Cooperación de la RFA, Walter Scheel, apuntaba que la ayuda pública debía dirigirse a crear infraestructura económica: presas, carreteras “debe preparar el terreno para prosperar a las inversiones privadas. Hace falta también dirigirse al establecimiento de una estructura social sana, sobre todo enseñanza, formación profesional, empresas piloto, hospitales, etc.” Boccara, Paul et. al., *Capital monopolista de estado* (Colección 70), Grijalbo, México, 1970, p. 53.

³² La intervención del estado en la economía, no debe pensarse que sólo es directa, sino que también es indirecta. En la época de Adam Smith, era claro que su propio país protegía de la competencia externa a sus productores. David Ricardo lo señala: “Si la importación hubiera sido libremente permitida y el trigo fuera barato, con el mismo capital en dinero habría empleado yo mucho más trabajo; también podría haber obtenido el mismo ingreso en dinero, y por lo tanto, por no permitir la importación libre, se nos priva de todas las mercancías que esta cantidad adicional de trabajo emplearía” Ricardo, David *II Notas a los principios de Economía Política de Malthus*, FCE, México, 1958, p. 143. Eso implica de suyo que el Estado, intervenía para proteger a sus productores de trigo capitalistas.

Pero no sólo en el comercio el Estado apoyaba el proceso de acumulación de capital en Inglaterra, sino que con respecto a la clase obrera los empresarios consiguen la prolongación de la jornada de trabajo. Marx, escribió: “Es, pues, natural, que la prolongación de la jornada de trabajo, que desde mediados del siglo XIV hasta finales del XVII el capital trata de imponer a los hombres con la ayuda del Estado, corresponda poco más o menos al límite del tiempo de trabajo que el Estado decreta e impone aquí y allá, en la segunda mitad del siglo XIX, para impedir la transformación de la sangre de los niños en capital. Lo que hoy, por ejemplo en Massachusetts, hasta hace muy poco el Estado más libre de América del Norte, se proclama como límite legal del tiempo de trabajo de los menores de 12 años, era en Inglaterra, a mediados del siglo XVII, la jornada de trabajo normal de vigorosos artesanos, de robustos peones agrícolas y de atléticos herreros”. Marx, Carlos, *El Capital* (tomo I), Cartago, Argentina, 1973, p. 271.

El capitalismo requiere siempre el apoyo del Estado, sea para salir de los problemas que se crean con las crisis o bien para aumentar la centralización y concentración del capital.

Las cosas cambian como se mostró anteriormente con la globalización de una intervención creciente, que sin embargo nunca sobrepasó los límites marcados por el capital, es decir aquellos en que la iniciativa viera en peligro su propia existencia, se pasa a un retiro parcial.

Este proceso es apoyado por un número mayor de pensadores que se dedican a legitimar el necesario adelgazamiento del Estado³³, calificándolo a éste de ineficaz e ineficiente, desconociendo que si esto es así se debe a razones estructurales, pues está respondiendo dentro de lo posible a las necesidades que demanda la empresa privada. Pocos estudiosos impulsores de estas ideas tienen en cuenta o hacen propuesta para resolver el problema de los pobres.

El Estado, se lo pida o no el capital —e incluso hay veces que parte de los empresarios se opone a la intervención pues le lesiona sus intereses—, está velando, interviniendo o disminuyendo su intervención, porque la ganancia privada no tenga problemas.

El Estado como representante universal del capital según sea la percepción que tengan los representantes políticos del mismo, se ven enfrentados a la disyuntiva de decidir las vías y mecanismos para apoyar el proceso de acumulación de capital.

Esto es lo central, si los gobernantes consideran que es necesario que el gobierno juegue un papel más promotor o más regulador; destinarán recursos públicos para el apoyo a las actividades de las empresas privadas y públicas, en el segundo su actividad se centrará mas en buscar regulaciones que consigan el mismo fin, incentivar la inversión³⁴. En el primer caso, además se incrementa el gasto social, con sus efectos positivos, pues habrá bienes y servicios para los que se encuentran en la pobreza, en el segundo caso, estos disminuirán

Se ha demostrado como el tema anterior es pertinente para el análisis de la pobreza, pues no es difícil pensar que el sistema con sus auges y depresiones afecte al empleo, a los ingresos, a la salud, en suma al nivel de vida.

En Massachusetts, los niños no debían trabajar por más de 10 horas diarias. Se legisla en tal sentido porque hay que proteger a la fuerza de trabajo que va a substituir a los obreros que son consumidos rápidamente. De esta forma se protegen en cierta medida a los retoños, pues el riesgo era de cortar la fruta antes de que madure.

En el caso de que se requiera la plantea Keynes, en su obra, *Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero* (FCE, México, 1971). Véanse sobre todo las notas finales.

³³ Véase el Estudio Introductorio de Enrique Cabrero Mendoza al trabajo de coordinación de Barry Bozeman *La gestión pública, su situación actual*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública - Universidad Autónoma de Tlaxcala y FCE, México, 1998. Desde luego los trabajos de Michel Crozier *Cómo reformar al Estado* (FCE, México, 1995) y *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio* (FCE, México, 1992). La lista es interminable, citamos también dentro de esta óptica por supuesto a Peter Drucker *Su visión sobre: la administración, la organización basada en la información. La economía. La sociedad* (Norma, Colombia, 1996).

³⁴ Villarreal, René, *Liberalismo social y reforma del Estado*, FCE – Nafin, México, 1993, p. 89. En esta página, Villarreal señala las diferencias en la intervención del Estado en la economía en tres países: EU, Japón e Inglaterra.

El empleo es quizá la variable más importante que determina el nivel de la pobreza. Si antes de la globalización alcanzar el pleno empleo — también presente en las preocupaciones de Keynes³⁵ —, era un objetivo de los Estados que en forma directa o indirecta propiciaban el elevarlo (sin que pudieran evitar a pesar de sus esfuerzos el desempleo), con la globalización ante los cambios que sufre el aparato del Estado, este problema se agrava más aún cuando la administración pública también al igual que la empresa privada reduce su planta laboral. Si bien se sigue hablando en los medios oficiales, empresariales y sindicales de aumentar las ofertas de trabajo, no hay esfuerzos reales para alcanzar tal objetivo.

Actualmente los capitalistas claman por crear más empleos con mejores retribuciones³⁶, pero en particular ellos hacen todo lo posible para producir más con menor concurso de la fuerza de trabajo. De este modo, si no hay empleos, porque se reduce la oferta en el sector público, y al sector privado le resulta incosteable emplear mas mano de obra, aquellos que quedan en el desempleo, son ya de suyo pobres algunos y otros en pobreza extrema.

El capitalismo en plena globalización, no tiene alternativas reales para reducir el desempleo. Se vuelven a presentar tendencias casi desaparecidas: salarios máximos; jornadas mínimas; y ahora en otro plano de desarrollo se hace a un lado el contar con salarios mínimos y jornadas máximas³⁷.

Una salida serian, las condiciones lo permiten, con políticas públicas internacionales que incluyeran a los trabajadores y a la mayoría de la población, que busque la reducción mundial de las jornadas de trabajo, con faenas por trabajador de uno o dos días, con ello crecería la población laboral, con lo cual no se afectaría la producción y productividad. Es posible que al principio disminuyera la ganancia al tener que pagar a más trabajadores, pero se compensaría al ampliarse el mercado, pues los asalariados al contar con liquidez se convertirían en consumidores.

Por supuesto que también el nivel de ingreso se tendría que elevar, pero actualmente con los salarios hacia la baja (a diferencia de la ganancia, apenas si les alcanzan a vastos sectores para sobrevivir. La pobreza en términos relativos por tales causas tiende a aumentar.

De este modo la globalización y su doctrina, acentúan los problemas siempre presentes desde sus inicios en el sistema capitalista y de cualquier otro donde la sociedad se haya escindido en dos clases: los propietarios de los medios de la riqueza y los no propietarios. Estos últimos sean trabajadores directos en la

³⁵ Éste escribió: “Los principales inconvenientes de la sociedad económica en que vivimos son su incapacidad para procurar la ocupación plena y su arbitraria y desigual distribución de la riqueza y los ingresos”. El problema sigue tan vigente como en la época en que escribió tal precepto. Véase Keynes, John M., op. cit., p. 328.

³⁶ En México, Héctor Rangel Domene señaló que las reformas estructurales no deben ser vistas como un capricho pues “son indispensables para crecer a tasas superiores del 5 por ciento, generar al menos el millón 200 mil empleos que se requieren anualmente y atraer los ojos de los inversionistas”; véase Becerril, Isabel, “Las reformas estructurales no son un capricho: sector privado” en *El Financiero*, 09/01/2004.

³⁷ Se instauró la jornada máxima y el salario mínimo por dos razones: debido a la lucha de los sindicatos y partidos de izquierda, por un lado, y por otro, los empresarios visionarios observaron que si introducían cambios tecnológicos y aceptaban e impulsaban esas medidas, eliminaban rivales que si eran más débiles que ellos económicamente hablando, no podrían reducir las jornadas ni pagar salarios mínimos.

creación de la riqueza o bien sean intelectuales, venden sus respectivas fuerzas en el mercado laboral.

iv) Estado y pobreza

Al analizar el tema de la globalización, como se observa se ha hecho referencia a los cambios que sufre el Estado en su intervención en la economía, en ese contexto. Según sea la concepción teórica que se tenga del Estado, permeará el análisis para precisar sus alcances y limitaciones en el combate a la pobreza³⁸. Más aún en el caso de incluso hacer recomendaciones para combatir la pobreza, siempre pertinentes en todo trabajo, se debe tener en cuenta las posibilidades y los obstáculos derivados tanto del propio desarrollo económico como de la actitud objetiva y subjetiva de los órganos institucionales.

Siguiendo con el análisis con del Estado, Kelsen, considera que es un error suponerlo como similar a un organismo biológico

Pero el Estado es un organismo perfecto en tanto que constituye un sistema perfecto, porque la idea de organismo no es otra cosa que la idea de sistema (Cohen)...El error [de la teoría organicista] radica en considerarlo organismo natural y no espiritual, en situarlo en el mismo plano que los restantes organismos biológicos³⁹.

El anterior lo ve como un organismo perfecto, como un sistema, particularmente no tengo desacuerdo. Estado no es un organismo biológico, sino un ente creado por los hombres.

Para los pensadores ajenos a la corriente del materialismo histórico dialéctico, el Estado contiene a individuos iguales entre sí, en tanto que para los que si se sitúan en la citada corriente, los individuos se hayan aglutinados en clases sociales, una de las cuales oprime a otra u otras clases. Hay coincidencias implícitas entre

³⁸ Véase la siguiente nota tomada de *Mercado y equidad*, de Rolando Cordera: “Hay un nuevo, incluso curioso reconocimiento internacional de la pobreza y los pobres. Y ello permite reintroducir la necesidad y legitimidad de una política social orgánica, que es impensable sin dosis significativas de recursos públicos destinados a fines colectivos. Avanzar en esta línea significa restablecer y rearticular las capacidades del Estado que aseguren el cumplimiento cabal de sus responsabilidades”. Ver Cordera, Rolando “Las políticas sociales de México en los años noventa” en Casas, Rosalba et. al., UNAM – FLACSO - Plaza y Valdés, México, 1998, p. 55. Este tipo de reflexiones no va al fondo de los problemas, se mantienen dentro de un análisis formal que no permite entender él porque antes el Estado mantenía una política social paliativa con mayores recursos y ahora estos se reducen. Si se habla de que el Estado debe responder a sus responsabilidades; sí el anterior autor claramente dijera que estas son en primer lugar asegurar las condiciones estructurales para que el proceso de acumulación de capital tenga los menores obstáculos posibles, incluso aliviando la pobreza en los parámetros que la hagan menos peligrosa, si estaría aportando reflexiones relevantes.

³⁹ Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, Editorial Nacional, México, 1973, p. 347.

ambas: el Estado aglutina a toda la población, la cual esta relacionada políticamente. Es una institución donde se toman decisiones que afectan a todos, donde hay poder y distribución del mismo. El Estado es una realidad intangible, organizadora, con gobierno y administración. Pero donde se empiezan a diferenciarse es sobre el papel que juega tal institución en la salvaguarda de los intereses de todos o, en primer lugar, de unos cuantos.

Para los no marxistas el objetivo del Estado es la defensa y el bienestar común. Incluso hay pensadores que sostienen que al concebirlo como una superestructura, como un reflejo de la situación entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción, así como un elemento de cohesión y al mismo tiempo de represión, contiene grandes contradicciones⁴⁰. Desafortunadamente no definen que es el Estado, y esa posición los deja a salvo de críticas que pudieran hacerse a esta posición que parece ecléctica.

Ciertamente, el Estado tiene su relativa autonomía de las fuerzas económicas y es una entidad que cohesiona a los individuos. Esa autonomía es relativa pues acusa la presión de capitalistas y trabajadores, así como del resto de la sociedad. En caso de resistencias sobre todo por parte de los dos últimos, el Estado para mantener la cohesión no duda en utilizar la fuerza. El Estado es una abstracción de la relación política⁴¹ entre los hombres, es una relación de dominación, no manifiesta ni declarada, pero una realidad⁴².

⁴⁰ Ernest Laclau sostiene que el marxismo considera al Estado como un epifenómeno, una superestructura que se levanta sobre la base económica y agrega que se le ve también como un elemento de cohesión social e instrumento de dominación. Esto para él es erróneo, sostiene pues el Estado tiene operatividad propia y no sólo es un mero reflejo; tampoco puede ser considerado un instrumento de cohesión y al mismo tiempo de represión. Véase su trabajo "Teorías marxistas del Estado: debates y perspectivas" en Lechner, Norbert (ed.), *Estado y política en América Latina*, Siglo XXI, México, 1981, pp. 26-27.

⁴¹ El término política significa una confrontación u oposición entre contrarios que discrepan sobre la toma de decisiones y acciones a emprender o emprendidas. Si tomamos lo que dice Michelangelo Bovero, la palabra misma encierra paradojas, pues "se presentan dos nociones de política que no son conciliables en una unidad: la política como conflicto o contraposición, y la política como orden o composición". Véase Bobbio, Norberto y Michelangelo Bovero, *Origen y fundamentos del poder político*, Grijalbo, México, 1985, p. 39. Pero también pensamos que además la política significa conciliación de intereses, consensos.

⁴² En la actualidad se hacen esfuerzos no tanto para definir al Estado, sino para encontrar las causas que originan las reformas actuales. Así por ejemplo Enrique Cabrero sostiene que el Estado benefactor se hace omnipresente, al ampliar su actividad en una realidad altamente compleja, y ello trae consigo que las estructuras gubernamentales en forma refleja crezcan en tamaño para enfrentar esa complejidad, lo que origina que la "la lógica de la acción gubernamental se hace, por lo tanto, difusa y confusa". Además no olvidemos, sostiene, que en buena parte de los países democráticos consolidados los actores políticos participan intensamente en su realidad política. A su vez en las oficinas públicas, hay disputa y contraposición por los espacios públicos y los recursos, siendo estos últimos más escasos dentro de un déficit provocado por la aplastante intervención estatal. En tal situación, sostiene el mismo autor, la crisis estatal se resuelve con el denominado Estado modesto o el Estado regulador.

En palabras del anterior: "Una vez que el Estado omnipresente entra en una profunda crisis de legitimidad [fines de los setenta]...se inicia nuevamente la reconfiguración del aparato estatal...lo público dejar de ser un monopolio estatal que recobra su esencia original: un espacio para el conjunto de individuos, agencias y agentes de una sociedad, dentro del cual las dependencias gubernamentales son sólo uno de los componentes"

Desde luego que sostener que el Estado fue omnipresente, hace suponer que era autónomo de los grupos sociales insertos en la sociedad, uno de los cuales detentaba el poder económico, pero no hay tal, no compartimos tal pensamiento pues difícilmente se puede encontrar una sociedad donde haya una independencia entre poder público y económico, como se desprende de lo que dice Cabrero. Ver Cabrero, Enrique, "Estudio

El Estado incluye a todos los individuos que tienen dentro del sistema, posición de subordinación o de superioridad; de donde se desprende que unos son dominantes o dominados, etcétera. Comparto lo que dice James M. Malloy: “Teóricamente, todos los ciudadanos somos iguales ante la ley”⁴³. Sólo si se establecieran políticas públicas incluyentes es posible acercarse a ese ideal.

El Estado históricamente ha pasado por distintas etapas, en su forma, mas no en su contenido, no es lo mismo el Estado en el esclavismo que en feudalismo, y éste es distinto al que existe en el capitalismo. En cada etapa hay incluso variantes. Actualmente hay todavía países cuyos gobernantes no son elegidos por la vía democrática; no hace muchos años en el Cono Sur, existían mayoritariamente gobiernos militares.

Un rasgo esencial que subyace en todo Estado, es que es una relación política de dominación; hay gobernantes y gobernados; hay dominantes y dominados. Aunque se reconozca la existencia de minorías, lo cierto es que formalmente se sostiene que todos los individuos son iguales, pero no se dice que hay la dominación de grupos reducidos sobre la mayor parte de la sociedad.

Los individuos en el Estado moderno, aquel que se establece plenamente con la consolidación del capitalismo, tienen libertad para elegir a su gobierno, pero en general las opciones que tienen son las de escoger entre aquellos que representan los intereses de las minorías, los cuales además cuentan con los recursos para desarrollar amplias campañas electorales donde prometen un gobierno y una administración neutral, imparcial e incluyente, abierta a todos, pero esto solo es en forma declarativa ya que saben que si llegan al poder otro será su papel, distante del que ofrecían en la contienda por ganar votos.

Los individuos son libres, desde el punto político, de elegir a su gobierno, pero no desde el punto económico; políticamente no tienen la posibilidad de influir substancialmente para la definición de las políticas más trascendentes⁴⁴. Cuando se trata de un sistema republicano hasta ahí termina su libertad, depositando su voto.

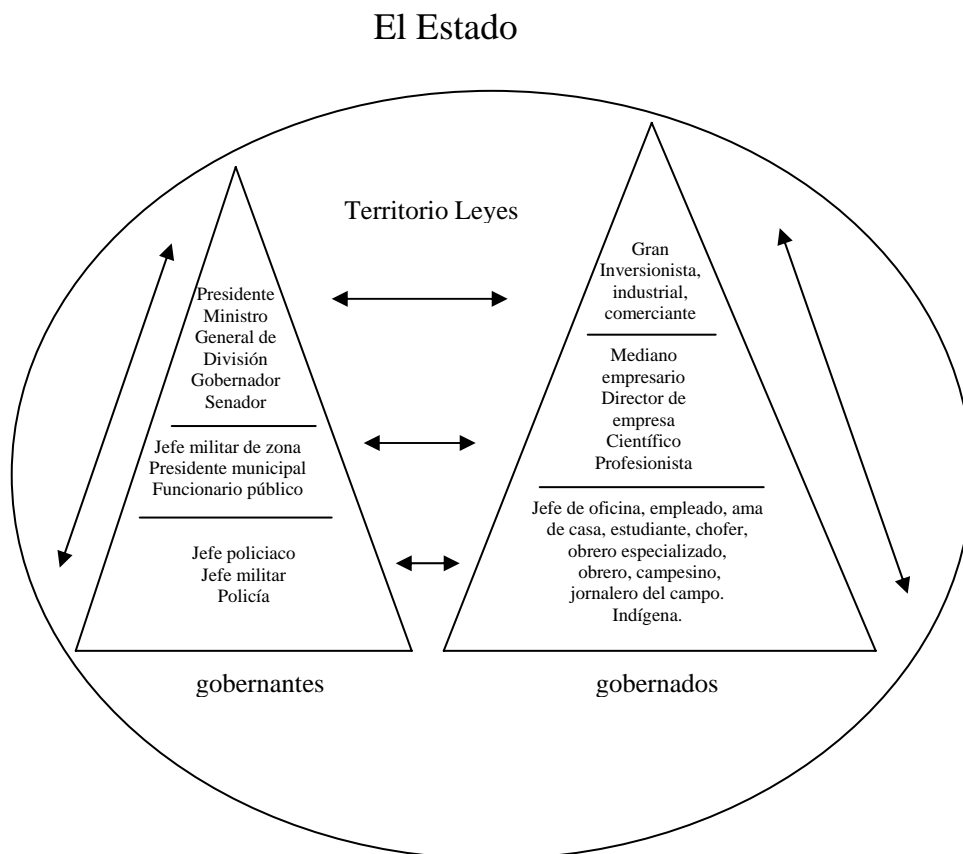
El Estado se presenta en la gráficamente elaborada para éste trabajo. La intención es mostrar como los pobres son la base de la pirámide de los gobernados y como se explica más adelante los que más obstáculos tienen para abandonar la pobreza, son aquellos que se enfrentan con barreras en educación, cultura, idioma (en el caso de México), les impiden salir del círculo de la marginación

introdutorio” en Bozeman Barry (coord.), *La gestión pública: su situación actual*, FCE, México, 1998, p. 20-21.

⁴³ Malloy, James M. “Statecraft, social policy, and governance in Latin America” en *Working Paper Series*, february 1991, No. 151, The Helen Kellogg Institute, USA

⁴⁴ Charles E. Linblom, sostiene que hay una “influencia exageradamente desproporcionada de los empresarios en las actividades electorales, y su capacidad para utilizar fondos de las compañías en fines políticos personales, no corresponden a la ideología democrática”. Linblom, Charles E., *Democracia y sistema de mercado*, FCE - CNCPyAP – UAH, México, 1999, p. 201. Si influyen en las campañas electorales, implica de suyo que van a tener también una enorme capacidad de negociación con el gobierno, imposible de alcanzar para el ciudadano común.

En la gráfica se observa que hay dos grupos: los gobernados y los gobernantes. Algunos individuos⁴⁵ siempre pertenecerán al grupo de los gobernados⁴⁶.



⁴⁵ Los individuos pueden organizarse dentro del Estado a partir de sus intereses comunes, sean laborales, territoriales, políticos, religiosos, étnicos, económicos, etcétera, y políticamente actuar como clases sociales, grupos de presión u otros.

⁴⁶ Las pirámides permiten entender que políticamente se trata de escalas de prestigio. Así un policía de crucero es una autoridad con funciones específicas y es representante del Estado con la calidad de gobernante. Esta facultado para evitar violaciones a las leyes y en el caso de que ocurra ello, remitir a un juez competente (otro tipo de gobernante), a aquel o aquellos que infrinjan la ley. La diferencia de prestigio y responsabilidad entre un policía y un presidente de la república o un primer ministro es clara.

Es obvio que no solamente tiene mas prestigio aquel que se encuentra arriba de los que ocupan un nivel inferior, si no que además tiene mayor responsabilidad

En el sistema capitalista que tiene su forma particular de Estado, desde siempre quien toma las decisiones trascendentes es el sector de gobernantes colocados en la cúspide de la pirámide, siempre en consonancia y consulta con los miembros prominentes del sector de los gobernados, es decir de aquellos que se encuentran también situados en lo mas alto.

En raras ocasiones podremos ver decisiones que no pasan por el consenso de la mayoría de los empresarios; La disputa sin embargo no es sobre las bases en que se levanta el sistema, sino sobre las distintas alternativas que permitan preservar o profundizar el sistema. Por ello no les importa el problema de la pobreza, y sólo le prestarán atención cuando la vean como negocio o porque se pone en riesgo sus intereses.

Es posible que existan diferencias y contradicciones entre los grupos arriba señalados, y entre gobierno y los intereses externos. El papel de los organismos internacionales financieros, así como el grupo de los 8 países más industrializados los lleva a reuniones periódicas donde generalmente impone a los países más débiles acuerdos sobre producción y comercio.

También entre los sectores dirigentes de la iniciativa privada o inversionistas hay contradicciones y luchas sobre la distribución de las ganancias. Esa lucha se torna en ocasiones violentas.

Al representarlo en esa forma, se aprecia que el Estado son todos los individuos que viven en un territorio, pero no todos son iguales, tal como opina Malloy, posición que se asume en esta tesis, sea en la vida social, económica, política, etcétera, aunque formalmente se sostiene lo contrario

Observando las fechas tanto horizontales como verticales se infiere que es posible con las primeras pasar (y retornar) de una pirámide a otra. Esto significa que en general no se pueden jugar papeles sociales simultáneamente, pues se confundirían los papeles del individuo de su vida pública y privada. O se actúa en una pero no en la otra al mismo tiempo.

A su vez las verticales indican tanto ascenso como descenso; dentro de cada una de las pirámides, los individuos pueden, dentro de una escala de prestigio aumentar o disminuir su importancia social.

En la actualidad a diferencia de otras sociedades divididas para ascender dentro de una pirámide no cuentan razones de carácter racista, religioso, u otras de carácter subjetivo u objetivo. En el mismo sentido no hay impedimentos de esa índole para pasar de la de gobernados a la de gobernantes.

Los pequeños espacios que existen en las líneas horizontales que se encuentran en el interior de las pirámides indican que si bien eso señala una barrera, ésta no está totalmente cerrada entre los estamentos de tal suerte que si bien la mayoría de los individuos de por vida permanecen en una misma situación social, algunos sin embargo pueden no sólo pasar al nivel superior, sino también descender.

En este orden de ideas ha quedado anotado que en el sistema capitalista, siempre ha sido una constante el que un sector de la población viva en la pobreza y por lo tanto con carencias tanto de orden objetivo como subjetivo.

Con la globalización, también es necesario reconocer, que si bien hay sectores de la población que no pertenecen a los grupos de los grandes empresarios o inversionistas, sean pequeños o medianos empresarios, o bien que vivan de la venta de su fuerza de trabajo, sean profesionistas, técnicos u obreros, se incorporan —en condiciones favorables con respecto a otros, mayor ingreso y responsabilidad, y por lo tanto prestigio—, al carro de la globalización.

Reconociendo esta fuerza incluyente de la globalización, también está presente el que, como ha quedado anotado apoyados en la información pertinente, cada vez se producen mas bienes y servicios con el menor concurso de asalariados, observándose entonces la tendencia opuesta, la exclusión. Que en cifras duras como se ha constatado es mayor de los que son beneficiados.

Eso significa que más amplios sectores se ven compelidos, si quieren sobrevivir a ingresar al sector informal de la economía —comerciantes, tragafuegos, vendedores ambulantes, rateros, prostitutas, etcétera⁴⁷—; lo que indica que la pobreza aumenta.

⁴⁷ Generalizando si bien la mayoría de los que se ubican en este sector viven al día y con frecuencia con apuros —teniendo dificultades incluso en momentos para siquiera obtener el ingreso que les permita comer los mínimos indispensables de una dieta balanceada—, existen otros dentro de este grupo que acumulan y se permiten incluso el derroche de la riqueza. Por ejemplo en algunos mercados sobre ruedas, hay personas que

Dentro de ese contexto, el Estado que antes en su papel de benefactor tomaba algunas medidas para paliar (que no resolver), el problema de la pobreza, hoy ante las obligaciones asumidas —con los capitalistas y organismos financieros internacionales—, como son entre otros la reducción del gasto público dedicado a los social, contribuye⁴⁸ también a agravar la situación pues a los ya pobres, se agregan aquellos que arrojados del circuito de la economía formal, caen en el círculo de la pobreza, del que difícilmente podrán salir.

v) Gobierno y pobreza

Con frecuencia se usa el término gobierno como sinónimo de Estado. Son dos cosas distintas, mientras el Estado, es una abstracción de la relación entre gobernantes y gobernados, el gobierno es la institución que concreta esas relaciones.

El gobierno a nombre del Estado, legisla, vigila, define, planea, ejecuta, etcétera, la política. Rebase este trabajo el analizar con detalle la división en tres poderes realizada por Montesquieu⁴⁹. El legislativo, elabora las leyes, el judicial vigila y

atendiendo un puesto, trabajan para otra persona, un comerciante que tiene varios sitios de venta. Éstos tienen camionetas, algunas de modelos recientes.

⁴⁸ Se ha proporcionado aquí bibliografía de investigadores y analistas situados en las antípodas del pensamiento, tanto de aquellos que hablan de la toma de medidas necesarias y por lo tanto razonables para que dentro de esa óptica el Estado se vuelva más eficaz y eficiente adelgazando su administración, como de aquellos que señalan que tales medidas corresponden a una institución política que se adecua a la globalización y al dictado de las grandes empresas, los organismos internacionales y en suma al desarrollo del capitalismo.

En el caso de México, recién el encargado del poder ejecutivo dio a conocer las cifras del personal de la administración pública que perderían el empleo. “Estamos proponiendo continuar reduciendo plazas en el gobierno federal; ya hemos reducido 150 mil plazas y vamos a seguir reduciendo” Carlos Fernández-Vega “México SA” en *La Jornada*, 05/12/03.

Ya a principios de año el propio presidente Vicente Fox, informó que serán 50 mil plazas las que se eliminarán. “Recortará el gobierno 50 mil plazas; vamos por más: Fox” en *El Financiero*, 09/01/04; Venegas, Juan Manuel, Fabiola Martínez y Carolina Gómez “Anuncia Fox la eliminación de 50 mil plazas de burócratas para este año” en *La Jornada*, 09/01/04.

Fabiola Martínez reporta que: “Este año se han cancelado 30 mil plazas en el gobierno federal, según sindicalistas”. En esta nota además se denuncia las violaciones a la Ley Federal del Trabajo, así como despidos injustificados. (*La Jornada*, 19/12/03). Pero difícilmente el Presidente Vicente fox reconocerá que sin embargo ha generado dentro de la administración un mayor número de plazas de alto nivel. Dávalos, Renato “*Sube hasta en 360% el número de mandos superiores este sexenio*” (*La Jornada*, 11/01/04). Tales funcionarios, como subsecretarios son personal que recibe sueldos, premios bonificaciones y prestaciones que han sido criticados por los analistas. Enrique Galván Ochoa en su columna “Dinero” (*La Jornada*, 19/12/03), compara lo que gana el Jefe de la Reserva Federal de Estados Unidos, Alan Greenspan, por cierto el que menos gana entre los del G-7, con lo que percibe un secretario de Estado Mexicano, mientras el primero gana 100 mil pesos al mes, un secretario gana 250 mil pesos. Es también notorio que dentro del plan de gastos del gobierno del presidente Vicente Fox, para gastos de los funcionarios de primer nivel en comidas, asesorías, honorarios, propuso gastar 6 mil millones. Los impuestos que pretendía lograr por iva a alimentos y medicinas, eran de un monto de 5 mil 62 millones. Enrique Méndez y Roberto Garduño “6 mil millones para comida y asesores, pide el gobierno” (*La Jornada*, 17/12/03).

⁴⁹ Montesquieu, Carlos Luis, *Del espíritu de las leyes*, Porrúa, México, 2000, p. 104.

sanciona la violación de las mismas en tanto que el ejecutivo⁵⁰, es el que desarrolla los planes y programas para el combate a la pobreza.

En otras palabras, en esa óptica el Estado es un bien al servicio de la sociedad, y se puede considerar por lo tanto que su combate a la pobreza es un fin y no un medio, pero por otra parte si se piensa que Estado y gobierno no son los representantes reales de los intereses de las mayorías⁵¹ se infiere que no sólo no resolverán el problema de la pobreza sino que serán ellos mismos el sostén de un proceso que tiende a incrementar tal situación⁵².

La aseveración de que el gobierno no representa a las mayorías debe ser sin embargo matizada, pues es un hecho que dentro del gobierno existen representantes de los más variados intereses, o bien forman parte de su planta laboral trabajadores de distinto origen social. Si se ve la composición del poder legislativo, de cualquier país se encuentra que hay representantes incluso de los trabajadores y de los sectores sociales de niveles socioeconómicos que dependen de su fuerza de trabajo, o bien se dedican a ocupaciones informales.

Difícilmente llegan a estos órdenes de gobierno individuos representativos de los pobres y cuando lo logran, es tan reducida su presencia frente a otros sectores sociales que poco pueden hacer para aliviar la pobreza.

Estos representantes siempre estarán en minoría con respecto a aquellos que defienden los intereses de los grandes empresarios.

El gobierno, determina el quehacer en esta materia y serán las distintas ramas administrativas las que se encargarán de elaborar los programas para tal fin, por

⁵⁰ Además de la división de poderes, encontramos también generalmente tres niveles de gobierno, federal, estatal, local o municipal. Los tres dentro de sus competencias también aplican medidas para resolver la pobreza.

⁵¹ En los tres poderes y en las tres divisiones de gobierno, en las sociedades modernas, sus integrantes tienen una composición social heterogénea; pueden encontrarse en una división muy esquemática, burócratas de distintos niveles, la tendencia reciente es que los que toman las decisiones más importantes se encuentran ligados a los sectores empresariales o financieros, algunos incluso son miembros prominentes de estos sectores, el resto son temporal o tradicionalmente empleados que no están ligados a las empresas privadas. El gobierno, en el caso del ejecutivo, podemos decir que descansa en dos grandes organizaciones la burocracia y el ejército; ambos tienen sus jerarquías y sus distintos niveles de responsabilidad.

⁵² Sobre el concepto gobierno, pero sobre todo los tipos de gobierno han merecido infinidad de trabajos. Duverger señala que al gobierno en una acepción se le toma como Estado, es decir “designa el conjunto de gobernantes de una nación”. Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, España, 1970, pp. 44-45. En igual sentido piensa Ralph Miliband: “Nada tiene de sorprendente que a menudo gobierno y Estado nos parezcan sinónimos. Pues el gobierno es el que habla en nombre del Estado” (*El Estado en la sociedad capitalista*, Siglo XXI, México, 1974, p. 50).

Dentro del pensamiento liberal hay tanto detractores del gobierno como decididos partidarios del mismo. El gobierno es visto por los primeros como un obstáculo cuando interviene en decisiones que ahogan las iniciativas privadas, cuando crece demasiado y tiene una posición omnipresente. Esta es la posición de Michel Crozier (*Cómo reformar al Estado y Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*, FCE, México, 1995 y 1992, respectivamente). Milton Friedman y Rose Friedman, *Libertad de elegir*, Grijalbo, México, 1980, Peter Drucker *Su visión sobre: la administración, la organización basada en la información. La economía. La sociedad*, Norma, Colombia, 1996. Ellos se han destacado por su oposición al crecimiento del gobierno y a la invasión de áreas privativas de la sociedad civil. En México podemos citar a Enrique Cabrero Mendoza, “Estudio introductorio” en Barry Bozeman, *La gestión pública, su situación actual*, FCE, México, 1998. pp. 20-21. Más adelante retomaremos a estos autores para el apartado sobre la intervención del Estado en la economía, titulado “De la corriente liberal a la neoliberal en la economía”.

eso se verá en este apartado como también la administración pública se considera como gobierno y al gobierno como administración.

La administración es un complejo articulado de estructuras, es una organización que gira en consonancia con los fines del gobierno y del Estado.

El gobierno es, la parte definitoria y operativa de la política. Para algunos se concreta en un conjunto de programas⁵³. Algunos de los cuales son para enfrentar las contingencias que genera la ingobernabilidad, producto de un contexto nacional e internacional que agudiza las contradicciones⁵⁴, entre otras la creciente desigualdad en la distribución de la riqueza.

Llama la atención de que investigadores que estudian la administración pública, con frecuencia no definen al gobierno⁵⁵. Hay otros que si bien no lo definen aceptan que de acuerdo a los reformadores se diga que el gobierno al transformarse busca “ponerse al servicio del interés público”⁵⁶.

Las decisiones políticas del Estado las toma el gobierno, quien las ejecuta es la administración pública. La relación entre gobierno y administración es compleja y desde luego no es mecánica.

El gobierno entonces es tanto un conjunto de programas, de procedimientos, así como de instituciones y de hombres que se encuentran dentro de ellas. De acuerdo al esquema sobre el Estado elaborado en este trabajo, se desprende que el gobierno, es también el conjunto de gobernantes en sus distintos niveles de importancia y responsabilidad.

vi) Gobernantes y gobernados

Gobernantes y gobernados se encuentran en un contexto cada vez más complejo y con alto grado de incertidumbre, como le gusta escribir a Kliksberg⁵⁷.

Este planteamiento de Kliksberg, deja la sensación de que no hay certeza alguna para todos los actores sociales, incluidos los inversionistas. Así todos los individuos y grupos sociales están a merced de un destino incierto, y es posible pensar que hay fuerzas ciegas sin ningún control. O en el mejor de los casos hay, retomando la

⁵³ Rose, Peter, *El gran gobierno*, INAP-FCE, México, 1998, p. 64.

⁵⁴ Los grandes novelistas son con frecuencia mucho mas claros que muchos teóricos que hablan sobre los fines del gobierno. Por ejemplo Gilbert K. Chesterton en su novela “El hombre que fue Jueves”, pone en boca de uno de sus personajes la siguiente frase: “El único y magno crimen del gobierno está en el hecho de que gobierne. El pecado imperdonable del poder supremo está en que es supremo” (Losada, México, 1998, p. 214)

⁵⁵ Harmon, Michael y Richard T. Mayer, *Teoría de la organización para la administración pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y FCE, México, 1999. Heady, Ferrel, *Administración pública: una perspectiva comparada*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y FCE, México, 2000. Bozeman, Barry (coordinador) *La gestión pública: su situación actual*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública - Universidad Autónoma de Tlaxcala y FCE, México, 1998.

⁵⁶ Barzelay, Michael, *Atravesando la burocracia: Una nueva perspectiva de la administración pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y FCE, México, 1998, p. 176.

⁵⁷ Kliksberg, Bernardo, *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, INAP-FCE, México, 1994, p. 19.

idea de Adam Smith, una mano invisible que regula todo y de la cual es imposible conocer como lo hace.

Ante esa incertidumbre los gobiernos actúan; los expertos de las Naciones Unidas— la cual difícilmente puede considerarse como contestaria del actual orden vigentes—, escriben,:

La globalización de la economía crea mercados globales, ordena la producción global e incrementa el comercio y los flujos financieros a través de las fronteras nacionales. La respuesta a esos procesos son los esfuerzos que modifican los regímenes regulatorios nacionales y la creación de los regímenes regional y global de gobierno económico (gobierno entre el estado nación, gobernación global sin un gobierno global). El manejo de la globalización económica de este modo requiere esfuerzos nacionales e internacionales⁵⁸

La economía globalizada aparece así como el causante de los cambios que ocurren; y en el caso que interesa centralmente, la creciente pobreza, el gobierno, busca reducir esa incertidumbre para la clase empresarial y escasamente lo hace para el resto de los gobernados.

Según la ONU, los gobernantes anteriormente en forma coercitiva, imponían en los espacios nacionales las políticas sobre impuestos, gastos y regulaciones; los gobernados no eran consultados sobre los pasos que estaban siguiendo sus administraciones públicas.

Con la globalización, ese papel se ha transformado y ahora los gobernantes, en el parecer de la anterior institución, operan casi como correas de transmisión de la economía global.

Ante la ausencia de un Estado global; y por tanto un gobierno universal (esto es un gobierno global), se establece el gobierno de la economía global que impone los marcos regulatorios para normar la conducta de los Estados y las organizaciones dentro de ellos, basado en acuerdos entre gobernantes.

Las organizaciones económicas internacionales deciden los pasos que deben seguir las administraciones (“International economic organization administer the regimes”).⁵⁹

En ese mismo texto también se asienta que eso contribuye a reducir la anarquía, pues el sistema de la economía, de este modo incrementa la estabilidad y la predictibilidad⁶⁰. Lo cual desmiente la afirmación de Kliksberg, pues si se controla la anarquía y hay predictibilidad, no existe la incertidumbre, o, en el peor de los casos se reduce hasta hacerla controlable.

Los gobernados, aquellos que viven de su salario o de sus ganancias como pequeños o medianos empresarios, son objeto de la historia, pues los verdaderos agentes como se anotó cuando se analizó la globalización, son las grandes

⁵⁸ Naciones Unidas, “Globalization and economic governance” (reporte preparado por el Secretariado) en <http://www.un.org/esa/governance/experts/docs/globalgov>, 23/03/2000.

⁵⁹ Loc. cit.

⁶⁰ Loc. cit.

empresas transnacionales y los especuladores financieros⁶¹, quienes impulsan a sus gobiernos a ser, si es necesario, sus representantes⁶². Los organismos internacionales financieros están al frente de estos esfuerzos al igual que los gobernantes de los países más desarrollados.

El control del aparato del Estado, esto es el gobierno, en algunos de los países más avanzados y en algunos que se sitúan en niveles como los de América Latina, no es infrecuente que esté en manos de los propios empresarios o sus exempleados los que aprovechando los cauces democráticos arriben al poder a través de procesos electorales, con la participación de todos aquellos que se ubican en las pirámides de los gobernados y de los gobernantes.

Los gobernados, trabajadores y pequeños y medianos empresarios, difícilmente alcanzarán el control del aparato del Estado. Si esto llegara a darse, el margen de maniobra para una política distributiva que tendiera a reducir los niveles de pobreza sería reducido: poco es lo que se puede hacer dentro del sistema.

Con el sufragio se expresa también el nivel de democratización de un país y no importando el escalón en que se encuentren, todo mundo a determinada edad tiene el derecho a elegir, se dice libremente, a sus gobernantes.

⁶¹ George Soros apunta que “Una vez que se ha conseguido una planta productiva es difícil trasladarla. Por cierto, las grandes compañías multinacionales disfrutaban de flexibilidad en la fijación de precios de transferencia y pueden ejercer presión en el momento en que toman decisiones de inversión, pero su flexibilidad no es comparable con la libertad de elección de que disfrutaban los inversores de cartera internacionales. La variedad de oportunidades disponibles se ve reforzada también por el hecho de estar en el centro de la economía global en vez de en la periferia”. Véase Soros, George, *La crisis del capitalismo global*, Plaza y Janés, México, 1999, p. 138.

⁶² Ya anoté en otro trabajo como el Jefe de Estado de un país de Europa oriental se sorprendió como el presidente francés Jacques Chirac en la entrevista que tuvieron se dedicó a favorecer en la privatización del país que visitaba a un inversionista francés. Véase Calderón Ortiz, Gilberto, *Estado, gobernabilidad y administración pública*, Gernika, México, 2002.

También pueden verse el libro de Peter Drucker, *Su visión sobre: la administración*, Norma, Colombia, 1996. En la página 55, Drucker, anota como Georges Pompidou fue admitido como socio en el grupo financiero francés de la familia Rothschilds y posteriormente fue el presidente sucesor de Charles de Gaulle. Y páginas más adelante escribe como un destacado ejecutivo Charles E. Wilson, fue presidente y director ejecutivo de General Motors, y después se convirtió en el Secretario de Defensa en la administración del presidente Dwight Eisenhower. Wilson fue el que afirmó que lo que era bueno para los EU, era bueno para la General Motors. Estos casos son de un pasado remoto, pero en EU y en México se puede constatar actualmente como los empresarios ocupan cargos que van desde las presidencias de sus países y Secretarías de Estado. Así el presidente Vicente Fox, fue empresario de una refresquera internacional, y es un agricultor. En tanto que el presidente George Bush, tiene intereses en la industria petrolera de su país. Este último ha nombrado a Stephen Friedman, expresidente de Goldman Sachs, como nuevo coordinador de política económica de su gobierno (“Avanza Wall Street en la Casa Blanca” en *La Jornada*, 13/12/2002). En tanto que para encargado del Tesoro de EU, Bush, nombró a John Snow, presidente y director de la empresa de transporte ferroviaria CSX. En Brasil, el recién electo presidente Luiz Inacio Lula da Silva, nombró como presidente del Banco Central a Henrique Meirelles, quién había sido presidente del Bank of Boston. Designación que fue interpretada como presión del FMI para dar confianza a los inversionistas. (“Ex director del Bank Boston al Banco Central de Brasil” en *La Jornada*, 13/12/2002). En Argentina, ante la aguda crisis y la presión de los organismos internacionales, el presidente Eduardo Duhalde nombró a Alfonso Prat Gay, quién fue asesor del Banco JP Morgan, como presidente del Banco Central. (“Alfonso Prat, al Banco Central de Argentina” en *El Financiero*, 10/12/2002). Como se ve se busca hombres experimentados en el sector privado, y en el caso de Brasil y Argentina, tienen que resolver los graves problemas que seguramente pondrá a salvo en primer lugar los riesgos de los inversionistas extranjeros, y más puntualmente norteamericanos.

Nuevamente parece oportuno referirse a Amartya Sen, quien considera que: “La participación política es extremadamente importante para el desarrollo mismo”⁶³. De acuerdo, siempre y cuando, como dice el Sen, se consoliden esos valores que se orientan hacia el desarrollo, concepto que indica la redistribución de la riqueza. Pero lo que predomina en el mundo es justamente lo contrario: la concentración del ingreso en unos cuantos. Cuba y Suecia, por ejemplo, y no sin problemas, son algunas excepciones.

Pero la democratización no garantiza el desarrollo y la disminución de la pobreza, dada esa carencia de valores de las que habla Sen —sólo se aumenta el ingreso de los asalariados cuando se puede conseguir una mayor acumulación—, pues el sistema capitalista en la globalización gracias al abatimiento de las percepciones de aquellos que venden su fuerza de trabajo, aumenta la riqueza de los empresarios e inversionistas. Hace más ricos a los ricos y más pobres a los pobres. El gobernante utiliza a la democracia (y a aquel que aspira a serlo hace lo mismo), para acceder al poder. Promete, para ser elegido, a las mayorías combatir la desigualdad y reducir la miseria. Una vez en el poder con sus acciones desmienten sus palabras e incluso legitima sus acciones, con el argumento de que está combatiendo las carencias.

El mismo Sen reconoce que Corea elevó el nivel de vida de la población, y luego de un desarrollo impresionante, con la crisis que sacudió al sudeste asiático, se demostró e “hicieron manifiestas algunas de las penalidades de no contar con un sistema político democrático plenamente funcional”⁶⁴. Esto significa que el desarrollo se consiguió con una democracia con fallas. Pero a diferencia de Sen es necesario considerar que el impacto de ésta en la crisis es menor pues con regímenes democráticos o no, el desequilibrio golpea a todas las economías entre más integradas estén económicamente hablando, salvo excepciones donde el Estado más que debilitarse se ha fortalecido y con él sus empresarios.

Por supuesto que el empresario si aspira y llega a ser gobernante, difícilmente va a perder su visión de no favorecer sus propios intereses y el de las agrupaciones e individuos con los que comparte vocación empresarial, y en detrimento de aquellos que sirven como fuerza de trabajo al sector de ingresos variables.

Los gobernados de los sectores inferiores como un conjunto deciden periódicamente en quien depositan sus preferencias para que ejerza las funciones de gobierno, que se orientan a mantener o profundizar al sistema, el cual por cierto no les es favorable.

vii) Administración Pública

⁶³ Sen, Amartya “¿Cómo importa la cultura en el desarrollo?”, en *Letras Libres*, 2004, noviembre, p.3. <https://www.letraslibres.com/interna.php?num=71&sec=3&art=9972>. Consultada 22/08/05

⁶⁴ *Ibid.*, p. 6

Gobierno y administración son dos instancias institucionales⁶⁵ distintas, pero estrechamente relacionadas. En ambas hay responsabilidades y corresponsabilidades. La administración dice Gladden, históricamente no importa el tipo de gobiernos, ha servido desde siempre al Estado. Era determinada y lo sigue estando por la forma que adoptara el gobierno, sujeta al espacio y al tiempo “además de las actividades ejecutivas normales ello incluía funciones de naturaleza religiosa, militar, legislativa y judicial”⁶⁶.

Esas fueron las tareas iniciales⁶⁷, que surgen una vez que los hombres se enfrentan a la tarea de explicarse así mismos y a interrogantes tales como la preservación del grupo frente a la naturaleza y ante otros, así como para resolver el problema de quienes trabajaran para conseguir la alimentación y como debía distribuirse: la necesidad de organizarse en gobiernos incipientes era clara.

En igual sentido que Gladden, sobre la relación entre gobierno y administración, Ferrel Heady ha escrito: “La administración pública, como un aspecto de la actividad gubernamental, existe desde que los sistemas políticos funcionan y tratan de alcanzar los objetivos programáticos fijados por los que toman las decisiones políticas”⁶⁸.

Si bien la administración sigue la política determinada por el gobierno, esto no quiere decir que la administración, este desligada de la política. Esa vieja dicotomía en realidad no existe: la administración contiene también su dosis de política⁶⁹. Al igual que a un sistema político, la administración también la podemos ver como un sistema⁷⁰. El sistema debe entenderse, desde un punto de vista estático, al conjunto articulado de partes que conforman una estructura; y desde un punto de vista dinámico, este conjunto, está en proceso de interacción permanente⁷¹.

⁶⁵ Toda institución como un sistema normativo que rige la conducta de los hombres en sociedad, pero no sólo en ella, sino también en el caso del gobierno y de la administración. En este sentido es sugerente el trabajo de Gerth, H. y C. Wright Mills, *Carácter y estructura social*, Paidós, Argentina, 1971, pp. 42- 43.

⁶⁶ Gladden, E. N., *Una historia de la administración pública: Desde los primeros tiempos hasta el siglo XI*, FCE, México, 1989, p. 273.

⁶⁷ El anterior autor, Gladden, también anota que sin embargo una vez que se distinguieron los distintos tipos de servicios y se requirió personal especializados esto dio paso a la ejecución de tareas más complejas— construcción de carreteras, abasto de alimentos, obras hidráulicas— que se unieron a las iniciales, como eran la preservación de “las vidas y la propiedad de la comunidad...[así como] el mantenimiento de la ley y el orden en el interior”. *Ibid.*, pp. 273-277.

⁶⁸ Heady, Ferrel, *Administración pública: una perspectiva comparada*, FCE, México, 2000, p. 33.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 493. Véanse además: Barzelay, Michael, *Atravesando la burocracia*, FCE, México, 1998, p. 43; Lindblom, Charles E., *Democracia y sistema de mercado*, FCE, México, 1999, p. 249. En este último trabajo se puede ver como Lindblom, diferencia entre político legislativo y ejecutivo. En manos del último se encuentra el grueso de la administración. El poder judicial y el legislativo, también cuentan con aparatos administrativos, para sus necesidades internas, así como para atender a los ciudadanos y grupos sociales.

⁷⁰ Talcott Parsons, no habla de sistema en general pero sí de sistema social y lo entiende como “la interacción de los individuos humanos, cada uno de los miembros es a la vez actor (con metas, ideas, actitudes, etc.), y objeto de orientación, tanto para los demás actores como para sí mismo. Así pues, el sistema de interacción es un aspecto analítico abstraible de los procesos totales de acción de sus participantes. Al mismo tiempo, estos ‘individuos’ son también organismos, personalidades y participantes en los sistemas culturales” (las palabras que no vienen en este trabajo en cursivas, en el original así vienen). Véase: Parsons, Talcott *La sociedad*, Trillas, México, 1974, p. 20.

⁷¹ Cuando Antonio Camou, considera que el Estado se puede ver —considero que también puede hacerse lo mismo con la administración—, tanto desde el punto sistémico, como considerándolo una categoría analítica,

La administración es un conjunto articulado de dependencias que comparten una misma responsabilidad, formalmente, servir al denominado interés público⁷².

Poner atención a la problemática política de la administración, abordarla a ésta en sus niveles organizativos, desbordaría los objetivos de este trabajo, pues solo se orienta a observar como es que la administración contempla a la pobreza y sus alcances y limitaciones para resolver esa situación en que se encuentra una parte de la sociedad.

La palabra política⁷³ es un adjetivo que indica un proceso, así como la existencia de un problema o paradójicamente la solución o no del mismo; como una interrelación de individuos y grupos que buscan y consiguen consensos o bien mantener una confrontación; consustancial del término son la existencia de relaciones de poder y autoridad, y del quehacer de la política⁷⁴.

que tiene interrelación con su entorno. Advierte el anterior que también debe ser considerado desde una perspectiva histórica, de donde ello implica que tiene un surgimiento y un desenvolvimiento. Por último, así como el Estado, la administración, siguiendo con su interesante propuesta tiene un contenido axiológico, que tiene que ver con su ejercicio y los valores con los que la realiza. Véase: Camou, Antonio, “La múltiple (in)governabilidad: elementos para un análisis conceptual” en *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, octubre-diciembre de 2000, núm. 4.

⁷² La administración ya como un conjunto estructurado de dependencias, tienen objetivos específicos dentro del ámbito de sus competencias. Esto no quiere decir que todas marchen en igual sentido, con frecuencia pueden entrar en contradicción, o bien duplicar funciones.

Para Michael M. Harmon y Richard T. Mayer, la administración puede verse en un contexto organizacional reuniendo su acción en tres campos: intraorganizacional, interorganizacional y con respecto al individuo. En el primer caso dicen es observar al administrador actuando junto a otros similares pero de otras organizaciones; en el segundo, el administrador tiene un puesto definido, definido en el organigrama, y tareas específicas; y por último, discute, persuade, enfrenta a individuos dentro de la organización, colaboradores, subordinados, superiores, así como a clientes y ciudadanos. Harmon, Michael y Richard T. Mayer, *Teoría de la organización para la administración pública*, FCE, México, 1999, pp. 56-57.

⁷³ Curiosamente sobre la palabra política hay mucha mayor discusión sobre su contenido, pero sobre el término político, realmente algo substancial no encontramos. Véase de Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero, *Origen y Fundamentos del Poder Político*, Grijalbo, México, 1985. Robert A. Dahl, *Los dilemas del pluralismo democrático: Autonomía versus control*, Alianza – CONACULTA, México, 1991. J.P. Mayer *Trayectoria del pensamiento político*, FCE, México, 1966. Incluso George H. Sabine, escribe en *Historia de la teoría política* (FCE, México, 1972, p. 15) que: “La mayor parte de los ideales políticos modernos —como, por ejemplo, la justicia, la libertad, el régimen constitucional y el respeto al derecho—, al menos sus definiciones comenzaron con la reflexión de los pensadores griegos sobre las instituciones de la ciudad-estado”. De acuerdo a esto, lo político encierra relaciones entre los hombres, de poder de autoridad, de derechos, de obligaciones, de normas, de derecho, etcétera. Sobre la política, las reflexiones son denominadas pensamiento político.

⁷⁴ Desde luego que la política dice Humberto Cerroni, interpretando a Gramsci es: “la mediación tendencial entre filosofía sistemática y sentido común, en el doble sentido de que la política ‘racionaliza’ el interés práctico que está en la base de la política, y de que ella ‘encarna’ en la práctica la universalidad filosófica”⁷⁴. A su vez Bobbio, anota que: “en el lenguaje común y en el especialista se presentan dos nociones de política que no son conciliables en una unidad: la política como conflicto o contraposición, y la política como orden o composición”. De este modo con Cerroni, la política es un conjunto de ideas, que el denominada filosóficas, pero que tienen aplicación; se hacen pragmáticas; en tanto que para Bobbio, la política es un conjunto de nociones, con lo que coincide con el anterior aunque le denomine filosóficas, pero que en el fondo esta el conflicto, derivado de los intereses encontrados, por un lado, pero también por otro está la concertación, la mediación en Cerroni, pues sólo así se puede hablar de orden, la palabra composición indica para nosotros conciliación de intereses. “*Per Gramsci <<il rapporto tra filosofia ‘superiore’ e senso comune è assicurato dalla ‘politica’>>*” Cerroni, Umberto, *Lessico gramsciano*, Editori Riuniti, Roma, 1978, p. 65.

La política es un conjunto de axiomas que tienen que ver con la distribución del poder y como se ejerce, inclusive a quien favorece y a quien no, en abundancia también es la relación entre los hombres que o bien analizan cual camino, pragmático seguir o bien muestran desacuerdos o acuerdos sobre las decisiones a tomar. En este sentido la política es también, acción, toma de decisiones, conflicto o convergencia para modificar el orden o mantenerlo.

Así de este modo sistema político es el conjunto articulado de hombres, procesos e interacción de las partes que conforman una sociedad o un subconjunto social. Sirva la siguiente cita de Robert Dahl, para dar mayor contenido a lo anteriormente anotado:

En los grandes sistemas políticos, las organizaciones independientes contribuyen a impedir la dominación y a crear un control mutuo. La principal alternativa al control mutuo en el gobierno del Estado es la jerarquía. Gobernar un sistema tan grande como un país exclusivamente a través de la jerarquía, es invitar a la dominación de parte de quienes controlan el gobierno del Estado. Las organizaciones independientes ayudan a refrenar a la jerarquía y la dominación⁷⁵.

De acuerdo a lo anterior, el sistema político es inherente al Estado, al gobierno y a la población. Se habla de dominación y de ello se desprenden relaciones de poder y de autoridad. Esta última se jerarquiza y no puede evitar tener como contrapeso a organizaciones independientes; de tal modo éstas participan que impiden que la dominación subsuma a los individuos; los grupos independientes resisten a la dominación, pero mientras no tengan el control del aparato del Estado, en ese juego de fuerzas la balanza se inclina a favor de los sectores que dentro y fuera del gobierno defienden sus intereses.

Resolver la pobreza implicaría que los pobres o sus verdaderos representantes con sentido claro de lo que significa gobernar pudieran empezar a resolver este problema. Se dice fácilmente pero no hay que olvidar que la globalización y el sistema de acumulación de capital, son dos variables que son más excluyentes que incluyentes, como ya quedo asentado.

La administración como parte del gobierno, es una parte de éste último y por supuesto del Estado⁷⁶. La administración tiene la obligación de mantener las demandas dentro de límites controlables y si esto no se logra, otra de sus tareas será de preservar al sistema recurriendo a la violencia legítima⁷⁷.

Bobbio, Norberto y Michelangelo Bovero, *Origen y fundamentos del poder político*, Grijalbo, México, 1985, p. 39.

⁷⁵ Dahl, Robert A., op. cit., p. 40.

⁷⁶ La bibliografía sobre el gobierno y las formas de gobierno es amplia, imposible anotar toda la existente, de la que hemos estudiado, están por ejemplo, desde la antigüedad hasta la etapa presente: Aristóteles, *La política*, Espasa Calpe, México, 1958. Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, FCE, México, 1994, Del mismo autor, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, FCE, México, 1999. Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México, 2000.

⁷⁷ Es desde luego antigua esta aseveración, Max Weber retomando al revolucionario ruso León Trotsky, escribió: “*el Estado moderno sólo puede definirse en última instancia a partir de un medio [medio en cursivas en el original] específico que, lo mismo que a toda asociación política, le es propio, a saber: el de la coacción*”

De acuerdo a lo anterior, si ya antes de la globalización los gobiernos debían tener fortaleza para controlar a los dominados y en sentido contrario mostrarse débiles ante las cúspides empresariales, con el actual proceso en la economía mundial, se acentúa más la debilidad ante unos y la fortaleza ante los más.

Y en este sentido lo legal es todo aquello que fortalezca o mantenga al sistema y hablando en forma más concreta, evitar por ejemplo que los obreros tomen las fábricas, que en las escuelas se enseñe que el sistema favorece a unos cuantos e incluso permitir el narcotráfico y actividades ilícitas que realizan tanto los gobernantes, los gobernados, así como los grandes grupos empresariales.

Pero la violencia no es privativa del Estado —hay violencia que se da en la población, en los patrones, en los obreros⁷⁸— pero en ésta es legítima y lo es sólo para los gobernantes y las minorías privilegiadas, para eso se elaboran las leyes, pero no para las mayorías que padecen el sistema. Pero la única violencia legal se reserva al Estado.

Desde luego el Estado puede violentar sus propios marcos jurídicos y llegado el caso puede ejercer la violencia ilegal. Cuando el Estado manifiesta incapacidad para atender los reclamos sociales y si los manifestantes llevan a la violencia y hay incapacidad de la institución para recurrir a la coacción física que la ley depositó en sus manos, ocurren las revoluciones⁷⁹.

El gobierno define como y cuando ordenar actuar a sus dos instituciones básicas: la administración y el ejército. Sea para atender, desviar, controlar, desradicalizar los movimientos sociales y en su caso estallidos sociales que traen consigo la explotación y la pobreza, etcétera.⁸⁰ El Estado, tomado aquí como sinónimo de gobierno, se separa de la sociedad civil, y en el sistema capitalista, la burguesía deja al primero que instrumente “la negociación y el consenso...ya que la burguesía tiene capacidad para acumular capital, pero no para gobernar”⁸¹.

Todo gobierno también puede definirse a partir de las instituciones que contiene: la administración y el ejército. A través de leyes escritas o no, incluso las costumbres se regulan las relaciones políticas entre los hombres; dentro de las instituciones están aquellos que ejecutan y administran los recursos públicos, así como aquellas que dirimen las controversias conforme a las normatividades.

La visión de la administración sobre la pobreza es importante le da contenido político a su quehacer, aunque esto aparece mucho menos ostensible en esta

física... reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima”. Véase Weber, Max *Economía y Sociedad*, FCE, México, 1964, p. 1056.

⁷⁸ Olson, Mancur, *La lógica de la acción colectiva*, Limusa, México, 1992. “Esa violencia ha implicado a los patrones lo mismo que a los trabajadores con pandillas mercenarias” (p. 81).

⁷⁹ Smelser, Neil J., *Teoría del comportamiento colectivo*, FCE, México, 1995, pp. 354 y 397.

⁸⁰ Pueden ocurrir estallidos sociales, no sólo por crisis económicas, sino en una gama muy amplia hasta por motivos religiosos, según nos explicar Smelser (Ibid., p. 32) aquí utilizo el término del anterior autor, que parece similar al de movimiento social, aunque como nos lo explica son dos cosas distintas, comportan rasgos similares, pero otros no como la continuidad, la organización, entre otras.

⁸¹ Uvalle Berrones, Ricardo, *El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la administración pública*, FCE, México, 1984, p. 90.

institución a diferencia del gobierno. En especialistas en administración en EU, por ejemplo, la pobreza es vista como un problema.

“La `pobreza´ en las actividades legislativa, judicial y ejecutiva ha sido definida con mayor o menos contancia desde el régimen de Richard Nixon como `la falta de dinero´ (podrían darse otras definiciones en términos de posición social, educación u oportunidades). El `nivel de pobreza se volvió entonces un `problema de distribución de ingreso´ que resulta (técnica o políticamente más accesible que si fuera, digamos, uno `cultural´”⁸²

Es cierto, es un problema de distribución del ingreso y si se va al fondo se trata de una situación estructural.

Con la siguiente acotación se vislumbra como también se considera a la pobreza como un problema perverso.

En cambio, en los problemas perversos, la solución misma está sujeta a volverse parte del problema: un programa de capacitación para el empleo prepara trabajadores calificados, cada uno de los cuales remplaza a dos empleados menos especializados; un menor salario mínimo para adolescentes ayuda a elevar la proporción de muchachos con empleo, pero a expensas de trabajadores de mayor edad que requieren un salario mínimo más altos. Así toda solución influye no sólo en el problema que se ha fijado como objetivo (uno así lo espera) sino también en ese otro del que el problema original era sólo un síntoma, y los efectos no van necesariamente en la misma dirección de distribución de ingreso, para su solución se considera⁸³

Este problema de la pobreza con esas definiciones políticas si bien es accesible, sin embargo al considerarlo perverso su solución es ya de por si un problema, en las propias palabras de Harmon y Mayer:

La larga cita permite alertar a la administración para sopesar cuidadosamente el impacto de las soluciones que se propongan, pues es menester observar los impactos tanto positivos como negativos que éstas acarrearán o acarrearán. Así se da una alternativa para contribuir a superar la pobreza en un sector de la población pero al mismo tiempo se desprotege a otros y se les manda a la miseria.

Cuando la administración considera perversa a la pobreza, es obvio que el contenido moral o ético que se atribuye al problema no contribuye a percibir con objetividad su verdadera naturaleza que tiene que ver con las bases estructurales en las que se asienta el sistema.

viii) Lo público y lo privado

⁸² Harmon M. Michael y Richard T. Mayer, *Teoría de la organización para la administración pública*, INAP – FCE, México, 1999, pp. 37-38.

⁸³ *Ibid.*, p. 39.

Hay también interés de los administradores en discernir las diferencias entre la administración pública y la privada. El problema no es menor sino de una importancia mayúscula, pues la pobreza es un problema privado y al mismo tiempo es público.

Para algunos la administración pública se diferencia de la privada porque conlleva un contenido político⁸⁴. Desde luego ambas tienen semejanzas pero también diferencias⁸⁵. En las dos existe organización horizontal y vertical, aplicación de reglas burocráticas, sistemas jerárquicos, responsabilidades y delegación de las mismas, etcétera.

La nueva administración pública entiende Ferrel Heady, rompe con varias tradiciones: la separación con la política y su desinterés de los valores, así como de la ética y la moral. Deben responder sus administradores desde esa nueva óptica a los problemas de la sociedad⁸⁶. Tradiciones que más bien eran y son supuestas. Ahora las aportaciones de prestigiosos analistas al contenido político de los problemas es notoria⁸⁷.

La pobreza es un problema político que el Estado, el gobierno y la administración consideran en cada una en sus respectivos niveles de competencia como suyo. Siendo un problema privado como ha quedado escrito, sin embargo paradójicamente se considera ya dentro del ámbito público⁸⁸, es la responsabilidad de la administración resolver ese problema.

Sin embargo en los propios Estados Unidos, de donde llega a los países de habla hispana como una avalancha incontenible una visión sobre la administración pública, no pueden algunos menos que reconocer que desde el Estado y su administración son escasas las posibilidades para resolver los problemas de distribución de la riqueza. En palabras de Roger Friedland y Roberto R. Alford: “Los Estados son más poderosos que nunca en términos del alcance de su aparato

⁸⁴ “El gobierno es distinto de los negocios, [argumentaba Paul B. Appley] en razón del alcance y el impacto de sus decisiones, el hecho de su responsabilidad pública y su carácter esencialmente político más que racional”. Véase. Harmon M. Michael y Richard T. Mayer, “Teoría de la organización para la administración pública” en FCE, México, 1999, p. 51.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 49.

⁸⁶ Ferrel Heady, escribe: “Conocido como ‘la nueva administración pública’, este movimiento no sólo reafirmó la ruptura de la dicotomía política-administración, sino también lanzó un reto al énfasis tradicional en las técnicas administrativas, y recalcó la obligación de que los administradores públicos se interesaran por los valores, la ética y la moral, y aplicaran la estrategia del activismo para afrontar los problemas de la sociedad”. Véase Heady, Ferrel, *Administración pública: una perspectiva comparada*, FCE, México, 2000, p. 35.

⁸⁷ Charles E. Lindblom, en su obra *Democracia y sistema de mercado* (FCE, México, 1999, p. 157), señaló: “Este punto, relativo a los intereses colectivos y sectoriales, necesita explicación. Al parecer vivimos en una época en que la política abarca, cada vez más, cuestiones colectivas más que distributivas. Consideremos estos dos tipos de cuestiones políticas. En las de tipo distributivo se pregunta ‘¿qué cosa le toca a quién?’ En la política distributiva se compete por los beneficios dentro del sistema. Durante los últimos cien años las cuestiones distributivas son las que más han interesado a la política estadounidense”.

⁸⁸ La discusión de que corresponde a lo público y que a lo privado es importante, y comparativamente entre los países hay diferencias. Véase *El orden público y la construcción de organizaciones formales* de Jepperson Ronald L. y John W. Meyer, en donde escriben: “lo que en los Estados Unidos se define como un interés privado legítimo, en Alemania se presenta como una función social sustancialmente valiosa” en Powell, Walter W. y Paul J. Dimaggio (compiladores) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE. México, 2001, p. 283.

administrativo; no obstante, son incapaces de regular efectivamente la distribución de los recursos humanos y materiales dentro de sus fronteras”⁸⁹.

Lo público y lo privado se cruzan en líneas que lleva a contradicciones irresolubles dentro del sistema capitalista, pues las políticas públicas y gubernamentales nunca se enfrentarán a la política de la administración privada cuyo objetivo es aumentar en detrimento de sus trabajadores y de la sociedad, la tasa y masa de ganancias para los inversionistas.

En la sociedad capitalista, el reducir a través de los impuestos las ganancias y pretender una política redistributiva del ingreso, equivaldría al rechazo por parte de las elites empresariales, que en nombre de la libertad del individuo⁹⁰ no aceptarían que se conculcara ese derecho.

Carlos León y Ramírez anota: “el valor de lo no gubernamental radica en el hecho de que organiza intereses privados tanto para la protección de los derechos de todos como para la satisfacción de las demandas y necesidades públicas”⁹¹. Cuando las organizaciones civiles tienen el objetivo de luchar por la protección de todos, como es el caso de las ONGs que defienden los derechos humanos, caen dentro de esta percepción, no es el caso de las elites empresariales que sólo ven sus intereses.

Los intereses privados en el fondo se imponen palmariamente a los intereses colectivos, como lo ha escrito Paul Mattick⁹². La administración pública poco puede hacer para evitar la concentración del ingreso; al contrario cuando reduce los impuestos a las ganancias y se implantan impuestos al consumo, acentúan la desigualdad y la pobreza.

Algunos autores han criticado que el Estado se hizo omnipresente, pero entró en una crisis de legitimidad, que lo llevó a una reconfiguración estatal, y, de este modo el monopolio de lo público que estaba en sus manos, dejó de serlo y la sociedad pudo recuperar espacios⁹³. Nada más erróneo, en ninguna época en el sistema capitalista se ha dado una situación de total control de la vida pública en la vida pública⁹⁴.

⁸⁹ Friedland, Roger y Robert R. Alford, “Introduciendo de nuevo a la sociedad: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales”, en Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio (compiladores) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, México, 2001, p. 311

⁹⁰ El tema de la libertad del individuo así como el de la democracia, ha sido tratado desde la antigüedad y por supuesto se sigue analizando hasta nuestros días, con las reflexiones que aquí hacemos para los objetivos de este trabajo consideramos son suficientes.

⁹¹ León y Ramírez, Carlos, *La construcción de espacios públicos en la democracia*, IEEM y UAEM. México, 2004, p. 119.

⁹² Éste escribió “..pero las necesidades específicas de los grandes negocios contradicen las necesidades generales de la sociedad y los conflictos sociales que surjan por ello se convertirán en conflictos acerca del papel del gobierno en los asuntos económicos, esto es, se convertirán en luchas políticas por el control del gobierno con objeto de restringir o ampliar sus intervenciones en la economía” en Mattick, Paul, *Marx y Keynes: los límites de la economía mixta*, Era, México, 1975, p. 155.

⁹³ Véase, entre otros, los trabajos de Enrique Cabrero, Michel Crozier, Milton Friedman, incluidos en la bibliografía.

⁹⁴ Dentro del sistema capitalista se han dado regímenes totalitarios, como el de Alemania, pero ni en ese periodo por ejemplo los industriales vieron confiscadas sus propiedades.

Las fronteras entre lo público y lo privado se mueven en todas las épocas⁹⁵. León y Ramírez acertadamente anota: “todos los hechos son susceptibles de ser considerados indistintamente privados o públicos, dependiendo del contexto en donde se inscriben”⁹⁶. Lo privado puede dividirse en dos: aquello que requiere tener en cuenta a la conducta de otros, (relaciones familiares, entre amigos, etcétera); y aquello que sólo pertenece al individuo, lo íntimo.

El anterior autor escribió: “Lo privado es inherente a nuestra individualidad y nos permite constituirnos como público, y lo público tiene como objetivo preservar la individualidad”⁹⁷. Queda claro que lo público del quehacer del individuo con otros, no cancela sino reafirma también aquel espacio en que conserva su privacidad, su individualidad.

La globalización también, no podía ser menos, trae cambios, tanto para lo público como para lo privado. Del citado autor líneas arriba se toma la siguiente nota: “Las meras demarcaciones y fronteras entre la dimensión privada de la naturaleza humana y las nuevas capacidades asociativas y participativas del accionar público, tienen como referente a los individuos entendidos como personas/ciudadanos y personas/individuos”⁹⁸.

Más aún lo público nacional se convierte cada vez más en público internacional: la crisis económica de ciertos países que no tenían mayor incidencia, hoy la adquieren. El combate al terrorismo, la aprehensión de violadores de los derechos humanos (el no respetar la privacidad y los derechos individuales por parte del Estado). Y por supuesto la pobreza.

La globalización en sentido negativo se percibe cuando hay Estados que contando con los avances tecnológicos, invaden más aún la privacidad de los individuos al monitorear los teléfonos y la utilización por parte del ciudadano de internet. Un big broter en el ciberespacio nos vigila.

En tanto que lo público puede ser a su vez dividido en dos campos: uno en que se entrelaza el quehacer del individuo, de los individuos o los grupos sociales frente a las instituciones gubernamentales; y, otro en que existiendo la acción social⁹⁹, las relaciones entre los individuos pasan por la necesaria regulación estatal, sin que implique la intervención del Estado entre particulares; salvo la condición de que si

Por otra parte el mercado es un espacio público donde los individuos realizan contratos privados, en tal caso el Estado tomado como sinónimo de gobierno no invade ni impide las transacciones entre particulares.

⁹⁵ Así en la edad media, la religiosidad del hombre era sancionada por los aparatos públicos y la iglesia; en la actualidad esto que era público ha pasado al ámbito privado.

⁹⁶ León y Ramírez, *La construcción de espacios...* op. cit., p. 73.

⁹⁷ Loc. cit.

⁹⁸ Ibid, p. 108.

⁹⁹ En el sentido que le da Max Weber a la acción social como una “conducta humana (bien consista en un hacer externo o interno, ya en un omitir o permitir) siempre que el sujeto o los sujetos de la acción enlacen a ella un sentido subjetivo. La ‘acción social’, por tanto, es una acción en donde el sentido mentado por su sujeto o sujetos está referido a la conducta de otros, orientándose por ésta en su desarrollo”. Véase Weber, Max, *Economía y Sociedad*, FCE, México, 1984. En Weber se distingue acción individual de acción social, en tanto que la primera es la conducta del individuo sin que medie la orientación de la conducta de otros, pero la acción social si lo requiere.

hay diferencias que no pueden ser salvadas entre estos últimos, requieran la mediación estatal contemplada por las leyes.

De lo anterior se desprende que puede haber lo público gubernamental y lo público privado. En el caso de lo primero es la relación de las instancias de gobierno con la sociedad y en el segundo entre particulares, por ejemplo en un mercado.

La pobreza, siendo un problema privado, por su resonancia social, se ha convertido desde antaño en un problema público. Ante esa situación existen políticas sociales gubernamentales y políticas sociales privadas.

ix) Políticas públicas y gubernamentales.

Ligado con el tema enunciado arriba, y con la parte final del capítulo anterior, los programas para combatir la pobreza son universalistas o focalizados. Los primeros se sostuvo son asistencialistas; los segundos pueden o no serlo.

Ahora bien, algunos serán políticas gubernamentales y otras políticas públicas. Históricamente se anotó lo público y lo privado cambian y lo que correspondía a lo público en una época se puede convertir en privado y viceversa. En este sentido también las políticas públicas se mueven en consonancia con esos cambios. Así para la pobreza, que es un problema privado se elaboran políticas públicas.

El término políticas públicas adquiere mayor relevancia a partir de la globalización, consideramos que han existido en los Estados modernos, con antecedentes en sociedades que no han cristalizado tal institución.

Esclarecer el tema de las políticas públicas y gubernamentales, es importante porque da luz sobre sus contenidos y permite en la toma y aplicación de decisiones en torno a la pobreza, precisar en que momento se está hablando tanto de unas como de otras,

Ya se apuntó el anterior apartado que la política en las organizaciones¹⁰⁰, es tanto acción, en condiciones de confrontación que busca la concertación o bien es convergencia y en cualquiera de los dos casos enlaza un sentido; es elección de

¹⁰⁰ El término organización como muchos otros en administración, ha tenido muchas definiciones, “cada una revela una perspectiva distinta y bastante coherente desde la cual ordenar nuestra interpretación”, Harmon y Mayer, encuentran que se pueden encuadrar en seis dimensiones: aquellas que destacan el interés por el control social que conllevan; como metáforas, desde la cuales comprenderlas y que ayudan a la metodología en la investigación sobre la evaluación normativa que contiene la organización, como unidades primarias de análisis, grupos pequeños [o mayores sostenemos] de individuos unificados que tienen motivos o propósitos para pertenecer a la organización; cómo conjuntos que contienen dominación o cooperación e individuos que la aceptan; toda organización desde otro punto de vista es considerada como un producto racional con acciones que obedecen a ella; desde la perspectiva la perspectiva de los valores primarios de la organización los investigadores “están encarnados en sus actitudes particulares para con los intereses cognoscitivos, las metáforas dominantes, las unidades primarias de análisis, la relación del individuo con la organización y el significado de la racionalidad. Harmon, Michael M. y Richard T. Mayer, FCE y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1999, p. 45.

una alternativa entre varias posibles, es dirimir entre los hombres los problemas del poder alcanzarlo o mantenerlo en el espacio social nacional¹⁰¹ —para que la cohesión permanezca o se alcancen nuevas formas— y/o internacional¹⁰².

Harmon y Mayer señalan que la teoría clásica organizacional ha sido criticada por ignorar la relación de las organizaciones con los ambientes que las rodean¹⁰³. Esta crítica es pertinente pues hay organizaciones sociales que luchan por encontrar medidas que los hagan salir de la pobreza, y no desconocer el entorno en que se encuentran, que puede ser coadyuvante o limitante.

Ahora bien la política se desarrolla en el seno de las organizaciones que existen en la sociedad y/o con su entorno externo y que repercuten en ésta; o bien pueden ser movimientos espontáneos que cristalizan o no en organizaciones; también la política es la existencia de las relaciones y conflictos en el interior del aparato del Estado o bien de éste y la sociedad en su devenir.

Los anteriores autores citados señalan que las críticas a la teoría clásica de la organización:

Aunque a menudo exageradas, estas críticas señalan que dicha postura, al centrar su atención en las cuestiones del funcionamiento organizacional interno, ilumina lo que hemos llamado el campo intraorganizacional pero ignora en gran medida el interorganizacional...la postura de Simon ofrece una sólida explicación de la dinámica por la que las organizaciones mantienen (o dejan de mantener) el equilibrio interno, pero omite una análisis de la naturaleza contingente de ese equilibrio en los ambientes que sustentan a las organizaciones¹⁰⁴.

Las organizaciones estatales, acusan ahora en sus nuevas búsquedas del equilibrio, como casi determinantes las demandas del contexto externo, no sólo nacional, sino de fuera de las fronteras. De este modo reorganizan su funcionamiento bajo estos parámetros, que ahora exigen reducir el gasto social. El nuevo equilibrio implica para los pobres que esa refuncionalización trae menos atención y recursos para ellos.

¹⁰¹ “Las sociedades modernas mantienen su cohesión mediante el dinero, el poder administrativo y la solidaridad; la ‘solidaridad’ quizá no sea aquí sino una palabra demasiado grande para referirse a la acción comunicativa cotidiana, a las rutinas del entendimiento, a la tácita orientación por valores y normas, a las discusiones más o menos argumentativas que se producen en el espacio público”. Habermas, Jürgen, *Más allá del Estado nacional*, FCE, México, 2000, p. 119. Cuando este autor habla del poder administrativo, a nuestro juicio deberá entenderse al Estado, con sus instituciones: la burocracia y el ejército; el dinero, vienen a ser las relaciones sociales de producción y distribución de la riqueza, en tanto que la solidaridad son los lazos que mantienen a la sociedad, es propiamente el espacio de esta última.

¹⁰² Petras, James F. et. al., *Política de poder en América Latina*, Pleamar, Argentina, 1974, en la página 99, se anota que “Los recientes documentos secretos dados a conocer por el gobierno de Washington sobre las relaciones argentino-norteamericanas durante 1948 contribuyen a reafirmar...la tesis de que el gobierno peronista en ningún momento atisbó la idea de adoptar una política neutral en caso de una guerra generaliza entre Rusia y los EEUU”.

¹⁰³ Harmon, Michel M. y Richard T. Mayer, *Teoría de la organización para la administración pública*, FCE y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1999, p. 191.

¹⁰⁴ Ibid, p. 191.

Efectivamente las organizaciones deben verse como unidades que se mantienen en equilibrio interno, pero había que agregar que se encuentran en proceso de transformación que acusa el ambiente en el que se mueven. En cuanto a las unidades públicas estas a su vez pueden dividirse en múltiples partes que realizando diferentes funciones complementarias persiguen el mismo objetivo definido para el conjunto. Su fin común en el sistema capitalista será adecuarse a los dictados de los intereses económicos dominantes

Dentro de las organizaciones hay relaciones de poder, de autoridad, hay jerarquías y por supuesto las políticas conllevan contenido.

Autores como Ronald L. Jepperson y John W. Meyer, hablan de organizaciones formales, sostienen que son organizaciones políticas modernas que contienen sistema de reglas, autoridad social, con fines colectivos y regulatorios de la acción colectiva¹⁰⁵.

Las autoridades y su administración pública, son organizaciones formales, con todas las características que apuntan Jepperson y Meyer. Persiguen formalmente los intereses colectivos, pero desde siempre y sobre todo en la etapa actual al reducir los apoyos a los pobres, afectan en sentido negativo a la mayor parte de la colectividad.

Observando la política del Estado y sus instituciones, puede definirse en dos grandes grupos: políticas gubernamentales y políticas públicas. No debe inferirse que son dos líneas separadas y sin intersecciones o combinaciones entre ellas. Si bien es difícil encontrar definiciones conceptuales donde se haga la distinción entre los dos tipos de tipos, una larga cita de Luis F. Aguilar permite acercarse puntualmente a tales temas:

El programa de gobierno por políticas públicas es entonces el esfuerzo por depurar sistemáticamente las políticas gubernamentales de incrustaciones 'corporativas', 'pluralistas', de grupos de interés, clientelares, que las hicieron caer en manos de 'gorriones'...y 'coaliciones distributivas' (Olson) o 'buscadores de rentas' (Tollinson), al amparo de la 'acción colectivas' y de los 'movimientos de masa' que tan entusiasta como irreflexivamente los estados sociales (istas) de viejo cuño celebraron y desplegaron"¹⁰⁶

Estas ideas de Aguilar, indican que las políticas públicas son políticas gubernamentales depuradas que buscan hacer desde un ángulo instrumentalista, un uso eficiente y eficaz de los recursos, evitando el desperdicio y que lleguen apoyos a quien verdaderamente lo necesitan. Esto no es criticable sino necesario, pero no permite encontrar las diferencias que existen entre políticas gubernamentales y públicas.

¹⁰⁵ Jepperson, Ronald L. y John W. Meyer, El orden público y la construcción de organizaciones formales en Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio (compiladores), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE - Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM, México, 2000, pp. 263-264.

¹⁰⁶ Aguilar Villanueva, Luis F., *Antología de políticas públicas (Tomo I)*, Miguel Angel Porrúa, México, 1992, p. 34.

Pero la anterior cita por otro lado es sumamente sugerente, pues como se ha anotado en torno a la pobreza surgen grupos que buscan alternativas para salir de la situación en que se encuentran. Algunos de ellos ven al Estado como una instancia para acceder a los recursos que total o parcialmente necesitan, indagar cuales de ellos son gorriones, corporativistas, que reciban apoyos públicos, es también un reto.

Se visualiza también que el gobierno actúa presionado por intereses de todo tipo, tanto sociales como privados, porque la realidad indica que no solo es aprovechado por los poderosos intereses económicos del capital, sino que también los grupos sociales que tienen necesidades supuestas o reales, los que se encuentran en la pobreza o en el estrato de los gorriones.

El tema de las políticas gubernamentales, implica una gestión que no solamente haga eficiente su quehacer, sino que trabaje desde una perspectiva ética y moral para atender eficazmente las necesidades de la sociedad¹⁰⁷. En abundancia los objetivos que se persiguen formalmente son para adecuar los procesos y sus mecanismos para hacer a las organizaciones más eficientes y de ahí partir para alcanzar la eficacia en su relación con la sociedad y las expectativas que esta tiene respecto al gobierno¹⁰⁸.

Difícil parece precisar en que momento surgen las políticas gubernamentales, el abordar este tema haría perder el hilo conductor que se persigue en el tema que abordo: la pobreza y las políticas públicas y gubernamentales.

Este trabajo se sitúa en la perspectiva de que en las sociedades modernas, esto es de acuerdo con Max Weber, existe un Estado racional, donde ya no pesan en la toma de decisiones en los aparatos del gobierno, consideraciones de carácter mágico-religioso. Esto sólo es posible dice Weber, con el arribo del capitalismo¹⁰⁹. Por ello, en las sociedades actuales las políticas gubernamentales requieren del Estado racional.

Las políticas públicas son más recientes, por lo menos su teorización se inicia con Harold Laswell, en la época de los cincuenta¹¹⁰. De Luis F. Aguilar, se apunta la siguiente nota:

al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes...en esta

¹⁰⁷ B. Guy Peters, en su trabajo *La política de la burocracia* (Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y FCE, México, 1999, pp. 175-218), observa sobre el particular que a los empleados se les premia o se les castiga según su desempeño.

¹⁰⁸ En abundancia es el quehacer del gobierno para modificar sus prácticas internas y si es con respecto a la sociedad podemos decir que son los trabajos que realiza para atender las necesidades externas tomando decisiones en que haya o no presiones sociales actúa teniendo a la población como objeto y no como sujeto.

¹⁰⁹ Weber, Max, *Economía y sociedad (tomo II)*, FCE, México, 1964, pp. 1047-1057.

¹¹⁰ Véanse los trabajos de Harold D. Lasswell: "La orientación hacia las políticas", realizado en 1951, así como su posterior reflexión "La concepción emergente de las ciencias de políticas" en Luis F. Aguilar (compilador) *Antología de Políticas Públicas (tomo I)*, Miguel Angel Porrúa. México, 1992.

perspectiva disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones¹¹¹

Aquí se observan algunas diferencias importantes entre políticas públicas y gubernamentales. A diferencia de las políticas gubernamentales como ya se apuntó, en las políticas públicas, es condición sine qua non, la participación de los ciudadanos desde la definición, hechura, implementación, supervisión, evaluación, etcétera.

Carlos León y Ramírez define a las políticas públicas, :

Las políticas públicas constituyen una alternativa de corresponsabilidad inclusiva entre gobierno y sociedad, socializando la toma de decisiones y erradicando la unilateralidad...poniendo de manifiesto la importancia de los ciudadanos en la deliberación y en la participación de la solución de los asuntos de preocupación e interés público¹¹²

De suyo como claramente se plantea, no debe haber unilateralidad gubernamental, sino socialización y corresponsabilidad. Ergo las políticas públicas son diferentes de las gubernamentales, no son verticales y desde la autoridad para la sociedad. La globalización erradica el unilateralismo gubernamental, y, en este caso el ejemplo de la firma de tratados que obligan a los Estados, a reducir el gasto público y el dedicado a programas universalistas de combate a la pobreza.

También se ve en la cita anterior, el puente entre lo público y lo privado que con brevedad y certeza apunta León y Ramírez: “La política entendida como un ejercicio de libertad pública, cuyo objetivo fundamental es el de asegurar las satisfacción individual que es privada”¹¹³.

Las políticas públicas contemplan los intereses privados para establecer acuerdos y reconocer los disensos, de este modo arriban a los intereses generales o públicos. Sin embargo hay que considerar que cuando las políticas públicas se dan entre gobierno y empresarios, los consensos entre ambos, tienen implicaciones para los intereses generales pero más para los intereses particulares

Las políticas públicas reciben un fuerte impulso sólo hasta que termina el periodo del Estado benefactor. Por lo menos en el caso de América Latina, hasta antes de los 80, predominaban las políticas gubernamentales pero ante la crisis fiscal que viven los Estado¹¹⁴, se hace más necesaria la participación de los grupos que presentan demandas insatisfechas, pero ahora sobre todo aportando sus propios recursos, sean su fuerza de trabajo, con materiales o monetarios, como lo señalaba Aguilar Villanueva.

Juan Alberto Huaylupo Alcázar, sostiene: “El Estado en nuestros países se ha debilitado en razón de las presiones y condicionalidades internacionales por parte

¹¹¹ Aguilar, Luis, op. cit., p. 36.

¹¹² León y Ramírez, *La construcción de espacios...* op. cit., pp. 132-133.

¹¹³ *Ibid.*, p. 134.

¹¹⁴ James O'Connor, desde los tempranos 70, venía pronosticando la crisis fiscal del Estado, sosteniendo que antes de ese decenio, el Estado no se interesaba mayormente en la inflación y en el aumento del gasto público. Véase O'Connor, James, *Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana*, Periferia, Argentina, 1974, p. 72.

de la sociedad civil y por la acción de la propia clase política, pero se ha debilitado en su función pública¹¹⁵. No sólo los acuerdos de Washington pesan en la nueva conformación del Estado, sino también las propias e irresolubles contradicciones de la sociedad, sus gobiernos y las administraciones. Se ha sostenido que: “El liberalismo del siglo anterior estaba construyendo el Estado Nacional, y el neoliberalismo de ahora lo está destruyendo¹¹⁶”, lo está destruyendo pero no para dejar un vacío, sino para transformarlo y hacerlo más operativo a sus necesidades.

Con respecto a la pobreza, más que políticas públicas, lo que se modifica es la política social del Estado. Las políticas sociales son el conjunto de decisiones y prácticas que la administración pública ejecuta para a su juicio resolver entre otros los problemas de la pobreza. En general se trata de políticas gubernamentales, específicamente las que se utilizan en los programas de gobierno que se despliegan en el campo de lo social: educación, salud, alimentación, vivienda.

En conclusión, dentro de la política social, las políticas gubernamentales asistencialistas, son aquellas que atienden a los pobres o en pobreza extrema, otorgándoles bienes o servicios para paliar sus necesidades.

Eso no descarta el que se recurra a las políticas públicas, como bien lo anota Susana Sottoli, quien dice que la democratización, también ha “promovido de manera efectiva la creación de programas sociales participativos, descentralizados, orientados a la autoayuda y a la autonomía¹¹⁷”.

De este modo serán políticas públicas sociales cuando participa la población en la definición, instrumentación, evaluación, es decir en todas las fases de un programa que tiene por objeto satisfacer necesidades sociales pobreza y en el caso de este trabajo de la pobreza.

Cuando así suceda, se tratará de una política pública social focalizada, no asistencialista si se ubica a los pobres y estos participan activamente junto a los sectores gubernamentales para promover acciones que les permitan ir saliendo del círculo de la pobreza.

En caso contrario, será una política pública asistencialista, cuando a los grupos e individuos localizados, se les otorgan bienes y servicios públicos con o sin costo, a cambio de que cumplan con ciertos requisitos y se comprometan a realizar una serie de actividades como condición para que sigan gozando de la ayuda que reciben.

¹¹⁵ Huaylupo Alcázar, Juan Alberto “Las políticas públicas en un contexto de privatización de la práctica social del Estado” en *Revista Mexicana de Sociología*, octubre-diciembre de 2000, UNAM, año LXI, núm. 4, p. 61. El mismo autor anota en la misma página: “la política pública no pertenece al Estado: es la respuesta de éste a las demandas y exigencias de la sociedad a la que pertenece el Estado”.

¹¹⁶ La historiadora Patricia Galeana al ser entrevistada por Jorge Carrasco Araizaga, *Los conservadores tras la reivindicación*, Proceso, no. 1574, 31 de diciembre de 2006, p. 17

¹¹⁷ Sottoli, Susana, “La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia” en *Revista Mexicana de Sociología*, octubre-diciembre de 2000, UNAM, año LXII, núm. 4.

CAPITULO III

ANTECEDENTES DEL COMBATE A LA POBREZA

i) El combate a la pobreza en México

En México ya desde la época precortesiana había preocupación de la clase gobernante para lograr el bienestar social. En la sociedad mexicana existía una administración que garantizaba en casos de desastres naturales, la alimentación y el abrigo¹.

Cuando por alguna razón faltaba el alimento, dice Mario Luis Fuentes, como desastres o catástrofes, no sólo eran atendidos los miembros del grupo mexicano, sino que incluso se apoyaba a los pueblos sojuzgados. Los dirigentes, sacerdotes y gobernantes contaban con una administración que les permitía tener acopio de granos para atender las contingencias.

La economía era de subsistencia² para la mayoría de los pobladores del altiplano. Básicamente eran sociedades agrícolas asentadas en cuencas lacustres donde desarrollaron un complejo sistema hidráulico para la producción. No existía, aunque había ya inicios de ello, la propiedad privada; los individuos se identificaban por lazos consanguíneos.

En sentido estricto en la sociedad mexicana, el Estado³ era apenas un germen, a diferencia del modelo español, en proceso de consolidación en la península ibérica

¹ Fuentes, Mario Luis, *La asistencia social en México*, Paideia, México, 1999, p. 11. Esto dice Mario Luis Fuentes, se debía a la organización social colectiva basada en el Calpulli

De los datos que proporciona el anterior investigador, llama la atención que en algunos aspectos era sumamente avanzada la sociedad, pues en educación, esta era “universal y obligatoria; en las escuelas se transmitían los conocimientos más elevados de esa cultura.

Véase Vaillant, George C., *La civilización azteca*, FCE, México, 1973, p. 97. Para este investigador, la vulnerabilidad no formaba parte de la sociedad azteca. Los derechos de la mujer eran respetados, pues incluso se podía divorciar si el esposo la maltrataba.

En el mismo sentido se expresaba Francisco Javier Clavijero, quien además sostenía que a pesar de que había desigualdades y que pueblo mexicano y las tribus sojuzgadas eran obligadas a pagar elevados tributos, “se socorría a los menesterosos especialmente a las viudas, los huérfanos y los viejos inválidos” en Clavijero, Francisco Javier, *Historia Antigua de México*, Porrúa, México, 1964, p. 216.

² Aguirre Beltrán, Gonzalo, *El proceso de aculturación*, UNAM, México, 1957, p. 93. Beltrán, anota que había ausencia de signos monetarios. Se producía principalmente para satisfacer las necesidades familiares o grupales. Desde el punto de vista occidental actual la pobreza era uniforme.

³ La discusión sobre la existencia o no del Estado en mesoamérica, así como de las clases sociales es amplia. Véase Chesnaux, Jean et. al., *El modo de producción asiático*, Grijalbo, México, 1969, pp. 46-82. También para la discusión general: Fioravanti, Eduardo, *El concepto de modo de producción*, Península, Barcelona, 1974, p. 104. Para el caso de la sociedad Inca, véase Puiggrós, Rodolfo, *De la colonia a la revolución*, Leviatán, Argentina, 1957, p. 80. Donde se lee: “los Incas intentaban construir una sociedad basada en la propiedad privada de los medios de producción (en poder de ellos y de la aristocracia), en la división política territorial, en la explotación del trabajo de millones de súbditos y en la existencia de un Estado centralizador absorbente”

e impuesto en América. Es posible que quizá en el altiplano mexicano se hubiera, tal institución, desarrollado de no haberse interpuesto la conquista.

ii) La Colonia

La conquista trajo como consecuencia un nuevo orden en todos los aspectos de la vida que hasta entonces conocieron los pueblos indígenas.⁴

Se instauró como eje central la propiedad privada. En lo político ya existía el Estado. Aunque no en forma dominante en España ya había rasgos capitalistas en la incipiente manufactura. En el nuevo mundo Se trasladan y refuncionalizan los esquemas organizativos.

Con la llegada de los europeos se da la instauración de un sistema de explotación despiadada de los indígenas en el campo y las minas. En las ciudades la servidumbre floreció. Así la consecuencia fue la disminución alarmante de la población. La pobreza y miseria⁵ de los más, contrastaba con la opulencia y el despilfarro de los conquistadores; la Corona por un lado trataba de evitar la sobreexplotación⁶, pero al mismo tiempo la reforzaba con la servidumbre y la encomienda⁷.

Con el advenimiento de la Colonia, la asistencia y la caridad, influidos indudablemente por la religión cristiana, eran las formas mediante las cuales la sociedad y la iglesia atendían a los desamparados.⁸ Sus alcances eran limitados.

El Estado existía ya en germen en las sociedades prehispánicas, pero para otros como Roger Bartra éste ya se había consolidado, pues según el autor ya había clases sociales. Bartra, Roger, *El modo de producción asiático*, Era, México, 1975, p. 212. Discrepamos de este punto de vista en cuanto que la propiedad de la tierra, el mas importante medio de producción estaba, en general, en manos de la comunidad y si bien eran los pobladores tributarios, así como los pueblos dominados, lo que presagiaba la futura generalización de la propiedad en manos privadas.

⁴ Que bien puede denominarse como un “shock cultural *que desorganizó la vida familiar, las relaciones sociales en ella cimentadas y los significados que daban fuerza y coherencia a la estructura consanguínea...[produjeron] un profundo sentimiento de inseguridad*” (las cursivas en el original) Aguirre Beltrán, op. cit., p. 67. En el caso de otra gran estructura social existente en América a la llegada de los españoles, la cultura inca protegía “a las viudas, huérfanos, ancianos, enfermos y soldados en la guerra [aunque] hay indicios de que tal sistema había entrado en descomposición. Era el antagonismo entre la antigua sociedad comunitaria del ayllu y la nueva sociedad clasista naciente que se manifestaba en los avances de los caciques y curacas sobre la propiedad colectiva”. Puiggrós, Rodolfo, *De la colonia a la revolución*, Leviatán, Argentina, 1957, p. 81. Al igual que la sociedad azteca, es probable que hubiera cristalizado el Estado. En el caso de los incas, la descomposición era notoria.

⁵ Las distintas instituciones que utilizaron los españoles para explotar la mano de obra trajeron como consecuencia el “hambre en gran escala”. Kay, Cristóbal, “El sistema señorial europeo y la hacienda latinoamericana” en *Historia y Sociedad*, 1974, 2ª época, núm. 1, p. 82.

⁶ “...reiteró en varias ocasiones la orden de que los indígenas fueran tratados como hombres libres”. Véase Semo, Enrique, *Historia del capitalismo en México*, Era, México, 1981, p. 193.

⁷ Loc. cit. Semo anota: “Pero al mismo tiempo que hacia eco de los reclamos de algunos connotados religiosos como Bartolomé de la Casas, sancionaba y reforzaba la esclavitud y la encomienda, así como “el repartimiento y el peonaje que anulaban o limitaban drásticamente esas libertades”.

⁸ Fuentes, op. cit., pp. 28-40.

Las instituciones de la sociedad que atendían a los menesterosos, lo hacían como una actividad basada en la beneficencia⁹.

La atención a los pobres corría a cargo de aquellos que gracias a la explotación despiadada de los indígenas levantaron sus fortunas. Si la pobreza se refiere a los problemas de escasez o falta de satisfactores, aquellos que permiten el desarrollo biopsicosocial integral del grupo y del individuo, en la Colonia tanto la iglesia como los particulares cubrían las necesidades (la salud, los alimentos y la educación), dentro de sus posibilidades, de los menesterosos de los desamparados.

Las Instituciones en las que se apoyaban eran de alcance limitado, y estaban estructuralmente imposibilitados para resolver, pero si para amortiguar, los problemas de la pobreza. Una sequía prolongada por unos pocos años, demostró los límites de la acción de tales instituciones, y contribuyó también en la creación de condiciones para el levantamiento insurgente¹⁰.

El conflicto entre los sectores dominantes arrastró consigo a los pobres, que por cierto ya durante todo el régimen colonial en distintas partes del país se habían rebelado¹¹.

⁹ Fuentes, op. cit., pp. 36-41. Las instituciones creadas como las cofradías, en principio tuvieron como origen a los gremios, pero dado que daban pie a que éstos se organizaran, posteriormente los diferenciaron y separaron; las cofradías tuvieron en sus manos la tarea de sostener hospitales, dar ayuda en caso de enfermedad o vejez, socorrer a la familia por muerte del padre y darles apoyo técnico y comercial en su negocio, incluso dar ayuda general y temporal cuando hubiera alguna catástrofe, en tanto que los gremios fueron instituciones productoras de bienes mercantiles.

Como se ve, se diferenció y no se mezcló lo que correspondía a instituciones productoras de aquellas que no lo eran.

Los pósitos eran otra institución que operaban como centros de depósito de granos en el país. También otorgaban préstamos a los pequeños agricultores y campesinos en tiempo de crisis en el campo —de ellos se derivaron posteriormente las alhóndigas—, y además daban hospitalidad y protección, proporcionando a precios bajos, alimentos a los menesterosos.

La última institución de aquella época fueron los Montes de Piedad, se iniciaron en el siglo XVIII y substituyeron a las cofradías y los erarios, con ello la Corona consiguió disminuir la organización popular y reducir una fuente de ingresos religiosos. Las cofradías y los erarios en principio eran de auxilio mutuo, cooperación y hermandad, tanto públicos como privados, siendo más numerosos los segundos.

¹⁰ Para Sergio de la Peña, en las postrimerías del régimen colonial, ya era un hecho la evolución hacia el capitalismo, dentro “de formas y procedimientos correspondientes a la condición colonial mercantilista, además de que el enfrentamiento predominante no era entre proletariado y burguesía sino entre trabajo agrícola y hacendados”. La lucha por la independencia fue abanderada por el sector ilustrado de la clase explotadora que movilizó al pueblo y en especial al sector campesino, culminó bajo la dirección de las fracciones de la clase explotadora. Véase De la Peña, Sergio, *La formación del capitalismo en México*, Siglo XXI, México, 1976, pp. 46,47 y 90.

¹¹ Alperovich, M. S., “El número de habitantes de México en el periodo colonial” en *Ensayos de Historia de México*, Cultura Popular, México, 1977, p. 23. En este trabajo se da la cronología de los movimientos de lucha más importantes en todo el país en los siglos XVII y XVIII,.

iii) El México Independiente.

Al término de la guerra de independencia la estructura sobre la cual se levantó el imperio colonial, estaba caracterizado por una mezcla cambiante, entrelazada y variante en el tiempo, de distintos modos de producción¹², complementarios y conflictivos¹³. Ese legado colonial, apunta Sergio de la Peña¹⁴, estuvo presente en la construcción de México y de América Latina:

Es largo el proceso durante el siglo XIX. En ese trayecto se enfrentaron dos proyectos distintos básicamente no sólo en el plano político sino también en el económico. La inestabilidad política fue en el caso de México y América Latina una constante¹⁵.

El crecimiento del mercado interno, condición sine qua non para un desarrollo capitalista¹⁶ más acelerado, no fue tan importante como si la producción para el

¹² Para la discusión teórica, siempre insoslayable, se puede consultar de Carlos Sempat Assadourian y otros, *Modos de producción en América Latina*, Cuadernos de Pasado y Presente, Argentina, 1974. Sobre América Latina, el trabajo de Tulio Halperin Donghi, *Historia Contemporánea de América Latina*, Alianza Editorial, España, 1977; en especial el capítulo sobre “El Legado Colonial”, así como el libro de Rodolfo Puiggrós, *De la colonia a la revolución*, Leviatán, Buenos Aires, 1957, pp. 105 y ss. Con respecto al periodo colonial en la Nueva España, los encomiables trabajos de Sergio de la Peña, *Historia del capitalismo en México*, Era, México, 1976, pp. 43-48.

¹³ De este modo había: a) la propiedad comunal y familiar, tributaria de la Corona y fuente de antagonismo permanente con la encomienda y la explotación minera; b) la propiedad sobre la tierra con rasgos semif feudales y; c) la escasa propiedad capitalista que en caso de las minas utilizaba en algunas, indios provenientes del repartimiento, en otras esclavos negros e indios, y por último aquellas que empleaban asalariados “mas o menos libres”. Existían también obrajes que realizaban manufacturas en la ciudad con composición igual de heterogénea donde al lado de trabajadores ligados por lazos de servidumbre había asalariados. Los intercambios al exterior eran fundamentalmente con la metrópoli, el contrabando desde entonces fue una realidad. Semo, Enrique, op. cit. pp. 145 y 190.

¹⁴ Sergio de la Peña dice, “Entre las particularidades del nacimiento de la nación, una que habría de ser un factor central en la forma del crecimiento capitalista del país fue el aparato de sujeción de la mano de obra heredada de la Colonia...[se posibilitó el] desarrollo del latifundio y de la hacienda”. De la Peña, Sergio, op. cit., p. 94.

¹⁵ Para el caso de México esto trajo como consecuencia que el Estado, luego de cruentas luchas, empezara su formación como cuerpo político, haciendo a un lado al poder eclesiástico y arrogándose el legítimo y exclusivo uso de la fuerza. El resto de América Latina estuvo inserta también en un largo periodo de inestabilidad, los conflictos en el interior de los países y las luchas entre ellos, estuvieron al orden del día, el ideal bolivariano de hacer un gran país se perdió irremisiblemente. El trabajo principalmente de Tulio Halperin Donghi (*Historia contemporánea de América Latina*, Alianza Editorial, Madrid, 1977) nos fue de gran utilidad para este periodo.

¹⁶ Asumiendo la postura de José Valenzuela Feijóo (*El capitalismo mexicano en los ochenta*, Era, México, 1986, p. 23), el proceso de acumulación de capital fuera primario exportador, el cual se fue gestando, desde la colonia y siguió avanzando durante el porfiriato, persistiendo en las primeras años del régimen revolucionario. Como se obtenían productos en algunos enclaves del campo para la exportación, azúcar y tabaco, y en la minería, además de metales, la extracción de petróleo iba en ascenso. No es fortuito que se construyera el más elevado porcentaje de vías férreas hacia el norte y hacia el Puerto de Veracruz (más del 90% de las actuales).

Si bien con el resto de América Latina hubo diferencias entre nuestro país y el resto de las naciones, también hubo similitudes muy notorias en el desarrollo económico. Nos basta recordar como las economías se fueron orientando a ser mono exportadoras, así Chile se especializó en el Cobre, Bolivia en el estaño, Argentina y Uruguay en la producción de carne y cuero, Brasil en el café, las Repúblicas de Centro América en el cultivo de plátano, etcétera.

exterior¹⁷. No pudo ampliarse el mercado interno pues la mano de obra se mantuvo generalmente trabajando bajo lazos de servidumbre, cuando no de esclavitud. Baste recordar el lacerante reportaje de Turner, en su obra *el México bárbaro*, donde relata las condiciones de trabajo forzado en Valle Nacional, Oaxaca.

La mayoría de los gobiernos en América Latina y en México tuvieron por largos periodos regímenes militares que aseguraron las alianzas de las oligarquías criollas con los intereses extranjeros, proceso no sin sobresaltos y contradicciones entre las potencias¹⁸. En tales condiciones la pobreza y la vulnerabilidad campeaban por sus fueros.

En el México independiente las instituciones de beneficencia creadas en la Colonia, desaparecen o se transforman, como el Monte de Piedad. Los sucesivos gobiernos de la convulsionada etapa de afirmación del Estado mexicano, legitiman y legalizan la atención a los pobres por parte de las organizaciones eclesíásticas. Una de las instituciones que permitía al Estado recabar fondos para atender a la pobreza serían las loterías.

Cabe señalar que por estas épocas la beneficencia se dirigía a atender la salud y en menor medida la educación y la alimentación¹⁹. Es claro que se atendían los problemas de salud pues era finalmente donde repercutía el sistema de distribución desigual de la riqueza.

Es en la época de la Reforma donde surge el concepto de beneficencia pública. Esto significó que el Estado reconoció ya como un problema público la existencia de sectores de la población que vivían en la indigencia²⁰.

¹⁷ “Las minas producen casi exclusivamente para el mercado internacional. El 90% de la plata se exporta. Sólo gracias a ella puede la república de los españoles mantener un importante flujo de importaciones. El conjunto de estos hechos no puede sino llevarnos a la conclusión de que la economía de los grandes centros mineros —también en sus aspectos internos— exhibe importantes manifestaciones de capitalismo embrionario”. Véase Semo, Enrique, *Historia del capitalismo en México*, Era, México, 1981, p. 148. Así durante el régimen colonial ya despunta ese proceso primario exportador

¹⁸ Además de los trabajos ya señalados para el caso de América Latina, la vastedad de obras es casi inagotable, imposible abarcarla toda, citemos algunas de las obras que me han permitido ampliar mi visión: Celso Furtado, *La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana*, Siglo XXI, México, 1977 (en especial ver capítulo VI); Agustín Cueva, *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, Siglo XXI, México, 1983, (capítulos 3,4 y 5); Sergio de la Peña, *El antidesarrollo de América Latina*, Siglo XXI, México, 1981, pp. 138-159. Incluso la obra de Gabriel García Márquez *El general en su laberinto*, nos permitió tener una fuente más sobre el proceso que impulsaron las oligarquías criollas, para preservar sus privilegios, ya en la independencia de nuestros países que trajo como consecuencia la creación de varias naciones.

¹⁹ Fuentes, op. cit. pp. 46-47.

²⁰ Como dice Mario Luis Fuentes “en y por el Estado” es asumida tal actitud. Será Benito Juárez quien reglamentará la Lotería Nacional en 1861, cuyos recursos serían para sostener algunas escuelas. De este modo el Estado recoge para sí la tarea de atender a los desprotegidos. Pero ante la falta de recursos los gobiernos de Juárez y Lerdo, dejan la beneficencia en manos de la sociedad y los particulares. Por supuesto que hay un avance político al reconocer que son problemas públicos y no privados la falta de salud y educación, en vastos sectores de la población. Fuentes, op. cit., pp. 49-56.

Con Porfirio Díaz durante sus sucesivos gobiernos los avances van desde la creación de escuelas y centros de asistencia a hijos de obreros que son sostenidos por el Estado (incluso se inaugura el Manicomio de la Castañeda).

En ese largo periodo también se legisló para que la beneficencia privada no tuviera fines de lucro, aunque no hubo una supervisión acorde con tales planteamientos²¹.

En el México independiente y en su periodo del porfiriato, el Estado se va consolidando hasta que lo consigue; con respecto a los problemas de la pobreza, estos finalmente son reconocidos como rubros que le corresponde atender.

iv) El periodo postrevolucionario

La revolución de 1910, es un parteaguas en la historia del país, rompe con una forma de sistema político y económico.²² Los sucesivos gobiernos si bien prestan atención al problema de la pobreza²³ —que además se agrava con el conflicto y la carestía que surge al paralizarse en parte la producción en el campo y la ciudad—, ésta es mas bien marginal

La miseria en el campo y la ciudad golpeaba principalmente a obreros y campesinos. Los obreros en su desesperación por la inflación y los bajos salarios, estallan por ejemplo una huelga general en 1916²⁴. Es un periodo de gran efervescencia que aumentó los índices de pobreza. Los afectados en el medio

²¹ El régimen muestra preocupación por la niñez en cuanto a su higiene y salud al crear el Consejo Superior de Salubridad encargada para ello. La participación del gobierno federal y el Congreso sobre esta materia es incuestionable. Destacamos el que se avanzó no sólo reconociendo a la pobreza como un problema público, como lo hizo el régimen juarista, sino que se destinan recursos de la administración porfirista para tal propósito. Fuentes, op. cit., pp. 65-58.

²² En el contexto externo encontramos que se da la 1ª. Guerra Mundial, que entre otras cosas, es la lucha por el reparto de mercados y zonas de influencia. La lucha entre las potencias les impide una mayor participación, que la hubo, en nuestros conflictos. Tiene su efecto negativo por los lazos económicos que había entre nuestro país y principalmente EU. Cabe destacar también que el crack del 29-31 ocurrido en el vecino país del norte, repercute también en México. Véase Furtado, Celso, *La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana*, Siglo XXI, México, 1974, p. 59. Nuestro país apenas estaba recomponiendo su sistema político y una economía que había sido muy deteriorado como producto de las luchas revolucionarias..

²³ De los gobiernos post revolucionarios vale la pena destacar, en su lucha contra la pobreza, que en 1929, la Lotería Nacional contribuía al sostenimiento entre otros de la Casa de Cuna, así como también el Hospicio de Niños y Niñas. Varios hospitales, el Hospital General y el Hospital Juárez y el Manicomio General. También las siguientes instituciones educativas: la Escuela Industrial para Jóvenes, la Escuela Nacional de Ciegos, la Escuela Nacional de Sordomudos, la Escuela Amiga de la Obrera. Proporcionaba los recursos para los Consultorios Públicos, el Asilo para Ancianos Desvalidos.

Fuentes, op. cit., p. 97. Esto significaba que era la propia sociedad sobre la que descansaban los gastos de la institución, pues con la compra de boletos para los sorteos, las autoridades recogían los recursos para destinarlos a esos fines

²⁴ Véase De la Peña, Sergio, *Trabajadores y Sociedad en el Siglo XX*, Siglo XXI, México, 1984, pp. 62-63.

rural y urbano realizan movimientos reivindicativos que son aplastados por la fuerza²⁵.

Se crea en los años 20 la Compañía Reguladora de Precios, que posteriormente da origen la Compañía Nacional Distribuidora que “adquiría los productos básicos cuando escaseaban. En 1926, la Ley Reglamentaria del artículo 28 constitucional determinó los artículos necesarios y prohibió su acaparamiento”²⁶.

De los gobiernos postrevolucionarios vale la pena destacar, en su lucha contra la pobreza, que en 1929, la Lotería Nacional contribuía al sostenimiento de la Casa de Cuna, del Hospicio de Niños y Niñas. Así como del Hospital General y el Hospital Juárez y el Manicomio General. Atendía también las siguientes instituciones educativas: la Escuela Industrial para Jóvenes, la Escuela Nacional de Ciegos, la Escuela Nacional de Sordomudos, la Escuela Amiga de la Obrera. Asimismo proporcionaba los recursos para los Consultorios Públicos y el Asilo para Ancianos Desvalidos.

Esto significaba que era la propia sociedad sobre la que descansaban los gastos de la institución, pues con la compra de boletos para los sorteos, las autoridades recogían los recursos para destinarlos a esos fines²⁷.

El periodo de Lázaro Cárdenas (1934-1940)

Hasta antes de la llegada del régimen del General Lázaro Cárdenas —los gobiernos anteriores debido a la inestabilidad prestaron mayor atención, aunque en buena medida declarativa, al problema de la pobreza— no se hace un esfuerzo sistemático y permanente para atender a las personas en condiciones de pobreza.

Las instituciones ya establecidas por Cárdenas, se reorientan partiendo de la idea de que “la asistencia social [es] una obligación del Estado”. Incluso cabe hacer notar que se institucionaliza por primera vez la ayuda a los indígenas²⁸. Se crea la Secretaría de Asistencia Pública que atiende inclusive los problemas de vulnerabilidad²⁹, concepto que en el marco teórico comprende a aquellos individuos que debido a su desventaja social, sea por su género, edad o algún tipo de incapacidad, son desatendidos por el grupo o la familia, y no sólo eso, sino que además son objeto de agresión, física, sexual o psicológica dentro y fuera de sus ámbitos familiares³⁰.

²⁵ Rivera Castro, José, *En la presidencia de Plutarco Elías Calles (1924-1928)*, Siglo XXI, México, 1983, pp. 80-83 y 101-102.

²⁶ Sousa Hernández, Margarita, *El papel de Diconsa en el abasto y la alimentación de la niñez indígena en México*, Tesis, Escuela Nacional de Trabajo Social, UNAM, 1992.

²⁷ Fuentes, op. cit., p. 97.

²⁸ Fuentes, op. cit., p. 111.

²⁹ La Dirección de Beneficencia del DF, quedaba integrada a la Secretaría de Asistencia. Está no sólo atendía a los pobres, sino también a aquellas personas en riesgo y sin atención médica que necesitan ser protegidas y cuidadas,. Tiene tal Secretaría un programa de asistencia social a los niños. Véase Fuentes, op. cit., pp. 113-120.

³⁰ En el cardenismo se sientan las bases estructurales para que las empresas públicas, tengan un papel fundamental para el desarrollo industrial de México. En esta época en todo el mundo empiezan a establecerse, ya sean países atrasados y desarrollados, medidas que permiten al Estado incrementar su

Mención aparte merece el establecimiento en este sexenio de la Comisión Exportadora e Importadora S.A. (Ceimsa)³¹, pues esta empresa pública garantizará el abasto de alimentos baratos y será un apoyo para los productores del campo³².

También es necesario anotar que con la nacionalización del petróleo y la creación de FFNN, Comisión Federal de Electricidad y Nafinsa, Cárdenas sienta las bases para un mayor desarrollo del capitalismo con el apoyo decidido del Estado, recurriendo al aprovechamiento de los recursos naturales.

En otro renglón de cosas, es notorio el papel que juegan los sindicatos y las organizaciones campesinas en el apoyo a las políticas del Gral. Cárdenas. En momentos el Estado es verdaderamente un árbitro entre capital y trabajo. Cárdenas estaba sentando las bases para que en los posteriores gobiernos se estableciera ya propiamente el Estado Benefactor que apoyará a la población para elevar su nivel de vida.

Los gobiernos postcardenistas

Los Estados se orientan a consolidar el desarrollo del capitalismo a nivel nacional, sin que ello signifique un rechazo a los intercambios³³. América Latina no escapó a esta tendencia que se dio después de la Segunda Guerra Mundial³⁴.

participación en la economía con el objetivo de paliar las crisis. La propuesta keynesiana orientada a mantener e incrementar la demanda agregada, obliga al Estado a crear empresas públicas para atender aquellos rubros en los que la iniciativa privada no tiene interés por invertir debido a los altos riesgos o a la baja rentabilidad, pero cuya producción sin embargo es necesaria para el mantenimiento del sistema.

³¹ Ruiz Massieu, José Francisco, *La empresa pública. Un Estudio de derecho sobre México*, INAP, México, 1980, p. 90.

³² Tres observaciones se pueden hacer pues por un lado posibilitó que los sectores de menores ingresos y en la pobreza (aunque entraban a las tiendas todos aquellos que lo quisieran), adquirieran alimentos subsidiados, por lo que se trataba de un beneficio universalizado. Por otra parte contribuía al proceso de acumulación pues al adquirir la población alimentos a precios bajos, atenuaba la demanda por aumentos salariales. Para los productores del campo tenía precios de garantía, que si bien no aseguraba la compra de las cosechas de todo mundo, por supuesto del ejidatario también, si se obtenían buenas cosechas en todo el campo el productor privado que producía intensivamente con mayor tecnología, elevaba sus ganancias, en tanto que eran pérdidas para el pequeño productor al tener costos mas elevados. A cambio de ello, en tiempo de escasez estos últimos tenían garantizado el abasto de maíz, por ejemplo a precios por debajo de los del mercado.

³³ Luego de la Segunda Guerra Mundial, como dice Agustín Cueva, repuntan las exportaciones y el proceso de industrialización se acelera. “En Argentina la producción industrial aumenta en una 50% entre 1945 y 1955...en México se duplica en el lapso 1946-56, en Brasil aumenta en un 123% entre 1947 y 1957. En este último caso el auge del sector agroexportador es tal, que permite que la importación de maquinaria y equipos para la industria crezca en un 338% entre 1945 y 1951”. Véanse: Cueva, Agustín, *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, Siglo XXI, México, 1983, p. 187; Furtado, Celso, *La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana*, Siglo XXI, México, 1974, p. 112. En este trabajo hay un cuadro que muestra claramente el impacto de la Segunda Guerra Mundial y luego que terminó en el proceso de industrialización para los países de América Latina. Cueva, op. cit., pp. 189-190.

³⁴ Esta conflagración trajo como consecuencia que se acelerara la política de sustitución de importaciones en la industria, sobre todo la dedicada a producir medios de consumo y, en menor medida, de capital. Tal proceso va acompañado en altibajos en las remuneraciones a los obreros. Furtado, Celso, *La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana*, Siglo XXI, México, 1974, p. 112.

Hay que recordar que hasta antes de la globalización la ampliación del mercado interno requería que se elevara el consumo de los trabajadores, pero los altibajos en el salario parten de un hecho elemental como lo es el monto de lo que esta dispuesto a otorgar el capital a su sector obrero para mantener su tasa de ganancia.

Pero el propio proceso de acumulación dado que el consumo de las masas también es un factor importante para la acumulación a diferencia de otros modos de producción, a pesar de los altibajos, eleva el nivel de vida de la población.

La penetración de empresas trasnacionales, en ese contexto, se incrementa: en 1945 había por ejemplo en toda América Latina 182 empresas norteamericanas; 20 años más tarde son ya 888³⁵. Empresas que no resuelven los problemas de distribución inequitativa del ingreso, desempleo, bajos salarios. Este proceso no es ajeno a convulsiones sociales³⁶. Incluso si la inestabilidad pone en riesgo al sistema, se dan golpes militares en el continente, sobre todo en la década de los 60 y 70.

Parece claro que el propio desarrollo del capitalismo a medida que eleva el nivel de vida de las poblaciones, influye en la conciencia social para demandar más derechos.

Resumiendo, antes de la globalización las luchas más importantes no sólo en México sino en todo el mundo, las dan los movimientos obreros³⁷.

³⁵ Furtado, op. cit., p. 194.

³⁶ Ianni, Octavio, *Imperialismo y cultura de la violencia en América Latina, Siglo XXI*, México, 1970, p. 45. Los Estados, como dice Agustín Cueva, ante la imposibilidad de satisfacer las demandas tanto por aumentos y derechos salariales como por la presencia de empresas extranjeras depredadoras, reprimen y, si se vuelve necesario masacran a la población. Cueva, op. cit., p. 204.

³⁷ Abriendo un paréntesis, a partir de 1982, el proceso de acumulación de capital combina conquista de mercados externos y reducción del consumo interno. Ahora observamos que las luchas y movimientos más importantes, sin que los planos nacionales dejen de tener importancia, son contra la globalización ya no tanto por arrancar demandas laborales y salariales sino para la solución de la pobreza, en contra de la exclusión y el deterioro del medio ambiente, así como la defensa de los derechos individuales y sociales de las poblaciones en todas partes del mundo.

El papel del Estado se modifica y empieza a abandonar su misión de garantizar un mínimo de condiciones para que los cada vez más excluidos tengan en los subsidios y servicios estatales un madero que les impida el naufragio.

Hay luchas que persiguen un desarrollo autosustentable para elevar la calidad de vida, respetar a la naturaleza y erradicar la pobreza. Al igual que en el resto de América Latina, en México a veces se conjugan esfuerzos en movimientos y luchas para elevar salarios y mantener, difícilmente incrementar, las conquistas laborales.

De 1940 a 1970, las confrontaciones de los trabajadores en sus lugares de trabajo y fuera de ellos, son muy importantes sobre todo en las empresas públicas y las grandes empresas privadas, así como contra el gobierno central. A finales de los 50, por ejemplo en las empresas públicas las luchas de los ferrocarrileros, de los maestros, de los electricistas, de los telefonistas. Véase Reyna, José Luis y Raúl Trejo Delarbre, *De Adolfo Ruiz Cortines a Adolfo López Mateos (1952-1964)*, Siglo XXI-UNAM, México, 1981, p. 97. Estas confrontaciones obligan al Estado a utilizar al ejército, en una clara y fragante violación de la Constitución. El aparato gobernante acelera, ante la insurgencia, la corporatización y por lo tanto el control de la clase obrera a través de líderes que obedecen al presidente en turno.

Quizá una diferencia entre nuestro país y el resto de América hispana, en el periodo de 1930 a 1980, es la inexistencia de golpes militares tan frecuentes y recurrentes en América Central, el Caribe y el Cono Sur, de los que hablábamos en párrafos anteriores.

Ahora se revisará lo hecho en el combate a la pobreza en los regímenes posteriores a Cárdenas.

El periodo sexenal 1940-1946

En el gobierno de Miguel Avila Camacho se crea la Secretaria de Salubridad y Asistencia, fusionando la anterior Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad. Hay programas como el Comedor Familiar, para dar alimentos a familias de escasos recursos. Además en 1944, se crea el Instituto Nacional de Nutriología. Quizá el hecho mas relevante sea la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1944. “El IMSS generó una protección institucional y legislativa en materia de seguridad social”³⁸. A la población que quedaba fuera del citado instituto, la SSA atendía sus necesidades. La administración para este rubro era centralizada a decir de Mario Luis Fuentes, lo que conllevó “errores de planeación y focalización al atender problemáticas locales y regionales”³⁹.

El que la administración de aquel entonces cometiera esos errores no debe obligar a pensar que en el presente se han corregido, es consustancial a los aparatos de sector público gubernamental, esa permanente ineficiencia.

El gobierno de Miguel Alemán (1946-1952)

En el sexenio de Miguel Alemán Valdéz, se estableció en 1952, la Oficina Nacional del Niño, que tuvo un programa de guarderías, y en donde en ese año se atendieron en todo el país 16 500 niños. Pero hay un dato revelador sobre esos esfuerzos y los anteriores, el 90% de los niños indigentes lo eran por la vulnerabilidad familiar y social que existía⁴⁰.

En el gobierno de este presidente se crea en 1947, el programa de reparto de desayunos escolares que entregó al paso de los años 15 552 desayunos por día en 107 establecimientos⁴¹. Lo que es poco relevante sin que ello quiera decir que no tenían importancia.

En este largo periodo que va desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial, hasta finales de los 70, las luchas principalmente las da la clase obrera, aunque el campo no es ajeno a sobresaltos. Los objetivos son disminuir la explotación, alcanzar la democracia; la lucha contra la pobreza si bien no es marginal, no es un objetivo principal, pero está presente. Esas luchas, en México tienen desenlaces dramáticos, como en 1968, cuando el gobierno termina con el movimiento estudiantil ordenando la masacre en Tlatelolco; años antes había mandado asesinar a Rubén Jaramillo, heredero de las luchas de Emiliano Zapata, y a su familia, en el estado de Morelos.

³⁸ Fuentes, op. cit., p. 131.

³⁹ Ibid., p. 132.

⁴⁰ Ibid., p. 134.

⁴¹ Ibid., p. 135.

El periodo de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)

En el gobierno siguiente, el de Adolfo Ruiz Cortines, la Ceimsa se transforma en la Compañía Nacional de Subsistencias Populares que sigue preocupado por abastecer a precios subsidiados a la población de escasos ingresos.

Ruiz Cortines sin abandonar la preocupación por atender el problema del abasto de alimentos baratos para el pueblo, continuó con la preocupación de los gobiernos posteriores a Cárdenas de dar “prioridad relativa a las estructuras de seguridad social y no a los programas de asistencia”⁴².

La importancia de los trabajadores al servicio del Estado y los que laboraban en las empresas privadas, hacia que se fortalecieran tanto el IMSS, como el ISSSTE. Mantener la relativa tranquilidad de la población trabajadora no siempre se lograba pero el proceso de acumulación continuaba sin mayores tropiezos.

La presidencia de Adolfo López Mateos (1958-1964)

Con el ascenso de Adolfo López Mateos y hasta 1976, el modelo pasa de poner énfasis en la substitución de importaciones al modelo de desarrollo estabilizador. Este presidente creó en 1961, el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), cuya tarea era con “compromiso social y ético del Estado mexicano...proteger a la niñez...para fomentar que la familia mexicana, en especial la de escasos recursos, recibieran la mayor atención posible”⁴³.

La administración pública federal de 1964 a 1970

El periodo de Gustavo Díaz Ordaz pocos hechos significativos tiene como la creación del Instituto Mexicano de Atención a la Niñez (IMAN), que viene a proporcionar un servicio que el INPI, creado por su antecesor en 1961, no brindaba a los niños sin recursos y en el desamparo⁴⁴. De ahí en fuera no se da mayor atención a los pobres que la ya se venía tradicionalmente prestando.

La situación del desarrollo mexicano de 1940 a 1970

Si bien no es la intención elaborar una periodización de este periodo, si es necesario destacar algunos aspectos que parecen centrales. En esos 30 años hubo tanto crecimiento⁴⁵ como desarrollo, como se verá más adelante con datos de Hansen, Vernon y González Casanova.

⁴² Ibid., p. 136.

⁴³ Ibid., p. 144.

⁴⁴ Ibid., p. 145.

⁴⁵ Demos algunos datos, tomadas de la obra de Marco Antonio González, por ejemplo, la balanza comercial fue favorable a México de 1910 a 1940, luego de esa fecha, salvo algún año, siempre fue desfavorable. De 1940 a 1955 hay desarrollo con inflación. Para 1955 a 1970 el desarrollo se le conoce como estabilizador. Para 1940, el crecimiento del PIB, fue de 5.5. Pero de 1955 a 1970, este alcanzó el 6.8 De tal suerte que si se ve el periodo de 1940 a 1970, en promedio el PIB creció 6.2%. La producción de sector I (agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca), a lo largo del periodo postrevolucionario había venido decreciendo en importancia en el PIB, pues de 1935 a 1970, pasa del 28 al 13%; en tanto que la industria sube del 28 al 40%.

Para Clara Jusidman si bien ella abarca de 1940 a 1980, la política social esta centrada en las demandas obreras, ella sostiene que responde a la presión de los grupos sociales organizados⁴⁶. Para Sara Gordon, a partir de la década de los 40, el Estado se consideró como el: "principal responsable del bienestar de la población y de los derechos incorporados en la Constitución Política de 1917"⁴⁷. María del Carmen Pardo⁴⁸, escribió que los presidentes: "Manuel Avila Camacho, Miguel Alemán, Adolfo Ruíz Cortines, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz mantuvieron durante sus mandatos la imagen de gobiernos decididos a apoyar a los sectores desfavorecidos", con la particularidad de que lo hicieron con los grupos organizados que además fueron puntales en la legitimación del Estado⁴⁹. A partir de Manuel Avila Camacho las bases del Estado benefactor o de bienestar establecidas por Cárdenas, son fortalecidas.

El término economía mixta se utilizó profusamente para señalar la intervención directa en la economía por parte del Estado, señalándose que era la inversión pública complementaria a la privada y generalmente no entraba en competencia con ella.

Se habla también del Estado de bienestar o benefactor, con referencia al apoyo mediante el gasto público dedicado a lo social. El Estado benefactor dice Clauss Offe, tiene la obligación explícita de:

suministrar asistencia y apoyo (en dinero o especie) a los ciudadanos que sufren necesidades y riesgos...[además] se basa sobre el reconocimiento del

Después de 1970, empieza a disminuir la tasa de crecimiento de la industria, que significa el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones (denominado también estabilizador).

En tanto la población mantiene una tasa de crecimiento de 2.8 anual promedio entre 1940 y 1950; para el siguiente decenio, esta fue de 3.1, y de 1960 a 1968, se elevó a 3.3%. La población ha pasado de ser en 1921, 14 330 000 habitantes (15 160 000 en 1910), a 16 550 000, 19 650 000, 25 790 000 y 34 920 000 millones en 1930, 1940, 1950 y 1960, respectivamente.

Véase González Gómez, Marco Antonio, *La política económica neoliberal en México (1982-2000)*, Quinto Sol, México, pp. 32-39. Habiéndose duplicado en 40 años. Esas cifras sobre población indican un crecimiento sostenido que hace posible tales aumentos.

Son muy similares las cifras del crecimiento que dan Raymond Vernon, por un lado y Roger D. Hansen por otro. Véase Vernon, Raymond, *El dilema del desarrollo económico de México*, Diana, México, 1977, pp. 58-106. Hansen, Roger D., *La política del desarrollo mexicano*, Siglo XXI, México, 1974, p. 57.

⁴⁶ Jusidman, Clara, *La política social en el México postrevolucionario. Siete hipótesis para investigación*, mimeo, s/p.

⁴⁷ Gordon, Sara R., "Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México" en Martha Scheingart (coord.) *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.

⁴⁸ Pardo, María del Carmen, "El diseño administrativo de los programas de emergencia" en Martha Scheingart, op. cit., p. 463.

⁴⁹ Los sindicatos en México cada vez mas formalmente entraron en la negociación de las políticas públicas, fueron una herencia de Lázaro Cárdenas les otorgó reconocimiento y un papel destacado en la negociación y lucha por la construcción de la nación pero los separó de las organizaciones campesinas a las que también impulsó en su creación. Se apoyo en ellos cuando convenía a su proyecto político. Los presidentes siguientes se apoyaron en esas fuerzas organizadas desde el Estado, con ello evitaron también la ingobernabilidad al mismo tiempo que se legitimaban. Cárdenas sentó las bases del corporativismo de la fuerza de trabajo tanto en el campo como en la ciudad.

papel formal de los sindicatos tanto en la negociación colectiva como en la formación de los planes públicos.

El Estado del bienestar ha sido celebrado a lo largo del periodo de postguerra como solución política a contradicciones sociales⁵⁰.

El Estado benefactor con sus matices tuvo continuidad hasta los 70, pero en esa década⁵¹ los problemas económicos empiezan a orillar a los gobiernos a efectuar cambios, que sin embargo no son de la trascendencia que adquirirán en la política económica a partir de 1982.

Es innegable que el crecimiento tuvo efectos sobre los sectores no dominantes que se reflejaron en la elevación de su nivel de vida⁵².

Por su parte Pablo González Casanova, anota que en la década de los 60, se toman “decisiones de crecimiento pero no de desarrollo”⁵³. Pone el anterior en aquel tiempo atención a un problema que ve creciente: la marginación⁵⁴. Si bien sostiene en números relativos la población marginal ha venido decreciendo, en números absolutos ha aumentado⁵⁵.

⁵⁰ Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado del bienestar*, CONACULTA-Alianza Editorial, México, 1990, pp. 135-136.

⁵¹ Se puede decir que Luis Echeverría y José López Portillo, son los últimos gobiernos que mantienen el papel del Estado en la intervención en la economía (periodo que arrancó con Lázaro Cárdenas) pero ya las condiciones están requiriendo cambios que se darán, terminando el gobierno del último.

⁵² En cuanto a la distribución del ingreso entre los factores de la producción Pablo González Casanova, consigna las siguientes cifras, para 1940, el trabajo recibía el 29% y el capital el 36.6%, el 34.4% restante son ingresos denominados mixtos que incluyen asignaciones a propietarios que trabajan.

Para 1950, los datos son 23.8, 47.7 y 28.8%, en tanto que para 1960 el 31.4, 42.6 y 26.0 en ese orden, trabajo, capital y mixtos. González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, Era, México, 1974, pp. 95 y 291. Estos muestran significativamente como el trabajo siempre recibió un tercio de la riqueza producida, pero sólo para 1960.

En el estudio de Hansen, también se anota que si bien luego de la revolución en México mejoró la distribución del ingreso, esto no disminuyó la desigualdad en torno al mismo. Hansen, op. cit., pp. 104 -105.

Para Vernon, en dos décadas de crecimiento de 1940 a 1960, la población mexicana elevó su nivel de vida, él sostiene que en la alimentación de la mayoría que era de maíz, trigo, arroz y frijoles, en ese decenio se incluye, huevos, aves, carnes rojas, pescado; además la población, empieza a generalizarse el uso del calzado. Declina la mortandad. Se mejora la vivienda, los ingresos de los trabajadores se elevan. Señala también que parte de la población tiene todavía carencias. Por ello señala que “persistieron gigantescas discrepancias en ingresos...[pero] tanto en sector privado como en el público, existía la preocupación de que el sistema económico del país, que parecía haber funcionado adecuadamente durante dos décadas o más, pudiera estar fallando” Vernon, op. cit., pp. 108-111.

⁵³ González, Casanova, op. cit., p. 173.

⁵⁴ Por esas épocas no se reconoce que en números absolutos hay una creciente población marginal (con términos actuales en la pobreza), los programas gubernamentales tienen una mayor connotación universalista; aprovechados por obreros y clases medias. Si bien se da un crecimiento del mercado interno, este es fundamentalmente para aquellos con ingresos fijos seguros y de los sectores empresariales.

⁵⁵ González Casanova, op. cit., pp. 91-95. En estas páginas González Casanova escribe que la situación de este sector se encontraba en el marginalismo integral, pues observa que aquella población que padece o carece de alguno de los indicadores es la que tiene también carencia en otros: los que son analfabetos, no comían pan de trigo, no usaban zapatos, no consumían carne, pescado, leche y huevos.

Desde luego como hemos visto no sólo esos indicadores en la actualidad son tomados en cuenta.

En aquellos años los gobiernos emanados de la revolución a decir de González Casanova, son contrarios a los esfuerzos de organización desde el propio poder y menos aún aceptan que sean sus enemigos los que lleven a

Políticamente desde las altas esferas del poder desde entonces y hasta el 82, la política a seguir, según González Casanova, con respecto a la marginación descansa más en: “actos de caridad social que de justicia social y desarrollo, lo que se confirma por el carácter meramente asistencial y por los exiguos recursos que reciben las instituciones dedicadas a este inmenso sector”: que por supuesto no son la solución pues se trata de un problema estructural⁵⁶. Esto es cierto⁵⁷, pues la estructura justamente es el origen de lo mismo que combate. Pero lo hace, como ha quedado asentado sólo para paliar algunos efectos.

Sin embargo habrá que hacer algunas precisiones a lo dicho por González Casanova. La apreciación de que hubo crecimiento pero no desarrollo no es tan acertada, pues de la década de los 60 a los 80, la pobreza disminuyó en forma tal que no confirma tal aseveración del autor de *La Democracia en México*.

Claro que hay diferencia entre crecimiento y desarrollo, en tanto que el primero significa que la economía de un periodo a otro aumenta la cantidad de bienes y servicios, el segundo indica que aumenta también el nivel de vida de la población; de este modo puede haber crecimiento sin desarrollo, pero no al revés. El desarrollo significará que aumenta el número de población, de aquellos que sólo tienen su fuerza de trabajo como patrimonio, que accede a una mayor cantidad de bienes y servicios.

Pero por otra parte esto no quiere decir que hay solución a la pobreza en un sistema de clases⁵⁸; que como cualquier otro siempre requiere para que haya capas privilegiadas que su situación descansa sobre la expoliación de los más.

Con la industrialización creció la clase obrera y hubo que crear instituciones para darle atención, por eso se funda el IMSS. Posteriormente para atender a la

cabo esta tarea, su intención es que “se les deje como están, sin organizaciones, sin derechos públicos efectivos, en actitud silenciosa y suplicante, atendido a los que se decida en los círculos dirigentes del país”.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 178.

⁵⁷ El aparato de gobierno y los sectores que trabajan para aliviar los problemas de la pobreza no pueden ni les interesa pasar, salvo muy escasas excepciones, a desarrollar políticas que no sean asistencialistas, que es lo mismo que condicionar a la población con carencias a mantener la esperanza de que sólo con la ayuda de los que pueden proporcionarla, acceder a unos pocos bienes de los que carecen y por lo cual deben mostrar agradecimiento.

⁵⁸ De 1934 a 1970, las condiciones del país van creando las condiciones para el desarrollo de un capitalismo deformado por el proteccionismo estatal —al que sin embargo se acogen si les conviene empresas transnacionales, que van llenando espacios vacíos no atendidos por los nacionales—, al sector empresarial y por la falta de una política clara para el desarrollo de la investigación que incida en la permanente renovación de las fuerzas productivas en la cantidad y calidad que se requiere, tanto en el campo como en la ciudad.

Esto no desconoce que hay un proceso de industrialización y renovación tanto en esta rama como en el campo que sin embargo no es generalizado y con frecuencia adolece de aspectos negativos como los señalados líneas arriba.

Tampoco hay que desconocer que tal proceso requirió el crecimiento del mercado interno como condición sine qua non para la acumulación de capital. Y si decimos que hay un proceso de industrialización en una fase conocido como de sustitución de importaciones, esto necesariamente vino acompañado del crecimiento de la clase obrera. Que dado el contexto político por la política establecida por el presidente Cárdenas, quedó orgánicamente bajo el control estatal.

creciente clase media, para aquella ubicada en el sector público gubernamental, se establece el ISSSTE en 1960.

Para el resto de la población que no goza de las prestaciones de estas dos instituciones el sector central tiene a la SSA y a la Conasupo principalmente que, con políticas universalistas, atienden a esa amplia gama de mexicanos, sin distinciones que quieran atención; por eso predominan las políticas universalistas sobre las focalizadas en este largo periodo.

Empiezan a focalizarse los programas porque ya la capacidad de absorción de mano de obra de la industria y el gobierno, en la década de los setenta empiezan a mostrar dificultades para absorber la creciente demanda de empleo; González Casanova dice que crece la población marginal, pero esto es así porque no tiene cabida en el empleo formal.

Los programas focalizados empiezan a tener una mayor incidencia en la década de los 70, sin que lleguen a los niveles que alcanzarán de los ochenta en adelante. Verónica Villarespe anota que en esos años surgen el PIDER (Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural), así como COPLAMAR (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados)⁵⁹, con el objetivo de atender a grupos específicos en la población que viven en la pobreza y la marginación.

Cabe aclarar que estos organismos se apoyaban en una institución cuya meta no era precisamente atender a grupos marginados, como el IMSS⁶⁰. Esta será la tónica que se acentuará en el gobierno de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo.

Los gobiernos de Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo.

En abundancia, los gobiernos de LEA y JLP, fueron los dos últimos gobiernos ante la ya próxima globalización, que mantuvieron una creciente participación en la economía, mayor incluso que en sexenios anteriores.

Estos gobiernos enfrentan un agotamiento de la fase de crecimiento denominada “el milagro mexicano”. Qué como ha quedado anotado tuvo crecimientos promedio de 6% anual⁶¹.

El agotamiento del proceso de acumulación de capital en las condiciones en que se venía dando tuvo como causas entre otras la reducción de la tasa de industrialización⁶². Al mismo tiempo la balanza comercial que ya venía siendo

⁵⁹ En las propias palabras de Villarespe: “En esas dos décadas, la mendacidad estaba bastante generalizada así como la pobreza, pero la política social del Estado era aliviarlas con la beneficencia, asistencia o caridad pública”. Véase Villarespe Reyes, Verónica Ofelia, *La solidaridad: beneficencia y programas*, IIE - UNAM - Miguel Ángel Porrúa, México, 2001, p. 39. Véase como hay coincidencia con lo expresado entre otros por González Casanova en páginas anteriores.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 41.

⁶¹ Hansen, *op. cit.*, p. 57.

⁶² González Gómez, *op. cit.*, p. 39. Este autor se apoya a su vez en una investigación de Julio Boltvinik y Enrique Hernández.

deficitaria acentúa este proceso. Por otra parte para poder seguir manteniendo el ritmo de crecimiento y desarrollo, más lento como se indicó, el gobierno se ve obligado a recurrir a los empréstitos del exterior⁶³. Recurrió a la forma menos conflictiva y cómoda para enfrentar los problemas⁶⁴

Los resultados de ese creciente endeudamiento y la imposibilidad de salir de ese círculo vicioso, no se hicieron esperar, para 1982 la economía no tenía desde la cúspide del gobierno otra opción que dar un cambio de giro en la política económica.

Pero con políticas duramente criticadas por aquellos que decían que eran populistas, los dos últimos gobiernos, al que hay que agregar también el de Díaz Ordaz, hicieron que se redujera la pobreza en general y la extrema en particular.

El gobierno de Luis Echeverría (1970-1976)

Los gobiernos postrevolucionarios no desconocieron la existencia de marginación y pobreza⁶⁵, a partir de eso, en posiciones populistas destinaron recursos para estos aspectos sociales, pero fue sobre todo con el señor Luis Echeverría Álvarez, que se realizó el gasto público en forma descontrolada —con respecto a las instituciones sociales, había desorden administrativo y no hubo delimitación precisa entre los organismos, IMPI, IMSS, ISSSTE y SSA— con endeudamiento externo y crecimiento del déficit público lo que trajo aparejada la inflación⁶⁶.

El apoyo a los sectores sociales fue llevado por el cálculo político, por lo que no fue homogéneo ni deliberadamente planeado. Si bien Luis Echeverría no desconoció la existencia de la pobreza y tomó algunas medidas⁶⁷, al igual que los anteriores presidentes, no atacaron como no lo hicieron sus sucesores hasta el día de hoy, las relaciones de producción y distribución de la riqueza.

⁶³ En un trabajo de la SHCP, *Deuda externa pública mexicana* (FCE – SHCP, México, 1993, p. 24) se anota: “El crecimiento cauteloso de la deuda pública se terminó en 1972. El año siguiente constituyó un verdadero punto de inflexión pues de ahí en adelante la deuda evolucionó a un ritmo diferente”

⁶⁴ El gobierno desde luego tenía varias opciones como por ejemplo aumentar los impuestos a los empresarios, realizar modificaciones para producir en los rubros donde venían creciendo las importaciones y que sobre todo incidieran en cambios en la planta productiva, etcétera. Pero no se tomó ninguna medida que evitará el seguir dependiendo en la forma en que se venía haciendo de los recursos externos.

⁶⁵ Fuentes, op. cit., p. 141.

⁶⁶ Tello, Carlos, *La política económica en México, Siglo XXI*, México, 1980, p. 99.

⁶⁷ Véase Fuentes, op. cit., pp. 145 y 146; de donde resumo que tanto el IMAN como el INPI, durante el sexenio de Luis Echeverría fueron reestructurados. El INPI, siguió encargado de la nutrición infantil; a su vez el Instituto Mexicano para la Atención a la Niñez, en el decreto de su fundación tenía el objetivo de dar atención a los menores en “condiciones de riesgo, soledad y abandono”, el cual se dirigió también a fomentar la integración familiar, apoyar la educación extraescolar y “promover el desarrollo y cohesión comunitaria”.

El gobierno de José López Portillo, (1976-1982)

El último gobierno cuya participación en los procesos productivos y distributivos, que como los anteriores no habla de economía capitalista sino de economía mixta⁶⁸, es el de José López Portillo (1976-1982)⁶⁹.

José López Portillo, crea la Coordinadora de Servicios de Salud y continúa Coplamar construyendo clínicas en zonas de marginación tanto urbanas como rurales. El esfuerzo se hace en acuerdo con la Secretaría de Salud y Asistencia, ya que había millones de mexicanos que no tenían servicios sanitarios (entre 15 y 20). Para 1981, por arriba del 65% de la población (48 millones), tenían atención social⁷⁰.

Como se escribió en párrafos anteriores, tanto Luis Echeverría⁷¹ como José López Portillo⁷², se consideraron árbitros entre los factores de la producción, incluso llegaron a sostener posiciones que contrarrestaban el deterioro salarial.

Estos dos mandatarios se enfrentaron a un empresariado fortalecido y al final de sus mandatos no eran pocas las discrepancias sin que llegará la confrontación a un riesgo de ruptura del sistema, pues gobierno y empresarios negociaban para evitarla; los disentimientos tenían como fondo vías distintas para alcanzar el mismo objetivo: profundizar el proceso de acumulación de capital sin sobresaltos.

⁶⁸ En el plano mas general la discusión teórica sobre la intervención del Estado en la economía fue intensa sobre todo a finales de la década de los 60 y hasta principios de los 80. Sirva de ejemplo la discusión entre J. M. Vincent, E. Alvater, J. Hirsch, M. Wirth y D. Yaffe, *El Estado contemporáneo y el marxismo*, Facultad de Economía – UNAM, México, s/f. Así mismo Boccara, Paul et. al., *Capital monopolista de Estado*, Colección 70, Grijalbo, México, 1970, pp. 100-101. También véase el trabajo de Robert Skidelsky, *El mundo después del comunismo*, Gernika, México, 1999. Especialmente el capítulo V, donde se hace un recuento de participación no sólo de economistas, sino también filósofos, en torno al desarrollo de la economía, la actividad de los inversionistas y del Estado.

En el caso de América Latina y México, en los trabajos de Rolando Cordera y Carlos Tello, *México: la disputa por la nación*, Siglo XXI, México, 1981, p. 79.

⁶⁹ Este término y el de Estado benefactor, desaparecen de la escena una vez que el gobierno de Miguel de la Madrid sucede al de José López Portillo.

⁷⁰ Ruiz Velázquez, Norma, *La política social en México hacia el fin de siglo*, INAP, México, 2000, p. 94. En el trabajo se anota que López Portillo puso especial énfasis en los programas de vivienda, coordinándose dicho programa, en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, con los programas Nacional de Empleo, con el Plan Nacional de Desarrollo Industrial y el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (p. 98).

⁷¹ Véase los siguientes trabajos: Jorge Basurto, *En el régimen de Echeverría: rebelión e independencia*, UNAM - Siglo XXI, México, 1983, p. 80. Quien el 1 de septiembre de 1973, en su informe a la nación, informó de un aumento de salarios de emergencia adelantándose a la revisión contractual entre patrones y obreros. Américo Saldívar, *Ideología y política del estado mexicano (1970-1976)*, Siglo XXI, México, 1981, pp. 80-81. Raúl Trejo Delarbre, “El movimiento obrero: situación y perspectiva” en Pablo González Casanova y Enrique Florescano (coordinadores), *México, hoy*, Siglo XXI, México, 1981, pp. 122-123. Carlos Tello, *La política económica en México 1970-1976*, Siglo XXI, México, 1980, pp. 97. En casi todos estos trabajos se elaboran cuadros sobre el deterioro de los salarios con respecto al poder adquisitivo, durante el régimen de Luis Echeverría. Ocasionalmente hay alzas pero en general estas contadas veces y por corto tiempo están por arriba de la inflación.

⁷² Este Presidente en ocasiones no tomaba en cuenta la situación real del país y llegó a decretar aumentos salariales emergentes, como la analizó Gabriel Zaid, en sus propias palabras “De todos los errores cometidos por el presidente López Portillo después de la devaluación de febrero, ninguno fue más grave (más grávido de consecuencias) que recomendar un aumento salarial de hasta 30%, aplicable retroactivamente, a partir del día en que devaluó, como si a partir de ese día todo hubiera aumentado y en esa proporción [...] no tenía sentido en términos de política económica: no servía más que para garantizar la hiperinflación y otras devaluaciones”; véase su libro *La economía presidencial*, Vuelta, México, 1987 p. 79. La política pocas veces determinará a la economía cuando esta ya alcanzó un desarrollo que subordina a la primera a sus dictados.

Contaban estos dos últimos gobernantes con pocos márgenes de maniobras para atender incluso a aquellos que ni siendo obreros ni burócratas, contaban con muchas menos instituciones para hacer frente a los problemas y carencias que padecían.

Recapitulando la pobreza hasta antes de los 80 venía disminuyendo, pero posteriormente volvió a repuntar en casi todos los países del mundo.⁷³ Las repercusiones de los cambios económicos trajeron como consecuencia la disminución del ingreso y la precarización para los trabajadores no calificados.

En América Latina: “El recrudecimiento de la pobreza en América Latina ha sido resultado de diversos factores...el déficit fiscal y el pago de la deuda externa [así como] la adopción de modelos neoliberales”⁷⁴.

Revisando los trabajos de investigadores y de organismos internacionales como la Cepal, se observa que hay consenso en señalar que la pobreza en nuestro continente disminuyó entre los años 60 y 80 del siglo pasado, justamente en la época del predominio del Estado Benefactor⁷⁵.

Estos hechos destacan con lo sucedido después en los dos últimos decenios, luego de que los gobernantes aplicaron una política neoliberal⁷⁶.

⁷³ Durante los 80, los salarios de los trabajadores no calificados disminuyeron en EU, Japón, Australia y Gran Bretaña. Gordon, Sara, *Nuevas desigualdades y política social* en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi (coordinadores), “Las políticas sociales de México al fin del milenio”, UNAM - Miguel Angel Porrúa, México, 2000, pp. 59 y 64.

⁷⁴ Esquivel Hernández, María Teresa y María Cristina Sánchez Mejorada, “Condiciones de vida y política social para la población de la tercera edad” en *Sociológica*, septiembre – diciembre de 1995, año 10, núm. 29, p. 105.

⁷⁵ Vilas, Carlos et. al., “De ambulancias, bomberos y policías” en *Las políticas sociales de México en los años noventa*, UNAM – FLACSO - Plaza y Valdéz, México, 1998, pp. 115 y 118. “Entre 1960 y 1980...la población en condiciones de pobreza se redujo de 51% a 33% de la población total de América Latina...y eso sin programas de combate a la pobreza en virtud de la dinámica integradora del modelo”.

Véase también de Ana María Tepichin “Genealogía teórica de los estudios sobre la pobreza” en Luis Rigoberto Gallardo Gómez y Luis Osorio Goicoechea (coordinadores), *Los rostros de la pobreza (T. II)*, Limusa, México, 2000, p. 51.

⁷⁶ Loc. cit.

Tavares Soares, Laura, “Política social y pobreza. Brasil en el contexto latinoamericano” en Martha Schteingart (coordinadora), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, Miguel Angel Porrúa, México, 1999, p. 20. “La pobreza a principios de la década [90] se acentuó especialmente en los países con más población y actividad económica, como Brasil, Venezuela, Argentina y México”.

A su vez Rafael Menjivar Larín, escribe que en América Central, entre 1980 y 1986: “..la población centroamericana con algún grado de privación en sus necesidades materiales básicas creció de 63 a 71.7 por ciento, en tanto que la que vivía en pobreza extrema pasó de 40 a 49 por ciento...Esto significó que de los 25 millones paso de 40 a 49 de habitantes de Centroamérica en 1986, 18 millones eran pobres y, de ellos, 12 millones se debatían en la pobreza extrema”. Véase su trabajo ” en Martha Schteingart (coordinadora), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, Miguel Angel Porrúa, México, 1999, p. 137.

Como efecto del neoliberalismo en la política social, Carlos Vilas apunta que en la década de los 80: “La población en condiciones de pobreza creció al doble del ritmo que la población total de América Latina (44 y 22% respectivamente), poniendo de relieve un proceso de *producción de pobreza* que no obedece a causas demográficas sino estructurales y de política económica. Alrededor de 80% de los 60 millones de `nuevos pobres´ generados en la década de 1980, vive en las ciudades, acelerando el proceso de urbanización de la pobreza”; ver Vilas, op. cit., p. 118.

México al igual que el resto de América Latina, también ve como la pobreza, que había disminuido de los 60 a los 80, vuelve a aumentar. “Así mientras que entre en los años sesenta y setenta la pobreza en México se había reducido a la mitad, en la década de los ochenta se acrecentó en una quinta parte”⁷⁷.

Sara Gordon encuentra dos periodos y dos políticas sociales en México, de 1940 a 1982, el primero y el segundo de la última fecha en adelante. Ella apunta:

El sistema de protección social que se desarrollo a partir de los años cuarenta se inscribió en una concepción según la cual los derechos sociales de la población debían ser garantizados por el Estado, el cual se erigió como principal responsable del bienestar de la población y de los derechos incorporados en la Constitución⁷⁸

De 1940 a 1982, el universalismo proporcionaba subsidios a todos aquellos que accedieran a bienes o servicios, que proporcionaban sobre todo las empresas públicas, los necesitarán o no (alimentos, transporte, educación, salud). Además los trabajadores tenían la cobertura de instituciones como el IMSS y el ISSSTE, que les garantizaban su seguridad social.

A su vez Emilio Duhau y Martha Schteingart con datos de Julio Boltvinik, anotan que la pobreza disminuyó del 72.6% en 1968, al 48.5 en 1981, volviéndose a incrementar en los años ochenta, no dejando de aumentar pues ya para 1992 era de 66%⁷⁹. En igual sentido se pronuncia Mónica Gendreau⁸⁰.

La mayor parte de los estudiosos de esos periodos, sobre todo de la década de los sesenta en adelante, retoman los trabajos de Enrique Hernández Laos. También lo hace Julio Boltvinik, que además compara los resultados con los de la Cepal, encontrando diferencias entre ambos estudios. Hernández Laos, dice Boltvinik, se basó en una encuesta de ingresos y gastos y toma en cuenta otras dimensiones, encontrando que de 1963 a 1981, hay una reducción pues pasa de 77.5 a 48.4%.

Alicia Ziccardi, en el mismo sentido también escribe que se estima que el número de pobres es: “...la cifra es del doble de lo que era 40 años atrás...y que el incremento de la pobreza entre 1980 y 1990, es de 60 millones de personas”; véase Ziccardi, Alicia, “Pobreza, territorio y políticas sociales” en *Revista Mexicana de Sociología*, octubre-diciembre de 1993, núm. 4, año LXI, p. 111.

⁷⁷ De Gortari, Hira, Alicia Ziccardi et. al., “Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico, 1867-1994” en *Las políticas sociales de México en los años noventa*, UNAM – FLACSO - Plaza y Valdéz, México, 1998, p. 225.

⁷⁸ Gordon, Sara, “Del universalismo estratificado a los programas” en Martha Schteingart (coordinadora) *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, Miguel Angel Porrúa, México, 1999, p. 51.

⁷⁹ Duhau, Emilio y Martha Schteingart, “Nuevas orientaciones en las políticas sociales para los pobres en México y Colombia” en Martha Schteingart (coordinadora) *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, Miguel Angel Porrúa, México, 1999, p. 200.

⁸⁰ Gendreau, Mónica, “Tres dimensiones en la geografía de la pobreza” en Luis Rigoberto Gallardo Gómez y Joaquín Osorio Goicoechea (coordinadores), *Los rostros de la pobreza: el debate (T. II)*, Limusa - Universidad Iberoamericana, México, 2001, p. 80.

Para la CEPAL en tanto, dice el anterior, en 1968 en pobreza extrema hay en México 12.0% de hogares y en pobreza 34.0%

Para 1977, los datos de la Cepal, son respectivamente 31.6 y 10.4, respectivamente y para 1984, las cifras han bajado a 29.9 y 10.2. Por personas, para esta misma Institución, hay en 1977 en pobreza el 39.5% de la población, de los cuales 13.61 se encuentra en pobreza extrema; ya para 1984, los datos son 37.4 y 13.4⁸¹.

Las diferencias que encuentra Boltvinik entre Hernández Laos y la Cepal, se basan en calcular el ingreso corriente per cápita con “un monto mínimo de este: la línea de pobreza”. Pero la Cepal, toma en cuenta el costo de la canasta básica y el porcentaje que gastan los hogares en alimentos, así cuantifica dice Boltvinik, la pobreza alimentaria; en tanto Hernández Laos, define “la línea de pobreza con base en la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) que contiene explícitamente rubros para todas las necesidades que mide la pobreza en general”⁸².

Los datos de Hernández Laos proporcionan una radiografía más nítida sobre la pobreza. Esta no sólo, como se desprende de la definición de la CEPAL sobre tal término; para ella pobre es aquel que no puede satisfacer las necesidades alimentarias, pero no toma en cuenta que debe calcularse también el gasto a realizar para preparar los alimentos, como atinadamente ha criticado Boltvinik. Hernández Laos concuerda con Boltvinik y sugiere también que hay que considerar para definir la pobreza extrema el tipo de servicios públicos a que puede acceder el ciudadano y sus familias así como si tienen tiempo de ocio.

Como dice Fernando Cortés:

en el México de los años ochenta y de los noventa, a la vez que se emprendió la reforma económica aumentaron la desigualdad y la pobreza. A raíz de las estrategias de política macroeconómica los hogares usaron sus recursos para evitar caídas en su nivel de bienestar...Las investigaciones señalan que los mas pobres utilizaron el único recurso que tienen en abundancia: su fuerza de trabajo, pero no la de cualquier miembro del hogar sino que el peso recayó en las mujeres, los niños, los jóvenes y los ancianos.⁸³

En el siguiente capítulo se ha utilizado también información de reportajes sobre familias que ante los escasos ingresos que obtienen en su ocupación, se ven obligados a llevar con ellos al duro trabajo a sus hijos en edades que indican que en vez de estar acompañando a sus padres para aumentar la entrada de dinero deberían asistir a la escuela primaria.

⁸¹ Si bien en 1984 ya tenía dos años José López Portillo de haber dejado el poder, las cifras que presentamos son para ilustrar el crecimiento de la pobreza

⁸² Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI, México, 2001, pp. 84 y 85.

⁸³ Cortés, Fernando, “Prefacio” en Gallardo Gómez, Luis Rigoberto y Joaquín Osorio Goicoechea (coordinadores) *Los rostros de la pobreza: el debate*, Limusa - Universidad Iberoamericana, México, 2001, p. 11.

Como colofón de esta parte del análisis, se puede enfatizar que con la globalización, la pobreza que había disminuido en América Latina y en México, repunta una vez que tal proceso se inicia y desarrolla a partir de la década de los 80 y hasta nuestros días.

En particular en México al mismo tiempo que el modelo entre 1970 y 1980 daba muestras de agotamiento había crisis, pero a pesar de eso el nivel de vida de la población se elevaba y esto se lograba recurriendo al endeudamiento público externo, cuyo costo en los 80 y sobre todo el de los 90, es una factura que se sigue cobrando a la población abatiendo su bienestar.

La crisis es un producto de la estructura la cual reside en el atraso tecnológico de la planta productiva, el sobreproteccionismo de la industria; el mayor número de empresas públicas; el restringido comercio exterior, un gasto público creciente que no correspondía a la producción real del país y el deterioro de las relaciones de intercambio.

José López Portillo, es quizá un presidente que da mayor énfasis al reconocimiento de la pobreza, como ningún otro lo había hecho anteriormente. En su toma de protesta como presidente prometió luchar contra la pobreza, y, en su discurso de despedida pidió perdón a los pobres por no haber podido solucionar su situación⁸⁴

A José López Portillo le sucede en la presidencia Miguel de la Madrid, y con él cambia la política económica dando origen a la política neoliberal, la que teóricamente se ha analizado en páginas anteriores.

v) Etapa contemporánea en el combate a la pobreza

En los dos últimos gobiernos, antes del 82, los gobiernos elevan los gastos dedicados a lo social. Los subsidios a los trabajadores se mantienen y ya se empieza, sobre todo con José López Portillo, a dar atención a los pobres de zonas marginadas.

En el siguiente sexenio (1982-1988), se elaboró lo que se denominó Plan Nacional de Desarrollo, en él se señala: “a) impulsaremos los cambios que exige nuestro desarrollo; b) ratificaremos en lo sustancial las políticas definidas. Los objetivos

⁸⁴ Durante su toma de protesta, en diciembre de 1976, se comprometió a: “alcanzar niveles mínimos de bienestar en alimentación, salud y educación...para que los niveles mínimos de vida y dignidad alcancen a todos, particularmente a la población rural y otros grupos marginados...El primer objetivo que nos hemos propuesto es alimentar a nuestro pueblo”. Véase “El presidente necesita tiempo” en *Proceso*, 4 de diciembre de 1976, año 1, núm. 4, pp. 22-23. En su último informe del 1 de septiembre de 1982, en el Congreso dijo: “A los desposeídos y marginados, a los que hace seis años les pedí un perdón...un perdón que he venido arrastrando como responsabilidad personal...les digo que hice todo lo que pude para organizar a la sociedad y corregir el rezago; que avanzamos; que por si algo tengo tristeza es por no haber acertado a hacerlo mejor”, Véase Chávez, Elías, “Exultación en la tribuna, frente a la indignación empresarial y duda de priístas” en *Proceso*, año 6, núm. 305, p. 8.

siguen invariables”. En este plan Miguel de la Madrid reconoce “el carácter estructural de la crisis y propone reordenamientos de vasto alcance”⁸⁵.

Miguel de la Madrid da los primeros pasos para insertar a México en la globalización. El cambio de política económica sin mediaciones trae como consecuencia que la tasa de crecimiento real del PIB, que generalmente se había mantenido de la década de los 40 a los 70, en 6% de crecimiento —aunque en el año 79, fue mayor al 8% — cayera ya en el 82, pues el saldo fue negativo⁸⁶.

Una vez que Miguel de la Madrid, elaboró su Plan Nacional de Desarrollo, el costo no pudo haber sido más alto pues el abrir las fronteras casi indiscriminadamente a las importaciones, ocasionó, como consecuencia, la quiebra de parte de la mediana y pequeña empresa. Por eso el periodo 1982-1988, ha sido caracterizado por varios investigadores como el sexenio de crecimiento cero⁸⁷.

Si se ve por el lado de los trabajadores esta crisis se encuentra “condensada en la pérdida del poder adquisitivo del salario, el desempleo y la inflación rampantes”⁸⁸. Reflexión que confirma los datos que se han anotado anteriormente.

Las medidas de Miguel de la Madrid no podían más que corresponder a los cambios que estaba exigiendo el contexto mundial⁸⁹. Estos en general y en el caso de México han mostrado “su fracaso, desde el punto de vista de la sociedad mexicana en su conjunto, aún cuando haya sido muy provechosa para el capital extranjero y una minoría de megamillonarios del país”⁹⁰. En abundancia, María Teresa Magallón, sostiene:

sé implementó una política de austeridad para vigilar el pago del servicio de la deuda externa y el favorecimiento de la especulación financiera la cual disminuyó la actividad económica, incrementó el desempleo y lo llevó a la pérdida del poder adquisitivo de los ingresos de los trabajadores⁹¹.

Para la clase trabajadora y para la población en general se agudizaron los problemas. El desplazamiento de pequeñas y medianas industrias e incluso algunos sectores privados insertos en el ámbito financiero perdieron posiciones a favor del capital extranjero⁹².

⁸⁵ Huerta, Arturo y José C. Valenzuela, “Economía política de la transición capitalista/ México en los ochenta” en Jorge Alcocer (compilador) *México, presente y futuro*, Cultura Popular, México, 1985, pp. 44-47.

⁸⁶ Aspe Armella, Pedro, *El camino de la transformación económica*, FCE, México, 1993, p. 207.

González Gómez, Marco Antonio, *La política económica neoliberal en México (1982.2000)*, Quinto Sol, México, 2001, p. 112. En ambos autores hay casi total coincidencia con respecto a las cifras que manejan.

⁸⁷ Véase Romo, Guillén, *El sexenio de crecimiento cero*, Era, México, 1994; Jiménez Torres, Miguel, “Globalización, ¿desarrollo sin...cero?” en *Gestión y Estrategia*, enero - junio de 1996, núm. 9.

⁸⁸ Cordera, Rolando, *México la disputa por la nación*, Siglo XXI, México, 1981, p. 82.

⁸⁹ Villarreal, René, *Liberalismo social y reforma del Estado*, FCE, México, 1993, pp. 71 y ss.

⁹⁰ Ortiz Wadgyr, Arturo et. al. *Cambios urgentes de la política económica*, PAC, México, 2000, pp. 1-8.

⁹¹ Magallón Diez, María Teresa, *La utopía de la planificación económica en un entorno neoliberal y de globalización* (tesina), Departamento de Administración UAM-A, México, 1997, p. 81.

⁹² Ortiz Wadgyr, op. cit., p. 39.

El siguiente dato de Gerardo Fuji, permite medir la intensidad del problema en México, este investigador al cuantificar el crecimiento del empleo informal, anota que pasó en el lapso de 1979 a 1988, de 20.1 a 25.9%, que en cifras absolutas para el último año fueron 3.2 millones de personas que no tenían empleo formal. La población con ocupación informal como resultado tenía ingresos “bajos e inestables”⁹³.

El porcentaje de los asalariados con respecto al PIB disminuyó, pues en 1977 era de 38.8%, y se ubicó en 25.9% al final de ese sexenio. Para principios de 1989 “el salario mínimo fijado y el nivel de precios representó la mitad del salario real de 1970”⁹⁴.

La administración de Miguel de la Madrid, buscó racionalizar el gasto social y evitar el despilfarro. Sin embargo para Víctor Manuel Muñoz: “Poco significativos habían sido los logros de la administración de Miguel de la Madrid en materia social, ampliamente superados por los efectos negativos de la crisis económica en el nivel de vida de la población”⁹⁵.

En salud por ejemplo, entre 1983 y 1987, el 70% de gasto dedicado a este rubro fue para la aliviar a los enfermos y sólo un 6% a la prevención⁹⁶. El dato simple indica que no había atención creciente para dotar de alimentos, vivienda, etcétera a los desfavorecidos, pues como se sabe hay enfermedades que se dan por la carencia de satisfactores. Desde luego que en Plan Nacional de Desarrollo se establecía como objetivo proteger a la población y atender incluso a aquellos niños, ancianos y mujeres vulnerables⁹⁷. Este gobierno crea, en 1982 por primera vez el ramo 26, que se denomina Promoción Regional y dura sólo un año, pues de 1984 a 1989, se le da el nombre de Desarrollo Regional⁹⁸.

Es conveniente observar sí con la implantación de las políticas neoliberales la pobreza disminuye o aumenta. Con los datos del Proyecto Regional para la superación de la pobreza (PNUD), además de ver como se desarrolló en América Latina, permite hacer comparaciones con México. El siguiente cuadro ayudará a visualizar rápidamente el desarrollo de la pobreza en América Latina, en el periodo 1970-86.

⁹³ Fuji Gambero, Gerardo, “Ajuste estructural y distribución del ingreso en México” en *Sociológica*, Septiembre - Diciembre de 1995, año 10, núm. 29, p. 49.

⁹⁴ Villarespe Reyes, Verónica Ofelia, *La solidaridad: beneficencia y programas. Pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México*, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM - Miguel Angel Porrúa, México, 2001, p. 46.

⁹⁵ Muñoz Patraca, Víctor Manuel, “En busca de mayor justicia social: la descentralización de los servicios de salud y educación en México” en *Revista Mexicana de Sociología*, 1999, núm. 44, p. 7.

⁹⁶ Loc. cit.

⁹⁷ Fuentes, op. cit., p. 581

⁹⁸ Hay una diferencia de un año en la creación del ramo 26, entre el dato que aporta Gerardo Torres y John Scott, pues el primero da 1982 y el segundo 1983. Véase Torres Salcido, Gerardo, “El combate a la pobreza en México” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, septiembre – diciembre de 2000, vol. 6, núm. 3, p. 146; Scott, John, “Descentralización, focalización y pobreza en México” en Cordera, Rolando y Alicia Ziccardi (coordinadores), *Las políticas sociales de México al fin del milenio*, UNAM - Miguel Angel Porrúa, México, 2000, p. 485.

América Latina: medidas de insuficiencia de ingresos de los pobres de diez países, 1970, 1980 y 1986

	Brechas de pobreza por ingreso [q(z-m) como proporción de											
	Incidencia de Pobreza			Todos los pobres en la línea de pobreza			Toda la población en La línea de pobreza			Ingreso de la población total		
	Q/n ¹			Qz			nz (P)-HI- índice de pobreza			Nm*		
	(H)			(I)						(M)		
	1970	1980	1986	1970	1980	1986	1970	1980	1986	1970	1980	1986
Argentina	8.0	8.7	13.0	26.0	32.0	39.0	2.1	2.8	5.1	1.0	1.0	1.0
Brasil	49.0	39.2	39.8	46.0	41.0	47.9	22.5	16.1	19.1	7.0	5.0	6.1
Colombia	45.0	38.6	37.9	46.0	46.0	45.0	22.1	17.8	17.1	8.0	5.0	6.0
Costa Rica	24.0	22.2	24.5	44.0	40.0	37.7	10.6	8.9	9.2	4.0	5.0	3.7
Guatemala	66.0	64.4	67.6	50.0	52.0	54.9	33.0	33.6	37.1	15.0	16.0	29.1
México	34.0	31.6	29.9	39.0	40.0	39.4	13.3	12.6	11.8	4.0	4.0	4.2
Panamá	36.0	36.4	33.9	45.0	44.0	46.4	16.2	16.0	15.7	6.0	5.0	5.6
Perú	50.0	46.1	51.8	55.0	50.0	46.0	27.5	23.2	23.8	12.0	11.0	13.4
Uruguay	12.0	10.6	14.9	25.0	28.0	30.0	3.0	3.0	4.5	1.0	1.0	2.0
Venezuela	25.0	22.0	26.6	38.0	36.0	38.5	9.5	7.9	10.3	3.0	3.0	3.9
<i>Promedio</i>	38.6	33.6	34.9	44.9	42.0	45.4	17.3	14.1	15.8	6.1	5.6	7.5
<i>Otros países²</i>	46.6	47.6	50.7	47.3	47.5	48.7	22.0	22.6	24.7	—	—	—
América Latina	40.0	36.0	37.4	45.4	43.2	46.1	18.2	15.6	17.2	7.3²	6.4²	8.9²

q – número de hogares pobres

z – línea de pobreza

m – ingreso medio de los pobres

n – población total (hogares)

m* - ingreso medio de la población total

1. Porcentaje de hogares

2. Calculado con base a un análisis de regresión

Revista de Comercio Exterior. Abril de 1992. "Magnitud y evolución de la pobreza en América Latina", cuya fuente es la División de Estadística de la CEPAL

La pobreza que había disminuido entre 1970 y 1980 (de 45.4 a 43.2%), con la globalización de 1980 a 1986, aumentó hasta llegar al 46.1%. Obsérvese que la pobreza oscila en forma insignificativa, pues sólo se reduce en 2.2 en diez años y crece en 2.9 entre 1980 y 1986. Esos datos indican que con apenas 6 años de

aceleración económica mundial, la pobreza tiende a aumentar en algunos países como Argentina, Costa Rica, Guatemala, y en Uruguay y Venezuela, en tanto que disminuye en Brasil, Colombia, México y Panamá. Las variaciones son mínimas tanto en un sentido como en otro, el aumento o disminución no muestran porcentajes significativos.

Al igual que México, el resto de las economías latinoamericanas empiezan a finales de los 70, a dar señales de agotamiento dando el paso de Estado benefactor al Estado neoliberal.

Para el caso de México, comparado con otros países se anota:

“Mientras que Argentina y México tienen niveles similares de PIB per cápita...la pobreza mexicana es casi dos veces superior que la argentina. Aún mas contrastantes son Brasil y Costa Rica; el primero tiene un PIB per cápita mucho más alto que el segundo, pero su pobreza es 66% mayor”⁹⁹.

Desde luego que hay recuperaciones, pero en el trabajo del PNUD se señala que en tiempo de crisis, la pobreza aumenta¹⁰⁰, lo cual es obvio.

Nótese, México tenía el doble de la pobreza que Argentina, cuando se llevaban seis años de cambio de política. Ambos países entraron a un vertiginoso proceso de transformaciones estructurales, pero en el segundo país fueron tales que prácticamente el gobierno de Carlos Menem, en consonancia con El Consenso de Washington, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, liquidó las empresas en manos del Estado, para 1997 no había ya prácticamente empresas públicas¹⁰¹.

Será a finales de 2001 y todo lo que va del 2002, que la política de Menem, rindió sus frutos, cuando ya sin anclas, como lo son las empresas públicas, entre otras, se da una crisis de proporciones inimaginables y que tienen a los argentinos en permanente efervescencia ante la imposibilidad no sólo de abatir el desempleo, reclamo generalizado, sino incluso por no poder sacar los magros ahorros que depositaron en los bancos de ese país para satisfacer una necesidad elemental: comer¹⁰².

Hay que señalar que Argentina siguió los planteamientos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional.

⁹⁹ PNUD, “Magnitud y evolución de la pobreza en América Latina” en *Comercio Exterior*, abril de 1992, vol. 42, núm. 4.

¹⁰⁰ Loc. cit.

¹⁰¹ Desde de su primer mandato Carlos Menem fijó sus objetivos. Esto sostuvo su ministro R. Dromi en 1989: “la iniciativa privada debería absorber todas aquellas actividades en el campo de los servicios públicos y actividades en el campo de los servicios públicos y actividades industriales y comerciales...en la consecución del bien común”. Apenas un año después el referido señor Dromi informó: “El gobierno está dejando la administración de las empresas de servicios en manos de la sociedad...la sociedad va controlarlas”. En el documento de donde obtuvimos esta información se aclara que incluso en la privatización de los ferrocarriles, tanto el Banco Mundial como el gobierno argentino firmaron los respectivos acuerdos. Felder, Ruth, *La privatización de ferrocarriles argentinos; algunas reflexiones sobre la capacidad regulatoria del Estado*, Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires, 1996.

¹⁰² Calloni, Stella, “Miles de bonaerenses repudian el asesinato de dos jóvenes desocupados” en *La Jornada*, 28/06/02, p. 20. Jóvenes que se manifestaban en contra de la situación de pobreza en que vivían

No es arriesgado afirmar que para estas fechas Argentina había rebasado fácilmente a México en el caso de la pobreza. Para hacer esta aseveración, se toma del anterior trabajo del PNUD, el dato de que la pobreza en el país sudamericano citado saltó de 8.7 a 13.0, entre 1970-80, para el periodo 1980-86. A mediados del 2002, con datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec), se señala que:

49.7 por ciento de los argentinos que viven en torno a Buenos Aires es pobre y que el 22.7 es indigente. Los efectos que tuvo la devaluación del peso argentino en la multiplicación de la pobreza son fácilmente comprobables; durante la encuesta anterior, en octubre de 2001, los mismos indicadores señalaban un 35.4 por ciento de argentino pobres y 12.2 de indigentes.¹⁰³

Esto se logró una vez que el peso argentino terminó la paridad y convertibilidad con el dólar. Si bien los datos contienen conceptos que quizá no hagan posible las comparaciones, sin embargo si ilustran que en 1986, el total de pobres en la línea de la pobreza era en Argentina de 39.0 y para Buenos Aires, con la crisis, en el 2002, eran pobres en Buenos Aires, el 49.7 por ciento. Las medidas tomadas en la relación con el exterior, trajeron consigo que en esa Metrópoli, se incrementaran los pobres y los indigentes casi en el doble.

La pobreza en América Latina con la globalización aumenta¹⁰⁴ y ante la cual los Estados disminuyen sus alternativas para solucionarla.

Retomando el caso de México en el periodo de Miguel de la Madrid encontramos que se crea el Sector Salud, el cual coordinó a la Secretaria de Salud, el IMSS y el ISSSTE. Dentro de este sector se creó el subsector que junto con el DIF (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia), enlazaban los servicios de otras secretarías, como Educación Pública, del Trabajo y Previsión Social, etcétera¹⁰⁵.

Hubo programas operativos como el Programa Social a Desamparados, y centros como El Instituto Nacional para la Rehabilitación de Niños Ciegos y Débiles Visuales, Centros de Rehabilitación Integral y otros. Se destinaban esfuerzos y atención a la alimentación, el deporte, la cultura. Como dice Mario Luis Fuentes, el periodo de gobierno 1982-1988, puede definirse como "...una fase expansiva de la asistencia social, quizá no tanto por los recursos destinados a la materia, sino por asumir la necesidad de especializar y delimitar los servicios asistenciales en el país y establecer la viabilidad de su descentralización"¹⁰⁶. En plena congruencia con la globalización se destinaban menos recursos a los problemas sociales.

Un dato sobre el cual vale la pena reflexionar es el origen de parte de los recursos canalizados para paliar la pobreza, así por ejemplo, la Lotería Nacional, cuyos

¹⁰³ Spinetto, Juan Pablo, "Desempleo y pobreza récord en Argentina" en *El Financiero* 1º de agosto de 2002.

¹⁰⁴ Ante la actitud privatizadora en Perú las olas de protesta no se hicieron esperar. Ante el amago de su gobierno de vender las empresas eléctricas, en todo el país se dieron multitudinarias protestas. La experiencia en otros pueblos impulsa a las poblaciones al rechazo. "Arrecian las protestas en Perú. El Congreso propone postergar la privatización eléctrica" en *El Financiero*, 19/06/02.

¹⁰⁵ Fuentes, op. cit., p. 582.

¹⁰⁶ Ibid., pp. 583-585.

orígenes se remontan a la época de la Reforma¹⁰⁷, aportó en forma relevante recursos para las tareas asistenciales, en 1984 de sus utilidades netas que fueron de casi 12 mil millones de pesos, asignó a ese fin el 53%, y durante todo el sexenio dicho porcentaje se fue elevando hasta ser el 71% en 1987 y el 98.5 en 1989¹⁰⁸.

De que los gobiernos mexicanos tienen en cuenta la necesidad de contar con marcos normativos para atender la marginación y la pobreza no hay duda. El gobierno de MMH, no podía ser la excepción y así en 1986 se promulga la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, con el cual la salud adquiere carácter constitucional¹⁰⁹. Sin embargo si se solucionará el problema de la pobreza con la emisión de leyes, hace mucho tiempo que México ya hubiera resuelto este rubro.

MMH, promulga leyes como otros lo han hecho antes y como lo seguirán haciendo sus sucesores, pero al mismo tiempo el gobierno de tal presidente retira los subsidios al arroz, huevo, aceite y otros productos que vendía también la Conasupo¹¹⁰. Estos subsidios eran aprovechados por los sectores de ingreso fijos abatidos y por aquellas familias e individuos sin ocupación permanente.

MMH sienta las bases para seguir minando el Estado benefactor a pesar de que cuando fue Secretario de Programación y Presupuesto, se pronunció por apoyar y fortalecer a las empresas públicas¹¹¹, uno de los pilares del Estado benefactor. Pero ya durante su gobierno hizo precisamente lo contrario, pues empezó el proceso de privatización.

vi) La política de Pronasol.

Carlos Salinas¹¹² no solo prosigue con la política neoliberal de su antecesor sino que la profundiza. En su sexenio se firma el Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos. Soluciona aparentemente para ésta y las futuras generaciones la pesada carga de la deuda pública externa.

¹⁰⁷ Villarespe, op. cit., p. 25.

¹⁰⁸ Fuentes, op. cit., p. 587.

¹⁰⁹ Ibid., p. 59.

¹¹⁰ Véase mi trabajo *Las empresas públicas en el sexenio de Miguel de la Madrid (reporte de investigación)*, abril de 1988, UAM-A, México, p. 9.

¹¹¹ De la Madrid, Miguel, "La participación de la Empresa Pública en el Proceso de Desarrollo Económico y Social del País. Plan Global de Desarrollo" en *La Empresa Pública en México, factor de Desarrollo Económico y Social del País*, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1981, pp. 20-23.

¹¹² Luego de un proceso electoral sumamente complicado, Carlos Salinas fue declarado presidente electo. El hecho de que el partido gobernante no hubiera demostrado palmariamente y por lo tanto en forma transparente su triunfo, señalaba que un porcentaje elevado de la sociedad veía la necesidad de renovar a sus gobernantes eligiendo a un equipo de un partido político distinto al que ocupaba el poder. La exigencia de democracia y cambios en todos los ámbitos reflejaban mejor las aspiraciones de las mayorías.

Este Presidente ejecuta el desmantelamiento más importante en el universo de las empresas públicas¹¹³. Vende Telmex y privatiza la banca comercial que había pasado al control del Estado.

Se modifica el artículo 27, en su fracción VII, que había mantenido por décadas la enajenación de la parcela ejidal, algo intocable por los gobiernos anteriores.

Como dice David Ibarra, “se combatió denodadamente a la inflación, permitiendo el deterioro de los salarios y el alza de las tasas de interés y utilizando al tipo de cambio como ancla antiinflacionaria”¹¹⁴.

Las medidas tomadas por el entonces presidente Carlos Salinas, fueron de tal envergadura que no tuvieron parangón ni antes ni después. En esos momentos, se dijo, había que desarrollar una política innovadora que incluía a la administración pública en sus dos sectores: central y paraestatal. Así se vio como incluso desaparecen Secretarías de Estado en el primero; y el segundo se adelgaza a través de la venta, liquidación, fusión y transferencia de las empresas públicas.

El desmantelamiento de empresas públicas fue apoyado por una amplia campaña de propaganda gubernamental, que entre otras cosas sostenía que estas reformas estructurales eran necesarias si México quería entrar al círculo de los países del primer mundo: había que modernizar al país, de lo contrario la oportunidad no se volvería a presentar,

Una vez que el gobierno observa como crece el número de pobres, resultado de su política económica, sabiendo que tanto el empleo como el ingreso decaen en los asalariados, se buscará que la población con apoyo del Estado, desarrolle proyectos productivos. Sin embargo el esfuerzo era por los escasos recursos que se destinaron para tal fin, dadas las necesidades de amplias capas de la población, prácticamente irrelevante.

La administración daría más importancia y recursos a programas no asistencialistas. Por lo anterior David Ibarra, sostiene que en 1984 los pobres en la zona urbana representan el 20.1 de la población y para 1992 esa cifra bajó a 16.6 por ciento, en tanto que en el campo la pobreza era de 20.3 y 19.4 para uno y otro año. Esto dice sin embargo no oculta, dice Ibarra, que “el reparto del ingreso viene empeorando sistemáticamente”¹¹⁵. A estas alturas no había ningún interés por parte de los administradores del Estado, por realmente revertir tal situación con medidas redistributivas que permitieran un respiro a los efectos perniciosos que la política económica estaba acarreado en la mayoría de la población. Las medidas tomadas tenían como objetivo, entre otros, administrar la pobreza, para que los procesos económicos siguieran su marcha sin interferencias que los obstaculizaran.

¹¹³ Ibarra Muñoz, David, *¿Transición o crisis?*, Aguilar, México, 1996, p. 56.

¹¹⁴ “..El reparto del ingreso viene empeorando sistemáticamente. En 1992, 40 por ciento de la población menos favorecida recibía 13.8 por ciento del ingreso y, sólo 12.5 por ciento, en 1994. En contraste, 20 por ciento de la más rica absorbía en esos años 53.9 y 55.2 por ciento del ingreso” Loc. cit.

¹¹⁵ Ibarra, op. cit., p. 71.

Resulta lógico esperar que en la fase de ciclo depresivo¹¹⁶, más gente perdiera su empleo y con él una serie de prestaciones que las empresas de seguridad social como el IMSS, otorgaban a los trabajadores. En tanto que la población que no contaba con un empleo formal, al disminuirse los subsidios en alimentos, que en el anterior sexenio se retiraron, padeció por la falta de este tipo de apoyo con toda la secuela que todo esto acarrea para las familias que así veían descender su nivel de vida¹¹⁷. La pobreza reflejó los descensos, del comportamiento de la economía¹¹⁸.

¹¹⁶Pero mejor veamos como se comportó el PIB, en los años que señala Ibarra. Para Marco Antonio González Gómez, entre 1984 y 1992, el promedio fue de 2.35%. Sólo hubo un año en que no se creció, incluso fue negativo -4.0 en 1986. Pero en 1983, éste fue peor pues se situó en -5.3. Si vemos en el periodo de MMH, considerando 1983 a 1988, el PIB, años en que realmente el presidente en turno conduce la política económica su promedio fue de -0.06; el sexenio de CSG, las cifras son 89, 3.1, para el 90, 4.4, y en el siguiente 3.6, en el 92, baja a 2.8, y de plano es muy menor en el 93, pues alcanza solo a rebasar el estancamiento al tener 0.4, en el último año de este gobernante, vuelve a recuperarse y es de 3.5%. A diferencia del anterior gobernante con CSG, no hay ningún año con decrecimiento del PIB, pues eso significa pérdida de valor en el conjunto de la sociedad. Su promedio de crecimiento fue de 2.9%. González Gómez, op. cit., p. 112.

¹¹⁷ Loc. cit. Los datos son tomados del cuadro que aparece en esa página. Los cálculos son nuestros. En el siglo XIX, Marx llamaba ejército industrial de reserva, a ese número de población que no tenía empleo, al que los industriales echaban mano en épocas de auge y acrecentaban en la crisis. En nuestra época difícilmente podemos sostener lo anterior pues como hemos visto en la parte teórica en la globalización la tendencia es a substituir mano obra por máquinas, en casi todos las ramas productivas las plantas laborales. De hecho aquel trabajador que es despedido, sobre todo cercano a los 40 años, prácticamente ha terminado su ciclo productivo. A esto le aunamos aquellos que nunca tendrán trabajo, lo busquen o no.

Ver Keynes, op. cit., p. 18. En este trabajo Keynes escribe que la desocupación voluntaria es: “cualquier motivo que induzca a un hombre o aun grupo de hombres a abstenerse de trabajar antes de aceptar un salario que represente para ellos una utilidad inferior a cierto límite”. En tanto que para Fernando Noriega Ureña (*Teoría del desempleo, la distribución y la pobreza*, Ariel, México, 1994, pp. 236-237), no existe todavía una teoría que dentro de los neoclásicos, expliquen en forma acabada el desempleo friccional o voluntario. Entre 84 y 92, con tal crecimiento a pesar del bache del 86, tiene que disminuir la pobreza en el campo y en la ciudad y por eso Ibarra llega a tales conclusiones. En cuanto a Julio Boltvinik entre esos tres años que nos dice donde hubo disminución de la pobreza alimentaria, son años de crecimiento 3.1 en 89; 4.4 en 90; 3.6 para el siguiente año y finalmente para el 92, tenemos un PIB de 2.8.

Como se ve los investigadores utilizan periodos distintos, pero todo apunta a sostener que si bien disminuye la pobreza en ciertas épocas, con crecimiento del PIB, en otras vuelve a aumentar por lo que parece que se mantiene en un porcentaje que gira alrededor del 40%.

Entre 84 y 92, con tal crecimiento a pesar del bache del 86, tiene que disminuir la pobreza en el campo y en la ciudad y por eso Ibarra llega a tales conclusiones. En cuanto a Julio Boltvinik entre esos tres años que nos dice donde hubo disminución de la pobreza alimentaria, con datos de González Gómez, vemos que son años de crecimiento 3.1 en 89; 4.4 en 90; 3.6 para el siguiente año y finalmente para el 92, tenemos un PIB de 2.8. Ver González Gómez, op. cit., p. 112.

Como se ve los investigadores utilizan periodos distintos, pero todo apunta a sostener que si bien disminuye la pobreza en ciertas épocas, con crecimiento del PIB, en otras vuelve a aumentar por lo que parece que se mantiene en un porcentaje que gira alrededor del 40%.

¹¹⁸ Específicamente sobre la pobreza alimentaria (suma de pobres extremos y no extremos), Boltvinik dice que entre 1984 y 1989, el total de personas pobres pasa de 30.4 millones a 37.8 millones, y entre 1989 a 1992, disminuyó de 37.8 a 37.2 millones.

Boltvinik, Julio, “La evolución de la pobreza en México entre 1984 y 1992, según CEPAL-INEGI” en *Sociológica*, año 10, núm. 29, p. 35.

Si comparamos el crecimiento del PIB, de 1982 a 1988, con datos que proporciona Teresa Magallón, el periodo en que gobierna Miguel de la Madrid, en promedio es de 1.1, y el PIB/habitante es de -10.1; en tanto que de 1988 a 1994, el sexenio salinista, el primer dato es de 18.5 y el segundo 5.4. Lo que apoya nuestra

Hay población en la pobreza que es relativamente ajena a estos cambios de la economía, pues siempre en su situación han encontrado una vía, cómoda para ellos, vivir de la caridad¹¹⁹.

Se ha revisado el comportamiento del PIB, así como el producto por habitante, con respecto a los salarios¹²⁰ con la ascensión al poder de CSG, la participación de las retribuciones al obrero¹²¹ en el ingreso neto sigue a la baja y sólo muestra una pequeña recuperación a partir de 1991.

Con datos¹²² sobre el comportamiento de los salarios manufactureros y mínimos se anota como disminuyen los primeros desde 1982, y lo siguen haciendo los segundos entre 1988 y 1991, no así los industriales que repuntan en ese mismo lapso¹²³.

aseveración de que si hay crecimiento del PIB, disminuye la pobreza, y en caso contrario como una correlación aritmética aumenta una mientras disminuye la otra.

Véase Magallón Diez, María Teresa, *La utopía de la planificación económica en un entorno neoliberal y de globalización* (tesina), Departamento de Administración UAM-A, México, 1997, p. 112.

Pero si vemos por ingreso, aunque en el periodo 1982-1991, el PIB, en promedio, explica Fuji, creció 1.1 por ciento; el crecimiento poblacional en ese periodo, “determinó que el producto por habitante en 1991 haya sido equivalente al 89 por ciento del registrado en 1981”. Fuji Gambero, Gerardo, “Ajuste estructural y distribución del ingreso en México” en *Sociológica*, Septiembre - Diciembre de 1995, año 10, núm. 29, p. 45. Si bien Boltvinik contempla otro indicador y en dos años, de todos modos permite ver que si bien hay reducción relativa de la pobreza, ésta se debe los altibajos que tiene la economía.

¹¹⁹ El libro, *Dimensiones psicosociales de la pobreza*, producto de una metodológica y sólida investigación, realizada por Rosario Silva, de las 10 dimensiones que maneja, seguridad básica vs. inseguridad; dinero, hambre, trabajo, etcétera que se midieron en 2 702 personas que conformaron la muestra, no hubo un solo reactivo que preguntará si la persona le gustaba trabajar y en caso de desempleo si no se ocupaba porque lo que le pagaban no le satisfacía, o de plano consideraba que no valía la pena, a pesar de sus penurias buscar trabajo formal o informal, y si recurrir a la caridad pública. Nos parece que esta dimensión debe ser incluida en futuras investigaciones.

Silva Arciniega, Rosario, *Dimensiones psicosociales de la pobreza: percepción de una realidad recuperada*, Escuela de Trabajo Social – UNAM, México, 2000.

¹²⁰ Fuji Gambero, op. cit., p. 46.

Magallón Diez, María Teresa, *La utopía de la planificación económica en un entorno neoliberal y de globalización* (tesina), Departamento de Administración UAM-A, México, 1997, p. 81.

¹²¹ Mientras los salarios declinan, dice María Teresa Magallón durante el gobierno de MMH, no se recuperan las ganancias, pero con la devaluación de 1986, éstas vuelven a ascender de “111 a 138 entre 1986 y 1990 con base en el año 1980=100. Concomitantemente, en 1991, con Salinas de Gortari en el poder, se alcanzaron ganancias 40% superiores con relación a 1980”. En el capitalismo si la inflación crece, los negocios aumentan sus ganancias; si no hay inflación, los negocios siguen incrementando sus utilidades, siempre y cuando los precios se dejen libres y los salarios se congelen o suban muy por debajo de estos.

Magallón, op. cit., p. 78.

¹²² Fuji Gambero, op. cit., p. 47.

¹²³ En un libro colectivo, sin embargo, un cálculo da los siguientes datos: “Durante los años de 1988 a 1994, el PIB...de la industria manufacturera presentó un crecimiento en términos reales de 2.5% lo que repuntó una tasa de crecimiento promedio anual de 3.7%”. Las aparentes paradojas se explican, como decíamos en los apartados teóricos debido a la globalización y gracias entre otros a los avances tecnológicos; con menores tasas de ocupación de la fuerza de trabajo, se produce un volumen de riqueza como no había soñado el hombre antes y al crecer las ventas se incrementa la conversión de plusvalía relativa en ganancia. Véase Nuñez, Héctor et. al., *Cien días de gobierno zedillista*, Pac, México, 1995, p. 75.

La inserción acelerada de México en la globalización, hace que crezca la producción industrial, pero con menos hombres ocupados y con niveles salariales que no compensan ese desarrollo.

Si bien MMH, había considerado que los problemas de México se resolverían con el cambio estructural. No dijo que había seguido fielmente los lineamientos que le impusieron FMI y el BM, en lo cual dicho mandatario estaba plenamente convencido: adelgazar al Estado, pues para este señor su obesidad, sobre todo el crecimiento del sector paraestatal, era un obstáculo al crecimiento. Además tomó como divisa la renovación moral, que por supuesto ejerció contra los enemigos pero nunca contra su camarilla y el mismo.

Para Carlos Salinas la situación económica y la pobreza tienen como origen la existencia de empresas públicas en manos del Estado:

Es inaceptable un Estado tan propietario, frente a un pueblo con tantas necesidades y carencias...El Estado vende sus bienes para resolver males sociales y canaliza sus energías a abrir espacios a los particulares, para que aumenten el empleo, la inversión y toda la patria florezca¹²⁴

De esta forma, vender el sector paraestatal, este presidente quería resolver los problemas sociales. Pero la lógica no empata: vendió empresas públicas rentables¹²⁵, aquellas que le hubieran permitido atender los problemas sociales, entre otros la pobreza en todas sus dimensiones, con fondos permanentes.

El contenido ideológico de la anterior declaración mediante la cual se justificó y legitimó la inserción acelerada, perseguía no sólo los intereses del sistema, sino su propio provecho personal.

Por supuesto se dijo que no se podían modernizar las empresas públicas por la enorme cantidad de recursos que se requerían; sólo el sector privado contaba con ellos. Pero lo que menos importaba era que se cerraran fuentes de empleo.

Se desechó todo aquello que sonara a política populista e irracional. Claro antes era necesaria, del 82 en adelante se volvió lo contrario. Anteriormente se reconocía y se aceptaba que algunas empresas públicas fueran deficitarias dada su función social; eran redistribuidoras del ingreso¹²⁶. Pero cuando se cierran fuentes de empleo y se cancelan subsidios a los más desprotegidos no era lógico que antes de venderlas les inyectaran recursos, pero a la par se combatía a sus

¹²⁴ Véase Contreras Salcedo, Jaime, “Avanzamos al ritmo que fija la sociedad” en *Excelsior*, 02/06/1990; también Zuñiga, José Antonio, “Un Estado propietario, inaceptable ante las carencias del pueblo: Salinas” en *La Jornada*, 02/06/90.

¹²⁵ Si bien los datos son del 82, Elía Marúm, acota que al lado de empresas públicas que tienen déficit financiero, había otras como Pemex, Aeroméxico y el IMSS que tenían regularmente ahorro corriente. Éstas dentro del universo de las paraestatales controladas presupuestalmente por el Legislativo. Otras no controladas como Telmex, fueron vendidas, luego de que se sanearon financieramente, es el caso de la Mina Cananea, la cual incluso fue, en otra abierta violación a la Constitución, tomada por el ejército.

Véase Ortega Pizarro, Fernando “El gobierno se deshace de todo lo que quede y desnacionaliza al país” en *Proceso*, 25/09/1989, núm. 673.

Stephen Baker del Business Week, señaló que CSG, vendió las empresas a sus amigos negando la posibilidad de romper con el control corporativo; ver *Proceso*, 29/07/91, núm. 769.

¹²⁶ De la Madrid, op. cit., p. 23.

sindicatos. Después las vendería a los mismos propietarios que las llevaron a la quiebra, como fue el caso de la Mina Cananea¹²⁷.

La globalización se impone ya con todas sus fuerzas y en esta etapa los favorecidos en primer lugar son los plutócratas o aquellos que se convertirán posteriormente, como sucedió con la venta de esas empresas a inversionistas que no figuraban notoriamente por su riqueza; ese fue el caso de los nuevos banqueros a los que el gobierno de CSG, les vendió Banamex.

La posición del gabinete de Salinas era reforma acompañada de democracia. Convencidos de ello en aquel entonces dijeron: “ha permitido reorientar el gasto público y destinar una mayor proporción de éste a los renglones de justicia social”¹²⁸.

Prosiguiendo con el comportamiento de la pobreza y las medidas que tomó el controvertido (y luego defenestrado siendo ya expresidente), Carlos Salinas, al inicio de su mandato elabora también su Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994), uno de cuyos ejes era “el mejoramiento productivo del nivel de vida’ que planteaba crear empleos productivos y bien remunerados, atender las demandas sociales prioritarias, proteger el medio ambiente y erradicar la pobreza extrema”¹²⁹. Propuesta que estuvo, como siempre, lejos de alcanzarse, pero lo significativo es que en el lenguaje oficial ya se habla de pobreza extrema y ya no de la pobreza en general. Por ello se pone énfasis en los programas focalizados.

Alicia Ziccardi dice, Salinas crea el Programa Nacional de Solidaridad, que “constituyó un conjunto de acciones sin precedentes por la amplitud de los programas incluidos, los recursos movilizados, la forma de atender las demandas y la promoción de la organización social”¹³⁰.

Nada quedó fuera de las promesas en el ánimo de Carlos Salinas: la salud, la vivienda, la alimentación, de los más necesitados tanto en el campo como en la ciudad¹³¹.

¹²⁷ Calderón Ortiz, Gilberto, “Privatización de la banca en México” en *Gestión y Estrategia*, Julio – Diciembre de 1991, UAM-A, p. 43.

¹²⁸ Zuñiga, J. Antonio “Fueron vendidos” en *La Jornada*, 23/04/91; Cárdenas, Lourdes “Ingresos arriba de...” en *La Jornada*, 30/07/91. “Aspe: se recaudarán...” en *La Jornada*, 22/06/91.

¹²⁹ Villarespe, op. cit., p. 52.

¹³⁰ Ziccardi, A. “Pobreza, territorio y políticas sociales” *Revista Mexicana de sociología*. Año 4. No. 99 UNAM, 1999. p. 114

¹³¹ En apoyo del DIF, se establecieron: el Programa Nacional de Salud; el Programa Nacional de Solidaridad; el Programa Nacional de Alimentación y el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública. Hay que destacar que el Programa Nacional de Alimentación Pública se divide en dos grandes sistemas: el sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y el Sistema Nacional de Vigilancia Alimentaria y Nutricional. En el DIF, se redujeron los programas y de 10 que existían quedaron 5, cuatro operativos y uno administrativo. Su objetivo asistir a personas vulnerables, sea por la edad, género, etnia, limitación físicas y pobreza. Sobre el particular la atención del gobierno al buscar elevar la calidad y la cantidad de la dieta alimenticia, lo llevó a crear el Programa de Atención y Mejoramiento Nutricional se apoyó la producción y el autoconsumo (a través de huertas familiares). Hubo, en 1994, incluso cocinas populares. En el DF, existieron en 1994, 176, y 1195 en las demás entidades. La distribución de desayunos alcanzó la cifra de 68 millones 720 mil desayunos para 129 320 familias.

El segundo programa del DIF, fue el Programa de Promoción del Desarrollo Familiar y Comunitario, que buscaba a través de la participación de las familias elevar su nivel de vida trabajando con Programas de

Es difícil que la sociedad, sus grupos y partidos políticos no muestren resistencias a las pretensiones del gobierno de manejar los programas no como un fin en sí mismos, sino como un medio que les reditúe políticamente. Ya anteriormente se anotó como el Presidente CS, no fue ajeno a esta práctica.

En el aspecto legal se cuidó la necesaria legislación que diera sustento jurídico a los cambios¹³².

La tendencia durante el gobierno de CSG fue preferir programas focalizados y no universalistas. Con ello, al igual que su antecesor, quería racionalizar el gasto destinado a dar asistencia a los desprotegidos. Por ello se levantaron encuestas para ubicar aquellos que realmente necesitaran la ayuda.

Para Alicia Ziccardi, el Pronasol se estableció atendiendo recomendaciones de los organismos internacionales¹³³, que conscientes de los resultados de su ajuste estructural, querían paliar los efectos a través de redistribuir recursos. Pronasol partió de precisar la magnitud de la pobreza y con datos estadísticos se concluyó que en 1989, de 79 millones de habitantes, 56 eran pobres (71%). De los cuales 21 se encontraban en pobreza moderada, 34 millones en pobreza extrema (22 millones de indigentes y 11 de muy pobres)¹³⁴.

Había pues que destinar recursos, en un principio el 4% del gasto social iba para este programa, proyectándose que para finales del sexenio se dedicaría el 7%. Se destinó, centralizando las decisiones a pesar de la inconformidad de los gobiernos locales, el ramo 26 de presupuesto para atender a los pobres.

Contó además con aportes de organismos internacionales, como el Banco Mundial¹³⁵.

Asistencia Social. Un elemento básico era el desarrollo de la comunidad. Este a su vez se dividió en el Subprograma de Atención a Familias y Comunidades en DF, dedicado al saneamiento económico, capacitación para el trabajo, constitución y apoyo a grupos comunales para formar microempresas tanto familiares como comunales. Así como éste para los demás estados se estableció un subprograma similar. Para ello el DIF, elaboró convenios con el IMSS-Solidaridad y con Secretarías de Estado que en su ramo pudieran apoyar sus trabajos. Para los menores expulsados o en abandono del seno familiar también se planeó el trabajo respectivo. En este segundo programa un tercer subprograma fue el Subprograma Desarrollo Integral del Adolescente (1989). Hubo encuestas para detectar sus condiciones así como la creación de módulos en coordinación con el anterior subprograma.

El tercer gran programa del DIF, fue el Programa de Protección y Asistencia a Población en Desamparo, entre otro de los apoyos con los que se contó incluso fue la creación de campamentos recreativos, con los cuales la población de escasos y con algún problema de drogadicción, tuviera atención e incluso que conocieran, para elevar su nivel cultural, otras partes de nuestro país. Véase Fuentes, *op. cit.*, pp. 612-620.

El cuarto programa se denominó: Programa de Asistencia a Minusválidos. En este programa hubo resistencias de la sociedad, grupos y sus ONG's, para participar pues enarbolaban mantener su distancia con el gobierno y seguir siendo independientes. Incluso algunos partidos políticos PRD y PVE, exigieron que no se condicionaran los apoyos políticamente, posteriormente se afinaron los mecanismos que permitieron sortear estos obstáculos. Véase Ziccardi, *op. cit.*, pp. 120-122.

¹³² Fuentes, *op. cit.*, pp. 623-635. El ramo 26, cambió su nombre nuevamente y se denominó de 1990 a 1995, Solidaridad y Desarrollo Regional. Ver Scott, Scott, John, "Descentralización, focalización y pobreza en México" en Cordera, Rolando y Alicia Ziccardi (coordinadores), *Las políticas sociales de México al fin del milenio*, UNAM - Miguel Angel Porrúa, México, 2000, p. 485.

¹³³ Ziccardi, *op. cit.*, p. 114.

¹³⁴ Ziccardi, *op. cit.*, p. 114 y 115.

¹³⁵ Loc. cit.

Si se observa desde el punto de vista de la administración, si bien el programa formalmente se sostenía era descentralizado, en el fondo era vertical, centralizado y controlado desde la presidencia de la República¹³⁶.

Según Aspe:

A partir de diciembre de 1988, el Programa... [Pronasol] ha desembolsado un promedio de 3 billones de pesos al año, cifra que a pesar de su modesto tamaño en comparación con el PIB (0.4%), ha logrado ya importantes resultados, sobre todo por haber involucrado activamente a amplios y diversos sectores de la población¹³⁷.

A continuación se anota el cuadro que elaboró la Presidencia de la República en su tercer informe de gobierno.

*Programa Nacional de Solidaridad:
los hechos (1989-1991)*

-
- Más de 64 000 Comités de Solidaridad han sido formados en las localidades de bajos ingresos.
 - Estos comités han realizado más de 150 000 proyectos.
 - Seis millones de personas han sido incorporadas a los servicios de salud en instalaciones proporcionadas por el programa.
 - Ocho millones de personas obtuvieron acceso a agua potable.
 - Once millones de personas en más de diez mil comunidades cuentan ahora con energía eléctrica.
 - Se han pavimentado calles en tres mil comunidades rurales y urbanas.
 - Catorce mil kilómetros de carreteras han sido construidas, reacondicionadas o mejoradas en beneficio de casi dos millones de habitantes.
 - 1 400 000 niños reciben educación en nuevos locales escolares reconstruidos por padres y maestros a través del programa "Escuela Digna".
 - Casi un cuarto de millón de niños tiene becas en efectivo, que les permiten completar su educación primaria y no desertar debido a la carencia de recursos de sus padres.
 - El número de lecherías comunitarias se ha más que duplicado y casi siete millones de niños tienen acceso a este alimento básico; 27 millones de personas tienen acceso a tiendas de productos básicos.
 - El servicio postal se ha ampliado hasta cubrir cuatro millones de habitantes en los barrios de bajos ingresos y zonas rurales.
 - 1 200 000 escrituras de propiedad registradas se han entregado a igual número de familias en los barrios de bajos ingresos.
-

Fuente: Tercer Informe. Presidencia de la República.

Para Gerardo Torres Salcido, sus resultados parecieron espectaculares, pues:

con bajos recursos se beneficiaron, en su vertiente social, más de 25 millones de personas, bajo su vertiente productiva se habrían beneficiado más de un millón de productores...en su vertiente de desarrollo regional, se habría beneficiado a más de 97% del total de municipios del país¹³⁸.

¹³⁶ Loc. cit.

¹³⁷ Aspe, op. cit., p. 107.

¹³⁸ Torres Salcido, Gerardo, "El combate a la pobreza en México" en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, septiembre – diciembre de 2000, vol. 6, núm. 3, p. 147.

El citado investigador presenta sus dudas sobre si efectivamente se alcanzó, lo que los voceros oficiales se encargaban de difundir.

En la apreciación de Norma Ruiz Velázquez, entre 1985 y 1990 la cobertura del programa IMMS-COPLAMAR, aumentó, pero “no se conoce su efectividad ni si se llega en realidad a la población objetivo”; Ruiz Velázquez contrastaba que Veracruz, tenía el mayor número de Unidades Médicas Rurales, mientras que en Guerrero, que tiene un alto grado de pobreza extrema, no tenía este servicio¹³⁹. La eficacia de Pronasol, para resolver la pobreza era cuestionada, como se ve por los investigadores¹⁴⁰.

No se puede negar que hubo comunidades beneficiadas, como ya destacábamos con anterioridad, pero además de limitado el Pronasol no puede decirse que tuviera continuidad transexenal¹⁴¹, como se verá más adelante incluso en el mismo periodo presidencial.

Sin embargo la misma Villarespe sostiene que: “No pretendemos plantear que Solidaridad haya resuelto el problema de la pobreza, más bien lo que intentamos mostrar es que de 1989 a 1994 había un programa de envergadura contra la pobreza, que no fue sustituido por otro ni de la misma naturaleza”¹⁴².

Por supuesto que ningún programa o conjuntos de programas, como le gusta decir a Rose que es también el gobierno, dentro del sistema capitalista podrán nunca resolver el problema de la pobreza, la miseria y la marginación.

La pobreza es resultado lógico e inevitable del proceso de acumulación de capital. Por más recursos que se den, estos siempre serán insuficientes pues la causante

¹³⁹ Ruiz Velázquez, Norma, *La política social en México hacia el fin de siglo*, INAP, México, 2000, p. 96.

¹⁴⁰ Si bien de 1985 a 1990, se abarca parte del periodo sexenal anterior y parte del de Salinas de Gortari, es un denominador común el que no haya transparencia en las evaluaciones, y si las hay éstas dejan mucho que desear.

De acuerdo a lo anterior por eso a los investigadores como Alicia Ziccardi, los resultados son magros, pues en los Estados más pobres del país, a pesar de los enormes recursos que se les destinaban, para 1998, continuaban entre los 10 más pobres: “En el interior de los Estados la distribución de los recursos también fue poco clara y dependía en gran medida de la capacidad de los pobres...los recursos no siempre se destinaron a las acciones para los que fueron otorgados y la asignación estaba estrechamente vinculada a los procesos electorales estatales y municipales, lo cual reproducía las tradicionales prácticas de clientelismo político”. Ziccardi, op. cit., p. 116.

¹⁴¹ En el cuadro que se anota en páginas anteriores, en el tercer informe de gobierno se dice que fueron para esa fecha 150 000 los proyectos realizados. La información de Verónica Villarespe, se refiere a cuatro años. La discrepancia deja de ver que mientras ella habla de proyectos apoyados con recursos del Fondos Municipales de Solidaridad. Pero había otros como fueron: Fondos de Solidaridad para la Producción; Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad; Fondos Regionales de Solidaridad en Zonas Indígenas. Villarespe R V O “*La solidaridad:...*” Op.cit. 59

Verónica Villarespe, en la misma página reconoce que Solidaridad dotó de servicios a muchas comunidades como agua potable, electricidad, caminos, rehabilitación de escuelas, alumbrado público, apoyo a productores para microempresas agropecuarias y agroindustriales, destinando en el periodo 1990-1994; el 65% del programa fue municipios para los 15 estados con grado de marginación alta y muy alta. El total de municipios que se atendieron en todo el país fue 2 34, realizando un total de 113 431 proyectos productivos, sociales y para la creación de infraestructura. Hubo pavimentación de calles, drenaje, etcétera Desde luego considera la anterior eso es un avance.

¹⁴² Villarespe, op. cit., p. 61.

es la propia estructura edificada por ese proceso de acumulación. Más adelante se verá con mayor profundidad las diferencias con el gobierno que le sucedió.

En cuanto a las formas organizativas de Pronasol, la citada Villarespe, dice que era la Comisión del PNS, la que coordinaba las dependencias del ejecutivo y la que se ponía en contacto con las comunidades a través de la formación de comités de Solidaridad, la base sobre las que descansaba el programa.

Estos comités se formaban en las asambleas que se convocaban ex profeso y que determinaban las necesidades para de común acuerdo con las autoridades, convocar y articular las demandas y el apoyo que se requería para satisfacerlas. Incluso iban hasta la evaluación, concluyendo su labor con la terminación de las obras¹⁴³. El diseño de esta política se basaba en hacer a un lado el paternalismo y populismo del pasado¹⁴⁴. Se puede sostener que en el papel las políticas gubernamentales ceden el paso a las políticas públicas. Los intereses privados de cada uno de los integrantes de la comunidad formaban entonces los intereses colectivos, al consensar sus necesidades.

Aunque es importante destacar que hubo apoyo a proyectos productivos, en Chiapas, por ejemplo “no existen [en aquel momento y esto no ha variado] condiciones materiales para proyectos rentables”¹⁴⁵.

Hay información de que hubo algunos resultados positivos de los proyectos productivos aprobados en el sexenio de Salinas a través del Pronasol¹⁴⁶. Pero estos son los menos en opinión de algunos investigadores¹⁴⁷.

En abundancia a las anteriores aportaciones se agregan otras de investigaciones evaluatorias de Pronasol. En un estudio se señala que no se contó con información suficiente para con rigor observar tanto los efectos como las metas que se alcanzaron en las comunidades. En otro, realizado en 1994, se subrayó que los “recursos no siempre fueron destinados con precisión a los grupos más

¹⁴³ Para la varias veces citada Villarespe, la mayor debilidad del programa a pesar de ser su fortaleza, era la permanencia de los comités que desaparecían una vez que se terminaba la obra y empezaba a funcionar. Las causas dice eran la falta de experiencia y el nivel político de la sociedad, que se traducía en la desconfianza tanto en los propios comités como en el gobierno, así como el desinterés de las asambleas y ausencia de “credibilidad de los comités en sus funciones respecto de las autoridades” Idem. p. 54-55

¹⁴⁴ Op. cit., p. 53.

¹⁴⁵ García Aguilar, María del Carmen y Daniel Villafuerte Solís, “Entre la pobreza estructural y la pobreza gestada por el neoliberalismo” en Castillo Palma, Jaime, Patino Tovar, Elsa y Sergio Zermeño (coordinadores), *Pobreza y organizaciones de la sociedad civil*, UAP – CONACYT, México, 2001, p. 30.

¹⁴⁶ Loc. cit.. Se destaca que en algunas zonas de alta marginación si ha habido éxito en la recuperación parcial de los fondos, como son los casos de Las Margaritas (41.5%), Mazapa de Madero (35%), pero en la Selva Lacandona, los fondos destinados han tenido muy bajos niveles de recuperación, Taniperlas (4.3%), San Quintín (5.8%), Ocosingo (8%). Ello a pesar de que los recursos destinados al fomento de las actividades productivas habían sido escasos.

¹⁴⁷ Loc. cit.. Las investigaciones en este estado del país, indican que el poco éxito se ha debido también a destinar fondos para una población “acostumbrada al uso de recursos a fondo perdido y los proyectos por los beneficiarios eran preferentemente de subsistencia”. Por lo que podemos concluir con estas apreciaciones que tal aspecto fue el fondo que explica la débil repercusión para sacar de la pobreza a las comunidades. En abundancia, hay que agregar el fuerte contenido asistencialista de Progresá.

pobres, ni a los proyectos que pudieran ayudarlos más”, aunque se destacó que el hecho de que hubiera trabajo complementario entre comunidades y gobierno, en la cual las primeras a través de los Comités de Solidaridad aportaban dinero y mano de obra potenció la tradición de los pueblos en cuanto a la cooperación¹⁴⁸.

Si bien tanto organismos nacionales como internacionales sostuvieron que se redujo la pobreza “de 14.9 a 13.6 millones de personas entre 1989 y 1992”, en la evaluación que realizaron Sofía Jaso y Mauricio Merino, escribe Myriam Cardozo, anotaron que mejoró la calidad de vida midiendo el acceso, entendemos servicios públicos. Sin embargo Pronasol fue insuficiente para “garantizar los ingresos familiares necesarios para la satisfacción de sus necesidades esenciales...se concluye resaltando los aciertos del programa pero también su insuficiencia para revertir las inercias del funcionamiento y las causas estructurales de la pobreza”¹⁴⁹.

El gobierno Salinista dio un fuerte contenido asistencialista a Progresá, pero sin embargo lo presentaba como una epopeya del propio pueblo. María Teresa Magallón dice que el gobierno recurrió a todo un aparato estadístico que publicitaba y magnificaba logros¹⁵⁰.

En un balance de los alcances, Gerardo Torres Salcido es de la opinión de que no “alcanzó a cubrir la población objetivo en sus diversas necesidades, que para 1994, año en que finalizó el gobierno de Salinas, alcanzaba a más de 40 millones de personas, de las cuales 14 millones se encontraban en pobreza extrema”¹⁵¹.

La pobreza siempre se insiste en este trabajo es un problema estructural y por lo tanto irresoluble mientras la estructura siga siendo la misma.

Haciendo un recuento, dice Magallón, a partir de MMH y por supuesto con Salinas, el proyecto dentro de la globalización era hacer atractivo al país, abaratando la mano de obra, para la inversión extranjera. La carga ideológica era clara: usar “eficientemente” las potencialidades.

¹⁴⁸ Cardozo Brum, Myriam Irma, *La evaluación de políticas y programas de desarrollo social en México*, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, México, 2006, p, 181

¹⁴⁹ Idem, p, 181-182

¹⁵⁰ Magallón, op. cit., p. 134. La información constante y sistemática en planas enteras en la prensa eran frecuentes. Se afirmaba así que había disminución de la pobreza extrema, admitiendo que había problemas ancestrales, eso dice Magallón provocaba que a pesar de ello se declarara que ya se estaba en vías de solucionarse tan grave problema, no dejando de insistir el equipo gobernante en los medios de comunicación que no eran las políticas neoliberales las culpables de los “rezagos y errores de otros tiempos y de otros gobernantes”. Es cierto, el gobierno salinista se caracterizó por utilizar el manejo mediático de los esfuerzos que hacía y de, por supuesto, los enormes logros que según él se obtenían.

¹⁵¹ Torres Salcido, *El combate a la pobreza en México*, op. cit., p. 147.

El '*liberalismo social*' significó la renuncia a todo intento de estructura una política activa de empleo y de promoción del salario porque uno de sus ejes fundamentales para legitimarse fue la existencia de programas selectivos y discrecionales para los pobres¹⁵² (las cursivas vienen en la obra)

El neoliberalismo no podía más que cambiar la visión institucional del Estado sobre la pobreza que pasa de poner mayor peso a los programas focalizados y menos a los universalistas.

Hay algo incuestionable, ese neoliberalismo con respecto al empleo, trae como consecuencia la reducción de las ocupaciones formales que gozan de prestaciones y con su contrapartida, el crecimiento de los trabajadores informales.

El hecho de la reducción de los programas universalistas y hacer más énfasis en los focalizados, es un reconocimiento de que aumenta la población en la pobreza que no cuenta con instituciones como las que tienen los trabajadores (cuyo número disminuye) que además del salario seguro les brindan prestaciones¹⁵³, muy cuestionables en cuanto a su calidad, pero seguras.

Desde luego que hay opiniones de investigadores donde unos ven problemas y otros soluciones. René Villarreal reconoce que efectivamente en la década de los 80, la alta inflación afectó tanto a las familias de bajos ingresos como a las de altas percepciones, pero más a las primeras que a las segundas¹⁵⁴. Sin dar datos,

¹⁵² Magallón, op. cit., p. 134.

¹⁵³ Con respecto al empleo, el dato duro no puede ser más significativo, el personal ocupado en la industria manufacturera creció en promedio entre 1988 y 1991, un 0.3%, teniendo una caída de 1.5% de 90 a 91. "...La caída del empleo productivo se observa en mayor medida en la industria de la madera, en metales básicos y en textiles". Véase Huerta Arturo, op. cit., p. 131. cifras que redondean las dadas en la cita 92 página 32, donde el PIB de la industria, crece no así los salarios y el empleo, confirmándose la tendencia mundial, mayor producción, mayor productividad pero menor empleo y menores salarios. Aunque claro que el crecimiento de los servicios no deja de ser significativo.

Fuji anota que si bien en el periodo de MMH, el empleo, entre 1979 y 1988 "en el sector servicios ascendió de 17.9 a 26.4 por ciento", tendencia que debió mantenerse durante el régimen del gobierno de Salinas. Como hemos dicho, la participación de los trabajadores en la distribución del ingreso y el desempleo son indicadores importantes para medir también los efectos de la política económica durante la década de los 80, las cifras oficiales muestran tasas bajas de los primeros, pero en realidad, dice Fuji: "la economía mexicana enfrentó fuertes y crecientes problemas de desempleo, que se reflejan particularmente en la magnitud de la desocupación parcial, en la ampliación de la proporción de la población activa que no percibe ingresos y en la difusión del empleo del empleo informal. Véase Fuji Gambero, Gerardo, "Ajuste estructural y distribución del ingreso en México" en *Sociológica*, Septiembre - Diciembre de 1995, año 10, núm. 29, p. 49.

Si bien sólo a Salinas corresponden dos años de los ochenta, es un dato que refleja el impacto de la política durante el gobierno de MMH y la que se profundizó ya en su periodo (1988-1994). El crecimiento del empleo fue debido al desplazamiento de la mano de obra de un empleo formal y constante a una ocupación informal con ingreso irregular.

tendencia mundial, mayor producción, mayor productividad pero menor empleo y menores salarios. Aunque claro que el crecimiento de los servicios no deja de ser significativo.

Fuji anota que si bien en el periodo de MMH, el empleo, entre 1979 y 1988 "en el sector servicios ascendió de 17.9 a 26.4 por ciento", tendencia que debió mantenerse durante el régimen del gobierno de Salinas. Como hemos dicho, la participación de los trabajadores en la distribución del ingreso y el desempleo son indicadores importantes para medir también los efectos de la política económica durante la década de los 80, las cifras oficiales muestran tasas bajas de los primeros, pero en realidad, dice Fuji: "la economía mexicana enfrentó fuertes y crecientes problemas de desempleo, que se reflejan particularmente en la magnitud de la desocupación parcial, en la ampliación de la proporción de la población activa que no percibe ingresos y en la

considera que en el neoliberalismo en México: “El nuevo Estado Solidario es así la garantía de un *equilibrio moral* entre la modernización económica y los principios de justicia del proyecto de la Revolución Mexicana”¹⁵⁵.

Desafortunadamente los datos de la realidad como se ha visto, desmienten palmariamente esa afirmación.

Para el presidente CSG y sus altos funcionarios, los logros de su gobierno eran incuestionables, México según ellos había sido dotado de instituciones y en cuanto a la pobreza, se estaba alcanzando su erradicación. Incluso su secretario de Hacienda, Pedro Aspe, llegó a declarar que la existencia de la pobreza era un mito genial¹⁵⁶.

Desde el punto de vista de la administración y la gestión, el citado Pronasol, que recordemos tenía el objetivo implícito de contribuir al proceso de descentralización de los programas sociales, poniendo énfasis en que las decisiones no serían tomadas por el centro, lo cual no fue cierto, pues ese fue también el origen de los errores que se cometieron.

En cuanto al presupuesto de egresos de la federación el ramo 26, estuvo dedicado a la descentralización del desarrollo regional versus la pobreza, tenía en principio tres fondos: Fondo de Desarrollo Social y Municipal; Fondo de Prioridades Estatales y Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación.

Estos esquemas descentralizadores entraban directamente en contacto con la población residente en los municipios, no tomando en cuenta a los gobiernos locales y municipales, con lo cual se consiguió duplicar las instituciones paralelas que se habían creado justamente para descentralizar¹⁵⁷.

El gobierno federal mantuvo, desde el principio centralizadas las decisiones, así que el esfuerzo declarativo sólo se quedó en eso. Enrique Cabrero, considera que el programa por tanto fue contradictorio y, además coyuntural porque dependía del Ejecutivo, por lo que “no logró construir mecanismos duraderos de organización ni de decisión”¹⁵⁸. En lo que concuerda con la opinión ya anotada de otros investigadores. Se calcula que el 20% de los proyectos de agua potable no llegaron a alcanzar la meta fijada¹⁵⁹. Otra objeción que se puede hacer es que no había continuidad.

difusión del empleo del empleo informal. Véase Fuji Gambero, Gerardo, “Ajuste estructural y distribución del ingreso en México” en *Sociológica*, Septiembre - Diciembre de 1995, año 10, núm. 29, p. 49.

Si bien sólo a Salinas corresponden dos años de los ochenta, es un dato que refleja el impacto de la política durante el gobierno de MMH y la que se profundizó ya en su periodo (1988-1994). El crecimiento del empleo fue debido al desplazamiento de la mano de obra de un empleo formal y constante a una ocupación informal con ingreso irregular.

¹⁵⁴ Villarreal, René, *Liberalismo social y reforma del Estado*, FCE y NAFIN, México, 1993, p. 276.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 227

¹⁵⁶ Laurell, Asa Cristina, “La política social del neoliberalismo mexicano” en *Ciudades*, núm. 26, abril-mayo de 1995, México, p. 3.

¹⁵⁷ Cabrero, Enrique “Claroscuros” en *Gestión y Política Pública*, Centro de Investigación y Docencia, vol. VI, núm. 2, 1997, México, 364

¹⁵⁸ *Loc.cit*

¹⁵⁹ *Loc.cit*

Es cierto que hubo proyectos que se realizaron, pero no eran integrales ni lo podían ser. Es decir no sólo se debió tratar de crear un comité para construir una escuela o rehabilitarla, o bien dotar de agua potable a una comunidad, sino que había que atender en forma sistemática y permanente el problema del empleo, la educación, los discapacitados, etcétera.

En el caso mexicano se hace a un lado el Estado benefactor y se busca que las comunidades participen con su esfuerzo en la solución de sus problemas. Por eso se llama liberalismo social, “Incluso se llegó a hablar de ‘Estado solidario’”¹⁶⁰. Sólo que en cuanto a la pobreza, ya no es el individuo buscando su bien personal, sino que tienen que ser las comunidades las que lo hagan.

Esa propuesta no era despreciable, pensamos que estos esfuerzos debían alentarse, pero desde la óptica del Estado les correspondía a las autoridades participar con los recursos y proponer mecanismos de autorregulación.

Lo anterior, igual que ahora, es el control de los procesos para, por un lado, mantener la gobernabilidad y estabilidad del sistema, y, por otro, que no se afecten las relaciones sociales de producción y distribución de la riqueza¹⁶¹. Así las políticas públicas que se presentaban innovadoras en el papel, muestran algunos rasgos que sin embargo no acaban en la realidad de cuajar plenamente.

Así las políticas públicas que se presentaban innovadoras en el papel, muestran algunos rasgos que sin embargo no acaban en la realidad de cuajar plenamente.

Muchas son las limitaciones más que los alcances logrados. Con Carlos Salinas se inicia, más que con su antecesor, aunque no sean significativas, esta propuesta para sacar de su situación a los pobres y marginados¹⁶².

En síntesis Pronasol, en su combate a la pobreza, tenía un contenido que contribuía ideológicamente a la propuesta salinista: “Los programas de pobreza y la privatización de los servicios sociales son así, políticas generales [con las cuales se intenta] presentar a la privatización como un elemento básico para aliviar la pobreza”¹⁶³. Efectivamente Salinas justificaba la privatización para dedicar los recursos que se obtuvieran a curar los males sociales. Desde luego ocultaba los verdaderos propósitos que eran entregar las mejores empresas públicas al capital y ponerse al servicio de los grandes intereses nacionales y del exterior.

¹⁶⁰ Villarespe, op. cit., p. 52.

¹⁶¹ En este sentido, Zermeño y Domínguez anotan que Denise Dresser, escribe que el gobierno con Pronasol buscó tres objetivos: adaptar al Estado de acuerdo a las necesidades de la política neoliberal; disolver, mediante subsidios selectivos las muestras de descontento promoviendo la coparticipación de los movimientos populares y restando fuerza a la izquierda; adaptar a la estructura priísta local y regional con base a un control centralizado. “En suma, al engrasar las ruedas del tren neoliberal y al colocarse bajo vías sobre las cuales avanzaría, Pronasol permitió mejorar las sustentabilidad política”. Véase Zermeño N., Fabiola y Moisés Domínguez, “Estado y políticas de combate a la pobreza en México: algunas reflexiones para la comprensión de Progresá” en *El Cotidiano*, enero - febrero de 2000, año 16, núm. 99, UAM-A, p. 14.

¹⁶² Susana Sottoli ha hecho un estudio comparativo en América Latina sobre la política social a mediados de la década de los 80, sostiene: “se interviene con medidas de política social no desde el aparato estatal mismo en sentido tradicional, sino mediante una institución autónoma creada ad hoc que por lo general funciona paralelamente a los ministerios sociales existentes. También en el modus operandi de los fondos y sobre todo en su enfoque basado en proyectos orientados a la demanda se puede reconocer el objetivo de orientar la actividad estatal según criterios de eficiencia y de mercado, así como de fortalecer la iniciativa privada”.

Véase ¹⁶² Sottoli, Susana, “La política social en América Latina bajo el signo de la

¹⁶³ Laurell, op. cit., p. 5.

vii) Reformulación gubernamental en el combate a la pobreza (1994-2000)

Al término del gobierno del señor CSG, a los habitantes del país en su mayoría bombardeados por los medios informativos, se les había repetido incansablemente que México ya se encontraba en el primer mundo.

Se anotan algunos datos sobre el desarrollo de la economía en el sexenio de Ernesto Zedillo. El comportamiento del PIB fue el siguiente: en 1995, -6.2%; para el 96, de 5.1%; en el siguiente 6.8%; en tanto que para el 98 y el 99, fue respectivamente de 4.8 y 3.7%¹⁶⁴. Desde luego que la drástica caída en 95 fue producto de los llamados errores de diciembre que cometió el bisoño presidente,¹⁶⁵ pues como la devaluación era inevitable durante el gobierno el Sr. Salinas, éste no la llevó a cabo y si se la heredó a su sucesor.

En México el proceso inflacionario en 1995, se salió de control lo que aunado al estancamiento y después al decrecimiento de la actividad económica (-6.2), ocasionó el agravamiento de la problemática social.

El impacto sobre la economía trajo como consecuencia la quiebra de pequeñas y medianas empresas, el surgir de deudores de la banca agrupados en el Barzón, por el elevado incremento de las tasas de interés.

Con respecto a la pobreza, iniciándose el gobierno de EZ, debido a las críticas, dice Gerardo Torres Salcido, se hace a un lado Pronasol. El sustituto es, sostiene Alicia Ziccardi, El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PASE). Para Torres Salcido en 1995 el Programa se denomina para Superar la Pobreza¹⁶⁶.

Torres Salcido apunta que la política social se divide en dos rubros: uno, que atenderá las demandas de la población sin distinciones en materia de "salud, educación, seguridad y asistencia social, capacitación labora y vivienda". El otro objetivo fue atender a la población en pobreza extrema, específicamente en educación, salud y alimentación. Otras metas eran crear infraestructura social

¹⁶⁴ González Gómez, op. cit., p. 112.

¹⁶⁵ Nuestro país en plena globalización y vecino del país económicamente más importante en el mundo, para tomar cualquier medida de la importancia que tiene una devaluación, que ésta debía ser consultada, no con el gobierno, sino con los intereses financieros en Wall Street, el Sr. Zedillo sólo informó a unos cuantos y poderosos empresarios mexicanos, los cuales por supuesto que se movieron y tomaron las medidas necesarias para salir fortalecidos de tal acción gubernamental. En esas condiciones una vez que se dio a conocer oficialmente la devaluación, las pérdidas fueron considerables para los inversionistas de allende el Río Bravo. Su reacción fue de tal naturaleza que el gobierno perdió el control de la situación y la especulación ocasionó una devaluación mayor que la calculada oficialmente.

Ante la debacle y el impacto en los mercados financieros, principalmente en Wall Street, había que acudir en auxilio del régimen zedillista, por lo que el presidente Bill Clinton, sin esperar la autorización de su Congreso decidió apoyar con 50 mil millones de dólares como préstamo a nuestro país. Sólo así se pudo resarcir la pérdida que los especuladores y banqueros de allende el Bravo habían tenido. Véase Núñez, Héctor, et. al., *Cien días de gobierno zedillista*, PAC, México, 1995; texto que contiene trabajos que confirman esta orientación

¹⁶⁶ Ziccardi, op. cit., p. 116; Torres Salcido, *El combate a la pobreza en México*, op. cit., p. 147.

municipal y procuración de oportunidades de empleo¹⁶⁷. Los primeros objetivos eran universalistas y los segundos focalizados. Si ambos permitieran la participación integral de la población a beneficiar, hablaríamos de políticas públicas universalistas o focalizadas.

Alicia Ziccardi dice que pretendía el gobierno y su administración, apoyar la infraestructura básica de los municipios y fomentar la producción, contaba con 19 programas de apoyo alimentario, pero ello fue hasta 1997, cuando se estableció Progresá¹⁶⁸. El programa dice la anterior era focalizado, tendencia que remarcaba el giro desde MMH, que: “Lo colocaban en la disyuntiva de focalizar en el interior de un universo ya focalizado por ello a los criterios de focalización se agregaron los de vulnerabilidad”¹⁶⁹.

El Programa de Educación, Salud y Alimentación con el nombre ya de Progresá se crea en 1998¹⁷⁰. Estaba incluido en el Programa Nacional de Superación de la pobreza 1995-2000¹⁷¹.

Nuevamente en la política social se plantea crear empleos permanentes, bien pagados, crecimiento económico, estabilidad política. En suma estabilidad política, atención a los grupos más desprotegidos con políticas públicas integradas, “equilibrio entre población y crecimiento económico para elevar el bienestar de los sectores y regiones en condiciones de rezago”¹⁷².

Se llegó a la formulación de tales políticas, luego de un diagnóstico que cuantificó en 14 millones de mexicanos que viven en la pobreza extrema; de esa cantidad, el 75% de la población esta en el campo. Gozaba de seguridad social sólo el 56% de la población.

Si al inicio del gobierno de Salinas se cuantificó que había 34 millones en pobreza extrema; con Zedillo se señala que son 14 millones: una reducción de casi el 50%. La explicación habrá que buscarla en el impacto de los programas pero también en las dimensiones y parámetros para cuantificar. En el diagnóstico de Zedillo, se anotó que 10 millones no contaban con servicios básicos en salud e higiene. El sur del país, tenía el 22% de niños desnutridos; la escolaridad era de 7 años, etcétera¹⁷³.

El presidente Zedillo, hizo a un lado Pronasol, estableciendo a su vez el Progresá. En la justificación oficial se anotaba que:

Se trata de un esfuerzo que responde a la visión estructural establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en donde se reconoce que romper el

¹⁶⁷ Torres Salcido, *El combate a la pobreza en México*, op. cit., p. 147.

¹⁶⁸ Ziccardi, op. cit., p. 116.

¹⁶⁹ Loc. cit.

¹⁷⁰ Tanto Alicia Ziccardi, como Gerardo Torres Salcido, coinciden en la fecha. En tanto que Fabiola Zermeño y Moisés Domínguez anotan que fue hasta febrero de 1998, así lo anotan en su trabajo “Estado y políticas de combate a la pobreza en México: algunas reflexiones para la comprensión de Progresá” en *El Cotidiano*, enero - febrero de 2000, núm. 99, UAM-A.

¹⁷¹ Loc. cit.

¹⁷² Fuentes, op. cit., p. 699. Las cifras coinciden con las que anteriormente anotamos de Gerardo Salcido.

¹⁷³ Fuentes, op. cit., pp. 699 – 700.

círculo vicioso de la pobreza exige aprovechar la experiencia acumulada y potenciarla a través de medidas simultáneas, complementarias e integrales, que guarden una estrecha relación y dirección específica [por ello el Progreso] responde a un planteamiento estructural bien definido: integrar los esfuerzos de reforzamiento alimentario nutricional, de educación básica y de prevención y atención primaria a la salud, en un mismo cauce, con la finalidad última de invertir en el capital humano de la población en condiciones de marginación extrema¹⁷⁴.

En el programa sobre la salud, se pone el acento en el núcleo familiar más que en los individuos o comunidades. Contemplaba no sólo aliviar los males sino incluso prevenirlos, pues se daba educación para la salud, se estudiaba y proponían mejoras en la alimentación, planificación familiar. Incluso se definía el papel de la comunidad, el trabajo de los promotores, buscando transparentar la utilización de recursos. Había en suma planeación, ejecución y supervisión.

El proceso abarcaba tres etapas: primera, focalización geográfica para determinar localidades de mayor marginación en educación y salud; segunda, levantamiento de censo para identificar a las familias; y, por último, propuesta a la comunidad de aquellas familias escogidas para que sea revisada y en su caso aprobación¹⁷⁵

Llama la atención, una vez más que en pleno reconocimiento del sistema de producción en que nos encontramos se habla de capital humano. La categoría capital se traslada al lenguaje de la administración pública, sea adopta para mejor estar en consonancia con el factor más importante —y que debe tener en cuenta en su trabajo cotidiano y sobre todo trascendente— en el desarrollo de la economía.

El Progreso, dice Ziccardi, además de corresponsabilizar a la población, involucraba a los tres órdenes de gobierno. Contaba, agrega, con tres componentes:

becas y útiles escolares, atención básica de salud y dotación de suplementos alimenticios a las madres embarazadas y lactantes, al igual que a niños menores de dos años, así como una llamada ‘transferencia monetaria base’ (90 pesos. Además suministra leche y un kilo de tortillas a las familias con ingresos menores a dos veces el salario mínimo”¹⁷⁶

Se apoyo tanto a las familias que tenían hijos como a las que si bien carecían de descendencia requerían subsidios y servicios. Los especialistas señalan las limitaciones y los motivos ocultos de tales programas, que iban desde magros apoyos en un caso y disminuir la tasa de natalidad¹⁷⁷.

¹⁷⁴ SS e IMSS, *Manual de Operación del Componente de Salud de Progreso*, México, 1997, p. 3.

¹⁷⁵ Torres Salcido, *El combate a la pobreza en México*, op. cit., p. 149.

¹⁷⁶ Ziccardi, op. cit., p. 117.

¹⁷⁷ Julio Boltvinik dice que para los hogares en la zona “A”, que no tengan hijos en edad de recibir beca (entre 9 y 17 años), se les otorgan 125 pesos mensuales “que equivalen a 3.3 días de salarios mínimos actuales”, dicha cantidad alcanza para comprar un kilo de tortillas diario durante un mes. Como máximo cuando tienen hijos en edad escolar sólo se otorgan 3 becas cada una de 750 pesos al mes. Véase Boltvinik, Julio, “El Progreso: un prototipo neoliberal” en *Nueva Izquierda*, Junio de 2000, año 1, núm. 4, México.

Para 1997, el programa había atendido a 400 000 familias de 13723, localidades, en 524 municipios de 12 estados¹⁷⁸. Boltvinik, anota datos para el 2000, reconociendo que los montos dedicados a Progresas fueron considerables. Véase se atendió a 9.7 miles de millones, beneficiando a 2.6 millones de hogares, con una población de 14 millones de personas¹⁷⁹.

Si se calcula por persona, con base en esos datos, el monto que les dieron son 692 pesos y, por familia 3, 730, anuales. Recursos a todas luces insuficientes, pero de eso a nada por supuesto que es algo.

Para 1997, dice Ziccardi, todavía no había una evaluación por los académicos, pero ya había evidencias de que los recursos destinados tenían logros en las regiones con mayor pobreza. Los obstáculos como el ubicar a las familias que requerirían apoyo, no eran fáciles de superar.

Además las comunidades no participaron en forma decidida. Aunado a ello había escasez de infraestructura y por supuesto, problemas administrativos, rasgo no sólo de las administraciones públicas mexicanas, sino desde siempre en todo el mundo, la ineficiencia.

Las evaluaciones a Progresas¹⁸⁰ asignadas por la administración fueron varias. Por ejemplo está la encargada a una institución extranjera coordinada por el doctor Emmanuel Skoufias, de la International Food Policy Research de Washington, y que contó con la participación de la Universidad Iberoamericana, la Escuela Nacional de Antropología e Historia y el Instituto Nacional de Salud Pública. Los resultados encontrados señalaron que entre los aciertos hubo el de la buena focalización de los pobres en el medio rural, además de que el impacto de los programas fue muy importante en el ámbito familiar; en los errores se sostiene que hubo de carácter administrativo en la lista de beneficiarios, pero que éstos fueron menores. En el trabajo se plantean dudas que a pesar del rigor puesto en el diseño de la evaluación no pudieron precisar el impacto real de las becas para niños. En relación al nivel educativo, el impacto de las becas, se apreció tampoco pudo precisarse en el nivel educativo y en la salud.

Con estas afirmaciones vemos que es arbitrario no considerar a los niños desde primero de primaria, así como el que si la familia tiene más de 3 niños en edad escolar ya no aumenta para los que exceden ese número la asignación de otras becas.

A su vez Gerardo Torres Salcido, destaca otros objetivos no confesos en la entrega de subsidios: “no estimular el crecimiento de la natalidad y para que la familia también trate de integrarse al mercado de trabajo”. Torres Salcido, *El combate a la pobreza en México*, op. cit., p. 149.

Destacamos que una vez que se eleva el nivel de vida de las familias en forma substantiva, una tendencia que se observa es disminuir el número de descendientes. Pero el objetivo de lograrlo con tales subsidios no es suficiente para algunas familias que incluso prefieren tener más hijos para que sean prontamente integrados a ocupaciones que brindan escasos ingresos pero que como quiera que sea aumentan los magros recursos.

¹⁷⁸ Ziccardi, op. cit., p. 117.

¹⁷⁹ Boltvinik, “El Progresas: un prototipo neoliberal”, loc. cit.

¹⁸⁰ Cardozo Brum, Myriam Irma, *La evaluación de políticas y programas de desarrollo social en México*, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, México, 2006, p. 184. Progresas estuvo dirigido por la Coordinación Nacional al frente de la cual se encontraba Sedesol, con participación de los titulares de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Paralelamente a los estudios de Skoufias, la Auditoría Superior de la Federación, realizó auditorías en donde señala que no se establecieron en el Programa, “indicadores de impacto que 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”¹⁸¹

La administración zedillista privilegió la atención a la pobreza extrema en el campo y no atendió a la que existía en el medio urbano¹⁸². Ya desde José López Portillo se pondría el acento en privilegiar la atención a los pobres en el campo, quizá con el afán por parte de la administración de detener los flujos migratorios de aquellos que buscan en las ciudades y en el exterior: empleo y salario permanente.

Si bien se pasó de atender en 1997 a 404 mil familias, para 1999 su universo fue de 2 300 000, habiéndose fijado la meta de 4 millones de hogares¹⁸³. Esto es el 58%, considerando que los apoyos que se dieron fueron escasos para atender en forma permanente las necesidades de las familias.

Torres Salcido objeta también que esos programas partieron de una focalización rígida que no atendió a los grupos y no desarrolló la interacción comunitaria.¹⁸⁴

En abundancia, debe considerarse que el número de becas era reducido y los promotores no tienen facilidad para ser aceptados en las comunidades; incluso no se dio la debida consideración tanto a los liderazgos como a las formas de gobierno de las comunidades.

Al igual que Torres Salcido, Alicia Ziccardi destacó que se atendía solo a la pobreza en el medio rural, donde los niveles de la misma eran más acentuados¹⁸⁵. Se verá más adelante como el gobierno foxista, tratará de subsanar esta omisión.

Además cuando los pobres emigran a las ciudades llevan consigo su pobreza y si durante ese gobierno no recibían atención junto con aquellos que tenían carencias en el medio urbano, eso significó la agudización de los problemas sociales en las urbes.

Se critica también que con el argumento de que era responsabilidad del gobierno federal atender las microrregiones de menos de 2500 habitantes, no se destinaban los recursos que manejaba la federación a los Coplade, ni a los Consejos de Desarrollo Municipal¹⁸⁶. La descentralización eficientemente planeada era una solución que no se tomó eso conllevó a la pérdida de eficacia pues desde el centro se tomaban decisiones para atender a poblaciones distantes y con problemas de comunicación.

Antes de proseguir con el análisis del caso mexicano, se hace un paréntesis para observar en un breve análisis comparado, la situación de los modelos de políticas

¹⁸¹ Idem, p. 189

¹⁸² Torres Salcido, *El combate a la pobreza en México*, op. cit., p. 150.

¹⁸³ Loc. cit.

¹⁸⁴ Loc. cit.

¹⁸⁵ Ziccardi, op. cit., pp. 117-118.

¹⁸⁶ Loc. cit.

de bienestar en el mundo. Julio Boltvinik considera al investigador Gosta Esping-Andersen, el más destacado en este aspecto. Gosta anota que hay tres tipos de Estado de bienestar: 1. modelos de asistencia social, liberales o residuales; 2. modelos de seguridad social obligatoria o conservadores corporativistas; 3. Modelos socialdemócratas.

En el primero los pobres son focalizados y todo aquel que quiere ayuda, tiene que probar que tiene necesidad de ella, en ese caso hay una red de seguridad, a la que pueden recurrir en el caso de no tener otra alternativa. A los pobres se les presiona para que se integren al mercado. Estos modelos poco logran para evitar la mercantilización en torno a la asistencia social. Este tipo de modelo prevalece en países anglosajones y posteriormente se extenderá al tercer mundo. En este grupo se encuentran países como EU., Canadá y Australia.

En el segundo tipo se otorgan derechos amplios siempre y cuando haya contribuciones, y estas aumentan o disminuyen en relación directa a la oferta de empleo, por lo tanto al igual que los anteriores es reducida la desmercantilización. El Estado en forma asistencialista interviene dando subsidios a la familia, con lo cual no se estimula la participación económica de la mujer. Alemania y Francia son ejemplo de estos modelos.

Por último en el modelo socialdemócrata, éste se guía por apoyos de carácter universal, extensivos incluso a las nuevas clases medias. No hay ayuda para a las necesidades mínimas, sino que se pretende la igualdad “al más alto nivel”. Se logra la socialización en la reproducción familiar y al mismo tiempo se apoya la independencia familiar. Los ancianos, los inválidos y los niños reciben transferencias de recursos públicos. El modelo busca garantizar el pleno empleo y la protección completa del ingreso. Desde este ángulo es el que menos rasgos de mercantilización tiene con respecto a los dos anteriores¹⁸⁷.

Gosta Esping-Anderson, considera que los Estados de Bienestar entraron en crisis en los 80, y hoy, la tendencia reafirma o confirma lo que se ha anotado para América Latina y Europa del Centro, cuando se recomienda “emular la privatización chilena y no el estatismo sueco del bienestar”.

El anterior no desconoce el envejecimiento de la población y tampoco los efectos de la globalización, la cual penaliza a los Estados que son pródigos con la población en la pobreza y cuyas economías no son competitivas; también señala la falta de trabajo que “sobrecarga a los sistemas de bienestar”¹⁸⁸.

Hasta aquí se encuentran rasgos comunes en los países que sin tapujos se sumaron a la política neoliberal. Por eso reducen sus programas de combate a la pobreza y se orientan al primer modelo; esto es a la mercantilización de la asistencia social: éste es el caso de México pues al otorgar apoyos monetarios esa es la consecuencia. Además pervierten las relaciones en el seno de las familias.

¹⁸⁷ Boltvinik, Julio, “El Progreso un prototipo neoliberal”, op. cit., pp. 38-39.

¹⁸⁸ Loc. cit.

Los tres poderes de la Unión intervenían en el combate a la pobreza. El Congreso creó el ramo 33 para el ejercicio de 1998, con cinco fondos: a) para la educación básica y normal; b) para los servicios de salud; c) El Fondo de Aportación para el fortalecimiento de los municipios, dividido en estatal y municipal (Faimsa); d) para el Distrito Federal y los municipios se creó un fondo de aportaciones para su fortalecimiento, y, por último; e) El Fondo de Aportaciones Múltiples¹⁸⁹. Con Zedillo se distribuyeron los recursos considerando la “magnitud e intensidad de la pobreza en los municipios”¹⁹⁰.

El ramo 33, tomó recursos del 26 en educación, saneamiento financiero, seguridad pública, así como de la partida del Presidente. Se aplicó una fórmula matemática para definir los montos en el inciso d) que tomaba en cuenta el número de habitantes, de tal suerte que a lo estados les correspondían 73.85, por habitante. Eso no significa que hayan sido superadas todas las trabas como el etiquetamiento de los recursos y la supervisión compleja por parte de la federación¹⁹¹.

Para la investigadora Alicia Ziccardi:

Las políticas sociales de atención a la pobreza ya no son políticas típicamente sectoriales, y la dimensión territorial, en el marco de un proceso de fortalecimiento del federalismo, comienza a ser incorporada. Sin embargo, ello es aún insuficiente; es necesario incorporar la acción social gubernamental en propuestas más integradas de desarrollo regional y estatal, y definir claramente la competencia y funciones que debe cumplir cada uno de los ámbitos de gobierno para su logro¹⁹².

En esta tarea desde luego la administración pública tenía amplias posibilidades de desplegar toda su potencialidad creadora, pero no se hizo así. Otro aspecto que diferencia al sexenio de CSG y al de EZPL, es que con Pronasol se combatió a la pobreza existente con apoyo a la producción y al desarrollo regional, en “sectores pobres y en extremo pobres, como a sectores de clase media baja, tanto urbanos como rurales, bajo criterios de selección muy diversos que iban desde la zona geográfica en la que vivía el jubilado, el niño, etcétera”¹⁹³.

En tanto que en el Progresista, el gobierno centró principalmente sus esfuerzos en el combate a la pobreza extrema, como ya se anotó anteriormente, con programas específicos, “...en lugar de señalar la responsabilidad pública en el combate a la pobreza se habla de la responsabilidad con la pobreza extrema”¹⁹⁴. El programa se dirigió más bien a las familias y menos a los individuos.

Las zonas urbanas pobres que eran atendidas antes, sí dentro del Progresista no eran seleccionadas, dejaban de percibir ayuda; se partía de considerar que los

¹⁸⁹ Op. cit., p. 119.

¹⁹⁰ Ziccardi, op. cit., p. 118.

¹⁹¹ Loc. cit.

¹⁹² Loc. cit.

¹⁹³ Zermeño, op. cit., p. 14.

¹⁹⁴ Op. cit., p. 15.

pobres urbanos por vivir en la ciudad, tenían un mejor nivel de vida, pues contaban con servicios públicos, tales como agua potable, drenaje, etcétera¹⁹⁵. Los pobres extremos en la ciudad como ya se apuntó, no se atendían. Se consideró que el mercado por sí sólo crearía oportunidades que repercutirían en el desarrollo de los individuos¹⁹⁶.

En el capitalismo la organización colectiva, de los asalariados no así de los inversionistas, es vista como un peligro. Por ello cuando hablan de fomentar el capital social y apoyar al individuo para que desarrolle sus potencialidades están situándose en la concepción liberal, solo que ahora ya actualizada bajo la doctrina neoliberal. El desarrollo egoísta del individuo buscando su propio beneficio, se sostiene en tal concepción, va a resultar positivo para el resto de la sociedad pues todos los sujetos están en la misma dinámica.

Los programas en México que cuentan con el mayor apoyo oficial son focalizados, y tienen un enorme inconveniente: sólo benefician a aquellos que son seleccionados. Zermeño y Domínguez, apuntan que tales políticas coincidían con las propuestas del Banco Mundial¹⁹⁷.

Al escoger al azar a sólo una parte de la población que tiene la fortuna de salir premiada, el sistema refuerza la esperanza de serán beneficiados algún día los que no lo fueron seleccionados. Esta injusticia o justicia a medias no tiene explicación oficial congruente.

El Estado parcialmente resuelve un problema, pero la forma en que lo hace se derivan resentimientos, envidias o rencillas; Y ante esas contradicciones, la capa gobernante no da atención a los conflictos que surgen con su proceder¹⁹⁸.

Redundando la focalización de suyo es una solución que a juicio de investigadores tiene inconvenientes. Fabiola Zermeño cita a Stewart Frances quien alerta en el sentido de que los programas focalizados no pueden evitar que se cuelean aquellos que no necesitan apoyo, quienes son lo que disminuyen los fondos totales para los auténticos beneficiarios.

Es preferible sostiene Stewart, la utilización de programas universales, no importando que a pesar de estar bien diseñados, por su misma naturaleza de no discriminar, se acogen a ellos también quienes no merecen los apoyos, pero la distribución del ingreso es menos regresiva, y si hay gente que se favorece con ellos los recursos empleados pueden ser recuperados “fácilmente mediante una tributación progresiva adicional”¹⁹⁹. Tal propuesta es viable sólo ningún Estado,

¹⁹⁵ Op. cit., 16. Opina lo mismo Torres Salcido, “El combate a la pobreza en México”, op. cit., p. 150.

¹⁹⁶ Zermeño, op. cit., p. 16.

¹⁹⁷ Op. cit., p. 18.

¹⁹⁸ En la película mexicana, dividida en tres episodios: Fe, esperanza y caridad, se ve como el apoyo sin medir las consecuencias de las personas adineradas tiene efectos no esperados. En el último Sara García es una señora cuyo ingreso le permite recorrer en su automóvil manejado por su chofer, los barrios pobres de la ciudad, llama a los niños que juegan en el arroyo para arrojarles monedas que ocasiona entre los pequeños disputas a golpes, ante lo cual la buena señora prefiere retirarse. Los problemas entre los chicos son retomados por los padres y se sucede un homicidio cuando un jefe de familia mata a otro.

¹⁹⁹ Zermeño, op. cit., p. 19.

en plena globalización se atreve gravar al capital, pero si al consumidor; por eso se elevan los impuestos dirigidos a gravar el consumo.

También desde la óptica de Zermeño y Domínguez, se da una salida individualizada, en donde la focalización misma crea exclusiones y por tanto rivalidades, aunque quizá lo mas relevante sea el que "...se dejan de lado los mecanismos comunitarios y colectivos"²⁰⁰. Como con otros investigadores encuentran además que se pasa de un Estado benefactor que se permitía otorgar servicios y sobre todo alimentos en forma directa, a un Estado que da apoyos monetarios directos a las familias²⁰¹.

Con esto se reafirma lo que ya se anotó con anterioridad, todo lo que contenga organización colectiva para exigir derechos no debe alentarse.

En el multicitado trabajo de Zermeño y Domínguez, se critica que el Estado reparta cheques, obligando al beneficiario a cumplir con una serie de requisitos, hay algo de razón en esta opinión pero también debe cuestionarse, pues si bien se debe asegurar que la población cumpla con ciertos requisitos, cuando por razones justificadas no pueda hacerlo, deberá seguir contando con los apoyos estatales.

Desde luego que los programas deben ser integrales y el apoyo contener prácticas que permitan que las personas con necesidades sean capaces posteriormente de prescindir de ellos una vez que por su propio esfuerzo y el de la colectividad consiguen satisfacer sus requerimientos sin apoyos estatales: aquí se tocan otra vez lo público y lo privado.

Unilateralmente el Estado en la época de Zedillo, decidió entregar cheques a las mujeres destinados a las hijas. Gerardo Torres Salcido sostiene que entonces eso generó que las familias favorezcan a las pequeñas, por el aporte que hacen a través de este medio²⁰², siempre y cuando cumplieran con la obligación de asistir a la escuela, inscribirse y acudir a los centros de salud²⁰³.

Si bien la intención era encomiable, no dejaba alternativas a las familias que vivían en el campo y que perdían ese ingreso cuando emigraban en busca de trabajo, dejando de cumplir con las obligaciones del programa zedillista²⁰⁴. Esas condiciones —el emigrar en busca de trabajo, el obligar a los niños a trabajar y abandonar la escuela, etcétera— por supuesto que siguieron existiendo en el régimen foxista como se verá en siguiente capítulo.

Otro aspecto que hay que resaltar es como dicen Zermeño y Domínguez, la aplicación de medidas homogéneas sin atender las particularidades de cultura, región, grados de pobreza, vulnerabilidad, composición étnica, etcétera²⁰⁵.

²⁰⁰ Loc. cit.

²⁰¹ Loc. cit.

²⁰² Torres Salcido, "El combate a la pobreza en México", op. cit., p. 152.

²⁰³ Idem., p. 21

²⁰⁴ En el siguiente capítulo, por ejemplo, cito entre otras la historia de un niño, Lalo, reseñado por la reportera Aída Mendoza, "La historia de Lalo", en la Revista *Contralínea*, año 1, núm. 3, junio de 2002).

²⁰⁵ Zermeño, op.cit.

El hecho de entregar dinero a los considerados pobres entre los pobres, mercantiliza el bienestar.

La introducción de los derechos sociales implica liberar a las personas del estatus (sic) de mercancía pura. La desmercantilización ocurre cuando un servicio es prestado como un derecho y cuando una persona puede sustentarse sin depender del mercado²⁰⁶

Es posible que a la administración pública se le facilite, y por tanto requiera menos personal y trámites burocráticos, al tener listas de familias a las que hay que entregar un cheque (incluso pueden enviarse por correo). Es más complicado comprar alimentos y otro tipo de bienes, pues los costos se elevan al incluso requerir bodegas, con lo cual su eficiencia y su eficacia disminuyen.

El neoliberalismo implica una concepción distinta a la que venía prevaleciendo en el sentido de considerar anteriormente a la pobreza como un resultado indeseable e inevitable del sistema. Hoy la concepción sobre la misma es que es un problema de falta de incentivos del sistema para hacer que los pobres rompan el círculo de la pobreza.

Por eso se habla, al destinar recursos públicos para la educación a los pobres, de este modo se incrementa el capital social de los mismos, lo cual es una aberración, el utilizar categorías específicas que responden a definiciones precisas del significado del concepto capital en la economía. El entramado ideológico es claro, si los pobres se preparan, estarán aumentando su capital social; siendo poseedores del mismo, entrarán al mercado mejor cotizados. Eso supone al colocarse en un empleo que ellos mismos se extraen plusvalía, o lo que es lo mismo se autoexplotarán, lo cual es a todas luces ilógico.

Generalmente se destinan recursos para la educación de los jóvenes. Ahora si se piensa en los viejos, para ellos a pesar de que aumentarán cada vez más, pocos programas efectivos hay actualmente para ellos y no se vislumbra que se revierta esa situación, sino al contrario que se acentúe tal olvido en que tienen a los adultos de la tercera edad: ya no son rentables en el sistema.

El mundo de la mercancía que cada vez es mas extendido, hace que incluso los viejos sean vistos como una carga para el sistema, de usables una vez que ha terminado su ciclo de entrega y trabajo sean han vuelto desechables²⁰⁷.

Si como se ha estudiado en el breve análisis elaborado en este trabajo sobre el caso de México, cuando se inicia con amplitud el Estado benefactor en todo el mundo, se instauran los derechos sociales que cumplen con la función de evitar que el sistema se desestabilice en el plano político y económicamente se ayuda al fortalecimiento de la empresa capitalista, rentable sea eficiente o ineficiente.

²⁰⁶ Boltvinik, "El Progreso: un prototipo neoliberal", op. cit.

²⁰⁷ "La desviación financiera puesta en movimiento por la acumulación de los compromisos del Estado es insostenible en la actualidad en la medida en que el envejecimiento de las poblaciones se agravará cada vez más en los quince o veinte años próximos". Véase Crozier Cabrero, Enrique "Claroscuros" en *Gestión y Política Pública*, Centro de Investigación y Docencia, vol. VI, núm. 2, 1997, México, Michel, *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*, FCE, México, 1995, p. 12.

Una vez que esos rasgos universales adquieren mayor velocidad dentro de la globalización, ya con el debilitamiento de los Estados nacionales y en la lucha por los mercados, el proceso de mercantilización adquiere también mayor rapidez y los derechos sociales son puestos a discusión y a los pobres, en el caso de México, se les entrega dinero que va a beneficiarlos indudablemente, aunque con ingresos de 90 pesos mensuales, poco se puede hacer y finalmente estos irán a parar a aquel mercado que también lo hay, para sectores de escasos recursos.

Enrique Cabrero, en su artículo, “Claroscuros” publicado por el Centro de Investigación y Docencia, al igual que otros analizó, desde el punto de vista de la administración pública, los procesos que se dieron en el régimen de Carlos Salinas. Sus reflexiones redondean y amplían algunos de los aspectos que se han visto con Alicia Ziccardi. Baste recordar que el ramo 26, se dedicaba a combatir la pobreza, y que en el 97, había dos fondos: Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM) y Fondo de Desarrollo Regional y el Empleo (FDRE).

Al primero se destinaban 65%, en tanto al segundo se le otorgaba el resto. Con el FDSM, para 1997, cada entidad recibía el 1% del monto, mientras el 69% era distribuido “a partir del cálculo del Índice Global de Pobreza”²⁰⁸. Los montos eran asignados tanto al gobierno estatal, municipal y comunal.

Ese Índice Global tenía cinco indicadores: ingreso por persona, educación, vivienda, servicio o no de energía y drenaje. La crítica de Boltvinik y otros ya visualizados anteriormente indican que si bien esos son indicadores básicos, hace falta incluir, tiempo libre, vulnerabilidad, etcétera.

Si se hace un recuento, con los fondos destinados al combate a la pobreza, en los últimos 4 años de gobierno de Miguel de la Madrid, fue decreciente la tasa media -15.05%. Con Salinas, al contrario fue ascendente, del orden de 16.73; y en los primeros años del gobierno del Sr. Zedillo, nuevamente decreció, en promedio fue de -6.22%²⁰⁹.

Por entidades la asignación de los recursos federales no fue homogénea ya que Aguascalientes, canalizó 76% al desarrollo de la infraestructura municipal; 19% a la educación básica en estímulos y 5% crédito a la palabra, desayunos escolares y otros. San Luis Potosí 56% al rubro de infraestructura; 29% a educación básica, 6% créditos a la palabra, así como 9% a programas ecológicos, abasto y comercialización²¹⁰.

En cuanto a combinación de recursos federales y municipales, también es desigual, de un año a otro, aún dentro de una misma entidad, Aguascalientes en 96, destinó 15% y en 97, bajo a 11%. San Luis Potosí, en esos mismos años aportó 15%, pero en 97 sólo el 5%. El gasto por habitante también fue desigual,

²⁰⁸ Cabrero, Enrique “Claroscuros” en *Gestión y Política Pública*, Centro de Investigación y Docencia, vol. VI, núm. 2, 1997, México, op. cit., p. 367, calculó que las aportaciones eran desiguales entre los Estados, así California recibía sólo 44 millones y medios, en tanto que para Veracruz se destinaban 319 millones. Para Chiapas, Guerrero, Estado de México, Oaxaca, Puebla y Veracruz, se destinaban casi el 40% de los fondos.

²⁰⁹ Op. cit., p. 369.

²¹⁰ Loc. cit.

así Guanajuato otorgó 77 pesos en 97, en tanto en ese mismo años San Luis Potosí 65, pero con la mitad de la población de la de Guanajuato.

A las instituciones creadas en cada Estado se le dieron en el organigrama, posiciones diferentes; el Comité de Planeación para el Desarrollo de Aguascalientes (Copladea) está bajo las ordenes directas del gobernador; en Guanajuato, se subordina el Copladerg en la Coordinación de Desarrollo Regional (Codereg), que depende de la Secretaría Estatal del Ejecutivo; Codereg realiza la planeación. En San Luis Potosí, tiene un nivel por debajo de una dirección general²¹¹.

Sedesol, en el proceso de descentralización transfirió personal a algunos Coplades estatales, así por ejemplo Guanajuato debido a este mecanismo aumentó su planta laboral en más de 57%; pero en Aguascalientes ni uno sólo pudo quedarse, En tanto que en San Luis Potosí, todo el personal descentralizado no formó parte del Coplade estatal sino que permaneció dentro de un organismo descentralizado.

En cuanto a la composición profesional del personal, tampoco fue homogénea por entidades. En Guanajuato se ubicaron funcionarios jóvenes con estudios universitarios y posgrados, muchos con experiencias en el sector privado, pero en general sin experiencia en aplicación de programas sociales. Distinto fue en Aguascalientes, donde una parte son administradores de carrera y con experiencia en los tres niveles de gobierno²¹².

Las diferencias en las administraciones, tanto a nivel federal, estatal y municipal, indican variaciones en las formas de tratar la pobreza, Sin embargo la constante es el sello personal que imprimen tanto los gobernadores como el Presidente de la República, que origina contrastes no sólo en los recursos que aportan, sino incluso en las formas organizativas que utilizan, no se diga ya la composición de los funcionarios y cuadros operativos para dar soluciones y salidas a los programas sociales.

La administración pública si no cuenta a lo largo y ancho del país con políticas e infraestructuras homogéneas, con seguridad tendrá resultados heterogéneos y con mayores ineficiencias en algunos Estados. Esto no quiere decir que no exista flexibilización en los programas pues las diferencias socioculturales deben tenerse presentes.

Recapitulando, se trató en el último régimen antes de los cambios estructurales iniciados en 1982 —aquel que incluso se consideró el último heredero de la Revolución de 1910—, abiertamente el problema de la pobreza. En cuanto a la pobreza siguió aplicando programas universales. Pero una vez que se instauraron los gobiernos neoliberales, se empieza a perfilar un nuevo giro con Miguel de la Madrid, que con Carlos Salinas se acentúa, con el retiro de subsidios a programas con características universalistas, orientándose a focalizar en mayor medida a los pobres hasta incluso atender a los que se encuentran en extrema pobreza.

²¹¹ Op. cit., p. 372.

²¹² Op. cit., p. 373.

Pero además va prevaleciendo el criterio de que a los pobres se les deben dar apoyos para que por sí solos despeguen y dejen de lado sus condiciones de marginalidad. El Estado en ocasiones piensa que su apoyo debe ser a los individuos; y otras veces a la comunidad. También se dan actitudes de preferencia en la atención a los núcleos familiares.

Estas orientaciones no están exentas de connotaciones políticas, de control político que se acentúa con Salinas y es menor con de la Madrid y Zedillo, pero aún así priva en todos ellos, como en el pasado, privilegiar el clientelismo para mantener la estabilidad política.

Si bien con los anteriores presidentes antes del 82, y sobre todo a partir de 1988, imperaba un trato paternalista, ya con los que suben al poder después y ante la reducción de los recursos, se busca que los pobres contribuyan y participen activamente en las decisiones pero sobre todo con sus recursos.

Sin embargo una pregunta parece clave ¿porque no se solucionó antes, ni después del 82, el problema de la pobreza?, que se acentúa en términos absolutos y relativos. Programas van y programas vienen y las situaciones no parecen superarse.

Es necesario resumir las limitaciones y alcances del combate a la pobreza en el periodo anterior a la globalización. En la etapa previa no se solucionó la pobreza ni era posible hacerlo porque el proceso de acumulación estaba sustentado en una planta productiva parte de la cual era obsoleta, sobre todo la pequeña y mediana empresa, que impedía ritmos de desarrollo y crecimiento que acompañaran en esa medida a una población creciente.

En esas condiciones el Estado otorgaba paliativos a los pobres y mantenía su apoyo irrestricto al capital fuera eficiente o no. Posteriormente, ya en los ochenta, el esquema cambio y fundamentalmente se sigue apoyando a las grandes compañías y a los capitales financieros no importando su origen, desprotegiendo a las empresas pequeñas y medianas al abrir casi completamente a la entrada de mercancías del exterior, eso trae como consecuencia que el desempleo aumente.

Desde luego que la capacidad de endeudamiento no sólo de la República Mexicana, sino de todos aquellos que en América Latina gozaron de préstamos del exterior, principalmente en los setenta, cuando el exceso de recursos monetarios en el mundo hacía necesario enviarlos a todos aquellos gobiernos con cierta presencia que los solicitaran²¹³.

Con los cambios acelerados de la economía mundial a partir de los 80, se reducen los recursos a la atención de los desprotegidos. La globalización con su cauda de demandas impuso a los países reformas que incluían reducir la intervención estatal en la economía —además habrán de seguir pagando la deuda pública

²¹³ Este problema tocó fondo ejemplificado en el caso de Argentina en el 2001, por lo que hizo imposible seguir sosteniendo un proceso que destinaba esos recursos más como gasto que como inversión, pues parte de los cuales se destinaban a los subsidios a los pobres para el mantenimiento de sus relativos niveles de subsistencia.

tanto interna como externa así como su servicio—, y las demás medidas que modificaban el espectro de todos los gobiernos de América Latina y por supuesto por lo tanto de México, lo cual repercutió negativamente en la capacidad de maniobra del Estado para atender la pobreza.

Los alcances para superar la pobreza, en los periodos de los últimos presidentes priistas son magros. En México se promovió la participación de grupos e individuos, en un inicial acercamiento a lo que deben ser las políticas públicas, así como de organizaciones en programas generalmente de corto alcance y durabilidad.

Por lo anterior en América Latina como en México, las fricciones entre gobernantes y gobernados tenderán a aumentar, y en algunas naciones como Argentina, la población muestra un repudio generalizado a los políticos, exigiendo el abandono del poder. En Brasil, fue tal el rechazo a estos que por primera vez un obrero metalúrgico, Ignacio Lula da Silva, se alzó, en una segunda vuelta con la victoria con más del doble de votos que su adversario, el 60%.

Este pudiera ser el panorama que se presente, en la República Mexicana si las condiciones se tornan cada vez más similares a las del resto de los países del área. La situación de la economía en México, es muy parecida a las principales potencias del Cono Sur, Brasil y Argentina, pero si hasta ahora no ha tenido problemas de la magnitud que tiene la segunda, quizá se deba a que está un 18% de su población radicada en EU, la cual con los recursos que envía hace que la situación sea más tolerable para los que menos tienen.

Pero hay que tener en cuenta lo que pasaría en el momento en que tales envíos empiecen a disminuir y al mismo tiempo se siga deteriorando el nivel de vida de ese porcentaje que se encuentra en la pobreza y en la pobreza extrema, y por añadidura haya cambios en las políticas de los Estados Unidos con respecto a la migración, o bien se presente una crisis en alguna de las naciones, no sólo entre las economías de mayor importancia sino en las de nivel intermedio, en ese momento las condiciones sociales se agravarán y habrá repercusiones políticas con la consecuente inestabilidad que sobreviene en estos casos.

CAPITULO IV

GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON FOX

i) La gestión en el gobierno de Vicente Fox

Se analizará enseguida la gestión del presidente Vicente Fox, frente al gobierno y la administración pública, poniendo énfasis en el proceso que ha seguido la economía en los años 2001 y 2002, y su relación con la pobreza. Asimismo se ubicarán en ese contexto las políticas públicas seguidas por ese gobierno.

Los desafíos para abordar tal problemática no son desconocidos, interpretar la realidad —en este caso los logros y objetivos incumplidos en el gobierno del licenciado Vicente Fox—, cuando apenas se acercaba a la mitad de su periodo, si bien es un reto no por ello significa que por el temor de fracasar en un fenómeno aparentemente evanescente, no sea posible formular algunas conjeturas.

Es necesario tener en cuenta que entre la observación de los hechos y la interpretación debe haber como decían Popper y Tarski correspondencia, satisfacción o cumplimiento¹. En el caso de la Administración de Fox, si se observan las tendencias de los anteriores gobiernos se verá que no hubo cambios ni fue posible esperarlos en el resto del sexenio, pues comparten las mismas concepciones sobre el quehacer del Estado en la economía.

Esos riesgos que metodológicamente se denominan interpretaciones post-factum, es decir observar y adelantar premisas sobre los hechos que acaban de suceder o están sucediendo, sin que medie un protocolo formal, incluyendo una teoría a probar, deben sin embargo tenerse siempre en cuenta.

¹ Popper, Karl, *La lógica de la investigación científica*, Rei, México, 1991. Para no empantanarse en una discusión hasta el punto de vista estéril y crear un nuevo problema sobre si una teoría es falsa o verdadera, Popper propone que sin prohibir expresamente utilizar tales palabras: "...no es menester que digamos que una teoría es falsa, sino solamente que la contradice cierto conjunto de enunciados básicos aceptados". Pero además en líneas anteriores había sostenido que esta de acuerdo con Alfred Tarski, quien al igual que Aristóteles, sostienen una idea de verdad semejante: "...la de que la *verdad es la correspondencia con los hechos* (o a la realidad). Pero, ¿cuál es el significado posible de decir que un *enunciado* corresponde a los *hechos* (o a la realidad)...Tarski ha resuelto (con respecto a lenguajes formalizados) este problema aparentemente desesperado, en virtud de haber reducido la inmanejable idea de correspondencia a otra más sencilla (la de <<satisfacción>> o <<cumplimiento>>)" véase Popper, Karl, *La lógica de la investigación científica*, Rei, México, 1991, pp. 255-256. Concordamos con esas opiniones, y además observamos que se alude a que la teoría, que contiene el lenguaje formalizado, al ser confrontada con la realidad, ésta indicará si tales presunciones son resultan satisfactorias, por supuesto en los términos del enunciado. En esas condiciones los hechos son determinantes para arribar al conocimiento.

De acuerdo con Giovanni Sartori: “En el campo, el investigador emplea palabras (categorías, clases, listas de control) que: a) seleccionan los hechos que deben ser examinados; b) prejuzgan su interpretación; y c) comunican los descubrimientos”.² Si bien en el caso del gobierno del presidente Fox, aquí sólo se analizan dos años de gobierno, de acuerdo con Sartori, se consideró que se pueden hacer inferencias claras sobre lo que probablemente sucedió en lo que resta del sexenio.

La situación de la economía y la pobreza

Recapitular sobre ideas anotadas anteriormente es aconsejable en este apartado porque evitará perder el contexto externo que ilumina la realidad socioeconómica del 2000 al 2002.

A más de veinte años de que la globalización irrumpió con fuerza en todo el mundo, los movimientos entre los países, de mercancías, bienes y servicios, pero sobre todo de capital, como ha quedado asentado anteriormente, tuvieron una movilidad acelerada hasta entonces infrecuente.

En este proceso la pobreza no se solucionará sobre todo porque las minorías privilegiadas afianzan más su capacidad de influir en los derroteros que toma el Estado³.

No sólo en los países más industrializados, sino también en naciones como México se da ese proceso. Imposible pensar en el contexto actual que los pobres se vayan a apropiarse del poder del Estado⁴.

Pedirle al expresidente Vicente Fox, que abandonará la política de sus antecesores era olvidar de que fue un empresario, que incluso, sostuvo que su gobierno era de empresarios, por empresarios y para empresarios, en una más de sus frases sobre la que un cierto tipo de periodismo crítico hizo explicaciones analíticas.

² Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*, Alianza Universidad, España, 2001, p. 110.

³ Lowi, dice Guy Peters, sostiene que el: liberalismo de los grupos de interés, o la apropiación del poder del Estado para fines privados, es la característica dominante de la política pública contemporánea de los Estados Unidos...Sin embargo, la experiencia de otros sistemas políticos indica que este fenómeno no se limita a los Estados Unidos, sino que es una característica más general de las sociedades industrializadas, Peters, Guy, *La política de la burocracia*, FCE – CNCPyAP, México, 1999, p. 323.

⁴ Carlos Sirvent, escribe que Charles E. Lindblom opina que encontró en los EU: “en la política democrática una ostensible influencia de los círculos empresariales...en vez de una competencia más genuina entre diversos grupos” Sirvent, Carlos, “Estudio introductorio” en Charles E. Lindblom, *Democracia y sistema de mercado*, FCE – CNCPyAP – UAH, México, 1999, p. 50. La similitud de observación entre Guy Peters y Charles E. Lindblom, es evidente.

Muy similar es la posición de Robert Dahl, en el parecer de John M. Bryson y Barbara C. Crosby, al estudiar a este investigador. Véase el trabajo de estos dos analistas “La planeación de políticas y el diseño y uso de foros, ámbitos y tribunales” en Barry Bozeman *La gestión pública, su situación actual*, FCE – CNCPyAP – UAT, México, 1998, p. 432.

Esa quizá es la declaración más clara de cómo concebía, el Presidente de la República Mexicana, su función como gobernante. Puede que el entonces primer mandatario mexicano sobre los problemas teóricos en torno a la esencia del Estado, gobierno, globalización, etcétera, no tuviera construido un pensamiento siquiera medianamente elaborado, eso no es lo más importante, lo que sí tenía claro era el papel que tenía que jugar su gobierno.

La afirmación anterior refuerza la concepción elaborada en el marco teórico, que si se recuerda considera que las decisiones más importantes y que impactan a todos los órdenes de la sociedad se toman entre los más conspicuos miembros tanto dentro del sector de los gobernantes, como el de los gobernados. Con este sector se dan las políticas públicas, lo que no quiere decir que no le aplica el aparato público, cuando lo crea necesario, políticas gubernamentales.

Combatir la pobreza parecía un fin en el gobierno foxista, pero esto es solo fue declarativo, pues recuperando ya algunas conclusiones vertidas en el marco teórico, donde se ha reiteradamente sostenido que, salvo escasas excepciones, ningún gobierno tiene por objeto acabar con la miseria, y en esa lucha la administración foxista no se apartó de esta regla.

La pobreza puede verse como una consecuencia de las condiciones sociales, políticas, económicas, ideológicas, culturales y educativas. Desde luego que pueden hacerse consideraciones de carácter histórico, psicológico, antropológico, pero aquí sólo se explicarán el primer grupo de condiciones.

La pobreza es una consecuencia social, porque ya sea que se tomen en cuenta la existencia de clases sociales o bien las concepciones que parten del estudio de las jerarquías, status, roles o papeles. En la sociedad hay un reducido sector que tiene amplias prerrogativas reconocidas y aceptadas (sin excluir resistencias de otros grupos), debido a su prestigio social, sea por su riqueza, apellido, poder, etcétera. La estratificación casi determina la imposibilidad de la mayoría para salir de la pobreza y de otros para no caer en ella. Así quien nace pobre, generalmente se quedará igual.

De lado de los aspectos políticos, unos son dominantes y otros son dominados; esto no excluye que aún dentro de los pobres habrá algunos que sin dejar de serlo son los que definen soluciones y vías de acción. De los dominantes que no son pobres son aquellos que o bien tienen el control directo o indirecto del aparato del Estado, con el fin de favorecer sus intereses particulares o de grupo. En tanto el dominado es objeto en el Estado, que justamente lo mantiene como pobre, aunque tal institución no descuide si es necesario atender algunas de sus necesidades básicas, sobre todo cuando percibe que no de hacerlo la ingobernabilidad podría presentarse o se ha presentado. La política puede ser la vía por la que un individuo o grupo salga de la pobreza, pero sus posibilidades son menores. Los pobres por serlo, como conjunto es casi imposible alcanzar el control del aparato del Estado, desde el cual reorientar la política en todos los sentidos; un pobre puede llegar a los más altos niveles gubernamentales, pero lo hace generalmente para salir de su situación.

Si vemos las condiciones económicas, la pobreza se debe también a más que la propiedad de los medios de producción, al monto del capital con que cuente el individuo o grupo, o bien el nivel de conocimientos o habilidades que posee y en este caso siempre y cuando sean rentables para el capital.

De esta forma a mayor capital, esté invertido en medios de producción o a través de inversiones o habilidades y conocimiento, mayor participación en la riqueza que genera la sociedad. Un propietario de bienes de capital que sólo puede emplear a un trabajador o a varios, puede ser tan pobre como ellos, y más aún si su capital es escaso y las condiciones del mercado se le tornan desfavorables, dejará de ser propietario, sin alejarse sino todo lo contrario de la pobreza⁵.

De carácter ideológico, los pobres viven en un contexto de ideas que los hace no realizar ningún esfuerzo para superar sus condiciones; la mayoría acepta el tipo de vida que lleva por motivos de anomia, religiosos, etcétera o bien esperando siempre contar con los mínimos satisfactores sin mayor trabajo, sea mendigando en la calle o buscando todo tipo de ayuda de organismos privados o gubernamentales.

Culturalmente los pobres viven inmersos en usos, costumbres, tradiciones que los mantienen como tales.

En el aspecto educativo, hoy en boga se sostiene que el individuo debe incrementar su capital social, pero sólo un sector de los que lo hacen pueden abandonar la pobreza; aquellos que se encuentran en la marginación, la precariedad, están más condenados a no salir de ella, pues aunque la educación sea gratuita, “para el beneficiario, lo que puede desestimularlo de demandar el servicio. Así, en el caso de la escuela pública ‘gratuita’, para poner a sus hijos en la escuela, las familias tienen que proveerlos de libros, cuadernos, ropa adecuada, alimentación, transporte...o incurrir en otros múltiples gastos”⁶. Aún aquellos que obtienen un título universitario enfrentan problemas para conseguir un trabajo acorde con la preparación que tienen y algunos ante la pobreza emigran.

Para Jorge Lumbreras, cuando hace el balance de la política de Fox sobre la pobreza al criticar el Progreso, al que se le cambió el nombre por Oportunidades, en el 2002, dice:

⁵ En cualquier tipo de sociedad siempre ha sido así, sea en la esclavitud, el feudalismo o en el capitalismo. Si al propietario de los medios de producción le resulta contraproducente mantener al esclavo, siervo o trabajador a su servicio, preferirá dejarlo libre o sufrir junto con él la pobreza, sea por razones de prestigio, linaje, etcétera.

Las tres quintas partes de los señores rusos, dueños de patrimonios en continuo fraccionamiento, estaban sumidos en la miseria y el analfabetismo; eran aquellos que, poseedores en el mejor de los casos de una veintena de siervos varones, y muchas veces de menos de diez, se hallaban como éstos atados a sus tierras y obligados a compartir el mismo género de vida. La verdadera aristocracia está formada por ese 15 por 100 de señores que poseían más de cien siervos varones y vivían en la ciudad...con todo el lujo que les permitían sus medios. Bergeron, Louis, Francois Furet y Reinhart Koselleck, *La época de las revoluciones europeas 1780-1848*, Historia Universal Siglo XXI, Ed. Siglo XXI, T. 26, México 1988, p. 113

⁶ Cohen, Ernesto y Rolando Franco, *Evaluación de proyectos sociales*, Siglo XXI, México, 2003, p. 31

La perversión del Progreso es mayor y parte de un diagnóstico simple: la organización comunitaria y el trabajo conjunto entre gobierno y sociedad suponen riesgos porque promueven la movilización de las comunidades pobres e incrementan su capacidad de gestión ante las instituciones gubernamentales; por lo tanto, para combatir la pobreza se requieren instrumentos que generen legitimidad política, que fracturen la unidad de las comunidades, que promuevan la formación de sujetos económicos y que dividan a las familias⁷.

Los funcionarios de Fox se inclinaron por avanzar con la política social y sin dejar totalmente de lado algunos rasgos del Progreso, construyeron el Programa de Oportunidades que no contiene grandes cambios pero si siguió condenando a los pobres a la marginación.

Lumbreras enriquece los planteamientos que se han vertido a lo largo del trabajo. También aquí se ha sostenido que los gobiernos, al procurar solucionar los problemas sociales, no lo hacen como un fin, sino como un medio, y en consonancia con lo dicho por Lumbreras, ahora agregó que no solamente se quiere aumentar su activo político, sino que otro objetivo no confesado es el de dividir a la sociedad.

Las políticas públicas tienen o pueden tener, y generalmente es lo primero, por parte del Estado y sus personeros fines perversos, al entablar negociaciones con las organizaciones que buscan solución a sus problemas de la pobreza, el objetivo de los funcionarios es dividir, desradicalizar. Existen políticas públicas, no hay duda, pero contienen diferencias substantivas de aquellas que se implementan con el sector empresarial. Esas frases del presidente Fox, sobre su gobierno de empresarios, nos confirman palmariamente no sólo la esencia del gobierno y de la administración pública, sino del propio Estado.

Por esas y otras poderosas razones, ya también anotadas anteriormente, a los gobiernos de casi cualquier parte del mundo les es imposible en el momento actual no implantar una política neoliberal.

ii) Características de la economía en México en el 2001

En el caso de México, se puntualiza enseguida el comportamiento de la economía mexicana en los dos primeros años de gobierno del señor Vicente Fox. Desafortunadamente son escasos los trabajos sobre este tema, desde luego los fenómenos como los denominados anteriormente post-factum, es decir aquellos que acaban de suceder o apenas están sucediendo, presentan mayores dificultades a los investigadores para su interpretación que aquellos que ya tienen tiempo de estar presentes.

⁷ Lumbreras, Jorge, “Una nación sin política social” en *Contralínea*, junio de 2002, año 1, núm. 3.

Para empezar se recuerda que durante su campaña el exmandatario mexicano se comprometió a obtener un crecimiento de 7% anual. Como promesa de campaña, entre otros de sus ofrecimientos, tuvo también un efecto en la población que ansiaba un cambio y que fue la esencia de los pronunciamientos del entonces candidato panista.

Con promesas de constante crecimiento económico anual, de creación cada doce meses de 800 mil empleos bien remunerados, de bienestar social, educación de calidad, vivienda digna y en general un mejor nivel de vida, arrolló en la elección presidencial del año 2000 la imagen de quien al siguiente mes fue declarado presidente electo de México y cuyo lema fue el *cambio*⁸

La realidad dio un mentís rotundo a las promesas. En cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el año de 2001, el PIB fue de 0.0. La inflación alcanzó el 5.6, y la cuenta corriente, las relaciones de intercambio con el exterior, presentaron datos negativos, pues fue de -19,231.9 millones de dólares⁹. Esto significó que no hubo crecimiento en el primer año de gobierno y por lo tanto el resultado fue el estancamiento de la economía; el desempleo por razones obvias, en lugar de disminuir, aumentó. Los salarios en tales condiciones en lugar de incrementarse tendieron en términos reales a tener un menor poder adquisitivo.

No podía ser de otra forma, la fuerza de trabajo como una mercancía que es, cuando hay estancamiento o incluso disminución de la actividad económica, al ser mayor su oferta que la demanda tiene que aceptar condiciones y salarios más precarios, y con ello en lugar de que la pobreza se reduzca tiende a aumentar. El estancamiento repercute en las condiciones sociales, de tal suerte que el nivel de vida sufre un deterioro. De este modo la promesa de crear empleos se quedó sólo en eso.

Ver el desempleo y los niveles de ingreso es importante si con la globalización hay creación de empleos menos que proporcional al cierre de fuentes de trabajo, pues esto también incide para que la pobreza aumente.

Cuando el entonces candidato Vicente Fox, ofrecía crear empleos, era como sostener que se podía revertir la tendencia que seguía el desempleo.

En el pasado y por supuesto que en el presente el manejo político de las estadísticas hacían poco creíble que ante el aumento de la desocupación que reconocían las autoridades, de unos años a otros el desempleo tuviera reducciones importantes, así por citar un ejemplo, Javier Aguilar García, observó que en 1995 —con datos del INEGI, de la Secretaría de Hacienda, así como de los informes presidenciales y de Banamex o Nafinsa—, la desocupación se ubicó en 1.6 millones de desempleados y para 1997, la cifra oficial era de 984 900. Y como él mismo lo dice: “Desde nuestro punto de vista, las cifras no son reales. Si lo fueran nuestro país tendría una integración y un desarrollo similar a Francia, Alemania o Inglaterra, lo cual, lamentablemente estamos lejos de alcanzar”¹⁰. El anterior

⁸ “Balance del primer año Fox” en *Economía Nacional*, diciembre de 2001, núm. 257.

⁹ Loc. cit.

¹⁰ Aguilar García, Javier, *La población trabajadora y sindicalizada en México en el periodo de la globalización*, UNAM y Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p. 60.

investigador señala que de creer, porque realmente eso es una cuestión de creencias, en las cifras oficiales, se estaría hablando de que nos encontramos en “un país mágico”¹¹.

El gobierno foxista dijo que por ejemplo para octubre de 2001, según datos de Nacional Financiera el desempleo era de 2.93%, ya doce meses después se ubicaba en 2.67¹², estos son las cifras oficiales que, siguiendo con la lógica propuesta por Javier Aguilar, son sumamente cuestionables.

Vicente Fox, con su política económica prosiguió y profundizó la de sus antecesores. Sin embargo siendo candidato hizo promesas que difícilmente podía cumplir. Si al actuar así lo hacía por el desconocimiento de los alcances y limitaciones que las propias condiciones nacionales e internacionales le imponían, eso fue grave, pero más lo sería si sabía de antemano que tales pronunciamientos sólo eran parte de su juego de campaña para acceder al poder, en este caso ocultaba la realidad y peor aún incurría en la mentira.

No es fácil pensar que no sabía el exmandatario sobre las condiciones del desarrollo de la economía, por eso es difícil aceptar que hay una indefinición de la política económica. Como dice Arturo Ortiz W., en México, ella está claramente definida por “las posturas del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco Mundial (BM) y del Departamento del Tesoro de Estados Unidos”¹³.

El mismo sector patronal, reconocía en diciembre de 2001, en boca de Jorge Espina Reyes, presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), que “la situación por la que atraviesa México no se puede desligar de la realidad de la economía mundial que tuvo un impacto muy fuerte en la economía y en la empresa mexicana, por lo que este primer año de gobierno de Vicente Fox está enmarcado dentro de esa realidad”¹⁴. En tales condiciones así expresada esta opinión pareciera que el contexto externo es más importante que el interno, lo cual confirma lo que he anotado en el sentido de que la globalización aparece como determinante en el desarrollo de todas las naciones.

Diana Villarreal, sostiene que cuando el gobierno foxista elaboró el Plan Nacional de Desarrollo, consideró que el modelo que había aplicado su antecesor, era exitoso, pues se consiguieron “elevadas tasas de crecimiento del PIB”, pero tal tendencia se revirtió una vez que asumió el poder la administración actual, su propuesta sobre el PIB, no se alcanzó por la gran dependencia “de las exportaciones a Estado Unidos y

¹¹ Op. cit., p. 61.

¹² Nacional Financiera, “Indicadores económicos” en http://www.nafin.com/portal/02info_indicadores061202.pdf, 2005.

¹³ Economía Nacional, loc. cit.

¹⁴ Loc. cit.

la grave recesión económica por la que ha atravesado recientemente”¹⁵. Por ello son determinantes los factores externos en la marcha de la economía en México.

A continuación se anotan otra de las observaciones de Arturo Ortiz W., que corroboran lo que he anotado:

la actual situación económica que vive el país es fruto de la desaceleración estadounidense;...que también es fruto de las políticas recesivas y contraccionistas en las que persiste el FMI a través de sus ejecutores que son el Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP), que no han dado resultados para la nación pero sí para una parte del capital privado, sobre todo extranjero¹⁶

La economía en México ha sido dependiente —que con la globalización se acentuó—, principalmente de tiempo atrás, de la economía estadounidense, de eso no hay duda: si ésta entra en recesión la situación en México empeora.

Pero además lo anterior confirma que el Estado, el gobierno y quien ejecuta los designios del segundo, la administración pública, buscan como primer objetivo favorecer al gran capital, extranjero y nacional.

A finales del 2001, el expresidente Fox, reconoció ante los hechos que eran evidentes para todos, que la economía en México se encontraba en un “atorón”, por lo que la mejor receta que encontró fue hacer recortes en el gasto público, en ese momento de tres mil 375 millones de pesos. El efecto logrado fue que las expectativas de crecimiento se redujeron. Como el panorama no cambiaba en el año citado, se dieron otros dos recortes, de tal suerte que el crecimiento también para el segundo trimestre fue cero, si es que se puede decir que hay crecimiento nulo, lo cual parece una contradicción.

Las medidas tomadas por el Jefe del Ejecutivo, lo único que hicieron fue incidir más sobre la tendencia negativa que llevaba el crecimiento. En forma simplista se puede decir que hubiera tomado medidas en sentido contrario, pero siendo realistas y objetivos, no tenía otra alternativa, dado que la política económica que ha sido impuesta a todo el mundo por el actual proceso de acumulación de capital determina una rotunda negativa a lograr el crecimiento a partir de la toma de decisiones que determinan incrementar el gasto público hasta hacerlo inflacionario.

Además el Presidente mexicano, como todos o casi todos los mandatarios en el mundo, fue congruente con los dictados del capital. Cualquier otra medida, si es que hipotéticamente hubiera llegado a tomar que le hubiera creado tales turbulencias que se pondría en juego la gobernabilidad. Esa inestabilidad no vendría precisamente de los sectores empobrecidos por el proceso, sino tendría como origen, en cuanto a planeación y dotación de recursos, a las organizaciones empresariales y gubernamentales.

¹⁵ Villarreal González, Diana, “El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y la política de ordenación territorial” en Quintana, Roberto S. Diego y Ma. Magdalena Saleme Aguilar (compiladores), *Desarrollo regional. Mercado Laboral. Sociedad rural en México*, UAM-X, México, 2002, p. 96.

¹⁶ Economía Nacional, loc. cit.

Vistas así las cosas se trata de problemas estructurales, como dicen John M. Bryson y Barbara C. Crosby:

Las estructuras sociales, políticas y económicas fundamentales (o `profundas`) de una sociedad constituyen la base para un conjunto potencial de cuestiones, conflictos, preferencias de política y decisiones, arraigados todo ello en necesidades consciente o inconscientemente sentidas, que los actores públicos pueden enfocar.¹⁷

En el caso del conflicto entran en juego las expectativas de los actores públicos, tanto del gobierno, como de aquellos que organizados, sean empresarios, trabajadores, asociación de colonos, etcétera, llevan a dirimir en la arena política, para zanjar los problemas, un conjunto de estrategias que en el caso de los inconformes del lado contrario al gobierno, empiezan a cuestionar y si se movilizan y no son atendidos la ingobernabilidad puede presentarse.

Pero en el supuesto de que la efervescencia se iniciara en las organizaciones populares, cansadas de permanecer o ingresar en el círculo de la pobreza, los representantes del Estado y la iniciativa privada, unirían esfuerzos, junto con los intereses externos para negociar acuerdos y en caso de no llegar a ellos, dejar en manos del gobierno las diversas opciones que incluyen, en caso extremo la represión selectiva o generalizada.

Estos conflictos y luchas entre sectores de la sociedad, no son en una correlación de fuerzas equilibrada, entre iguales:

Los empresarios gozan de enormes ventajas cuando financian movimientos políticos, grupos de interés, partidos y candidatos, pues mientras que el ciudadano ordinario debe recurrir a sus ingresos personales, los empresarios pueden hacer transferencias de los ingresos de las compañías a las actividades que ellos escojan¹⁸.

O lo que es lo mismo, si se pertenece al sector de los dominados, además de tener recursos magros para el sostenimiento de sus movimientos, se enfrentan al aparato estatal que inequívocamente, salvo excepciones, se pondrá de lado del sector empresarial.

Aunque en el sector de los dominados además de los obreros hay varios sectores, denominados clase media —empleados de empresas y gobierno, estudiantes, pequeños y medianos empresarios— tienen mas recursos para sostener sus agrupaciones y movimientos, comparativamente hablando con aquellos que se

¹⁷ Bryson M., John y Barbara C. Crosby, “La planeación de políticas y el diseño y uso de foros, ámbitos y tribunales” en Barry Bozeman, *La gestión pública, su situación actual*, FCE–CNCPyA–UAT, México, 1998, p. 433.

¹⁸ Lindblom, Charles, *Democracia y sistema de mercado*, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Hidalgo, México, 1999, p. 201.

encuentran en la pobreza y sobre todo en pobreza extrema, de quien debe esperarse, además de la falta de recursos, un escaso nivel de politización¹⁹.

La opinión de los representantes de los trabajadores aquellos que se han caracterizado por no tener precisamente pronunciamientos aparentemente más radicales, como lo es en México, el líder de los telefonistas Francisco Hernández Juárez, al término del primer año de gobierno señaló: “si se pasa un poco por alto el cambio de gobierno, prácticamente se percibe el mismo ambiente”²⁰.

Lo que hizo el licenciado Vicente Fox en su primer año de gobierno, fue con respecto a los trabajadores, repetir la misma política en materia de salarios: mantenerlos sin aumento substancial; de este modo el país seguirá siendo atractivo para los inversionistas foráneos y nacionales. El mismo Hernández Juárez, opinó no estar de acuerdo:

en asumir que el salario sea el *ancla* para el buen resultado de las políticas económicas, para contener la inflación y que se “jodan” los trabajadores, ofreciendo el principal atractivo a los inversionistas : la mano de obra barata. Estamos...entre los tres países en América y entre los diez del mundo que más bajo pagan. Los trabajadores han perdido el 70% del salario en los últimos 20 años. Somos el país con la más injusta distribución de la riqueza en el mundo, pero estamos en el cuarto lugar de millonarios del orbe (las cursivas y el entrecorillado vienen en la obra)²¹

¹⁹ El ascenso de un gobierno distinto al que tradicionalmente había estado al frente del país, fue consecuencia de la demanda de abrir los espacios democráticos impulsada por algunas minorías al principio y luego hecha suya por la mayoría de la población. Sin embargo sólo fue eso, pues sigue vigente el gatopardismo de Lampedusa: que todo cambie para que todo siga igual. El periodista Alvaro Cepeda Neri, califica al equipo gobernante en estos términos: “Los foxistas son los mutantes del priismo, y en particular, de ciertos especímenes. Solamente así puede hablarse de cambio”, y enriqueciendo la frase de Lampedusa, señala que puede quedar así: “para que todo siga igual...o peor”. Un profundo especialista en administración pública y políticas públicas, Carlos León y Ramírez, quien, como también observábamos, se refiere al triunfo indiscutible, enarbolando la bandera del cambio en la contienda electoral del 2000, de Vicente Fox. León y Ramírez señala que es parte de la agenda y discurso presidencial, formalmente el abordar los problemas a través de las políticas públicas, pero solo formalmente, pues el anterior investigador anota que al no materializarse, lo que consigue es: “la reproducción de prácticas burocráticas ciertamente verticales de corte autoritario, que en no pocas ocasiones obvian el necesario debate en su connotación más poliárquica, condición *sine qua non*, que reconoce el disenso y articula el consenso”. Comentario con el cuál estamos totalmente de acuerdo.

El título del trabajo del doctor León y Ramírez, “Políticas públicas de corte autoritario”, nos lleva a preguntarnos si en sentido estricto se puede hablar de políticas públicas autoritarias, nos parece que al utilizar esos conceptos, León y Ramírez, de acuerdo con el contenido de su trabajo, lo hace en forma eufemística, pues las políticas públicas por lo menos formalmente son todo lo contrario al ejercicio despótico del poder, y cuando se utiliza para manipular, como ha quedado anotado en líneas anteriores, se trata de políticas públicas perversas.

La esencia de políticas públicas sanas, es justamente la coparticipación, tanto de gobernantes como gobernados, en la toma de decisiones, donde ambos sectores no recurren a actitudes autoritarias, pues si éstas existieran por alguna de las partes, o en ambas, habría una contradicción que desnaturalizarían la teoría de tales conceptos.

En el caso de que el gobierno haga prevalecer su autoridad sin escuchar a los gobernados, estaríamos hablando de políticas gubernamentales y no de políticas públicas; ahora bien si los gobernados se mostraran intransigentes estaríamos hablando en un momento dado de problemas de gobernabilidad.

Véase Cepeda Neri, Alvaro, “Ombudsman del periodista” en *Contralínea*, junio de 2002, año 1, núm. 3. También, León y Ramírez, Juan Carlos “Políticas públicas de corte autoritario” en *Contralínea*, junio de 2002, año 1, núm. 3.

²⁰ Economía Nacional, loc. cit.

²¹ Economía Nacional, loc. cit.

Los datos duros aportados y reflexiones de Arturo Ortiz, Diana Villarreal, Carlos León y Ramírez, investigadores universitarios, Francisco Hernández Juárez, líder sindical, Alvaro Cepeda Neri, periodista y Jorge Espina Reyes, dirigente empresarial, reflejan el importante deterioro de aquellos que tienen, en esta época por fortuna, todavía trabajo, del cual devengan semana a semana los recursos que les permiten reproducir, aún con limitaciones —con carencias también para los suyos—, su fuerza de trabajo.

Si como dice Javier Aguilar García, con el ascenso de Miguel de la Madrid se dio por cancelada la política económica que se había venido ejecutando desde hacía cuatro décadas, iniciándose un “nuevo esquema económico, qué trajo como consecuencia para los trabajadores resultados no muy alentadores”, por lo menos para este sector²².

Fácil es imaginar entonces la situación de los trabajadores del campo y la ciudad que no gozan de la garantía de estar protegidos por un sindicato y que por lo tanto los deja casi sin defensa alguna. Desde luego que también baste pensar en la situación difícil que viven aquellos incapacitados para trabajar aún en la peor actividad económica, así como las mujeres y niños que laboran de sol a sombra y que en México, gracias o debido a la globalización tienden a crecer en número.

Con los datos aportados hasta ahora, se está hablando de hechos y no de reflexiones solamente teóricas, que han permitido hacer afirmaciones válidas, evidentes.

iii) Economía, pobreza, empleo en 2002

En las siguientes líneas se revisará lo que sucedió en la economía durante el año 2002.

Para empezar los pronósticos del sector empresarial al término de 2001, eran poco alentadores: “El siguiente año va a ser difícil. Particularmente para el mundo de los negocios, el primer semestre será recesivo, con posiciones de crecimiento cercanas al 0% y con esperanza de que el segundo semestre se pueda tener algún crecimiento moderado”²³. El consabido llamado a unir esfuerzos, para el año siguiente por lo tanto no fue nuevo:

todos los sectores tendrán que aportar para mantener la planta productiva: el sector obrero, siendo comprensivo con sus demandas a las empresas en materia salarial; el sector empresarial, siendo muy cauto en todas sus decisiones; el

²² Aguilar, op. cit., pp. 27-28.

²³ Economía Nacional, loc. cit.

sector público, apoyando para que el sector productivo no sufra un descalabro tal que luego, cuando venga la recuperación que esperamos sea a partir del segundo semestre del 2002²⁴

Se le pide al sector obrero lo mismo que siempre, desde hace décadas se le ha pedido: sacrificios. Reafirma el discurso que he venido construyendo.

De un documento elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entresacamos la siguiente información: “La aplicación de una política económica prudente y responsable permitió que durante 2002 nuestra economía sorteara un año caracterizado por un débil comportamiento de la economía global y por un elevado grado de la volatilidad en los mercados financieros internacionales”²⁵. De las predicciones del sector empresarial pasamos ya a los resultados conseguidos, reconocidos entonces por el aparato del Estado.

En cifras oficiales el producto interno bruto (PIB), durante 2002, fue de 1.7²⁶, si consideramos que en el año anterior, fue de 0.0, en el siguiente hay un avance que sin embargo estuvo muy lejos del 7.0 anual prometido. La inflación de 5.6, en el 2001, bajo a 4.9, y el déficit en cuenta corriente que era, según lo anotamos anteriormente de -19,231.9, ahora en el 2002, se redujo a -15,234.6, representando un -2.4 del PIB, aquí tampoco las cifras son muy elocuentes sobre los logros, pero si hay que reconocer que hubo avances, quizá no muy significativos pero negarlos no esta dentro de nuestra lógica.

A lo anterior habrá que añadir un problema que junto con los otros —apertura al exterior sin protecciones, control de la inflación a costa de los salarios, desempleo, etcétera—, periclitán al país y por lo tanto constituyen una verdadera espada de Damocles ya hecha una realidad para casi la mitad de la población, nos referimos a la deuda externa e interna. Los datos oficiales indican que en tanto en el 2001, la deuda externa total fue de 162,626.0 millones de dólares (26.9 del PIB), para el año siguiente fue de 165,115.2 (25.9). Pero el comportamiento de la deuda interna fue para esos mismos años 248,009.6 (41.1),

La situación de la economía que se ha descrito para el sector de los asalariados y para aquellos que trabajan por su cuenta, en actividades poco remunerativas no significó un gran avance en sus condiciones de vida y por lo tanto fue un año 2002 en el cual la pobreza en lugar de disminuir, aumentó.

Por descontado sabemos que los indígenas y jornaleros agrícolas son los que llevan la peor parte]. Para que el discurso no sea visto como un ensayo cargado de subjetividad —en particular sobre estos sectores quizá los más castigados y en pobreza y pobreza extrema—, es necesario mencionar a Genoveva Roldán Dávila, citada por José G. Vilchis, quien luego de una investigación, anota que son 3.4 millones de jornaleros, de los cuales el 40% es de origen indígena y de estos el 60

²⁴ Loc. cit.

²⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Criterios Generales de Política Económica para el Año 2003. El Mercado de Valores*, diciembre de 2002.

²⁶ Loc. cit.

por ciento son nativos de Zacatecas, Guanajuato, Michoacán, Guerrero y Oaxaca los cuales se dirigen a Sinaloa a trabajar²⁷.

En la revista “Contralínea”, aparecida en el año de 2002, hay un conjunto de reportajes, entrevistas, y acopio de información de publicaciones universitarias, que dan cuenta puntualmente de las condiciones laborales, sanidad y vivienda, en que viven los jornaleros agrícolas, mestizos e indígenas (hombres, mujeres, niños, ancianos) en la República Mexicana. Las jornadas extenuantes, el padecer las inclemencias del clima, la exposición a substancias químicas como pesticidas, desfoliantes, insecticidas —algunos de los cuales presumiblemente son causantes de cáncer y un sinnúmero de enfermedades— son reseñadas por periodistas y reporteros de esta publicación.

Por supuesto que en los reportajes aparecidos en la revista arriba citada se incluye información de cómo las familias tienen que sacar a los niños de la escuela²⁸ a temprana edad para contar con la fuerza de trabajo de la población infantil sin la cual les sería imposible alcanzar los mínimos de ingreso para apenas sufragar algunas, que no todas ni en la calidad debida, necesidades elementales. La alimentación magra y que no reúne los nutrientes indispensables para recompensar el esfuerzo agotador de trabajar bajo el inclemente sol, las escasas condiciones para una efectiva limpieza del cuerpo y los pésimos alojamientos, envejecen prematuramente a los individuos²⁹.

En algunos de los reportajes se señala como algunos de los grupos que se desplazan a lo largo y ancho del territorio nacional, una vez que la preparación de siembra termina, la limpieza del cultivo o la cosecha, tienen días que el trabajo se reduce a la mitad o de plano no hay, y en esas condiciones no hay salario, lo que aumenta la penuria y la desesperación de los jornaleros y sus familias³⁰.

²⁷ Vilchis, G. José, “Campos de Concentración” en *Contralínea*, junio de 2002, año 1, núm. 3.

²⁸ El que ese tipo de niños en México, se vean impedidos por las condiciones sociales a abandonar la escuela no es privativa de esta época ni de este país. De una investigación realizada por Michael Harrington, en la década de los cincuenta, extraemos la siguiente nota: “Los niños se veían obligados a asistir a la escuela a causa de la ley del Estado, pero era una verdadera lucha mantenerlos ahí. Tan pronto como podían obtener un permiso de trabajo, se ponían a trabajar con el fin de conseguir un poco de dinero. Su mundo hogareño era sucio y a menudo violento, y no tenían ningún motivo para cambiar”. Véase Harrington, Michael, *La cultura de la pobreza en los Estados Unidos*, FCE, México, 1963, p. 128. Harrington señalaba que en esa época los cálculos arrojaban la cifra de entre cuarenta y cincuenta millones de pobres.

²⁹ A mediados de los sesenta, trabajando como investigador en el campo adscrito a una empresa pública estatal en el Estado de Morelos, Fomento Agropecuario (FOMAGRO), en los recorridos que hacía para visitar las comunidades, era frecuente ver a los campesinos que teniendo su parcela ejidal, en tiempo de secas y ante la falta de recursos monetarios, solicitaban trabajo en las plantaciones privadas, las cuales contaban con agua y podían, con este recurso, tener florecientes sus cultivos. La demanda de mano de obra sin embargo no era permanente y del todo suficiente para la cantidad de campesinos que se acercaban muy de mañana con la esperanza de emplearse. No era infrecuente ver regresar a los ejidatarios a su comunidad, caminando los kilómetros que habían andado de ida, pero ahora de regreso, con las manos vacías, sin haber alcanzado el objetivo de llevar un jornal para ayudar a paliar sus necesidades.

³⁰ Entre algunos escritores mundialmente reconocidos y cuya obra relata las penurias de este tipo de trabajadores encontramos a John Steinbeck (*Las viñas de la ira*, Porrúa), quien magistralmente relata luego de la gran depresión del 29 en Estados Unidos, la expulsión de los pequeños agricultores de sus tierras por el empuje de la gran empresa privada agropecuaria aliada con la banca en Estados Unidos. Los antes pequeños productores al tener que entregar su tierra al agio bancario, se convierten en jornaleros, que se enfrentan a la competencia con miles de ellos en iguales condiciones, en busca de trabajo en el campo que en breves periodos demanda fuerza de trabajo y en otros prácticamente no hay. Desde luego

También se observa como en ocasiones las familias que se desplazan de un lugar a otro llevan como jefe a una mujer³¹, sea por el abandono del padre al emigrar a los Estados Unidos, o por otras causas.

En esas condiciones los niños no tienen una infancia de acuerdo a su edad. A estos niños la sociedad y los padres (estos últimos dada su necesidad de mayores ingresos), les determinan desde temprana edad obligaciones propias de adultos³².

Esas poblaciones están condenadas a repetir el círculo de la pobreza y están imposibilitadas a aumentar, para usar un término que me parece inapropiado —pero hoy tan en boga de funcionarios públicos, empresarios y algunos investigadores—, como lo es capital social³³.

Esos mismos reportajes señalan como a este sector con esas condiciones sociales no llegan los programas que expresamente están dirigidos a ellos con la amplitud y los recursos que se necesitan. En algunas partes de plano no hay apoyo gubernamental³⁴.

Distinta es la actitud de los gobernantes en México cuando se trata de los grupos empresariales pues han estado y están pendientes de que no se ponga en riesgo la tasa de ganancia, aún cuando algún o algunos capitalistas que no tienen esa visión

ante sus tendencias organizativas se enfrentan a los grupos armados de los grandes finqueros que los combaten con la ferocidad necesaria para evitar su consolidación.

Si bien se trata de una novela que extraordinario parecido guarda con las condiciones que prevalen en la actualidad en nuestro país.

³¹ Cruz, Angeles, “Más de la mitad de hogares viven con los ingresos de una o más mujeres” en *La Jornada*, 10/03/02. “Los hogares encabezados por mujeres se incrementaron rápidamente en el pasado cuarto de siglo, al pasar de menos de uno de cada ocho en 1976, a más de cinco en 2002... Estos contextos hogareños son sumamente propicios para la transmisión intergeneracional de la pobreza”. El reportaje se realiza a partir de un estudio del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

³² Como ejemplo pongamos el artículo que reseña la vida de Lalo, de apenas 9 años de edad. Por cierto su familia y él son vecinos del actual Presidente de la República, pues sólo hay un kilómetro entre su miserable casa y el rancho de San Cristóbal, Guanajuato. A las cinco de la mañana se levanta el niño, sólo toma un café, no hay para más, antes de acompañar a sus padres, para caminar tres kilómetros y tomar una camioneta que los llevará a un rancho, donde luego de ocho horas de trabajo en la recolección de cebolla, obtendrán entre todos, 70 pesos, que difícilmente les alcanza para la comida, vestido, medicinas. En el testimonio se anota la forma en que el padre se dirige al niño cuando llega la camioneta y tienen que subir apresuradamente y a empujones junto a otros que también van a trabajar: “Ora’ pues muchacho tonto, grita don Gabriel [padre de la criatura], a Eduardo, lo empuja y le ordena: ¡cabrón, jala a tu hermana; Que vamos a hacer si nos dejan’. —El niño obedece y sólo mira con rencor”. Véase Mendoza, Aída, “La historia de Lalo” en *Contralínea*, junio de 2002, año 1, núm. 3.

³³ Véase los siguientes reportajes: Díaz, Verónica y Juan C. Cruz, “Trabajo y desesperanza”; Díaz, Verónica, “Defensora de Hierro”; Nuñez, Alejandro “Contacto en Tlapa”; Aguilar, María Luisa “Esclavitud Moderna”; Salanueva, Pascual y Rafael Gaviria, “Pueblos migrantes”; Martínez, Zoila, Aguilar, María Luisa y Carmen Cruz, “Incertidumbre laboral”; Bautista, Juan y Maira Bautista, “Corazón de dos cerros”; González, Gustavo, “Asechados por sindicatos”; Mendoza, Aída, “Los vecinos de Fox” en *Contralínea*, junio de 2002, año 1, núm. 3. Desde luego que hay mas reportajes en la citada revista.

³⁴ Anotamos dos casos que ilustran tanto uno de los comentarios como el otro. En el caso de la existencia de apoyos, en el reportaje de Jorge Jiménez Torres, (“Jornaleros del narco”), el pequeño agricultor tarahumara Reyes Rubí Barragán, comenta que recibió al año 2 mil 600 pesos del Procampo, lo que es insuficiente. De 12 hijos que tuvo, la mitad de ellos murieron a temprana edad. Otro reportaje es realizado en la ciudad de México, de Pilar Cantero, “A golpe de remo”, en entrevista a Baldomero Galicia Chávez, quien renta en Xochimilco dos hectáreas por 500 pesos, no recibe ninguna ayuda de Procampo, “ese sólo sirve para los conocidos de las autoridades y organizaciones y los campesinos al menudeo nos quedamos fuera”. Ver *Contralínea*, junio de 2002, año 1, núm. 3.

global de la economía, buscan aumentar los salarios de sus trabajadores³⁵. Ponemos el ejemplo para ilustrar lo anterior sobre el proceder de Arsenio Farrell, funcionario en los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas, quien ante la intención de algunos empresarios de dar aumento a sus trabajadores por arriba del tope salarial oficial, los amenazó con pedirle a la Secretaría de Hacienda que les hiciera auditoría; de este modo evitó que el ejemplo cundiera y se echara por la borda la política de control de la inflación basada justamente en tenerlos los salarios a la baja en términos reales.

De acuerdo al planteamiento teórico expuesto en el capítulo II, en el Estado las decisiones trascendentes se toman entre los integrantes más conspicuos de ambas pirámides: la de los gobernantes y la de los gobernados. Pero eso no implica la existencia permanente de consensos, pues los fuertes intereses de ambos grupos no indican homogeneidad ni entre ambos ni al interior de ellos, sobre lo que hay que hacer en política y en política económica, pero las desavenencias son no sobre el cambio de estructura, sino sobre el cómo asegurar la permanencia y profundización del sistema.

En México, el secretario de Hacienda en el sexenio de Vicente Fox, Francisco Gil Díaz, alertó a los empresarios sobre los aumentos salariales. En una conferencia dada ante miembros de la Cámara Americana de Comercio, sostuvo que:

la economía mexicana y la inflación crecerán este año 3 por ciento, aunque reconoció que esta última meta podría estar en riesgo, más que por la devaluación del peso, por los aumentos a los salarios contractuales...La inflación subyacente en el sector servicios, detalló, no ha disminuido lo suficiente porque los salarios contractuales han tenido aumentos muy por arriba de la inflación esperada³⁶

La postura de ese funcionario cuando fungía como Secretario del Trabajo y Previsión Social difería claramente de la que tenía el entonces ocupante de su puesto, el señor Arsenio Farrell, en cuanto a no amenazar a aquellos empresarios que den aumentos por arriba del porcentaje que garantice, a costa de los salarios, el control de la inflación; pero coincidió con Farrell, en forma más sutil pues en el fondo les estaba diciendo que tanto gobierno como empresarios debían tener en cuenta que incrementos por arriba de la inflación aumentarían los problemas de la ya de por sí castigada economía.

El comentario de Francisco Gil Díaz a los empresarios de EU., no dejó lugar a dudas, para el 2003 y para el resto del sexenio, los trabajadores no debían de esperar aumentos substanciales; sólo si mejorara la economía quizá pudieran esperar algunos incrementos, pero estos no pueden ni deben estar por arriba de la inflación, con lo cual prácticamente se niega cualquier posibilidad de mejora real.

³⁵ En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, el entonces secretario del trabajo, Arsenio Farrell Cubillas, amenazó a aquellos empresarios que querían dar aumentos salariales por arriba del 9.9%, fijado por el gobierno, con realizarles auditorías fiscales. “La burocracia política dirigente piensa que si se suben los salarios por arriba de 9.9% se pondría en peligro su política económica, la que permite controlar la inflación a costa de los salarios y ofrecer a los inversionistas extranjeros mano de obra barata”. Véase Calderón, Gilberto, “Cambiarle el nombre” en *El Universal Gráfico*, 28/01/93.

³⁶ Zuñiga, David, “Aumentos a los salarios ponen en riesgo meta inflacionaria: Gil Díaz” en *La Jornada*, 09/04/2003.

A mayor abundamiento, si los asalariados reciben mayores ingresos, dado que hay un aumento de los precios de los bienes salarios por arriba de lo que percibirían, no sólo se nulifica lo otorgado o concedido, sino que además el diferencial, va a manos de los inversionistas, ensanchando más aún la ya de por sí injusta distribución de la riqueza, como ha quedado anotado.

Luego del análisis del comportamiento de la economía en el 2001 y 2002, se destacan a continuación las características más importantes y su relación con la pobreza.

- a) hay continuidad de la política económica seguida por sus tres predecesores que privilegia el mercado como el mecanismo idóneo para la distribución eficiente de los recursos económicos (incluida la fuerza de trabajo). Esto trae como consecuencia que menos individuos se sumen a los beneficios del crecimiento con lo que la riqueza se concentra más todavía en pocas manos y en contrapartida, es mayor el número de aquellos que son arrojados a la pobreza.
- b) bajos índices de crecimiento que impiden la creación de más fuentes de trabajo, por lo que aquellos en la pobreza ven perdidas la esperanzas de alcanzar una ocupación formal y un salario digno
- c) persistencia en mantener controlada la inflación teniendo como ancla el control de los salarios pero no de los precios. Los primeros deben mantenerse por debajo de la inflación, por lo que disminuye el poder adquisitivo de aquellos que reciben ingresos fijos; la pobreza en lugar de disminuir aumenta.
- d) Abatimiento del empleo formal, lo que trae como consecuencia el crecimiento tanto del desempleo, subempleo y empleo informal, estos dos últimos con salarios precarios. Aquellos que no logran insertarse en el mercado laboral formal o que son liquidados o despedidos, ingresan a la categoría de pobres.

En el decálogo del Consenso de Washington, se anotó en el primero de los diez puntos que los gobiernos debían mantener una estricta disciplina fiscal, por lo que la creación de empleos y el abatimiento de los salarios no se hizo esperar, ya las administraciones públicas dejaron de realizar gastos tendientes a elevar la ocupación.

Cualquier esfuerzo gubernamental mediante programas sociales para erradicar la pobreza mientras no haya un programa de creación de empleos permanentes y con salarios por lo menos igual que la inflación solo logra alcances limitados. Aún países como Nueva Zelanda, el cual se pone de ejemplo de exitosas reformas estructurales y logros macroeconómicos y en el sector financiero, no ha logrado abatir el desempleo sino al contrario paradójicamente éste ha aumentado³⁷.

³⁷ En Nueva Zelanda estos son los logros: Aumento del crecimiento del PIB del 77 por ciento, del PIB per cápita de 160 por ciento, de la productividad del trabajo 400 por ciento, disminución de la inflación del 57 por ciento, del déficit en cuenta corriente del 24 por ciento etcétera, en el periodo de 1983-1977, comparado con el de 1973-1983, aunque estos no han permitido recuperar los niveles de los mismos indicadores que el país gozó en el periodo de 1963-1973. Los anteriores se acompañaron de un aumento de la tasa de desempleo del 267 por ciento (pasó de 1.8 a 6.6 por ciento), en comparación de los mismos periodos de una disminución del 17 por ciento del total de empleos, en el sector público, en 1989-1997.

iv) Un factor que impide la gobernabilidad³⁸

El porque, ante la situación actual, no hay problemas de gobernabilidad generalizada, demanda que dé alguna explicación, reconociendo que el comentar sobre los incrementos salariales no es gratuito, por lo menos al estar elaborando estas reflexiones dado que como lo hemos visto hay millones de mexicanos que viven en la pobreza: obreros, jornaleros, empleados, que trabajan por su cuenta, desempleados, etcétera, cuyos ingresos resultan insuficientes para satisfacer no sólo sus necesidades en alimentación, vestido, vivienda, educación, etcétera, sino de acuerdo a mi concepción de la pobreza, contar, incluso, con recursos para su esparcimiento.

Se abre un paréntesis para señalar que en torno al esparcimiento la oferta de productos aún para el sector que se localiza en la pobreza en general y los que encuentran en aquel nivel denominado pobreza extrema, hay una oferta mayoritariamente conformada por bienes y servicios que califico como cultura chatarra, diseñada para aletargar las conciencias³⁹

en la televisión el hecho de *ver* prevalece sobre el hecho de hablar, en el sentido de que la voz del medio, o de un hablante es secundaria, está en función de la *imagen*. Y, como consecuencia, el telespectador es más un animal *vidente* que un animal simbólico...Y esto es un cambio radical de dirección, porque mientras que la capacidad simbólica distancia al *homo sapiens* del animal, el hecho de ver lo acerca a sus capacidades ancestrales, al género al que pertenece la especie del *homo sapiens*⁴⁰

Pero se dirá y eso que tiene que ver con la pobreza, pues significa que aquellos hogares en pobreza y en pobreza extrema que cuenten con una televisión, tienen un instrumento que les presenta un mundo al no que pueden aspirar, pero que les permita evadir su realidad, y eso es lo que el sistema espera.

Investigar un hecho tan complejo, relación pobreza-televisión, rebasa con mucho las expectativas de este trabajo, pero considero que las reflexiones expuestas permiten vislumbrar la complejidad del problema.

Cardozo Brum, Myriam Irma, *La evaluación de políticas y programas públicos*, Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados, México, 2006, p. 33

³⁸ En un trabajo anterior he reflexionado sobre la gobernabilidad e ingobernabilidad, véase *Estado, gobernabilidad y administración pública*, Gernika, México, 2002 (en especial el capítulo IV).

³⁹ Bradford Burns, *La pobreza del progreso*, Siglo XXI, México, 1990, p. 9. El autor toma del trabajo de Octavio Paz, *El otro México: Crítica de la pirámide*, la siguiente nota: “El progreso ha poblado la historia de las maravillas y los monstruos de la técnica pero ha deshabitado la vida de los hombres. Nos ha dado más cosas, no más ser”.

⁴⁰ Sartori, Giovanni, *Homo videns*, Taurus, México, 2002, p. 30-31.

v) El presente mirando el pasado

A las reflexiones anotadas sobre la pobreza en el pasado, se agregan las siguientes. Los pensadores, cientistas sociales, economistas y políticos han puesto sus ojos en la pobreza en la búsqueda de soluciones.

Verónica Villarespe, en su tesis doctoral, analiza la teoría sobre la pobreza en la historia a partir de lo que denomina Edad Moderna, y el inicio de ésta lo considera al igual que el que escribe, como el momento en que el capitalismo se empieza a desarrollar y que va acompañado, como lo sostiene Max Weber, con el surgimiento del Estado moderno⁴¹.

La pobreza ha sido abordada, como lo anota Villarespe, desde diferentes ángulos y perspectivas, buscando no sólo la explicación de las causas que provocan el que numerosos núcleos sociales se vean en esas condiciones.

Se puede considerar con el trabajo de la anterior investigadora que existen dos grandes corrientes que explican el origen de la pobreza: una que considera que mientras exista la propiedad privada de los medios de producción, la pobreza seguirá existiendo; desde este punto de vista es inherente a las condiciones que hacen posible esa dualidad. Quien llega a esa conclusión es por ejemplo, Tomás Moro, (1478-1535). Pensaba Moro que unos cuantos siempre habían vivido a costillas de muchos⁴², y por cierto que lo seguirán haciendo. Hay que recordar que ya en Inglaterra, la naciente burguesía aliada con los nobles, necesitaba una mayor producción de lana, para sus factorías, por esos los hombres eran despojados de la

⁴¹ Como se ha abordado en el capítulo I, el Estado moderno, es aquel que a diferencia de los anteriores, son hechas a un lado, en la toma de decisiones sobre todo trascendentes, consideraciones de carácter mágico-religiosas, incluso factores como la raza y el género. Priva las decisiones racionales. Pero lo racional implica todo aquello que sirva objetivamente desde cualquier ángulo, social, económico, político e ideológico, al proceso de acumulación de capital. Como dice Weber: “La lucha permanente, en forma pacífica o bélica, de los Estados nacionales en concurrencia por el poder creó para el moderno capitalismo occidental las mayores oportunidades. Cada Estado particular había de concurrir por el capital, no fijado a residencia alguna, que le prescribía las condiciones bajo las cuales le ayudaría a adquirir el poder. De la coalición necesaria del Estado nacional con el capital surgió la clase burguesa nacional, la burguesía en el sentido moderno del vocablo. En consecuencia, es el Estado nacional a él ligado el que proporciona al capitalismo las oportunidades de subsistir; así, pues, mientras aquél no ceda el lugar a un estado universal, subsistirá también éste”. Véase Weber, Max, *Economía y Sociedad*, FCE, México, 1964, p. 1047. De que el texto anterior, escrito hace casi 90 años, tiene plena vigencia no hay ninguna duda, sólo que si quisiéramos actualizar lo dicho por Weber, tendríamos que decir que la burguesía se ha transformado, ya no se encuentran al frente, sobre todo o más bien en las grandes empresas, los herederos de los fundadores, sino que son administradores profesionales los que están al frente, como asalariados de los inversionistas que aportan sólo el capital.

Además hablar de burguesía nacional, pierde vigencia día con día, pues los inversionistas realizan alianzas con sus similares no importando religión, nacionalidad, etcétera. No repetiremos el discurso anteriormente elaborado, pero nuevamente resaltamos el no perder de vista esa naturaleza del Estado, no sólo en el tratamiento de cualquier tema de investigación, principalmente en las ciencias sociales, y por supuesto en el caso de la pobreza.

⁴² Villarespe, *Pobreza teoría e historia*, UNAM, Juan Pablos, IIE, México, 2002, pp. 63-65.

tierra; el bien sobre el que trabajaban. La mano del Estado, presente para apoyar ese despojo era imprescindible.

La otra corriente estudiada aquí, la idealista, tiene variadas explicaciones, pero todas ellas no ponen la atención en los aspectos estructurales como Tomás Moro. Así por largo tiempo prevaleció la idea de que había que buscar las causas de la pobreza en un designio divino —actitud que se fue perdiendo con el tiempo a medida que el capitalismo se desarrollaba, al grado de que en la época contemporánea ya ni la iglesia sostiene esta explicación— por lo que aquellos que se encontraban en ella desde el púlpito se explicaba debían aceptar con mansedumbre; por ser un designio divino; el reino de los cielos estaba destinado, para ellos.

Al término de la edad media, la pobreza se consideraba reducida a dos significados: “el económico y el religioso”⁴³. Posteriormente ya con el triunfo del capitalismo, se hace a un lado lo religioso.

En algunos pensadores de esos siglos, como Daniel Defoe, “la pobreza y su crecimiento no provienen de carecer de empleos adecuados, ni de carecer de trabajo o empleadores, puesto que lo que sobraba era trabajo y lo que faltaban eran manos para hacerlo”, por lo que concluía con este razonamiento, aquellos que no estaban imposibilitados para trabajar y vivían en la pobreza, era porque tenían los vicios de “la lujuria, la pereza y la arrogancia”⁴⁴.

La concepción de la pobreza ha variado en las épocas, pero en aquel entonces no se pretendía erradicarla. En la época del mercantilismo, se consideraba que la pobreza era: “provocada por el precio alto de la subsistencia y/o por los bajos salarios”. Teniendo como fondo estas ideas, se pasaba entonces al problema de resolver o alentar la existencia de la pobreza. Para el mercantilismo, de la obra de Verónica Villarespe, se toma la siguiente cita de Edgar Stephenson que ilustra porque la pobreza no era mal vista, sino como una situación que había que mantener. Stephenson tomó el siguiente texto de Arthur Young, que escribió:

Cualquiera que no sea idiota sabe que las clases más bajas deben permanecer pobres o nunca serán industriosos; esto no quiere decir que los pobres de Inglaterra sean considerados pobres en Francia, sino que el estado del país debe ser tomado en cuenta; los pobres deben (como toda la humanidad) estar en la pobreza o ellos no trabajarán⁴⁵

Cuando el mercantilismo sostiene que la pobreza deriva de los altos salarios o del precio alto de las subsistencias, no señala que quienes son los responsables de ello, son los propios industriales y comerciantes. Mucho más en aquella época cuando el proletariado contaba con escasa organización y orientación teórica para percibir las verdaderas causas de la pobreza y luchar, en consecuencia, por obtener altos

⁴³ Op. cit., p. 14.

⁴⁴ Op. cit., pp. 75-76.

⁴⁵ Op. cit., pp. 68-69.

salarios y precios bajos; imposible que ellos fueran los causantes, de su propia situación⁴⁶.

Pero la propuesta de mantener a los pobres en tal situación se justificaba porque de esa forma se salvaban, pues si se les otorgaban altos salarios, por un lado, y por otro se les vendían los bienes salarios que necesitaban a precios bajos, al tener excedentes caerían en la embriaguez y el libertinaje. Para salvarlos de la degradación, la clase dirigente, preocupada por ello, consideraba que había que mantenerlos en la pobreza.

Esas ideas que prevalecían en esos siglos en Europa, que abarcan hasta el siglo XVIII, no son compartidas en pensadores como Adam Smith, pues considera que la población con salarios bajos no tiene el incentivo para multiplicarse y eso demuestra que no hay avances económicos. Así escribió: “ninguna sociedad puede ser floreciente y feliz si la mayor parte de sus miembros son pobres y miserables”⁴⁷.

Cabe aclarar que para Smith el desarrollo de la economía se lograba cuando la nación, en este caso Inglaterra, tuviera una balanza favorable. En estos tiempos de globalización, tal precepto de alcanzar una balanza comercial favorable, ni en la época de Smith ni actualmente tiene como fin que los trabajadores tengan mejores salarios, pues esto sólo es juzgado necesario si favorece al proceso de acumulación de capital.

La afirmación de Smith, sobre a menor salario menor cantidad de hijos, es relativa pues en México por lo menos todavía hay familias cuyos ingresos rayan en el umbral de la pobreza, cuando no de plano en esta situación, pero a pesar de ello o por ello, tienden a tener más hijos, pues se calcula que serán desde temprana edad fuerza de trabajo que ayudará a aliviar en gasto familiar, tan deprimido.

Esa aseveración del autor de “Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones”, de aumentar los salarios no se sostiene actualmente pues los mercados tienden a derribar las fronteras económicas, lo que no va acompañada del aumento generalizado de los salarios, mas bien los salarios de los trabajadores que producen directamente la riqueza van a la baja en términos reales.

Por eso en la época actual, ningún Estado y equipo gobernante, avalaría las propuestas de Smith. Se declaran dispuestos a resolver el problema de la pobreza, aunque objetivamente, como en el caso de México, se pronuncian por mantener

⁴⁶ En obra de Carlos Marx, *El Capital*, en el capítulo “La acumulación primitiva”, con un acopio abundante de testimonios documentales, se señala como en Inglaterra y Francia, de los siglos XIV a XIX, la expulsión de los campesinos y el arrebato de sus tierras, fue una práctica constante. Se destruyó la propiedad comunal y se persiguió en el campo y en la ciudad a todo aquel desheredado que no tuviera ocupación y lo peor a aquellos que nadie quisiera emplear, eran registrados, marcados con hierro ardiente en la cara, desorejados, y muchos colgados, pues eran mal vistos los vagabundos. En Inglaterra por ejemplo se promulga en 1349, el Statute of Labourers que entre otras cosas establecía: “una tarifa legal de salarios para la ciudad y el campo, para el trabajo a destajo y el trabajo por jornada. Los obreros agrícolas tuvieron que contratarse por año, las ciudades establecer sus condiciones en el ‘mercado público’. Quedó prohibido, so pena de cárcel, pagar por encima del salario legalmente fijado. Pero quien cobra el salario superior incurre en un castigo más severo que quien lo paga”. Véase Marx, Karl, *El Capital (T. I)*, Cartago, Buenos Aires, 1967, p. 718.

⁴⁷ Smith, Op. cit., p. 124.

salarios bajos. Pero por otra parte mantienen la inflación en términos manejables, arguyendo que eso redundará en el beneficio de la población, lo cual no es cierto. El lenguaje es diametralmente distinto, la intención es la misma: sacrificar a los trabajadores.

La explicación de las causas de la pobreza reciben menos atención que las propuestas para solucionar el problema; excepción hecha de aquella en el monetarismo que consideraba no debía erradicarse, sino procurar que subsistiera.

Como en anteriores capítulos y en éste, las propuestas anotadas van desde alentar la caridad, establecer instituciones de beneficencia, o establecer programas universalistas o focalizados de ayuda a los pobres. En el pasado solucionaban la pobreza matando a los pobres; en la actualidad se orienta a la multiplicación de las prisiones y el encierro de los delincuentes que cometen ilícitos en su afán de sobrevivir y/o enriquecerse.

Aún aquellos que buscan vías para eliminar este problema, a partir de buenas intenciones, mientras no tomen en cuenta que es un problema estructural, en el mejor de los casos sólo encontrarán medidas que serán un paliativo, desde luego que de eso a nada, siempre será preferible intentar soluciones.

vi) Las políticas públicas en el gobierno de Vicente Fox

Se ha visto aquí como el quehacer del gobierno esta influido por las consideraciones externas y por las necesidades, en primer lugar de los empresarios y en segundo término por el resto de la población.

En este capítulo se abundará sobre lo que ya se ha dicho en el capítulo I, en su apartado iv). Retomamos algunas premisas básicas acotadas por uno de los pioneros de las políticas públicas⁴⁸, Harold Lasswell, quien dice que tales disciplinas tienen en los EU los objetivos de: resolver las crisis de seguridad nacional, coadyuvar en el proceso democrático; hacer a un lado el aislamiento y la destructividad del ser humano; lograr que el individuo eleve su autoestima, haciendo que en primer lugar se amen a sí mismos, y entonces poder amar a los demás y desde luego reconstruir la cultura evitando: “los métodos de agitación política tradicionales”. Y páginas más adelante anota: “En una palabra, se pone todo el énfasis en las ciencias de políticas de la democracia, cuya meta última es la

⁴⁸ Para Ricardo Uvalle, el término políticas públicas expresa “...un medio para que la pluralidad de la sociedad sea atendida con políticas diferenciadas que contribuyan a la solución de los problemas públicos. Gobernación con las políticas públicas implica responder a intereses ciudadanos; a planteamientos que tienen impacto en la arena pública y a las organizaciones que denotan interés en participar de manera corresponsable en los asuntos comunes”. Véase “Importancia de las políticas públicas en el desarrollo complejo de la sociedad contemporánea”, en *Revista Venezolana de Gerencia*, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Zulia, núm., 141, Maracaibo, Venezuela, p. 310

realización de la dignidad humana en la teoría y en los hechos”⁴⁹. Desde luego que Lasswell, considera que el mundo es uno sólo y lo que afecte a una de las partes afecta al todo. Si esto escribió en los 50 del siglo pasado, luego de las Guerras Mundiales de ese milenio, hoy con la globalización tal premisa tiene mayor vigencia.

Los fines arriba señalados de las políticas públicas desde luego son campo fértil para discusiones académicas largas y profundas. Veamos la cuestión de la seguridad nacional, en los EU., no sólo del exterior sino también en el interior han tenido, según ellos, formidables enemigos; dentro, entre otros, por ejemplo, lo han sido en su momento las minorías étnicas, los trabajadores del campo y de la ciudad (que luchan por arrancar conquistas al capital), el movimiento hippie, los inconformes con el sistema, etcétera; de fuera para ellos son cuestiones de seguridad nacional la existencia de Cuba, de Irán, de Corea y Siria, y antes lo fue el acceso al poder en Chile de Salvador Allende, el Viet Nam, etcétera. Son enemigos suyos todos aquellos que cuestionen su democracia y estén en contra de su *way life american*.

Ahora bien dado que el proceso de acumulación de capital a nivel mundial se profundiza y con él se generalizan en todo el mundo, esas concepciones sobre democracia, autoestima, etcétera, es posible opinar que las políticas públicas tengan grandes dilemas que resolver, pues por un lado en casi todo el orbe se vive una efervescencia democrática, pero, en sentido contrario, por el otro, marcha la globalización que es excluyente de cada vez más vastos conglomerados de la población, por lo que la dignidad del ser humano, de la autoestima genuinamente humana, a medida que se profundiza el proceso económico trae mayor aislamiento, egoísmo e individualización. A mayor avance en la democracia, menor integración de los más en la economía con la globalización.

Luego de esta introducción parece que fácilmente se podrá concluir que teóricamente las políticas públicas, ante la reducción de recursos para atender las demandas sociales, son ahora un mecanismo a las que echa mano el Estado para invitar a los grupos sociales demandantes de servicios y bienes a que contribuyan con sus recursos a la solución de sus propios problemas.

En México, el paternalismo del Estado era una vía socorrida para atender demandas y además conseguir en forma clientelar y corporativa el apoyo de las masas. Este camino se empezó a abandonar, sin que esto quiera decir que ya no existe, a partir de la década de los 80, justamente cuando se inicia la globalización acelerada. Ahora luego de estas largas digresiones teóricas, se analiza sucintamente las políticas públicas del gobierno del señor Vicente Fox. Esta exposición quedó dividida en los siguientes campos: política social y economía.

Se empieza por el aspecto político. Uno de los problemas más complejos heredado de los regímenes priístas, es el caso Chiapas y el levantamiento del EZLN (1994). Este es un problema de auténtica política pública, pues involucra al gobierno y a un sector de los gobernados, los zapatistas. La relación entre estos, el gobierno y el resto de la sociedad, tiene que ver con la democratización del país y la autoestima, pues los indígenas reivindican no sólo el derecho de ellos a una vida digna, sino que además hablan por los casi 40 millones de mexicanos que viven en la pobreza. El

⁴⁹ Laswell, Harold, “La orientación hacia las políticas” en Luis F. Aguilar (compilador) *Antología de Políticas Públicas (T. I)*, Miguel Angel Porrúa, México, 1992, p. 103.

que fueran, en el 2001, recorriendo diez estados del país, donde concentraron miles de personas para verlos y escuchar su palabra, es un hecho inédito. Los indígenas son la parte de la sociedad civil que difícilmente es tomada en cuenta.

Gracias al levantamiento zapatista, no sólo en México, sino en casi todo el mundo los grupos que buscaban una alternativa la han encontrado. El contenido político del movimiento estriba en que ya no aceptan, como no debe aceptarse, que haya una forma de dirigir al país que sólo toma en cuenta en primer lugar al interés de una minoría. De fondo se encuentra una propuesta para ejercicio del poder el cual debe ser compartido con los sectores que día con día ven como la globalización los excluye.

Hay que observar esto con mayor detenimiento. Ante los planteamientos zapatistas, Vicente Fox sin ningún rubor asumió también como suyas las demandas. Desde luego que siendo un político no formado en las filas del partido derrotado, el PRI, mostró agudeza y percepción política alejada de los moldes gastados por los anteriores presidentes mexicanos. Su astucia le lleva a abanderar planteamientos radicales, pero esto solo lo hizo formalmente pues consciente estaba en que no podía ni quería realmente cambiar la situación de deterioro en que se encuentran no solo los indígenas, sino la mayoría de la población, que vive en condiciones de pobreza. Él mismo declaró que si no se tomaban esas posiciones su elevado capital político disminuiría⁵⁰.

Las cuestiones económicas, siguiendo el problema de los indígenas zapatistas. Estos demandan también participar con otra óptica, sin actitudes depredadoras, en los planes de desarrollo y aprovechamiento de sus recursos. Desde luego las grandes empresas ya se han dado cuenta de la enorme riqueza que en Chiapas existe, incluso hay ya el multicitado Proyecto Puebla-Panamá que abarcará además a otros Estados de la federación y no sólo a esa entidad⁵¹. Tal proyecto es considerado por los analistas del interés de empresarios nacionales e internacionales, así como por organismos como el Banco Mundial.

La necesidad de llegar a acuerdos y eventualmente firmar la paz, tiene como el objetivo la explotación de los recursos, por eso les convendría que las etnias chiapanecas firmaran la paz en los términos que sólo convienen al poder político y a los grandes capitales, pero no en los que los indígenas están planteando. Eso por el momento se torna casi imposible, pues precisamente se trata de hacer a un lado en el aprovechamiento de la riqueza a todo tipo de organización colectiva: se enfrentan dos concepciones radicalmente distintas.

El gobierno y grandes empresarios difícilmente aceptarían que tienen las manos libres para hacer y deshacer como cotidianamente lo han venido haciendo.

Para el gobierno y los grandes intereses que representa, la firma de la paz es una condición sine qua non, para acceder a estas grandes riquezas. El gobierno

⁵⁰ Petrich, Blanche, "Por la marcha zapatista arriesgo todo mi capital político, afirma Fox" en *La Jornada*, 24/02/01.

⁵¹ Montalvo Ortega, Enrique, "El sureste en crisis: Neoliberalismo y olvido de la democracia" en *La Jornada*, 13/01/01.

Zuñiga, Juan Antonio, "Mesoamérica, en el ojo de la globalización" en *La Jornada*, 18/02/01.

preferiría mantener su alianza con los grandes intereses económicos a establecer un convenio no solo con los zapatistas sino con todos los grupos organizados que hoy están y se sienten excluidos.

El gobierno mexicano sabía que de utilizar esa vía las consecuencias para la gobernabilidad en el país serían sumamente inciertas y es probable que se de un proceso de inestabilidad política poco propicio para la buena marcha de los negocios; recuérdese, nuestro país es la decimoquinta economía mundial (aunque voceros oficiales consideran que ya es la novena), y, las grandes inversiones que existen en nuestro suelo demandan tranquilidad y gobernabilidad.

El gobierno por todos los medios estuvo declarando estar interesado en resolver la marginación de los pueblos indígenas, este es el reclamo de una parte importante de los mexicanos, los cuales quieren la paz pero al no firmarse y de seguir interrumpidas las negociaciones, la administración foxista por lo pronto mantuvo un férreo cerco militar no exento de provocaciones a los pueblos que abanderan las propuestas de EZLN.

El alzamiento zapatista, producto de la miseria y marginación, no avanzó porque se confrontaron dos concepciones de nación. El de Fox que fue la desnacionalización; y el de los zapatista que es fortalecerla y reconstruirla con la participación de todos. Las políticas públicas, en este problema, por lo tanto son inviables.

El problema del levantamiento indígena es una muestra de lo complejo que son las políticas públicas con los que menos tienen. Todo está relacionado, se ínter influye, y en México vaya si no desde siempre se han mantenido organizaciones que luchan y demandan atención a sus demandas, sólo que ahora las ONGs, a partir del abandono del Estado benefactor no sólo en el país sino en el resto de América Latina, han crecido en proporción inversa a la reducción de fondos públicos para atender sus demandas.

Ahora bien con respecto a los changarros, —la panacea del expresidente Vicente Fox—, fue un programa poco viable. En sentido estricto no hubo un programa con esa denominación, pero si existió el Programa Nacional de Financiamiento a Microempresarios, dependiente de la Secretaría de Economía, que por el contenido de las reglas de operación tenía el objetivo de apoyar con recursos y financiamiento a los proyectos para instalar una empresa o que ya estuviera establecida⁵².

Los resultados obtenidos parecen magros, pues a través de 12 instituciones de microfinanciamiento, se beneficiaron en 2001, a 19,009 personas; en el siguiente año, con 30 instituciones, según las cifras oficiales 91,238 personas obtuvieron créditos. Los créditos fueron menores a 50 mil pesos⁵³.

El Programa de Financiamiento en sentido estricto no es una auténtica política pública, sino una política gubernamental que quiere resolver el problema del desempleo a partir de una engañosa y por lo tanto falsa idea de apoyo a aquellos

⁵² Secretaría de Gobernación, “Acuerdo por el que se determinan las Reglas de operación del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario para el ejercicio fiscal 2003” en *Diario Oficial de la Federación*, 23/06/03.

⁵³ Loc. cit.

que quieran poner un pequeño comercio, taller, etcétera, pues con los intereses que se cobrarán por los préstamos —el gobierno foxista propuso tasas que estaban por arriba de lo que cobra el mercado—, en esas condiciones pocos serán los negocios que logren ganancias y capitalización en los términos en que están los préstamos.

Hasta ahora en el análisis de las políticas públicas, se ha dado aquí mayor atención a los planteamientos del EZLN, que reflejan la situación de subsistencia en que millones de mexicanos, parte de los gobernados. Distinta es la condición de aquellos que se encuentran en la cúspide del poder económico; éstos resultan que ahora como en EU⁵⁴, se han integrado como nunca antes, en cargos de alta responsabilidad, y así pasan a ser gobernantes; recuérdese que el propio presidente Fox, fue un empresario de la trasnacional Coca Cola, y que además es un capitalista agroindustrial.

En abundancia, de Guy Peters, se apunta el siguiente señalamiento:

Las decisiones cruciales sobre la política económica se toman rara vez en los partidos o en el parlamento: el área central es la mesa de negociaciones donde las autoridades gubernamentales se reúnen directamente con los líderes sindicales, los representantes de los agricultores, los pescadores y los delegados de la Asociación de Patrones⁵⁵.

En México no existen comisiones reguladoras, pero sí asociaciones de patrones, aunque estas últimas han venido perdiendo terreno según una investigación de Ivette Saldaña, apoyándose en trabajos hechos por especialistas de la UNAM, ITESME e ITAM, concluyó que:

Las cámaras empresariales dejaron de ser las agrupaciones de la iniciativa privada que más presión ejercen sobre las esferas de gobierno y del Congreso, y en su lugar `grupos de notables´ con línea directa con quienes tienen el poder llevan a esta esfera propuestas económicas y políticas⁵⁶.

Con lo anotado por Ivette Saldaña, se confirma que las políticas públicas con el sector empresarial, no importa si se hacen con sus organizaciones o en forma individual, son distintas a las utilizadas con las poblaciones que viven en la pobreza. Esto no es ninguna novedad, ni en México ni en ninguna otra parte del mundo, por eso Lindblom resume que “para que los sistemas de mercado tengan éxito, el gobierno debe prestarles una atención extraordinaria, debe interesarse especialmente en el sector empresarial (prefiriéndolo a cualquier otro). Por tanto, los gobiernos no pueden ser genuinamente democráticos”⁵⁷.

⁵⁴ Brooks, David y Jim Cason, “Microscopio” en Masiosare (supl.), *La Jornada*, 25/02/01. En este artículo de estos periodistas del Washington Post, se ve como prosigue la integración de cuadros y empresarios del sector privado en oficinas de alta responsabilidad en EU.

⁵⁵ Peters, op. cit., p. 323.

⁵⁶ Saldaña, Ivette, “Las cámaras empresariales dejaron de ser” en *El Financiero*, 19/11/04.

⁵⁷ Lindblom, op. cit., p. 153.

Esto viene a confirmar el tema central de este trabajo, a los pobres se les deja la opción de emitir su voto libremente, por un gobierno que tiene puesta su atención en forma prioritaria en el sector empresarial y en un lugar secundario a los problemas de la población mayoritaria.

Es reiterativo pero confirma una vez más que el Estado ante los grupos dominados, parte de los cuales son pobres. El citado Guy Peters ante la marcha de los procesos actuales observa que: “Los Estados deben volverse más débiles y menos autónomos a medida que se mezclan más con los intereses privados y dependen de ellos en mayor grado”⁵⁸. Concuera con la nota de Peters y agrego, los Estados se vuelven más débiles y dependientes de los intereses privados, pero lo que se pierde en un lado se gana en otro, por lo que el sistema requiere en contrapartida, que esos mismos Estados se fortalezcan ante aquellos que a pesar de ser los más numerosos, no tienen la organización y la fuerza económica de los inversionistas.

México con sus rasgos particulares, seguirá el ejemplo de los Estados Unidos que ya desde la década de los 50, según el citado Harold Lasswell, había conformado grupos empresariales, que sugerían institucionalmente al gobierno de EU, las políticas económicas a seguir más importantes.

En resumen desde antes de subir al poder, el señor Vicente Fox ya sabía que iba a profundizar la política neoliberal de sus tres antecesores. En cuanto a las políticas públicas vimos como se estrecharon los lazos entre el sector empresarial y el gobierno.

Prosiguiendo y retomando la información de Lasswell, antes de la Segunda Guerra Mundial, en Estados Unidos, se constituyó el Comité para el Desarrollo Económico, cuyo objetivo era “construir políticas que evitaran o mitigaran una recesión económica de posguerra”. Este Comité se apoyaba en destacados economistas e investigadores de la Universidad de Chicago, quienes elaboraron estudios que servían a los empresarios para sugerir “políticas al gobierno, a las instituciones privadas y a los individuos”⁵⁹. Este Comité Económico, dice Lasswell, había seguido funcionando, por lo menos hasta el momento en que publicó su artículo.

Desde luego que no pueden faltar los siguientes cuestionamientos, ¿por qué no se invitaba, en ese país (y se invita), a las organizaciones sociales, sindicales y a los desprotegidos a que intervinieran junto con los empresarios, en ésta que era una auténtica política pública, para la formulación de las políticas económicas?. Desde luego que para el capital eso hubiera sido una aberración inadmisibile.

En revistas de circulación nacional, apareció el anuncio “Hoy el que manda eres tú”, que formaba parte del programa para formular el plan citado. Los conceptos incluidos en esa propaganda fueron: Orden y Respeto; Desarrollo Humano; Crecimiento con Calidad. Se enumeran los temas sobre los que había que opinar y

⁵⁸ Peters, op. cit., p. 315.

⁵⁹ Lasswell, Harold, “La orientación hacia las políticas” en Luis F. Aguilar (compilador), *Antología de Políticas Públicas (T. I)*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992, p. 94.

entre otros en el apartado 108, se pidió el parecer en cuestiones tan delicadas como lo son los impuestos, y, en el 109, sobre la reforma fiscal integral.

Pero el gobierno foxista de antemano ya traía sus propuestas de reformas, como por ejemplo gravar con el IVA alimentos y medicinas. En el Congreso tales pretensiones fueron rechazadas.

Dentro de los planes del gobierno que recién terminó también estaba el proseguir con la soterrada privatización de Pemex, aún cuando sabe que la mayoría de la población no es favorable a esta medida.

Si los ciudadanos se pronunciaran en forma abrumadora por gravar ahora sí en forma progresiva a las ganancias y a los capitales en la bolsa de valores —lo cual no es factible pues la mayoría, no tiene idea clara de la naturaleza de los movimientos especulativos que también se dan ahí— y no a los que tienen ingresos fijos y cuya carga es desproporcionada⁶⁰. Si así fuera desafortunadamente no existe un mecanismo para garantizar a los ciudadanos que enviaron al ejecutivo propuestas como las anteriores, para saber primero en que cantidad llegaron y segundo, cual fue el criterio para tomar, si es que fuera así, en cuenta unas y desechar otras. El ejecutivo manejó a su antojo las propuestas que le hicieron llegar aquellos ciudadanos que ingenuamente pensaron serían ahora sí tomados en cuenta. Más aún ni siquiera informó de que fue lo que dijeron los ciudadanos que quizá enviaron sus iniciativas.

Los Heads Tanks del gobierno foxista se guían, lo sepan o no, por la máxima que hace más de cien años formuló Woodrow Wilson, académico entonces y después Presidente de los EU (aquel que ordenó la invasión a México en 1917). Este personaje decía que todo gobierno democrático se guía por la opinión pública. Afirmó que habían en su país entronizado a la opinión pública y a ella se debían. Pero en ese trabajo, en párrafos mas adelante mostraba la verdadera naturaleza de estas premisas.

Quienquiera que efectúe un cambio en un gobierno constitucionalmente moderno, debe primero educar a sus conciudadanos para que deseen algún cambio, hecho lo cual ha de persuadirlos a querer precisamente el cambio que él desee. Primero debe hacer que la opinión pública desee oír y después procurar que oiga las cosas apropiadas. Debe excitarla para que exprese alguna opinión y entonces arreglárselas para poner la opinión correcta en el camino”⁶¹

⁶⁰ Véase “Carga adicional a los pobres” en *Reforma*, 2/02/01. En los EU, por ejemplo las cosas no son distintas, Jim Cason y David Brook, señalan que el presidente George W Bush, es un Robin Hood al revés, pues bajará los impuestos, según él para el mítico “ciudadano trabajador”, Estos periodistas sostienen que se beneficiará a los más ricos: “uno por ciento más rico de la población recibirá la mayor parte de los beneficios. Personas con ingresos anuales mayores a 373 mil dólares recibirán casi la mitad del dinero que Bush desea regresar a los contribuyentes, mientras que la mayoría recibirá casi nada”.

⁶¹ Woodrow, Wilson, “El estudio de la administración” en *Revista de Administración Pública*, Antología 1-54, 1956-1983, INAP, p. 392.

Esto, como política estuvo haciendo el señor Fox y sus asesores. La pregunta que surge es ¿el texto anterior lo habían leído, o en que otras fuentes abrevaron?, o, de plano si es una idea original, con ello demostraron una elevada capacidad, pero de que siguieron fielmente los preceptos señalados por Wilson no hay ninguna duda. Esto refleja que las enseñanzas de la campaña en el manejo de la opinión pública no las hicieron a un lado y más aún los enriquecieron.

Volviendo al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, es posible pensar que ya estaba elaborado y que no es cierto que hubiera la intención en obtener un consenso, como así lo quieren hacer creer a la población. Lo que esta haciendo el actual Presidente de México, es lo que hay esperar en todo su sexenio, excitar a la opinión pública, mantenerla constantemente despierta, hacerle creer que la escucha. Hacerle pensar que por ejemplo gravar alimentos y medicinas⁶², son medidas que van a beneficiar a los más desprotegidos. Lo pertinente en este caso es que se hiciera una consulta pública, transparente, democrática, un referéndum o un plebiscito para que la población defina sobre éste y otros problemas básicos, la política que debe seguir el gobierno actual.

Tal como fueron utilizadas las políticas públicas en el sexenio, sólo sirvieron para legitimar medidas que de antemano ya se habían tomado, como ha quedado asentado. En cuanto a la pobreza se puede apuntar, como se confirmará en el siguiente capítulo, que fueron asistencialistas y sin que los beneficiados pudieran tener una participación de mayor importancia en la toma de decisiones, en el diseño de los programas, en su ejecución y supervisión.

Al final del sexenio, la población estuvo convencida que el extrovertido presidente, no resolvió ni medianamente las carencias.

⁶² Becerril, Andréa, “Defiende Frenk ante el Senado la propuesta de graver medicamentos `no lesionará a los pobres” en *La Jornada*, 16/02/01.

CAPITULO V

LA ADMINISTRACIÓN DE LA POBREZA

i) La visión internacional

En este capítulo fue necesario abrir un breve espacio para antes de entrar en la concepción que tuvo el gobierno mexicano sobre la pobreza, observar las líneas de acción que las administraciones públicas deben seguir según los organismos internacionales, ello permitirá explicar las medidas que se toman en México contra la miseria.

A nivel internacional el Banco Mundial, dice Carlos Vilas, considera que el origen de pobreza se debe en el mundo, tanto a la falta de empleo como a los bajos salarios¹. Lo cual reafirma las aseveraciones que en el anterior capítulo se anotaron.

Por supuesto que saltan a la vista las siguientes interrogantes ¿quién debe crear los empleos?, si como se ha visto en lo que respecta a la globalización, cada vez el desempleo en todo el mundo aumenta debido a que las empresas requieren menos personal y con salarios más bajos, como consecuencia de la aplicación de los avances tecnológicos que ahorran mano de obra y que obligan, para mantener la competitividad a reducir costos.

El Banco Mundial propone dentro de la estrategia neoliberal el “apoyo al libre mercado, la inserción de cada país en el mercado internacional, vía la exportación de productos manufacturados y a la no intervención del Estado en la economía”². Que es una clara consecuencia de los acuerdos de Washington.

Como lo anota Bertha Lerner, esta política económica neoliberal, tiene que abarcar toda América Latina, y con respecto al combate a la pobreza propone soluciones distintas pues no todos los países han logrado avances substanciales en ese frente. Para aquellos países que escasamente han logrado algunos avances, el Banco Mundial sostiene que deben buscar “políticas de crecimiento rápido, que hagan uso eficiente de la fuerza de trabajo”, además necesitan ampliar las facilidades en los servicios sociales.

Es necesario, dice Lerner: “mejorar los programas de gasto público, promover un acceso equitativo a los servicios sociales, y eliminar políticas que afecten negativamente a los grupos pobres”³.

¹ Vilas, Carlos M. “Deterioro laboral y exclusión social: la otra cara del crecimiento” en *Acta Sociológica. La Política Social*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, No. 28-29, Enero-agosto del 2000.

² Lerner, B. Op.cit. p. 59

³ Op.cit.

Implícitamente en organismos como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), existe la percepción de que la pobreza tienen su origen en países con escasos avances para combatirla, en la falta de crecimiento económico, así como la ineficiencia en el uso de la mano de obra, aunado a la restricción y dificultades de los pobres para acceder a los servicios sociales. Para los países que han tenido éxito el problema se reduce a seguir mejorando el gasto público y proseguir con el uso equitativo de los servicios sociales.

Imposible pedirles a estos organismos que implícita o explícitamente acepten que las relaciones estructurales en lo económico, político, social, ideológico, etcétera, son la causa de la pobreza.

Por otra parte estos organismos dan recetas para remediar justamente lo que ellos provocan con su política económica neoliberal. Para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las reformas, promovidas también por el BM y el FMI, deben continuar. Para el BID: "serán necesarios nuevos enfoques para encarar temas como la corrupción, la inequidad en el ingreso, la recaudación de impuestos y la desilusión con la democracia"⁴. Más aún obligan al Estado a transformarse y mantener el equilibrio fiscal que implica apoyar al sector empresarial y reducir los gastos destinados a crear empleos permanentes.

Dentro de la bibliografía consultada se cita a continuación un trabajo del mismo Banco Mundial. Se trata de un documento solicitado por este organismo a Mick Moore y James Putzel, para su "Reporte de Desarrollo Mundial 2000/1". Véase el siguiente párrafo en el cual se sostiene que en la opinión de algunos:

La globalización ha producido un deslizamiento relativo del poder de los Estados hacia la gente que toma decisiones sobre movimientos de capital a gran escala...Entre más grandes sean los esfuerzos que los gobiernos hacen para gravar con impuestos o redistribuir el ingreso o el capital, para preservar o incrementar la protección o influir en cómo y dónde el sector privado invierte, más, se dice, serán 'castigados' por los controladores de capital⁵

Aunque consideran los anteriores que existe algo de verdad en esos planteamientos, arguyen que la globalización no ha reducido el papel de los gobiernos en los países en desarrollo para trabajar por los pobres. Para ellos más bien la apertura comercial ha fortalecido a los Estados ya que actúan para mitigar el impacto negativo de la inestabilidad económica, sobre la sociedad.

⁴ Antonio Castellanos, "La situación económica en AL ha empeorado, pese a reformas: BID" en *La Jornada*, México, 10 de marzo de 2002. El BID observa los efectos pero no las causas, así la corrupción si bien en todos los países se da y hay grados, es una constante en el sistema, y pensamos en cualquier sistema. En cuanto a la inequidad en el ingreso, hemos sido reiterativos sobre la necesidad del capitalismo para sobrevivir, de mantener la desigual distribución de la riqueza, sin lo cual se derrumbaría. Es decir no puede reducirse la inequidad mas que en los límites que el sistema puede aceptar sin socavar y poner en peligro su estabilidad, empezando por la económica. Cuando habla de la desilusión en la democracia, se debe principalmente a que esta es la que el sistema necesita, sólo política y que mantenga a la población en la creencia de que al escoger a sus gobernantes decide el futuro de todos.

⁵ Moore, Mick y James Putzel, "Políticas y pobreza: trabajo de preparación para el Reporte de Desarrollo Mundial 2000/1", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, Año XLIV, núm. 179, mayo-agosto de 2000, p. 221-222. Este trabajo se preparó partiendo de los documentos elaborados ex profeso por un conjunto de especialistas.

Desafortunadamente no dicen Moore y Putzel, cual es la parte de verdad que asiste a los planteamientos —que son muy similares a los que han expresado en estas páginas en el sentido de que el capital subordina cada vez más a los Estados y les obliga a abandonar el papel de benefactores—, anotados en ese largo párrafo, y así imposible enriquecer la discusión.

Además apuntan los anteriores: “Los acuerdos políticos sostienen el mercado. Sin protección política y social contra las inestabilidades e incertidumbres que genera, el mercado libre es por sí mismo un riesgo”⁶. Claramente se percibe que el fin es preservar el mercado de la inestabilidad; si para ello se requiere apoyar a los pobres, hay que hacerlo.

Sostienen que la globalización presiona para que los países pobres sean más democráticos. Anotan que no hay: “una conexión consistente entre políticas propobreza y democracia” en las democracias se logran avances, sin que ello quiera decir que no haya logros exitosos en países no democráticos, pero es preferible la democracia⁷.

Si bien apuntan que la presión para la democratización en los países pobres no tiene precedentes. Sin embargo en otro párrafo llegan a señalar: “La globalización contemporánea alienta a los gobiernos a sucumbir ante las presiones del capital, que se mueve internacionalmente, y abandonar los asuntos sociales, mediante la promoción de la democracia”⁸.

En el terreno político en la visión de los analistas citados arriba, la participación democrática es necesaria para resolver las carencias. Pero esta participación no puede ir más allá de la que permita el proceso de acumulación de capital, sin tocar justamente la redistribución de la riqueza, pero ante la incapacidad de los gobiernos por solucionar la pobreza, fomentan la democracia.

Con respecto a la pobreza el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que como se ha asentado impulsaron el Consenso de Washington, señalan que las administraciones públicas de países como México, además de no interferir en los mecanismos del mercado, deben: abrir las fronteras al comercio internacional, retirarse de las actividades económicas que interesen a la iniciativa privada, eliminar restricciones laborales que obstaculizan el proceso de acumulación, reducir el déficit fiscal, etcétera.

En cuanto a lo social se deben eliminar las barreras que impiden a la iniciativa privada desplegarse en la atención a la salud, educación y seguridad social. Con respecto a los pobres debe aprovecharse, sugieren los organismos referidos, su potencial político y corresponsabilizarlos en el combate a la pobreza, “se trata de comprometerlos de tal modo que éstos pongan a disposición su trabajo para permitir el funcionamiento de los programas sociales, para la construcción de

⁶ Idem. p. 222

⁷ Idem. p. 223. Anotábamos en el capítulo II, que para Sen la participación política contribuye al desarrollo, y nosotros sosteníamos que era necesaria pero no suficiente para la redistribución de la riqueza.

⁸ Op. Cit.

viviendas, el levantamiento de una nueva carretera [y la responsabilidad en los], programas educativos y de salud”⁹.

En resumen, luego de observar la posición de los organismos internacionales, la conclusión es que implícitamente estos ven el origen de la pobreza como resultado de la falta de crecimiento, incluso prefieren este término al de desarrollo, pues la connotación es distinta, ya que el último en algunos círculos implica distribución más equitativa del ingreso.

El papel que deben jugar las administraciones en el combate a la pobreza, según los organismos internacionales es:

- a) focalizar adecuadamente a los más pobres
- b) cooptarlos para el combate a la pobreza
- c) corresponsabilizarlos en el funcionamiento de los programas sociales orientándolos para que acepten en forma pasiva tal papel, es decir que trabajen, pero que no cuestionen la esencia y las formas de los programas
- d) erradicar la corrupción
- e) eficientar el uso de los recursos públicos
- f) otorgar estímulos económicos monetarios
- g) utilizar la fuerza de trabajo de los más pobres en la creación de empleos temporales para la construcción de infraestructura (carreteras, escuelas, clínicas)¹⁰

Los pobres deben de comprender que —a diferencia de otras épocas¹¹ y hasta antes de 1980—, el Estado los está abandonando y no lo hace totalmente porque por un lado teme la inestabilidad política y por otro porque no encuentran en su nuevo papel, como incentivar el mercado interno.

Se crearán más empleos y se elevarán los salarios, cuando en el nivel mundial el sistema lo considere necesario para reactivar los mercados, pues el pago a la

⁹ Lerner, Bertha, *América Latina: Los debates en política social, desigualdad y pobreza*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, p. 72, 74 y 94.

¹⁰ Hay estudiosos que han destacado que cuando las administraciones públicas contratan trabajadores en los programas de empleo temporal tienden a “pagar salarios bajos, muchas veces por debajo del mínimo, lo cierto es que los programas de focalización son una estrategia de sobrevivencia para los pobres o un mecanismo que permitió la creación de empleos temporales”. Lerner, Martha, *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, p. 98

¹¹ Un distinguido cameralista del siglo XVIII, Juan Enrique von Justi., en una obra que publica en 1756, señala que el Estado debe “procurar la felicidad de los súbditos”(p. 22). Sus leyes y reglamentos tienen el objetivo de regular todas las actividades de los súbditos, El Estado debe procurar garantizar la salud, la educación, el empleo, no elevar los impuestos más allá de lo que pueden pagar y que no obstruya su laboriosidad, la salud, regular el comercio, impedir la carestía, combatir los monopolios, socorrer a las personas cuyos negocios estén decaídos, incluso ve el caso de España en su combate a la pobreza y le parece que es acertado que se establezcan colonias, gremios y comunidades de artesanos para dar trabajo al que no tiene. Incluso sobre el matrimonio, el número de hijos, la religión, las buenas costumbres deben ser vigiladas por el Estado. Procurar el desarrollo económico y la equidad es su objetivo. Von Justi, Juan Enrique. *Ciencia del Estado*, Comunidad de Madrid, INAP, Gobierno del Estado de México, México, 1996.

fuerza de trabajo es también una de las variables que inciden en la tasa de ganancia.

ii) La visión del gobierno mexicano

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se observa la visión que tuvo el licenciado Vicente Fox sobre la pobreza, que como se verá marcha en la misma línea formulada por los organismos internacionales citados párrafos arriba.

En el citado Plan se sostiene que la existencia de la miseria se debe a una economía sin estabilidad, ni propiciadora de un desarrollo equilibrado entre regiones y en el seno de los distintos grupos de la sociedad, en consecuencia "las desigualdades sociales se han incrementado; la pobreza y la marginalidad han crecido, y el subempleo y el empleo informal constituyen la manera de participar en la economía para millones y millones de mexicanos"¹². Es claro, la pobreza se debe a la inestabilidad de la economía, pero no se explica porque existe esa situación y que factores en el fondo están presentes. Donde no hay duda es que muchos mexicanos se ven obligados a abandonar el país en busca de un mejor nivel de vida pues su patria no se los garantiza, sino que los condena a vivir en la pobreza.

Se expone además en el mismo Plan que la pobreza se agrava por los cada vez más bajos salarios y condiciones laborales precarias¹³. Para las mujeres sean trabajadoras o no, todavía es mas desigual esta situación entre los grupos que viven en la marginación y en la miseria.

Desde luego se reconoce en ese documento que hay concentración del ingreso en pocas manos, por lo que la desigualdad es innegable¹⁴.

Socialmente la pobreza es vista como producto del rezago en educación sea que los niveles de escolaridad son bajos o hay de plano carencia de ella. Para el Jefe del Ejecutivo Federal de 2000-2006, los rezagos en la educación son un factor determinante en la existencia de la pobreza¹⁵. También en este campo las mujeres que viven en la pobreza tienen una educación inferior dentro de los grupos con rezagos educativos.

Con respecto a la salud, en el Plan Nacional se reconocen las carencias entre los pobres¹⁶, esto trae como consecuencia que no reciban atención oportuna y de calidad. Es obvio que debido a los bajos ingresos, los pobres se ven con problemas en caso de enfermedad para adquirir los medicamentos necesarios.

¹² Diario Oficial, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, 30 de mayo de 2001, 36

¹³ Idem, p. 24

¹⁴ Idem, p. 104

¹⁵ Idem, p. 43

¹⁶ Idem, p. 16

En el Plan también se diagnostican las insuficiencias que padecen los pobres en su alimentación¹⁷. Es fácil deducir que hay desnutrición y con ello el debilitamiento del cuerpo humano para evitar las enfermedades que en otras condiciones no se presentaría.

En infraestructura y servicios, los pobres viven en casas-habitación precarias y con falta de agua potable¹⁸, y había que agregar drenaje, pavimentación, servicios de transporte, etcétera.

En el Plan citado, en la pobreza también influyen aspectos políticos como la centralización del poder y prácticas clientelistas; en el documento se reconocen los avances de las organizaciones que luchan por exigir atención a sus demandas; se dice que en el pasado: “La participación ciudadana en la definición, ejecución y evaluación de políticas públicas fue limitada”¹⁹.

La pobreza si no había disminuido se escribe en el documento, se debía a la no existencia de la democracia plena —ya con anterioridad se anotó que los analistas del Banco Mundial no encontraron correspondencia entre democracia y combate a la pobreza—, lo que impedía el involucramiento de los colectivos en las políticas públicas. No había el objetivo “integrador de la política para el desarrollo social y humanos”²⁰. Y por lo tanto, los ciudadanos no tenían oportunidades para participar en “un desarrollo humano integral y convivencia basados en el respeto a la legalidad y en el ejercicio real de los derechos humanos”²¹.

La no democratización de la economía se reflejaba, se asienta en el multicitado Plan, en el crecimiento de la pobreza, ya que no era posible “la emancipación de los ciudadanos de menores ingresos de un sistema legal e institución que los discrimina”²².

En lo ideológico, para Vicente Fox, implícitamente no se había hecho lo suficiente para fortalecer los valores que contribuyeran a un crecimiento con calidad humana²³.

También se infiere que la pobreza no se ha erradicado porque la administración pública no ha sido eficiente ante las demandas que plantean los ciudadanos²⁴. Se anota que no ha habido suficiente rendición de cuentas lo que impedía, “la construcción de un esquema eficaz de seguimiento y de evaluación de los alcances y logros de las metas propuestas. Esto provocó la improvisación, la discrecionalidad en la realización de los programas, la pobreza de resultados y un

¹⁷ Idem

¹⁸ Idem, p. 18

¹⁹ Idem, pp. 22 y 120

²⁰ Idem, p. 42

²¹ Idem, p. 31

²² Idem, p. 49

²³ Idem, p. 50

²⁴ Idem, p. 120

problema cuyo combate será una tarea primordial de la nueva administración: la corrupción y la impunidad”²⁵.

Es claro que en el documento no se anotan las causas esenciales que originan la pobreza; ni por asomo se anotó que son las características estructurales del sistema y con contradicciones sin solución. Por eso la administración solo actúa en los límites que el sistema le marca: no abandonar las políticas asistencialistas: que no auténticas políticas públicas. La gestión pública del aparato del Estado debe evitar que los grupos y los individuos sean sujetos de la historia. La administración de la pobreza implica atender a niveles de subsistencia algunas necesidades apremiantes de los que se encuentran en pobreza extrema, para que no busquen por vías no instituciones la solución de sus problemas.

Recuérdese que de los diez acuerdos del Consenso de Washington, en el segundo de la lista se anota que los gobiernos deben: “priorizar el gasto público en educación y salud”, y en el últimos se establece que los Estados están obligados a “garantizar la propiedad privada”.

La alta administración tiene el objetivo de administrar la pobreza; en el pasado y en el presente siempre ha actuado y actúa así: “garantizar el orden y...elevar tanto la renta individual como la del Estado”²⁶.

El caso del gobierno mexicano actual no difiere mucho de lo sostenido por sus antecesores.

En el actual sexenio se anota:

El crecimiento económico en épocas recientes no ha permitido asimilar la realidad de nuestro crecimiento demográfico. En el país persisten la economía informal, el subempleo y la pobreza; también rezagos en alimentación, educación, servicios de salud, vivienda e infraestructura. Esto se manifiesta en la expulsión de gran número de personas de sus comunidades de origen. Además, la destrucción y la contaminación de los ecosistemas limita el crecimiento.

²⁵ Idem, p. 115

²⁶ En Rusia a finales del siglo XVIII, en la alta administración se “creía en la necesidad de proteger a los siervos contra los propietarios mediante una definición legal y precisa de su estatuto, así como reconocerles un derecho de uso y transmisión hereditaria de sus tierras: pero estas sugerencias, lejos de preparar la destrucción del sistema feudal, se inspiraban en el interés bien comprendido del Estado y de las clases dominantes y en la preocupación de garantizar el orden y de elevar tanto la renta individual como la del Estado...[en toda Europa al igual que en Rusia tal interés por proteger en los pobres se debía al]... Interés que naturalmente había de encontrar sus límites en el temor a que la Revolución francesa fuera a poner en tela de juicio toda la estructura social de los países europeos”. Bergeron, Louis, Francois Furet y Reinhart Koselleck, *La época de las revoluciones europeas 1780-1848*, Historia Universal Siglo XXI, Ed. Siglo XXI, T. 26, México 1988, 114-115.

La semejanza entre la sociedad rusa de finales del Siglo XIX, con las sociedades actuales incluida la mexicana, es que en su esencia se trata de atender algunas necesidades de los pobres para que no pongan en riesgo la estabilidad política; la diferencia es que la rusa mantenía en la fuerza de trabajo con lazos de servidumbre en tanto por ejemplo en México, este problema se superó con la Revolución de 1910.

Todo ello ha ocasionado una inaceptable desigualdad de oportunidades para los mexicanos que la población residente y que inhibe no sólo el crecimiento de la economía, sino también la propia convivencia social²⁷.

La cita permite en primer lugar destacar que no es distinta de la percepción que implícitamente reconoce que el crecimiento económico no ha sido capaz de incorporar el aumento demográfico, lo cual plantea aumentar el crecimiento o disminuir la tasa de reproducción de la población. Ya desde el momento en que el documento habla de crecimiento poco puede decir de la distribución de la riqueza.

Todavía es más profundo, hasta cierto punto, el BM cuando considera a la pobreza como una: “consecuencia de procesos económicos, políticos y sociales que están relacionados entre sí y con frecuencia mutuamente, lo que agrava todavía más las privaciones que sufren los pobres” y en un siguiente párrafo anota más específicamente: “la distribución del poder político es desigual y con frecuencia se asemeja a la distribución del poder económico, la forma en que funcionan las instituciones estatales puede ser particularmente desfavorable para la población pobre”²⁸.

Se anota en esta visión institucional sobre la pobreza las palabras del Secretario del Trabajo en ese sexenio, Carlos Abascal, quien declaró: “el fenómeno de la pobreza y la exclusión social en nuestro país se ha agudizado. Ello, dijo, porque el desarrollo educativo, la capacitación y el entrenamiento de trabajadores se ha concentrado en las capas más preparadas de nuestra nación”²⁹. El señor secretario Carlos Abascal no sabía o quizá no reconocía públicamente que actualmente la educación es mucho menos un medio de ascenso como antaño lo fue.

El paradigma del desarrollo humano fue central en el gobierno foxista, y particularmente en el combate a la pobreza. En ese mismo tenor el Banco Mundial apunta que los Estados para que los pobres abandonen esa situación deben: “acelerar el crecimiento económico, mejorar la distribución del ingreso y acelerar el desarrollo social”³⁰. El BID a su vez considera que hay tres tipos de activos: “el ‘capital humano’, el capital físico, privado y público, y el capital social”³¹.

Véase ahora lo que dicen los documentos del ya citado Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006: “El primer eje de la política de desarrollo social y humano [tiene como objetivo]...romper el círculo vicioso de la pobreza”³². En páginas

²⁷ Poder Ejecutivo Federal, “Plan Nacional de Desarrollo 2001-200” en *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2001, p. 16.

²⁸ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza. Panorama General*, Washington, D.C.

²⁹ Becerril, Isabel. “Creciente pobreza y exclusión social: Carlos Abascal” en *El Financiero*, 7 de Marzo de 2002.

³⁰ Villarespe Reyes, Verónica. *Pobreza, teoría e historia*, UNAM, Juan Pablos, IIE, México, 2002, p. 254.

³¹ Op. Cit.

³² Poder Ejecutivo Federal. “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”, en *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2001, p. 44.

anteriores está anotado que la educación promoverá: “los valores cívicos y morales necesarios para la convivencia en armonía de todos los mexicanos”³³.

El tener en cuenta los planteamientos de la política económica que se hacen en el Plan, permite visualizar cómo se percibe la relación con la política social: “El objetivo de la política económica de la presente administración es promover un crecimiento con calidad de la economía...un crecimiento que permita abatir la pobreza y que abra espacios a los emprendedores”³⁴. Por ello se insiste: “...este gobierno se compromete a ofrecer un crecimiento con calidad...con calidad humana y con calidad ambiental”³⁵.

En México estos planteamientos para el siglo XXI, no ponen el acento como lo hace, citado por Verónica Villarespe, Amartya K. Sen:

...la mejoría de la condición humana es más que una proposición humanitaria justa para el siglo XXI: es una necesidad de sobrevivencia para todos los desposeídos y los no desposeídos. El peligro estaba en que un orden político no estable puede ser construido sobre las bases de sociedades perturbadas a causa de la pobreza extrema³⁶

Si no se atiende a los desposeídos, nadie estará a salvo; la pobreza es un problema de todos; se trata de una unidad dialéctica entre los que poseen y los que no poseen, cuya contradicción llegará un momento en que se tenga que resolver y cuyos costos sociales los deben asumir todos.

Por lo tanto mientras no haya justicia para los desposeídos, hay riesgos, para el sistema. En palabras del mismo Sen: “Vivir en la pobreza puede ser triste, pero ‘ofender o causar dolor a la sociedad’ creando ‘problemas a quienes no son pobres’, es, al parecer, la verdadera tragedia. Es difícil reducir más a los seres humanos a la categoría de ‘medios’”³⁷.

No hay en Sen, ni por asomo, una actitud asistencialista ni paternalista cargada de moral judeo-cristiana. Simplemente se niega a cosificar a los seres humanos que viven en la pobreza. Resolver el problema es lo que se tiene que hacer.

Vicente Fox se apegó a la línea del BM y de los organismos financieros internacionales; hasta los términos que se utilizan son compartidos. La Sedesol habla de capital social, e igual lo hace el BID. El gobierno mexicano se pronunció por el fortalecimiento de los valores y si bien no se dijo explícitamente, el catolicismo estaba presente, bastaba ver su actitud pública en donde ostensiblemente no ocultaba su antilaicismo.

³³ Ibidem. p. 31

³⁴ Ibidem. p. 48

³⁵ Ibidem. p. 50

³⁶ Villarespe, R, V. *Pobreza, teoría...* Op.cit. p. 247

³⁷ Sen, K. Amartya, “Sobre conceptos y medidas de pobreza”, en *Revista de Comercio Exterior*, vol. 42, núm, 4, abril de 1992, p. 310.

Esto no significa que no hay diferencias entre la iglesia como institución y el Estado, pero si cabría la pena seguir reflexionando sobre las posiciones oficiales de la jerarquía eclesiástica, teniendo presente que ésta combatió sin contemplaciones a clérigos que enarbolaban la teología de la liberación en el combate a la injusta distribución de la riqueza.

Pero cuando el problema sólo se sitúa al nivel de proponer que hay que elevar la escolaridad, se olvida que crece el número de aquellos que aún contando con una licenciatura, maestría y posgrado, no encuentran ocupación en nuestro país y parte de ellos incluso emigran. Así el problema lo reducen gobiernos y organismos internacionales a capacitar, a dar entrenamiento: desde este punto de vista es un problema técnico solamente, cuando lo que subyace como causa fundamental es la forma y el contenido político del Estado.

Mientras los organismos mundiales y los gobiernos, como es el caso de México, no reconozcan —lo cual por supuesto nunca harán mientras los cambios no sean estructurales—, las causas de la pobreza, no es posible esperar de ellos, medidas que no sean simples paliativos.

Con las notas y la reflexión sobre ellas ha quedado claro cual es la visión institucional de la pobreza.

Dicho lo anterior se revisa a continuación la institución que a nivel nacional es la principal encargada de los programas de combate a la pobreza.

A nivel federal tales tareas son encomendadas a la Secretaría de Desarrollo Social, en adelante Sedesol³⁸. Ésta se crea en el sexenio de Carlos Salinas el 25 de Mayo de

³⁸ Esta Secretaría tiene antecedentes, nos referiremos al periodo donde los gobernantes revolucionarios, ponen mayor atención a la pobreza, es en 1915, cuando Venustiano Carranza crea el Departamento de Auxilios para pobres, dos años más tarde institucionaliza el Departamento de Salubridad Pública. En 1917 se crea el Departamento de Salubridad Pública.

Posteriormente será Adolfo de la Huerta quien restablece la Lotería Nacional, agregándole para la Asistencia Pública. Los recursos Públicos que esta obtenía en un 90%, iban a la Dirección de Beneficencia Pública.

Con Alvaro Obregón, se reestructura en 1924, la Dirección de Beneficencia Pública y en ese mismo año se creó la “Procuraduría de Pueblos [que] se dedicaba a brindar atención a las personas en condición de pobreza y marginación”.

No podemos pasar por alto que en 1929, se plasma en la Constitución la necesidad de promulgar una Ley del Seguro Social.

En el gobierno de Emilio Portes Gil, se establecen en 1932, reglas claras para el funcionamiento del Departamento de Salubridad Pública.

Lázaro Cárdenas puso en marcha centros permanentes para dar atención médica, se inician campañas de vacunación. La Dirección de Beneficencia Pública, aumenta el número de establecimientos para atender a niños en desamparo, discapacitados. Crea tanto el Departamento de Asuntos Indígenas (1936), como la Secretaría de Asistencia Pública (1937), lo cual muestra la preocupación del Estado por atender en ese nivel los problemas derivados de la injusta repartición de la riqueza. Estas dos secretarías a nuestro juicio son las que tendrán presentes los problemas de lo que después derivará en atender expresamente la pobreza

A su vez Manuel Avila Camacho fusiona a la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad y le da el nombre de Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública. La información se ha resumido de la obra de Mario Luis Fuentes. *La asistencia social en México. Historia y perspectivas*, Ed. Paidea, México, 1999, pags. 70-127.

La Secretaria de Salubridad y Asistencia, es la encargada fundamentalmente de atender las demandas de aquellos que no tienen la cobertura del IMSS ni del ISSSTE. A ella acuden aquellos que no pueden por razones económicas recibir apoyos y asistencia médica de instituciones privadas lucrativas. Esta Secretaría se

1992. Sustituyó a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en el encargo de elaborar y ejecutar los programas para abatir la pobreza.

En el decreto se anota:

Artículo 32. A la Secretaría de Desarrollo Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, las de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda³⁹.

Esta Secretaría ha sufrido una reforma en el subíndice VI, que ahora la faculta para coordinar y llevar a cabo programas especiales que favorezcan la elevación del nivel de vida de los sectores más desprotegidos tanto en zonas áridas del campo como de los colonos de las áreas urbanas.

En esos programas intervendrán además de la administración federal, los poderes estatales y municipales, así como los sectores social y privado.

Dentro de las funciones de Sedesol también está el coordinar los esfuerzos en los tres niveles de gobierno para el combate a la pobreza. Se anota además que concertará y ejecutarán programas, además de los grupos más desprotegidos ya señalados para los grupos indígenas. Estos últimos no eran considerados anteriormente con esta precisión.

Parece interesante destacar que además de concertar los programas con los sectores social y privado, participarán, si son seleccionados, los beneficiados.

Cabe aclarar que todos los programas de Sedesol, están sujetos a la capacidad de financiamiento del Estado y en caso de que la demanda de apoyos supere a la demanda hay priorizaciones y sorteos.

En los sorteos participarán, presentando sus proyectos, los posibles beneficiados en forma individual o colectiva. Esto permite decir que estamos, en sentido formal, ante la implantación de políticas públicas impulsadas por el gobierno federal.

iii) Propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo para solucionar la pobreza

Ya se anotó el diagnóstico cualitativo que se hace en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, sobre la pobreza, en este apartado se verán cuales fueron las propuestas de solución.

Los objetivos del plan 2001-2006, eran consolidar el avance democrático, abatir la inseguridad y la impunidad, en ese mismo sentido se pronunciaba por abatir la pobreza

mantiene sin cambios hasta el gobierno de Miguel de la Madrid y solo da cobertura en salud, atacar la pobreza no está contemplada en sus funciones.

³⁹ H. Congreso de la Unión, *Ley Orgánica de la Administración Pública*, Ed. Pac. 2002. p. 36

y conseguir una mayor igualdad social; se señalaba también la realización de una reforma educativa para que todos los mexicanos tuvieran educación integral de calidad.

En el aspecto económico se garantizaría el crecimiento económico en condiciones de estabilidad de la economía, guiados por la justeza y la inclusión.

La transparencia y la rendición de cuentas fueron prometidas en la campaña presidencial, y, se sostiene en el citado Plan que eran ya tareas del gobierno. Por último se anotaba que se descentralizarían facultades y recursos de la Federación⁴⁰. Las políticas públicas eran desde esa perspectiva fundamentales para realizar los cambios que se proponían. La educación integral se anotó, serían “el eje fundamental y deberá ser la prioridad central del gobierno de la República”⁴¹.

Desde luego que las aspiraciones eran lograr una sociedad justa y equitativa, pero ésta no se lograría, “si los individuos no mejoran económicamente y si no avanzan en su educación; sólo así podrán valorar y tener acceso a los satisfactores que cultivan el espíritu y el sano esparcimiento”⁴².

Llama la atención que se estipuló en varias ocasiones en el referido Plan, la palabra humanismo, así como cambio y equidad. No hay algún señalamiento que indique que para alcanzar esas metas se daría un viraje en la política económica; más bien quedó de manifiesto que se proseguiría con ella buscando profundizarla.

Se hizo énfasis en que se establecerían “mecanismos preventivos del daño que pueden causar las relaciones de producción inequitativas, la concentración del ingreso, los privilegios y la corrupción que afectan severamente a las instituciones y a las personas”⁴³. Las buenas intenciones, son sólo eso: buenas intenciones.

Hay referencia a la globalización apuntando que las transformaciones de una parte de la economía en México han sido exitosas: “en el marco de competencia internacional...se crearon nuevas fuentes de empleo y riqueza”; aunque de inmediato se reconocía que “otra parte ha permanecido rezagada y ha encontrado grandes dificultades para adecuarse a la cambiante realidad económica”⁴⁴.

Cuando se habla de globalización no se explica, como sí se ha hecho en este trabajo, el papel de las grandes trasnacionales y del Estado. Se apuntan los beneficios que trae la globalización, pero no se dice que ésta es más excluyente que incluyente. El documento está lleno de señalamientos que siguen en ese tenor. No hay ningún mecanismo concreto que permita entender que medidas se iban a instrumentar para alcanzar los objetivos.

La administración foxista no emprendió la tan esperada reforma del Estado, se limitó a realizar adecuaciones gubernamentales. Una verdadera reforma del Estado establecería, entre otros, permitir la participación de ciudadanos sin partido en las

⁴⁰ Poder Ejecutivo Federal, “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”, en *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2001

⁴¹ Idem. p. 30

⁴² Op. Cit.

⁴³ Idem. p. 35

⁴⁴ Idem. p. 35

elecciones y además el establecimiento de mecanismos para que las decisiones políticas se hagan tomando en cuenta no sólo las posiciones de las minorías que ahora gobiernan, sino también de aquellos que siendo la mayoría no tienen posibilidades de tener representantes en todos los niveles de gobierno y en los tres poderes.

En referencias a la política social que se seguiría, en el Plan se escribió que tenía como fin:

La emancipación individual y colectiva de los mexicanos [es] el objetivo integrador de la política para el desarrollo social y humano de este Plan de gobierno; una política que promueva la capacidad, fuerza y voluntad de todos para bastarse a sí mismos y que, al hacerlo, propugne por la erradicación de cualquier forma de vasallaje o sumisión...una política que asegure la soberanía, riqueza y fuerza de la nación en la iniciativa, reciedumbre y capacidad de sus integrantes. Se trata, en suma de una política incluyente y liberadora⁴⁵

No se definía en ninguna parte del Plan, de quienes se iban a emancipar el individuo y colectivamente los mexicanos. Obsérvese que también se habló de vasallaje y sumisión, proponiéndose luchar para erradicarlos; aunque aquí no se dijo quien o quienes eran los causantes de estos problemas; no se especificó quienes eran los vasallos y cuales eran las condiciones de sumisión; por ello utilizar ese lenguaje sin señalar en concreto quienes son los sujetos y quienes los objetos permite entender que la literatura se ha colado, pero a diferencia de la literatura de trascendencia aquí solo son palabras huecas, sin contenido real. Y como no hay respuesta, imposible saber, que medidas proponía tomar el Ejecutivo Federal para efectivamente combatir la pobreza.

El objetivo, se escribió en el Plan: “consiste en romper el círculo de la pobreza que existe en todo el país en particular en las comunidades indígenas geográficamente más aisladas. Para lograrlo, no sólo se debe impulsar un crecimiento económico sostenido, al mismo tiempo se necesita invertir en el desarrollo social y humano”⁴⁶.

Se especificó que se canalizarían mayores recursos para mejorar la educación y los servicios sanitarios y médicos; se construirían carreteras, se dotaría de energía eléctrica, agua potable, comunicaciones donde éstas fueran deficientes o no existieran.

La política de desarrollo social y humano:

incluye la cohesión social...porque propone acciones y programas tendientes a aumentar la solidaridad de todos los mexicanos entre sí y con el bien común; a acrecentar su compromiso con la nación, mediante el fomento y elaboración de políticas y proyectos incluyentes que descansen en la mayor participación de los grupos que conforman la sociedad; a disminuir la presencia del Estado en los aspectos y áreas en los que las organizaciones no gubernamentales pueden tener una contribución efectiva; a propiciar la integración social de sujetos agrupados en asociaciones con distintos fines, construyendo modalidades que refuercen su sentido de pertenencia sin menoscabo de su identidad⁴⁷

⁴⁵ Idem. p. 42

⁴⁶ Idem. p. 44

⁴⁷ Idem. p. 46

En los documentos oficiales se buscaba igualdad de oportunidades y se pretendía que el Estado tenía este objetivo. Formalmente así es, pero en los hechos lo que hace esta institución es justamente lo contrario. Baste recordar el marco teórico construido en este trabajo.

El Plan referido estaba plagado de buenos propósitos y declaraciones que son sólo eso. Veamos algunos ejemplos más. Se anotó:

El desarrollo de la ciudadanía culmina con la implantación de los derechos sociales. En consecuencia, debe ser el principio de ciudadanía el que defina tanto las reglas de acceso de la población a los servicios de salud como los mecanismos de participación de los mexicanos en las decisiones del sistema. Este principio indica que los servicios de salud no deben ser considerados una mercancía, un objeto de calidad o un privilegio, sino un derecho social. El acceso a ellos, por lo tanto, debe ser universal, y las prioridades fijarse exclusivamente en función de las necesidades de las personas y la efectividad de las intervenciones⁴⁸.

Loable a todas luces ese pronunciamiento. Pero la posición oficial más bien se encaminó ya por la privatización como estaba sucediendo en el IMSS⁴⁹, que además según su director Santiago Levy, se encontraba en una situación de crisis financiera insostenible⁵⁰; el ISSSTE marchaba por la misma senda⁵¹.

Estas instituciones atienden a población que tiene ganados sus derechos, hay que imaginar la situación de aquellos que no se encuentran inscritos ellas y que por lo tanto carecen de esos servicios. Su opción es la medicina en manos del sector privado. Los que tienen para ello, los menos, se atienden si lo desean en el extranjero, o según sean sus ingresos; pero, los más, si se enferman se ven en verdaderas situaciones críticas.

Un reporte del INEGI (3 de marzo de 2002), señala que las políticas de liberalización de la economía y la apertura comercial, trajo deterioro en los salarios. En las dos últimas décadas, "las remuneraciones percibidas por los trabajadores experimentó un continuo deterioro", en cifras, mientras en 1980, las ganancias de los empresarios eran del 54%, las de los trabajadores alcanzaban el 45 del PIB; para el 2000, apunta 65% y 34.5%, respectivamente; el 1% restante era el pago de impuestos⁵². Los salarios

⁴⁸ Idem. p.47

⁴⁹ En el servicio de guarderías, se han subrogado mil 14, y aquellos que ahora prestan el servicio, se les ha obligado a cotizar a menores costos. Cómo dice Gustavo Leal (en su Columna, "¿Honorable?" *El Financiero*, 31/01/04) lo cual significa abatir la calidad del servicio. La subrogación de hecho es una privatización parcial de funciones que el IMSS realizaba con su personal. Además de lo anterior, el hecho de que a los prestadores de tal servicio se les obligue a aceptar menores ingresos por los servicios, traerá como lo apunta tal investigador, la baja calidad de los mismos.

⁵⁰ Román Ortiz, Martín. "Es insostenible la crisis del IMSS: Santiago Levy" en *El Financiero*, 2 de diciembre de 2004.

⁵¹ Cacho López, Yalín "Llegará a 25 mil mdp este año el déficit en pensiones del ISSSTE". En la nota se apunta que mientras en pensiones se destinan 30 y 35 mil millones de pesos para el pago de pensiones, en el 2002 y 2003, respectivamente, la contribución de los trabajadores es de 10 mil millones. En voceros oficiales de estos organismos se declaró que deben tomarse medidas "para resolver el deterioro financiero del ISSSTE, pues se corre el riesgo de generar un problema mayor". *El Financiero*. 13 de febrero de 2004.

⁵² González Amador, Roberto. "La apertura comercial empobreció a los trabajadores, reportó INEGI" en *La Jornada*, 3 de Marzo de 2002.

pierden y si a ello aunamos el empeoramiento de los servicios que presta el IMSS, resulta claro entonces que una cosa es lo que decía el Plan y otro lo que se consiguió.

Por eso suena sólo a retórica sin sustento tales propósitos anunciados en el multicitado Plan.

En principio en los términos de la distribución del ingreso entre los factores de la producción, de acuerdo a los datos del INEGI, aumenta la desigualdad y esto hace que disminuya el nivel de vida de amplios sectores de la población, pues la disminución en el ingreso repercute en la salud, la educación etcétera. Aunado a lo anterior se reduce la cobertura social que brinda el Estado⁵³.

Como se anotó la pobreza fluctúa, según las estadísticas gubernamentales. En esta investigación en la medida que México se inserta más en la globalización, la pobreza en lugar de disminuir aumenta.

De *El Financiero* se apunta el siguiente dato sobre las empresas de la tecnología de la información y que en nuestro país van a la vanguardia y son las principales en el mercado mexicano. IBM, HP y Compaq, todas ellas trasnacionales, a las que hay que agregar Dell, EDS y Microsoft, controlan el 37% de mercado⁵⁴. Este tipo de industrias tan importantes también a nivel mundial, muestran que se instalan y amplían sus operaciones en países que son importantes en el proceso de globalización.

Otras notas, ahora de *La Jornada* del 16 de noviembre de 2003, son las siguientes: "Piden empresarios del gas líquido propano trato igual que trasnacionales" y del 30 de septiembre de 2001, "Privilegia el gobierno a corporativos extranjeros, se quejan industriales", tal reclamo, este último, lo hicieron los presidentes de los "Consejos Sectoriales y Seccionales de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación.

En un reportaje, ahora de *El Financiero*, del 21 de agosto de 2001, redactada por Isabel Becerril, se escribe que: "Discriminan a la IP mexicana en las compras del gobierno", Además se señala que: "a pesar de que en el país se fabrica el 80 % de los productos que consumen las empresas de gobierno y cuentan con la calidad y el precio requerido, prefieren adquirirlos en el exterior".

El Estado no sólo no procura fortalecer la industria establecida en el país, sino, atendiendo a los reclamos de la globalización, si es conveniente juega para debilitar por lo menos a ciertos sectores de ella.

El propio expresidente Miguel de la Madrid Hurtado, aquel que inicia el cambio de política económica —durante su mandato México, en 1986, entró al Acuerdo General de

⁵³ Para el que fuera el máximo representante del Banco Mundial e impulsor de la política neoliberal Joseph Stiglitz, (Premio Nobel 2001) ha constatado el fracaso del BM y el FMI, para lograr un crecimiento sostenido en todo el mundo, sino que además "han hecho retroceder el sistema de protección social". "Fracasaron el FMI y el BM: Stiglitz" en *El Financiero*, 20 de enero de 2004.

Para el caso de México, a los problemas de subrogación de las guarderías, de incremento a los impuestos sobre el ISR a los jubilados, habrá que agregar el grave desabasto en medicinas en el IMSS. Leal F. Gustavo. "¿'Honorable'?" en *El Financiero*, 31 de enero de 2004.

⁵⁴ "Pierden mercado empresas de informática." en *El Financiero*, 26 de Noviembre de 2003

Aranceles y Comercio (GATT), hoy Organización Mundial de Comercio (OMC)⁵⁵—, y da principio a los dictados neoliberales, como hemos visto, reconoció que “El país se excedió en su apertura comercial (El Financiero. 7/11/03). Mas claro hubiera sostenido que no todos participaron en esta decisión, sino los grandes industriales y comerciantes, así como los gobernantes entre los cuales se encontraba principalmente ese mandatario.

Si se ve la actual propiedad de la banca comercial, se encuentra que Banamex (filial de City Group, a su vez integrante de City Bank)⁵⁶; Bancomer, hoy BBVA Bancomer⁵⁷ (es parte de Banco Bilbao Vizcaya Argentaria; y Bital, hoy HSBC de capital inglés establecido en Hong Kong. Controlan en México más del 90 de los recursos financieros en los circuitos comerciales. Baste recordar que se nacionalizó la banca en 1982, para posteriormente en el régimen de Carlos Salinas —en mayo de 1990, este presidente envió al Congreso, la iniciativa al artículo 28, que da pauta a la entrega al sector empresarial de los bancos en manos del Estado, lo cual sucedió en los dos años siguientes⁵⁸—, privatizarlos, dejando su control en manos de capitalistas mexicanos, los cuales posteriormente la vendieron a los capitalistas del exterior.

Otro dato: “Firmas de EU controlan exportación de aguacate” (El Financiero, 18/09/02). Maneja por lo menos el 40% de toda la exportación, con métodos que según dice la nota no han sido del todo limpios.

Ahora bien, con respecto a las empresas públicas, el Presidente en este sexenio, ha reiterado que no se privatizarán ni Pemex, ni CFE, no hace falta pues el proceso avanza silenciosamente, la nota es ilustrativa: “En este sexenio ha crecido 138% la inversión privada en Pemex y CFE”. El mecanismo es el siguiente, el capital privado, generalmente trasnacional, financió proyectos en ambas empresas bajo el rubro Proyectos de Inversión de Impacto Diferido en el Registro del Gasto Público (Piridegas). Para junio del 2004, el monto de tal inversión privada fue de 361 mil 949.8 millones de pesos, en tanto que en diciembre de 2000, la cifra fue de 151 mil millones de pesos⁵⁹. Como dice la nota, tales cifras entran a formar parte de la deuda pública.

Se puede y se debe impulsar la integración del país en la economía global e incluso la privatización de las empresas públicas, siempre y cuando se haga esto acompañado de un plan de proyecto nacional que resuelva los problemas sociales y económicos —que de apoyo a la pequeña y mediana industria, así como las empresas sociales—, que tal proceso acarrea, para la mayoría de la población.

Como se ha sostenido en el análisis sobre la globalización, las grandes empresas trasnacionales y nacionales, se instalan en países que garanticen elevar sus tasas de ganancia.

⁵⁵ Salama, Pierre, *Riqueza y Pobreza en América Latina: la fragilidad de las nuevas políticas económicas*, FCE, México, 1999, p. 78 y 92

⁵⁶ www.banamex.com/esp/grupo/about/index.html, 20 de octubre de 2004

⁵⁷ www.bancomer.com/nuestrom/index.asp Bancomer es la mayor institución financiera en términos de depósitos que ascienden a 348 mil 148 millones a marzo de 2004. Su número de clientes supera actualmente los 9.3 millones, 20 de octubre de 2004.

⁵⁸ Nuñez Estrada, Héctor, *Reforma y crisis del sistema bancario 1990-2000*, Plaza y Valdéz, México, 2005, p.112 y 119

⁵⁹ González Amador, Roberto “En este sexenio ha crecido 138% la inversión privada en Pemex y CFE” en *La Jornada*, 8 de agosto del 2004.

También los empresarios mexicanos más poderosos actúan en forma similar, pues se han reunido con sus similares de América Latina para ampliar en la región su influencia⁶⁰.

Persisten las relaciones desiguales, las cuales se agudizan con la globalización incrementándose el número de pobres cuya cifra actual se encuentra en una tasa ligeramente fluctuante. El desempleo, los bajos salarios, el deterioro en la alimentación, etcétera, aumentan. Sin embargo no debe desconocerse que hay cada vez un mayor número de hogares que cuentan con agua entubada, drenaje, electricidad, y otros servicios públicos que aminoran los impactos negativos de la pobreza.

Por ejemplo en un reportaje de Roberto González Amador, se apunta que en 1990 había 14,796,795 personas con ingresos de hasta dos salarios mínimos y diez años más tarde la cifra aumentó a 17,200,461. Si bien disminuyó la población que carece de agua entubada, energía eléctrica y drenaje (16,893,778; 10,448,846 y 17,271,153 para 1990, respectivamente en tanto que para el 2000 las cifras son 10,721,546; 4,571,198 y 9,444,759).

Como se observa se redujeron las cifras en esos rubros, pero creció el número de aquellos que cuentan con dos salarios mínimos, cantidad insuficiente para la compra del total de satisfactores esenciales. Si bien la inflación se redujo en los tres primeros años y medio del gobierno foxista, de 164.15% en el mismo lapso en los tres años del periodo próximo pasado, a 17.69%. Por el otro lado el poder adquisitivo de los trabajadores ha venido paulatinamente disminuyendo, de -13.00 en Junio de 1995 a -21.36 en Junio de 2004.

“Como la propia INEGI reconoce que a principios de los 80 los trabajadores percibían el 45% del PIB, y para Marzo de 2002, solo el 34.5, por lo que para tal institución la apertura comercial y las políticas de liberalización de la economía “exportación de los trabajadores”⁶¹.

Esos datos hay que matizarlos porque hay asalariados: ejecutivos, altos funcionarios, etcétera que están contemplados como trabajadores y sus sueldos son elevados, se trata de aquellos que tienen generalmente un salario permanente por lo que no es el caso de trabajadores cuyo ingreso es inseguro, por lo que el número de personas que padecen hambre en México, son millones que un día comen y otros no.

Aunado a ello, el nivel de pobreza se agudiza cuando el Estado benefactor reduce sus traslados de subsidios a productos esenciales, incluso desaparecen bienes de la canasta básica como pan, pastas, aceite (ver capítulo III).

Pero se dirá, para medir la pobreza el considerar a los trabajadores solamente es un error, esto no es así pues se contabiliza a todos aquellos que tienen carencias, viven en la precariedad, ya sean niños, adultos, ancianos, discapacitados, trabajadores, etcétera.

⁶⁰ González Amador, Roberto. “Acuerdan empresarios de América Latina reafirmar su presencia en la región” en *La Jornada*, México 25 de marzo de 2003.

⁶¹ González Amador, Roberto, “La apertura comercial empobrece a los trabajadores, reportó INEGI” en *La Jornada*, México, 03 de marzo de 2002.

Para el BM, la situación en que se encuentran los pobres ha mejorado ligeramente del 2000 al 2002. En el primer año el 40% de la población más pobre recibía el 10.3% del ingreso, en tanto que el 10% más rico de la población recibía el 44.3%; dos años después, se había reducido al 41.3%, en tanto que el sector más pobre aumento a 11.2%⁶².

Los datos más recientes sobre la pobreza en México vienen en el Cuarto Informe de Gobierno (2004), se anotan en primer lugar la información del Banco Mundial quien en su documento “La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, tendencia y la estrategia del gobierno”, anota que: “la pobreza extrema se redujo en 16 por ciento entre 2000 y 2002, lo que significa que 3.1 millones de personas superaron esta condición”. Pero en el párrafo siguiente se escribió que hay: “una reducción notable en pobreza extrema entre 2000 y 2002, que pasó de 24.2 a 20.3 por ciento, mientras que la pobreza moderada se redujo de 53.7 a 51.7 por ciento”, ello se consiguió “a pesar del estancamiento en los niveles de ingreso de la población”.

No resulta lógico lo anterior pues de 24.2 a 20.3%, la reducción en pobreza extrema es de 3.9 y no de 16%, como se sostiene. Quizá esto sea un error garrafal de la Presidencia de la República.

Hay que recordar que la pobreza extrema se define “en términos de aquellos hogares con ingreso por debajo de la línea alimentaria” como se anota en la página 28, del Cuarto Informe; y, en cuanto a la pobreza no extrema, se sitúan aquellas familias cuyo ingreso está “por debajo de la línea de pobreza de patrimonio”.

Se anota en el documento gubernamental que tales cifras del Banco Mundial son similares a los que encontró la Cepal, y de esta última se toma la siguiente cita: “se destaca que México es el único país de la región en que la pobreza decreció de manera perceptible a nivel nacional en el año 2002. De igual manera, es el único país que registró una reducción en la desigualdad del ingreso en el mismo años”⁶³.

Se explica en ese Cuarto Informe que los cálculos de sus datos se hacen: “con base en el índice nacional de precios al consumidor observado por el Banco de México hasta junio de 2004”.

También se arguye que las cifras son “congruentes” con la información de Banco Mundial y la Cepal, pero vale la pena aclarar que ambas instituciones se basaban en la

⁶² López-Acevedo, Gladys y Michael Walton, *La pobreza en México: Una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno*, Banco Mundial. 28 de julio de 2004

⁶³ En ese Cuarto Informe de Gobierno se apunta que sólo Chile, Costa Rica, Panamá en sus ciudades tienen porcentajes inferiores en cuanto a pobreza extrema. Si ahora vemos el Anuario de ECLAC, *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean* de 2004, encontramos que Brasil en 1987, 1996 y 2001, la pobreza disminuyó de 45.3, 35.8 y aumentó a 37.5, respectivamente; Chile, tiene 45.1, 27.5 y 18.8%, en los años 1987, 1994 y 2003. Es el único país sobre el que encontramos datos en 2003.

Costa Rica a su vez tiene los siguientes porcentajes: 23.6, 26.3 y 20.3, en 1981, 1990 y 2003; en tanto Guatemala en 1980, tenía 71.%, para 1986, el 73.2% y en 2002, 60.2%. Esos son ejemplos, salvo Brasil en que la pobreza disminuyó.

Pero países como Perú y Venezuela, su pobreza va en aumento. El primero tiene en 1997, 47.6%, para 1999, 48.6% y dos años después (2001), 54.8%; en tanto el segundo, 25.0, 37.1 y 48.6, en 1981, 1992 y 2002, respectivamente.

Las mediciones se hacen midiendo el ingreso inferior al doble de la canasta básica de alimentos e “incluye a personas en situación de indigencia.

información proporcionada por el gobierno mexicano. Sobre el particular Julio Boltvinik, apunta:

Debemos preguntarnos de dónde deriva esta estrecha colaboración y alianza entre el gobierno de México y el BM. La opinión generalizada en el país es que el gobierno de Fox ha fracasado. Por tanto, el aval abiertamente apologético del BM a prácticamente todo lo realizado, pensado y sentido por el gobierno actual en materia de pobreza tiene un doble uso para el gobierno. Por una parte levanta el ánimo alicaído del Presidente y le sirve de arma propagandista. En *El universal* se plantea que el estudio fue solicitado por el propio gobierno mexicano. Si así fuera, haría aún más evidente la necesidad del gobierno de ganar un poco de credibilidad en su tesis de que la pobreza bajó en el país de 2000 y 2002⁶⁴

Al igual que Boltvinik, persisten dudas sobre la veracidad de la información y el análisis que hace el Banco Mundial. En páginas anteriores decía Javier Aguilar sobre los datos que maneja el aparato de Estado en cuanto a empleo y desempleo, que no son creíbles.

En otra página del mismo IV Informe, se anota que la pobreza extrema, en el 2000, se encuentra el 24.2%, para 2002, esta había disminuido al 20.3%. Si para el 2000, según los cálculos del Consejo Nacional de Población (CONAPO), la población se calculaba en 97 483 412⁶⁵, resulta que en tal situación se encontraban 23.6 millones de habitantes, en tanto que con 100 millones, aproximadamente, para dos años después, serían 20.3 millones.

En estos rubros, en pobreza moderada en el 2000, se encontraba el 53.7% (52.3 millones), y para 2002 el porcentaje había disminuido a 51.7% (51.7 millones). El BM sostiene entonces que en los dos primeros años del gobierno foxista, hay “una reducción de 3.1 de millones de personas que ya no viven en pobreza extrema”⁶⁶. Con esos mismos datos, si se suman los porcentajes de población en pobreza moderada y en pobreza extrema, para el 2000 se encuentra el 77.9% (75 939 577 millones de personas, de 97.5 millones); para el 2002, el porcentaje es de 72%, que significan aproximadamente 72 millones. La reducción en los dos primeros años del gobierno foxista, según esos datos, fue de 5.9%.

Si se considera que en el 2001, el crecimiento del PIB, fue de 0.0, como quedó visto en el capítulo anterior, y para el 2002, de 1.7 —con la crítica hecha sobre las limitaciones de tomar en cuenta ese indicador—, no es difícil pensar que en la pobreza vivían el 78% de los mexicanos, sólo un 22% no se encontraba en tal situación.

Véanse ahora los datos para años anteriores al 2000. Alicia Ziccardi, anota: “Con base en datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares de 1989, se evaluó que el 71.1% de la población mexicana (56 millones de un total de 79 millones) era pobre. De éstos, 21 millones se encontraban en pobreza moderada, mientras 34

⁶⁴ Boltvinik, Julio, “Economía moral”, *La Jornada*, 30 de julio de 2004

⁶⁵ CONAPO. *La población de México en el nuevo siglo* Julio de 2001. p. 103 y ss.

⁶⁶ López-Acevedo, G. y M. Walton “*La pobreza en México...*” Op.cit.

millones se hallaban en pobreza extrema (22 millones de indigentes y 11 de muy pobres)⁶⁷.

Para 1995, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se calculó en 14 millones el número de habitantes que vivían en pobreza extrema⁶⁸, cifra que contrasta con los 34 millones de 1989; o sea que se redujo en un lapso de seis años, en más del 50%. Pero claro son cifras oficiales.

En 1995, la población total era según CONAPO, de 91 158 290, por lo que esos 14 millones, representaban el 15.35%⁶⁹.

Si se toma el dato de 71% para 1989, resulta que la pobreza en el 2002, ha crecido en sólo el 1%, dato poco confiable a la luz de las observaciones de investigadores independientes. Pero aceptando los datos del BM, resulta que la pobreza tiende a disminuir muy ligeramente.

Si bien los hogares cuentan con servicios⁷⁰ que antes no tenían, si tienen dificultades para conseguir un ingreso y un empleo que les permita sobrellevar la vida, sus condiciones en este sentido empeoran. El mismo BM, acota que la reducción de la pobreza y la desigualdad en los dos años del gobierno foxista se debió a que: hubo un aumento real de los ingresos de trabajadores no calificados; a la reducción de las diferencias salariales entre el campo y la ciudad; a las remesas internacionales⁷¹ y, por último a las transferencias gubernamentales (especialmente en el Programa Oportunidades)⁷².

Aunque las cifras varían es innegable, como lo muestran varios investigadores, e incluso para organismos como la Cepal, que de 1960 a 1980, la pobreza disminuyó. Carlos Vilas, Julio Boltvinik, Sara Gordon, por citar algunos de los autores vistos en el capítulo III, sostienen que la disminución fue real.

Además también dan cuenta de que después de las medidas tomadas en materia de política económica en consonancia con el contexto mundial, la pobreza repunta y alcanza niveles ya superados. Como se anotaba con la reflexión de Carlos Vilas, antes de los 80, el proceso era integrador y conseguía reducir la pobreza. Pero posteriormente la globalización siendo más excluyente que incluyente, trae como consecuencia el crecimiento de los que viven con carencias.

⁶⁷ Ziccardi, Alicia, "Pobreza, Territorio y Políticas Públicas", *Revista Mexicana de Sociología*, año, LXI, núm. 4, octubre- diciembre, 1995, ps. 114 y 115.

⁶⁸ Véase nuestro capítulo IV, citas 133 y 158, donde coinciden las cifras de Gerardo Salcido y las que retoma de dicho Plan, Mario Luis Fuentes

⁶⁹ Véase también el capítulo I, en el subcapítulo III, donde la pobreza extrema, según Julio Boltvinik, fluctuaba en 1984, en el 15.4% y cinco años más tarde subía a 18.8, para volver a reducirse en 1992, a 16.1. Si bien las cifras calculadas por los investigadores y las oficiales, fluctúan, son bastante similares.

⁷⁰ No hay que olvidar como se escribió en este trabajo que ha habido avances en cuanto a dotación de infraestructura a los hogares, como reducir en número de personas que no tienen agua entubada, electricidad, etcétera, que indudablemente elevó el nivel de vida, pero los salarios y el empleo se han deteriorado y precarizado.

⁷¹ Llama la atención que un rubro muy importante a considerar para analizar el porque la pobreza no crea problemas sociales generalizados, puede ser el de las remesas enviadas por aquellos mexicanos que tuvieron que emigrar incluso algunos arriesgando su vida en busca de mejores ingresos en el país del Norte, pues su propia nación los expulsaba al no brindar la oportunidad de encontrar un salario y trabajo digno en su propia tierra.

⁷² López-Acevedo. G. y M. Walton "La pobreza en México..." Op. cit.

Otros cálculos han mostrado reducción en los porcentajes pero aumentaron las cifras absolutas, obsérvese el cuadro que se presenta enseguida.

Pobreza en México 1950-2004

Año	Población Total*	Pobres Alimentarios*		Pobres Capacidades*		Pobres Patrimonio*		Pobreza**	Pobreza extrema**
		Millones	%	Millones	%	Millones	%		
1950	27.038.625	16,7	62	19,8	73	23,9	88	---	--
1956	32.144.711	20,7	64	22,4	70	26,8	83	---	---
1958	34.284.912	20,9	61	24	70	27,9	81	---	---
1963	40.491.145	18,5	46	22,6	56	30,5	75	77,5	69,5
1968	47.688.732	11,6	24	21,3	45	33,1	69	72,6	56,7
1977	62.637.753	18,5	30	20,7	33	40	64	58	34
1984	75.010.703	16,9	23	22,7	30	39,8	53	58,5	29,9
1989	83.673.419	19	23	24,5	29	44,7	53	64	n.d
1992	88.759.112	20	23	24,9	28	46,7	53	66	n.d
1994	92.036.938	19,4	21	27,1	29	51,2	56	---	---
1996	95.103.681	35,3	37	43,1	45	66,2	70	---	---
1998	97.920.226	33,2	34	39,9	41	62,6	64	---	---
2000	100.569.263	24,3	24	32,1	32	54	54	---	---
2002	103.039.964	20,9	20	28,2	27	52,1	51	---	---
2004	105.571.363	18,3	17	26	25	49,6	47	---	---

Elaboración propia considerando los trabajos que se reseñan abajo.

*Datos tomados del trabajo de Miguel Székely, *Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004*, Sedesol. Documentos de Investigación, no. 24, julio de 2005, p. 15.

**Los porcentajes anotados en estas columnas se tomaron del libro de Julio y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI, México, 2001, p. 91.

El esfuerzo que hizo Székely parte inclusive de los años 50, y es de los pocos trabajos que aportan información sistematizada desde ese decenio, en tanto Boltvinik y Hernández Laos lo han hecho a partir de 1963.

Se mide la pobreza en tres rubros: pobres alimentarios; pobres en capacidades y pobres de patrimonio. En tanto Boltvinik y Hernández Laos, miden, para definir el número de pobres, además de esas tres dimensiones, todas las necesidades que no son satisfechas; y, para pobreza extrema incluyen a todos aquellos además de que no cubren adecuadamente sus necesidades en ingesta de alimentos, tampoco cuentan con los ingresos suficientes para adquirir todos los utensilios, combustible, y equipo para la cocinar los alimentos, e incluso no tienen vivienda y servicios de salud, educación, públicos, transporte, etcétera, de forma adecuada.

Székely dice que en la pobreza alimentaria están todos aquellos cuyo ingreso es insuficiente para adquirir una alimentación mínimamente aceptable. Pobres de capacidades si tienen para alimentarse, pero carecen de los recursos para tener en grados adecuados: educación y salud. En tanto que pobres de patrimonio si bien modestamente tienen para los dos rubros anteriores, sin embargo no cuentan con una vivienda, vestido, calzado y transporte sin carencias.

Para Székely la pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio, venían reduciéndose desde 1950 a 1994, pero de 1996 a 2000 volvieron a repuntar, para empezar a disminuir nuevamente a partir del 2000.

En los cálculos de Boltvinik y Hernández Laos, la pobreza extrema de acuerdo con los parámetros que manejan, iba disminuyendo a partir de los 50, aunque se ha mantenido con oscilaciones pues en el rango del 70 por ciento, aunque en números absolutos ha crecido.

El Consejo Nacional de Población (Conapo) ha editado el libro “La población de México en el nuevo siglo”, en este trabajo llama la atención de que si bien se utilizan los términos pobreza, marginación económica y social en el apartado “Vulnerabilidad sociodemográfica”, no define tal Consejo, el término pobreza, pero si señala lo siguiente: “es evidente que millones de personas subsisten en tales condiciones adversas que no les es posible satisfacer siquiera sus necesidades básicas mas apremiantes” y enseguida anota que: “Esta situación estructural se ha visto agravada por recurrentes crisis económicas, que impactaron de manera negativa e intensa la capacidad adquisitiva de amplios segmentos de la población”⁷³.

El reconocimiento de la pobreza es implícito y, como se afirma, las personas no cubren sus necesidades más apremiantes; pero éstas no son definidas, y por ende queda abierto el considerar cuáles son las apremiantes. Esta situación sostiene Conapo se acentúa por las crisis económicas cuya esencia es de carácter estructural, pero imposible pedirle su definición del contenido del concepto estructural y el origen de las crisis.

Estructural significa, como se ha reiterado a lo largo de este trabajo, un conjunto de relaciones sociales, políticas, etcétera, que parten de la forma en que se produce y distribuye la riqueza, que en las sociedades capitalistas, tiene como origen que la producción es social pero la apropiación de la riqueza es privada.

Estas relaciones se fincan en la compra y venta de la fuerza de trabajo, dedicada con su esfuerzo físico o intelectual —ésta última dada su mayor capacitación y conocimiento resulta más apreciable en la valorización—, a producir y comercializar bienes y servicios.

Lo estructural significa que sobre tales relaciones de producción la distribución de la riqueza no es equitativa sino que como siempre la mayor parte va al capital que es el que tiene el dominio no solo económico, sino que además impacta a todos los demás ordenes: social, político, cultural, etcétera. Conapo, no define lo estructural en estos términos, pues formando parte de la administración en el sistema capitalista no podría hacer el señalamiento aquí utilizado.

Conapo desde luego habla de pobreza, pero no dice tampoco cuantos pobres hay, pero si proporciona índices de marginación, y en este rubro contempla el número de mexicanos que son analfabetas, sin primaria completa, y otros indicadores para el año 2000.

⁷³ Consejo Nacional de Población “La población de México en el nuevo siglo” México, 2001, p. 213

Sin embargo hay que utilizar los datos que proporciona la anterior Institución. La siguiente tabla permitirá ampliar los comentarios.

Cuadro 1

Población en Rezago	Año				
	1990	%**	2000	%*	%**
Población total	81,249,645	100	97,483,412	100	100
Población de 15 años o más analfabetas	6,174,943	7.59	5,947,618	9.46	6.10
Población de 15 años o más sin primaria completa	18,374,099	22.61	17,882,064	28.46	18.34
Ocupantes en viviendas particulares sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo	17,271,153	21.25	9,444,759	9.90	9.68
Ocupantes en viviendas particulares sin energía eléctrica	10,448,846	12.86	4,571,198	4.79	4.68
Ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada	16,893,778	20.79	10,721,546	11.23	10.99
Viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento	9,158,020	11.27	9,883,843	45.94	10.13
Ocupantes en viviendas particulares con piso de tierra	16,825,958	20.70	14,101,304	14.79	14.46
Población en localidades con menos de 5000 habitantes	27,937,490	34.38	30,185,895	30.97	30.96
Población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimc	14,796,795	18.21	17,200,461	---	17.64

Fuente: "La población de México en el nuevo siglo"

CONAPO 2001. p. 184

* Calculado por Conapo, ver el cuadro 2 que viene en la página siguiente de mi trabajo

**Cálculos propios a partir de las estimaciones del Consejo Nacional de Población , 2001

Estás cifras indican que en rubros como el analfabetismo, vivienda sin drenaje, energía eléctrica, agua entubada, etcétera hay menos población que no cuenta con estos servicios y que es analfabeta. Y eso hay que atribuirlo en parte substancial a los programas de los gobiernos por proporcionar infraestructura a los habitantes. Imposible no reconocer estos avances, pero donde si no los hay es en el desempleo, revertir su aumento parece imposible por el momento.

Ya la atención que de la población de 15 años o más el número de analfabetas sólo se redujo en 227,325, personas, lo que es poco significativo si se considera que para el 2000, la cifra es casi de seis millones, por lo que sólo significó una reducción de apenas el 4%.

De aquellos que no tenían la primaria completa, en diez años la diferencia es 492,035, pero sigue subsistiendo un elevado número de mexicanos que no la han terminado, 17,882,064.

Si vemos ahora la población que no cuenta en su vivienda con drenaje y servicio sanitario, ahí si hay una disminución importante en una década, pues de 17 millones en 1990, casi 8 millones vieron cubierta esa necesidad en el 2000.

De igual forma se puede ver en la proporción de energía eléctrica a los hogares, ya en el 2000, sólo 4 y medio millones de habitantes no tenían este tipo de servicio en sus hogares, a diferencia de diez años antes en donde había 10 y medio millones.

Por otra parte la falta de vivienda se observa en el hacinamiento pues vivían en tal situación, un total de 9,883,843 habitantes en el 2000, mientras que esa cifra era menor diez años antes: 9,158,020.

Desde luego que hay que considerar que la población en diez años creció en más de 16 millones de personas, sin embargo esos comparativos dan un reflejo de la situación en que se encuentra la población.

Si ahora vemos la población ocupada con ingresos hasta de dos salarios mínimos, se percibe que en el 2000, 17,200,461 personas, están en esa situación, cuando en 1990, la cifra señala 14,796,795, que si se sacan los porcentajes con la población total en su año respectivo, no ha variado gran cosa, pues representaba el 17.64, en el primer año citado y el 18.21 para 1990.

Como se observa se eleva el número de pobladores que cuentan con servicios públicos y se reduce la cifra de los que carecen de ellos. En el rubro de educación la situación sigue siendo preocupante, y aquí el Estado debería hacer un esfuerzo para reducir substancialmente esas cifras, ya que país que no se preocupa por elevar los niveles educativos, se esta condenando al atraso con respecto a las demás naciones. La pobreza seguirá siendo creciente mientras no haya mayor educación, empleos formales e ingresos adecuados

En el siguiente cuadro de la publicación del CONAPO, los datos vienen por entidades federativas.

Cuadro 2
Población total, indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación
y lugar que ocupa en el contexto nacional por entidad federativa, 2000

Clave de la entidad	Entidad Federativa	Población total	% Población analfabeta de 15 años o más	% Población sin primaria completa de 15 años o más	% Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo	% Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	% Ocupantes en viviendas sin agua entubada	% Viviendas con algún nivel de hacinamiento	% Ocupantes en viviendas con piso de tierra	% Población en localidades con menos de 5 000 habitantes
	Nacional	97 483 412	9.46	28.46	9.90	4.79	11.23	45.94	14.79	30.97
7	Chiapas	3 920 892	22.94	50.31	19.33	12.01	24.99	65.03	40.90	61.21
12	Guerrero	3 079 649	21.57	41.92	35.29	11.04	29.54	59.67	39.97	53.44
20	Oaxaca	3 438 765	21.49	45.53	18.07	12.54	26.95	59.45	41.60	64.01
30	Veracruz- Llave	6 908 975	14.87	39.17	10.21	11.11	29.47	51.50	29.29	48.50
13	Hidalgo	2 235 591	14.92	34.09	17.19	7.66	15.25	49.69	19.02	58.52
24	San Luis Potosí	2 299 360	11.29	34.10	11.43	11.54	20.92	43.85	23.70	44.64
21	Puebla	5 076 686	14.61	35.20	11.89	4.75	16.26	54.73	24.09	41.49
4	Campeche	690 689	11.81	34.22	17.27	8.79	14.61	56.63	14.92	34.51
27	Tabasco	1 891 829	9.73	32.27	8.58	5.85	26.49	54.52	13.47	56.10
16	Michoacán de Ocampo	3 985 667	13.90	40.19	11.40	4.41	10.87	46.04	19.90	43.09
31	Yucatán	1 658 210	12.30	36.94	24.01	4.12	5.69	52.52	5.62	28.82
32	Zacatecas	1 353 610	7.97	37.50	19.68	4.03	11.05	42.68	9.12	55.13
11	Guanajuato	4 663 032	11.99	35.75	16.10	3.19	6.86	47.10	10.93	37.39
18	Nayarit	920 185	9.05	31.97	9.52	4.75	9.53	44.14	13.25	43.68
25	Sinaloa	2 536 844	7.96	30.06	10.62	3.35	7.22	47.52	14.53	39.17
22	Querétaro de Arteaga	1 404 306	9.80	26.14	16.37	5.76	6.58	43.74	10.06	42.14
10	Durango	1 448 661	5.41	28.75	13.67	6.57	7.00	40.30	13.73	42.12
29	Tlaxcala	962 646	7.80	23.42	8.43	2.05	2.48	54.61	8.98	36.88
17	Morelos	1 555 296	9.25	25.76	7.17	1.40	7.30	44.26	14.80	23.93
23	Quintan Roo	874 963	7.52	25.18	9.23	4.36	5.34	53.01	11.37	21.19
15	México	13 096 686	6.40	20.84	8.14	1.80	6.23	47.65	7.19	19.38
6	Colima	542 627	7.16	27.20	2.56	1.96	2.18	40.90	12.53	18.20
28	Tamaulipas	2 753 222	5.13	23.35	2.65	4.97	5.01	42.36	8.95	16.89
26	Sonora	2 216 969	4.40	22.40	4.19	3.23	3.47	42.18	13.18	21.25
14	Jalisco	6 322 002	6.45	26.71	4.93	2.14	6.78	38.46	7.36	19.40
8	Chihuahua	3 052 907	4.79	23.30	5.30	6.27	5.88	36.53	6.96	19.64
3	Baja California Sur	424 041	4.21	20.98	3.71	4.62	6.32	38.80	10.42	25.41
1	Aguaascalientes	944 285	4.84	23.03	3.38	1.78	1.30	37.82	3.57	24.54
5	Coahuila de Zaragoza	2 298 070	3.87	18.79	3.42	1.42	2.18	37.74	4.55	13.37
2	Baja California	2 487 367	3.53	19.59	1.95	2.33	6.83	36.58	4.59	11.62
19	Nuevo León	3 834 141	3.32	16.49	1.59	1.04	3.62	36.97	3.30	7.57
9	Distrito Federal	8 605 239	2.91	12.16	0.44	0.17	1.47	34.82	1.34	0.32

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

Si se observa el cuadro 1 y se comparan los porcentajes de Conapo del cuadro 2, para el mismo año 2000, si se hacen cálculos propios a partir de las cifras absolutas dadas por el Consejo, se ve que hay diferencias. Conapo anota que el porcentaje de población de 15 años o más analfabeta a nivel nacional es de 6.10, mi cálculo arroja 9.46; en poblaciones sin primaria completa encontré al 28.46, en tanto Conapo 18.34%. Con respecto a ocupantes en viviendas particulares sin drenaje ni servicios sanitarios exclusivos, las cifras son casi iguales, 9.68% Conapo, en tanto que el mío indica 9.90. Igual ocurre con la población en localidades de menos de 5 000 habitantes: 30.96 y 30.97 respectivamente. Pero en donde las discrepancias son significativas es en viviendas particulares con algún tipo de hacinamiento 10.13% mi porcentaje y Conapo 45.94%.

El Consejo no da el porcentaje de población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimo, nuestro cálculo arroja 18.2 para 1990 y 17.6 para el 2000.

Llama la atención que el porcentaje de analfabetas haya aumentado, cuando históricamente había venido disminuyendo.

La CONAPO, también proporciona información sobre la marginación entre los estados, y por supuesto confirma que los más altos índices de marginación corresponden en ese orden a Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz e Hidalgo.

En esos estados las poblaciones tienen los más altos índices de analfabetismo, viviendas sin agua entubada, sin energía eléctrica, etcétera. Luego siguen Puebla, Campeche y Tabasco, en el siguiente estrato están Michoacán, Zacatecas, Guanajuato y Nayarit. Son hay cuatro entidades con grado de marginación muy bajo, Coahuila, Baja California y Nuevo León, además hay que anotar aquí al Distrito Federal, pues tiene el grado de marginación más bajo en toda la República⁷⁴. Desde luego que en tales entidades el nivel de industrialización es muy alto.

Conapo hace la comparación del grado de marginación de los estados entre los años 1990 y 2000, y observa que salvo el caso de Puebla, que pasó de un muy alto grado de marginación (6) a alto (5); la tendencia indica que aquellos que estuvieron en 1990 en el rubro de alto grado, siguen manteniendo el mismo nivel, quedando Chiapas nuevamente en el último lugar⁷⁵. No es fortuito entonces que haya sido en esta entidad donde surge un movimiento armado.

Da lugar a controversias la cifra sobre el número de pobres que da Conapo, para algunos como Enrique Hernández Laos hay diferencias que parten de la definición y de la metodología utilizada, y aún considerando sólo los ingresos y gastos, las discrepancias existen⁷⁶. Sin lugar a dudas que el ingreso y el gasto es un dato básico para contabilizar a los pobres, pero no es el único, pues algunos consideran, que hay que observar aspectos tales como alimentación, vestido, salud, vivienda, educación,

⁷⁴ Idem. p. 185

⁷⁵ Idem. p.187

⁷⁶ Enrique Hernández Laos anota: "En relación con la incidencia de la pobreza, los contraste en las estimaciones son notables: desde 24.7 de la población según la SPP/OIT/PNUD, hasta 81.2% según Levy. Las estimaciones de la CEPAL, con datos ajustados de ingreso, indican que ésta es de 37%, y sin ajustes de 51%. El estudio de Hernández Laos plantea la incidencia en 59%. Los contrastes entre Levy y Hernández Laos obedecen sólo a que el primero no ajusta los ingresos, pues ambos estudios utilizan la misma línea de pobreza" en "La pobreza en México" Comercio Exterior, vol. 42, núm.4. Op. cit. p. 406.

vulnerabilidad, y algo sumamente complejo, el estado de conciencia sobre si se vive en la pobreza o no, así como, en el caso de que se considere que se vive en la pobreza, si existen deseos para superarla con el esfuerzo individual y/o de grupo.

Precisar cuales son las carencias a considerar de aquellos que son pobres, es un problema que se discute; posteriormente cuantificar y ubicar a los que se encuentran en la pobreza, sea en el medio urbano o rural o en el medio indígenas es también objeto de discrepancias. Así por ejemplo catalogar a una población urbana y a una rural, tiene que ver con el número de habitantes, los servicios municipales con los que se cuenta, etcétera, lo que origina también diferencias.

Catalogar a un grupo o individuos como indígenas no es tampoco fácil, pues se consideran: ¿sólo aquéllos que hablan una lengua distinta del español y preservada de la imposición de la que impusieron los conquistadores?

La pobreza crece a partir de 1982 con la globalización hasta alcanzar las cifras de cerca del 60% de la población, pero sube o baja ligeramente siguiendo la marcha de la economía.

Hasta ahora no hay datos fidedignos que permitan entender que con los programas de combate a la pobreza ésta tenderá a reducirse; si antes se redujo la pobreza era porque el proceso o modelo que se seguía era más incluyente que excluyente; la globalización por ser más excluyente condena a aquellos que ya vivían en esa situación —y aquellos que habiendo estado en una posición en la que no tenían los problemas de los pobres y que han perdido su empleo o parte de su patrimonio y que por lo tanto son ahora a su pesar integrantes del grupo de mexicanos con carencias— a permanecer en tal estado sin que se vislumbre en el futuro de corto plazo, por lo pronto solución a la pobreza que padecen.

iv) Estrategia de políticas públicas

Abatir la pobreza es parte del discurso oficial, pero con los programas aplicados pocos logros reales se consiguen⁷⁷; son muchos más los mexicanos que se suman a las filas

⁷⁷ La secretaria de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota, ante funcionarios del Banco Interamericano de Desarrollo, sostuvo que el Programa Oportunidades del presidente Vicente Fox, era exitoso, pues su cobertura actual es de 4.2 millones de familias, lo que representa atender a 21 millones de mexicanos. “Logros del programa Oportunidades” en *El Financiero*, 26 de noviembre de 2003. Aunque el propio Presidente, en enero de 2004, reconoció que no somos un México pleno e incluyente, pues subsisten “comunidades sin suficientes servicios básicos, mientras miles de personas abandonan sus comunidades de origen para emigrar en busca de oportunidades”. López Zuñiga, Norberto. “Desigualdad Social y Pobreza, Enemigo Común: Fox”, en *Excelsior*. 20 de enero de 2004. Esta información contrasta con la proporcionada por el secretario de salud Julio Frenk, quien señala que son prioritarios 20 proyectos a desarrollar completamente: abasto de medicamentos, inversión en infraestructura de alta especialidad y Seguro Popular. Sobre el último dijo que no se alcanzará la meta de afiliar un millón 700 mil familias. Señaló que los que cuentan con el Seguro Popular no harán uso, en principio, de las instalaciones del IMSS e ISSSTE, se plantearán convenios eventualmente para que reciban atención principalmente de alta especialidad. Servín Magaña, Rosalía, “No se cumplirán metas del sector salud: Frenk”, en *El Financiero*, 18 de febrero de 2004. Si el deterioro financiero del IMSS y el ISSSTE, es un hecho, si el servicio que brindan a sus afiliados tiene muchas

de la pobreza y de la pobreza extrema, como ha quedado anotado, que los que salen de ella.

En el año de 2004, el Presidente, sostuvo que la desigualdad social y la pobreza, son los enemigos comunes. Por ello anunció una nueva Ley de Desarrollo Social, en la cual se estipulan las condiciones “a que tenemos derecho en educación, salud, seguridad social, patrimonio y no discriminación”. La batalla para abatir la desigualdad y la pobreza extrema, es, afirmó, tarea de todos⁷⁸, y por lo tanto un problema público.

Por ello el señor Vicente Fox endosó a toda la sociedad la tarea de erradicar la pobreza, y el gobierno con su obstinada actitud de mantener la política económica, como dice Joseph Stiglitz, lo único que hizo fue en definitiva cancelar cualquier posibilidad de resolver este añejo problema.

En el Plan Nacional de Desarrollo sobre la salud su propuesta quedo así:

México debe contar con un sistema al que tengan acceso todos los mexicanos, independientemente de su capacidad de pago; que responda con calidad y respeto a sus necesidades y expectativas; que amplíe sus posibilidades de elección; que cuente con instancias sensibles y eficaces para la presentación de quejas, y con mecanismos de participación el toma de decisiones. Democratizar es, en suma, construir un sistema de, por y para la gente⁷⁹

Eso contradecía la reiterada afirmación del Jefe del Ejecutivo Federal en el extranjero de que su gobierno era un gobierno de empresarios, por empresarios y para empresarios. Entonces la democratización o bien es la que a los inversionistas y magnates conviene; o es para la gente cuya participación se limita sólo a la emisión del voto y a la muy escasa cuando no ninguna intervención en la toma de decisiones trascendentes que apuntalan el sistema.

El Presidente Fox, se pronunciaba no sólo por el fortalecimiento de la democracia, sino también por vigorizar la soberanía⁸⁰. En este como en muchos otros aspectos de la política, en realidad estaba haciendo exactamente lo contrario.

Incluso en el Plan se asentaba que se perseguía la democratización de la economía, en tanto que la obligación del gobierno era la de proveer servicios públicos de calidad, así como mantener la soberanía nacional y de rendición de cuentas⁸¹. Que en más de

carencias, hay que imaginar cuando se hagan esos convenios, como será rebasada la capacidad de ambas instituciones.

⁷⁸ Chávez, Víctor. *La batalla a la pobreza, tarea para todos*, en *El Financiero*, 20 de enero de 2004.

⁷⁹ Poder Ejecutivo Federal. “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”. Op.cit. p. 48

⁸⁰ Idem. p. 62 Eso de fortalecer la soberanía nacional no se ha conseguido más bien se ha debilitado, ya el embajador ante la ONU, Adolfo Aguilar Zinser, había declarado que somos el traspaso de los EU. El Presidente en un hecho sin precedentes, no recordamos otra ocasión en la que un mandatario descalificará a su propio embajador ante la ONU, como él lo hizo dijo: “Se trata de una declaración equivocada que no corresponde a la realidad...Así es que yo descalifico totalmente esa declaración”. Venegas, Juan Manuel “Descalifica Fox las `declaraciones equivocadas´ de Aguilar Zinser” en *La Jornada*, 15 de noviembre de 2003. Declaración que él mismo se ha encargado de hacer a un lado cuando en asuntos internacionales cuida de no permitir la confrontación con los EU, y vota la mayoría de las veces en los organismos internacionales de acuerdo a los deseos del vecino del norte.

⁸¹ Idem., p. 59

cuatro años de gobierno fueron tareas incumplidas o muy parcialmente alcanzadas; y no en los niveles que se dijo se lograrían con el gobierno del cambio.

Para atender las tareas el gobierno foxista, entre otras medidas creó tres comisiones ligadas con la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, “la Comisión para el Desarrollo Social y Humano, La Comisión para el Crecimiento con Calidad y la Comisión de Orden y Respeto, con funciones de planeación, coordinación, colaboración, apoyo y promoción”⁸².

La economía, la política y lo social, aspectos centrales en los conglomerados sociales, fueron contemplados prioritariamente en el proyecto gubernamental. En los tres, de acuerdo con los datos anotados, los logros fueron magros.

Ahora bien la Comisión para el Desarrollo Social tenía como misión:

Incrementar la calidad de vida de los mexicanos mediante estrategias que aseguren la satisfacción de sus necesidades básicas, reduzcan las desigualdades extremas y las inequidades de género y de todo tipo, y desarrollen su capacidad e iniciativa. Promover la unidad y solidaridad de los mexicanos, al aumentar y reforzar el capital y la cohesión sociales e inculcar el respeto y cuidado del medio ambiente. Asegurar la capacidad de respuesta del gobierno y desarrollar la confianza en sus instituciones⁸³

Volviendo al tema del combate a la pobreza, como antecedente ésta entre otros la creación de varias figuras institucionales, por ejemplo El Diario Oficial de la Federación de 8 de agosto de 1997, publicó el decreto mediante el cual se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa).

Otro decreto, este de 6 de marzo de 2002, modificó el anterior e informaba de su cambio de nombre. Así se denominará Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que al igual que la anterior, era un órgano desconcentrado con autonomía técnica de la Secretaría de Desarrollo Social. El Acuerdo que establecía las Reglas de Operación de Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el Ejercicio Fiscal 2002, fue publicado en el Diario Oficial el 15 de marzo de 2002. En ese mismo acuerdo se especifica que es un Programa Focalizado Multisectorial, en el cual la selección de las localidades se basa en los niveles de marginación establecidos por el Consejo Nacional de Población, tanto rurales como urbanas.

Si bien Oportunidades tenía autonomía técnica, era coordinado por Sedesol, a través de un Consejo, donde participaban la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con participación de “representantes del Instituto Mexicano del Seguro Social y de la Coordinación Nacional”⁸⁴

⁸² Op. cit.

⁸³ Idem., p. 60. (las negrillas vienen en el texto)

⁸⁴ Cardozo Brum, Myriam Irma, *La evaluación de políticas y programas públicos*, Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados, México, 2006, p. 169

Oportunidades respetaba los tres objetivos de Progresá y agregaba un cuarto, atender a la pobreza extrema en el medio urbano⁸⁵.

Los antecedentes de Oportunidades son, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), con Salinas. A su vez tal iniciativa es substituida en el régimen de Zedillo, por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)⁸⁶.

Hay matices entre los tres, mientras Pronasol se dedicó a crear infraestructura en las comunidades rurales más pobres, Progresá buscó elevar la salud, la educación y la alimentación en las mismas, con la intención de que por sí solas alcanzaran la autosuficiencia⁸⁷.

Claramente se percibe sobre todo con Zedillo y posteriormente con Fox, como al entregar recursos en dinero, llevan acabo la mercantilización de la pobreza.

Más adelante se verá si también hubo ineficiencias e ineficacias en el Programa de Superación de la Pobreza Urbana (PSPU).

Señalando mas semejanzas y diferencias entre Progresá y Oportunidades, se encuentra que con respecto a las primeras, en ambos se encuentra que mantienen conceptos tales como pobreza extrema, en las diferencias se distingue que mientras el de 2002, se refiere a superarla, el de 1997 habla de disminuirla.

Sobre las desigualdades hay discrepancias entre Progresá y Oportunidades, en tanto que el entonces presidente Fox tenía como objetivo abatir las desigualdades; el presidente Zedillo trataba de disminuirlas.

Progresá hablaba, al igual que Oportunidades lo hizo posteriormente, de desarrollar las capacidades y potencialidades de las familias en educación, salud y alimentación, teniendo en cuenta su vinculación con otros programas sociales. Se expresan en términos no iguales pero sí muy semejantes como el de fomentar el empleo, el desarrollo regional, mejorar las deficiencias nutricionales, etcétera.

Llama la atención el que se utilicen los términos desarrollo humano y oportunidades en el programa foxista, mientras que en Progresá, están en cierta manera implícitos, pues se anotaba que en las familias se impulsarán y fortalecerán "sus capacidades y potencialidades".

La ideología imperante en Oportunidades se reflejaba en la declaración de que para alcanzar el desarrollo humano se debía elevar el capital social lo que permitirá ampliar las oportunidades de los individuos.

Expresamente en el texto de Vicente Fox, se hablaba de política social y de políticas públicas⁸⁸, en el de Ernesto Zedillo, estos términos estaban implícitos pues se escribió

⁸⁵ Sedesol. *Manual Ciudadano Sedesol a los Ojos de Todos*, Abril de 2002, p. 73

⁸⁶ *Diario Oficial de la Federación*. 8 de agosto de 1997

⁸⁷ Pastrana, Daniela "Mucho dinero, pocos resultados", en *Masiosare, La Jornada*, 5 de junio de 2005

⁸⁸ En el artículo 2º del decreto foxista, en el párrafo IX, aparece: "Promover la coordinación con los gobiernos de los estados y municipios, con instituciones de educación superior y de investigación, así como con los sectores social y privado para el cumplimiento de los objetivos del Programa". En este aparece con "instituciones de educación

Capítulo V LA ADMINISTRACION DE LA POBREZA

que se conjuntarán programas “en el marco de las políticas y estrategias de desarrollo social”; y con posterioridad en el decreto de 1997, párrafo IX del artículo 3º, se anotó que la meta era: “Promover la coordinación con los gobiernos de los estados y municipios, con instituciones de investigación y educación superior, así como con los sectores social y privado para el cumplimiento de los objetivos del PROGRAMA”.

Una última diferencia, en tanto que el Programa de Educación y Salud (1997), era formulado por el órgano desconcentrado, el cual lo sometía a la “aprobación del Titular del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”, en el de 2002, “El Programa de Educación, Salud y Alimentación, deberá ser adecuado por la COORDINACIÓN en los términos de este Decreto y, en su caso, sus modificaciones deberán someterse a la aprobación del titular del Ejecutivo Federal”. Lo cual indica una menor descentralización de las decisiones y un mayor control por parte del Presidente. Consideramos que estas observaciones sobre las semejanzas y diferencias son suficientes e indican que son cambios de forma pero no de esencia entre uno y otro. Con el Progreso de Zedillo, como ya lo anotamos en el rubro respectivo los propósitos fueron mayúsculos los alcances magros.

A continuación se presentan los programas que atendieron a la pobreza en el sexenio de Vicente Fox

Programas de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)							
Nombre del Programa		2001	2002	2003	2004	2005	2006
1	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett)	✓ *	✗	✓	✗	✓	✗
2	Instituto Nacional de Adultos en Plenitud (Inaplen)	✓	✓	✗	✗	✗	✗
3	Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4	Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (Vivah)	✓	✓	✗ **	✗	✗	✗
5	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	✓	✓	✓	✓	✓	✓
6	Programa de Empleo Temporal (PET)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
7	Programa de Identidad Jurídica	✓	✓	✓	✗	✗	✗
8	Programa de Oportunidades Productivas	✓	✓	✓ *	✓	✓	✓
9	Programa de Expertos en Acción	✓	✓	✗	✗	✗	✗
10	Programa Hábitat	✓	✓	✓	✓	✓	✓
11	Programa Jóvenes por México	✓	✓	✓	✗	✓	✓
12	Programa Mujeres Jefas de Familia	✓	✓	✓	✗	✗	✗
13	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	✗	✓	✓	✓	✓	✓
14	Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas	✓	✓	✓	✗	✗	✓
15	Programa para la Superación de la Pobreza Urbana	✓	✓	✓	✗	✗	✗
16	Programa de la Comisión Nacional de Zonas Áridas (Conaza)	✓	✓	✓	✗	✗	✗
Programas de la Coordinación General de Microrregiones							
17	Programa de Microrregiones	✓	✓	✓	✓	✓	✓
18	Programa Iniciativa Ciudadana 3x1	✓	✓	✓	✓	✓	✓

superior y de investigación; en el de Zedillo `con instituciones de investigación y educación superior`, el cambio de los factores no altera el producto.

Capítulo V LA ADMINISTRACION DE LA POBREZA

19	Programas Estatales por Demanda	✓	✓	✗	✓	✗	✗
20	Programas Regionales para Zonas de Alta Marginación e Indígenas	✓	✓	✓	✗	✗	✗
	Programas de Liconsa (21-22)						
21	Programas de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa	✓	✓	✓	✓	✓	✓
22	Programa Tortilla a cargo de Liconsa	✓	✓	✓	✗	✗	✗
23	Programas del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (Fonart)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Programas del Instituto Nacional de Desarrollo Social						
24	Programa de Capacitación y Fortalecimiento Institucional	✓	✓	✗	✗	✗	✗
25	Programa de Coinversión Social	✓	✓	✓	✓	✓	✓
26	Programa de Investigación para el Desarrollo Local	✓	✓	✗	✗	✗	✗
	Programas del Instituto Nacional Indigenista (INI)						
27	Albergues Escolares Indígenas	✓	✓	✓	✗	✗	✗
28	Atención a Productores Agrícolas de Bajos Ingresos Península de Yucatán- FIDA	✓	✓	✗	✗	✗	✗
29	Infraestructura Social Básica	✓	✓	✓	✗	✗	✗
30	Planeación	✓	✓	✗	✗	✗	✗
31	Programa de Bienestar Social	✓	✓	✗	✗	✗	✗
32	Promoción de las Culturas Indígenas	✓	✓	✗	✗	✗	✗
33	Promoción y Procuración de Justicia	✓	✓	✗	✗	✗	✗
	INI-Programa de Desarrollo Económico Productivo						
34	Fondos Regionales	✓	✓	✓	✗	✗	✗
35	Agroecología Productiva	✓	✓	✗	✗	✗	✗
36	Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)		✓	✗	✗	✗	✗
37	Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)		✓	✓	✗	✗	✓
	Subprogramas del Programa Opciones Productivas						
38	Ahorrando Contigo			✓	✓	✗	✗
39	Apoyo a la Palabra			✓	✓	✓	✓
40	Acompañamiento y Formación Empresarial			✓	✓	✗	✗
41	Agencias de Desarrollo Local			✓	✓	✓	✓
42	Crédito Productivo para Mujeres			✓	✓	✓	✓
43	Crédito Social			✓	✓	✓	✓
44	Integración Productiva			✓	✓	✓	✓
	Programas del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (45-46)						
45	Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva "Tu Casa"			✓ ***	✗	✓	✓
46	Programa de Financiamiento a la Vivienda			✓	✗	✗	✗
47	Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam)			✓	✗	✓	✗
	Subprogramas de Habitat						
48	Agencias de Desarrollo Hábitat			✓	✓	✓ **	✓
49	Mejoramiento de Barrios			✓	✓	✓	✓
50	Ordenamiento de Territorio			✓	✓	✓ *	✓

Capítulo V LA ADMINISTRACION DE LA POBREZA

51	Reserva de Suelo			✓	✓	×	×
52	Programa de Incentivos Estatales			✓	×	✓	✓
	Modalidades del Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indig						
53	Proyectos Productivos			✓	×	×	×
54	Capacitación			✓	×	×	×
55	Programa de Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales				✓	✓	✓
56	Programa de Vivienda Rural				✓	✓	✓
57	Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Liconsa				✓	✓	✓
	Subprogramas del Programa Opciones Productivas						
58	Impulso Emprendedor					✓	✓
59	Fondo de Financiamiento Social					✓	✓
60	Programa de Adquisición de Leche Nacional a cargo de Liconsa					✓	✓
	Subprogramas de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra						
61	Regularización de Lotes					✓	×
62	Suelo Libre para el Desarrollo Urbano y Vivienda					✓	×
	Subprogramas de Habitat						
63	Desarrollo Social y Comunitario					✓	✓
64	Equipamiento Urbano e Imagen de la Ciudad					✓	✓
65	Oportunidades para las Mujeres					✓	✓
66	Suelo para la Vivienda Social y Desarrollo Urbano					✓	✓
67	Seguridad para las Mujeres y sus Comunidades					✓	✓
68	Programa de Adquisición de Suelo para la Vivienda					✓	×

Anotaciones a los Programas de la Secretaría de Desarrollo Social

2001	2003	2005
*Antes Progresa.	* Cambia de nombre a Opciones Productivas. ** Cambia de nombre a Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva "Tu Casa". *** Se incluyen los siguientes subprogramas: Mejoramiento de la Vivienda, Crédito para la Vivienda Popular y Subsidios para Vivienda. Fueron absorbidos por Hábitat los siguientes programas: Mujeres Jefas de Familia y Superación de la Pobreza Urbana.	* Cambia de nombre a Ordenamiento de Territorio y Mejoramiento Ambiental. ** Cambia de nombre a Planeación Urbana y Agencia Desarrollo Hábitat.

✓ Programa vigente

× Programa o suspendido o eliminado

Elaboración propia a partir de las publicaciones del Diario Oficial de la Federación.

Llama la atención que en la información oficial hay programas que aparecen un año, y luego dejan de tener vigencia, reapareciendo posteriormente.

Como se observa hubo una multiplicidad de programas, tanto para el campo y la ciudad. Además algunos regularizaban la tierra, otros daban asesoría jurídica que permitía a los individuos contar con documentos de identidad. Los jóvenes y los individuos de la tercera edad también contaban con sus respectivos programas. Los indígenas tenían hasta dos como son los Programas para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas y al mismo tiempo hay Programas Regionales para Zonas de Alta Marginación e indígenas. También existían programas que estaban destinados a fomentar el ahorro así como para el fomento empresarial, e incluso que otorgaban crédito. Para las comunidades como conjunto existieron Agencias de Desarrollo Hábitat, Mejoramiento de Barrios y Ordenamiento de Territorio. En torno a la alimentación existió y no ha dejado de existir desde sexenios atrás, el Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa por un lado y Programa Tortilla a cargo de Liconsa. En cuanto al género, para las mujeres se formuló el Programa Mujeres Jefas de Familia, Crédito Productivo para Mujeres, Oportunidad para las Mujeres y Seguridad para las Mujeres y sus Comunidades.

v) Análisis del impacto de los programas para la superación de la pobreza.

Los capítulos que anteceden y los cuadros que se han insertado, permiten interrogarse si en la aplicación de los programas contra la pobreza, la administración incurría e incurre en ineficiencias y por lo tanto como consecuencia en la reducción de su eficacia.

En todos los programas se trataba de involucrar a la población en el desarrollo de proyectos productivos para elevar los niveles en la salud, alimentación, educación. Indiscutible, una vez que los proyectos se hicieran viables los participantes dejarían de esperar apoyos de la administración pública y de ser así incluso aquellos que sólo esperaban ayudas gratuitas harían a un lado esa actitud.

En primer lugar se hace a continuación el análisis del Programa estrella del sexenio que recién terminó, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades) En cuanto a Oportunidades, el gobierno foxista⁸⁹ destinó los mayores recursos como nunca antes; en 2005 fueron 33 mil millones de pesos, en tanto en el 2004, 25 mil millones⁹⁰. Esto es creció el presupuesto en un 25%. De 2002 a 2004. Incremento en 54.4%, el número de familias que atendió. El crecimiento de las becas escolares fue

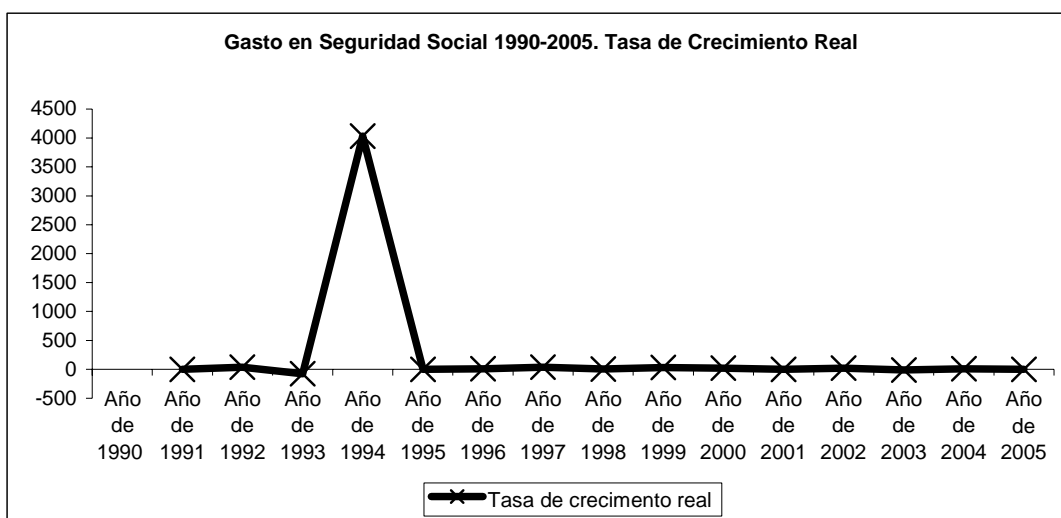
⁸⁹ Pastrana, Daniela “Mucho dinero, pocos resultados”, en *Masiosare, La Jornada*, 5 de junio de 2005. Los recursos para los programas sociales nunca habían tenido esta cifra tan grande. Esto no es privativo de México, sino que también es una realidad en América Latina y el Caribe. Medina Giopp, anota: “el gasto social, como porcentaje del PIB y del gasto público, también se ha incrementado rápidamente...sin embargo, la paradoja estriba en que en términos absolutos se ha incrementado rápidamente. “Mitos y lecciones para enfrentar la pobreza en América Latina y el Caribe” en *Revista Gestión y Estrategia*, Departamento de Administración, UAM, México núm., 22, julio-diciembre de 2002, p. 27 .

⁹⁰ Pastrana, Op.cit.

semejante; voceros oficiales señalaron que en solo dos años se dio apoyo en ese rubro a 5 millones de familias⁹¹.

Sin embargo estos datos debidamente analizados permiten dar la justa dimensión que tienen, pues los encargados de publicitar los esfuerzos del gobierno federal tenderán siempre a magnificarlos. Como sucedió en los dos gobiernos anteriores, se dio amplia publicidad a los gastos dedicados a atender la pobreza, pero ni en ellos ni en la administración de Vicente Fox, realmente hubo incrementos, como se verá a continuación, con excepción de 1994, único año donde hubo un incremento espectacular en términos reales. En términos absolutos los presupuestos destinados a los programas de combate a la pobreza en México han crecido, pero para investigadores como Guadalupe Huerta y Oscar Niño, deflacionando los datos del índice nacional de precios al consumidor y considerando como año base 1994, encontraron los siguientes resultados que se presentan en la siguiente gráfica.

Gráfica 1.



Fuente: Huerta, Guadalupe y Oscar Niño, *La racionalidad económica a debate y la política social como razón de Estado*, de próxima aparición en la revista Gestión y Estrategia, UAM, Azcapotzalco
Para 2005 los datos son estimados.

Llama la atención que de 1991 a 2005, solo en 1994, el gasto en Seguridad Social es elevado, pero salvo ese año en todos los demás prácticamente se ha mantenido estacionario. Recuérdese que 1994 fue un año electoral y que además en enero se dio el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). El gasto en seguridad social implicó erogaciones en educación, salud, abasto, asistencia social, así como desarrollo regional y urbano; todos los recursos destinados a los programas estuvieron a cargo de Sedesol o de otras instituciones como el IMSS y el ISSSTE, Secretaría de Salud, etcétera.

El Banco Mundial y Cepal, señalaron que en México, el 16% de las familias gracias a Oportunidades, dejaron de estar en pobreza extrema y pasaron a la categoría de solo

⁹¹ Loc. cit

pobres. Pero Daniela Pastrana en un reportaje dice que para Julio Boltvinik y otros, los pobres eran en ese momento cerca de 66 millones⁹².

Pero especialistas han destacado que, por ejemplo, en alimentación, se siguen arrastrando desde 1974, los mismos problemas y por ello no disminuye la desnutrición. También programas como Oportunidades son comunes en América Latina. Para Medina Giopp: “han provocado mayor desnutrición en escolares, afectando su rendimiento académico...las madres en zonas rurales de alta marginación, como estrategia de sobrevivencia, reparten los alimentos a los miembros de la familia, excluyendo a los escolarizados porque ‘ya comieron’ en la escuela”⁹³. Situación que se presenta también en México, como se verá.

En cuanto a la salud, las evaluaciones señalaron que las Casas de Salud de las colonias no tenían médicos, por ello la atención en clínicas de la Secretaria de Salud o el IMSS, vieron mayores cargas de trabajo sin, de por si escasos antes de eso, aumento de recursos. En casos sobre todo urgentes, la gente ve menguados sus recursos al atenderse en clínicas privadas⁹⁴.

En tanto en educación, las madres de los niños becados se arreglaban con el profesor para que sin asistir a clases siguieran recibiendo el apoyo; las señoras esperaban el dinero para pagar deudas que contraían sabiendo que ese recurso llegaría⁹⁵. Como en el caso de Lalo, citado a pié de página en párrafos anteriores, los niños dejan de ir a la escuela porque también representan un ingreso como fuerza de trabajo.

Si sólo tuviéramos en cuenta esas consideraciones se podría sostener que no existieron en sentido estricto políticas públicas en el régimen de Fox; hubo simulación, como igual sucedió con Zedillo y en menor grado con Salinas: gobierno y beneficiarios hacen como que consensan y luego cada uno por su lado ve la forma de desvirtuar los compromisos.

Pero vale la pena hacer una observación crítica de cómo la administración de la pobreza en manos de organismos públicos incurrió en ineficiencias, en este caso sobre el Programa Oportunidades, un funcionario participante, el ingeniero Jorge Valdieso, enlace municipal de Oportunidades declaró: “Hay gente que debe estar en el padrón y no está y hay gente que está, pero no debería”⁹⁶. Es probable que en los programas que aplicaron Salinas y Zedillo los errores de ese tipo fueron frecuentes.

Fue necesario detenerse en el estudio de Oportunidades porque fue el más significativo de los programas y al que se le destinaron cuantiosos recursos, pues eso hizo posible tener un conjunto de ideas que permitieran observar el grado de eficiencia y eficacia alcanzado.

Prosiguiendo con el análisis a grosso modo del conjunto de los programas se observa la falta de fronteras claras sobre la población que atendieron, este es el caso de los Programas Jóvenes por México, Expertos en Acción y el de Microregiones, que iban dirigidos a los mismos sujetos sociales, por lo que no hubo delimitación clara entre unos y otros. También es el caso del Programa de Superación de la Pobreza Urbana, pues familias, grupos sociales e individuos podían recibir apoyos de otros programas, lo cual no implica que esto sea negativo pero si permite deducir que esta duplicidad redujo la posibilidad de conocer los alcances de todos y cada uno de ellos.

⁹² Loc. cit.

⁹³ Medina Giopp, Alejandro “Mitos y lecciones para enfrentar la pobreza en América Latina y el Caribe”, en *Revista Gestión y Estrategia*, Departamento de Administración, UAM, México, num., 22, julio-diciembre de 2002, p, 30

⁹⁴ Pastrana, op. cit.

⁹⁵ Loc. cit.

⁹⁶ Loc. cit.

En igual situación se encontraban los programas Ahorro y Subsidios para la Vivienda.

Ahora bien, si vemos el Programa de Microrregiones se observa que se destinó a zonas de alta y muy alta marginación y que el programa Jóvenes por México atendió a grupos vulnerables, población damnificada ante desastres en el medio rural y urbano con énfasis en Microrregiones; en tanto que Expertos en acción, tiene los mismos propósitos, dirigirse a poblaciones damnificadas y en Microrregiones. De tal suerte que un joven, y un jubilado con capacitación profesional o técnica forman parte de la población que contemplaba el Programa de Microrregiones, por lo que podían recibir apoyos de estos 3 programas en forma simultánea.

En el mismo tenor se encontraban los programas de Ahorros y Subsidios, para la Vivienda, el de Iniciativa Ciudadana 3 por 1 y el de Zonas de Alta Marginación e Indígenas, si bien este último se centraba en los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, presentaban los mismos problemas de traslape tanto de funciones, objetivos y población a atender. El programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas tuvo el mismo objetivo que el de atención a Zonas de Alta Marginación e Indígenas.

La delimitación tampoco estaba presente en los Programa de Abasto Social de Leche, el Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, (aunque no hay mucha especificidad del alcance del programa), el Programa de Empleo Temporal, el Programa para la Superación de la Pobreza Urbana, los Programas Estatales por Demanda (que operan con lineamientos específicos de acuerdo a la entidad); el Programa de la Comisión Nacional de Zonas Áridas y del Programa de atención a Zonas Áridas (cuyo alcance esta bien delimitado de acuerdo a la especificidad de cada Microrregión y cuya lista aparece contenida dentro del Programa); y, por último el Programa para Mujeres Jefas de Familia.

Un programa, que sí estaba delimitado es el Programa de Tortilla a cargo de Diconsa. Sin embargo Myriam Cardozo encontró que no se habían integrado los Comités de Contraloría Social, "...en los que deberían participar los beneficiarios"⁹⁷.

Una salida a tal problema organizativo implicaría tener perfectamente ubicada a la población que recibe apoyo de varios programas y medir el efecto por separado de ellos, para precisar en cual habrá que hacer ajustes y en todos como conjunto, que eviten desperdicios de recursos, esto es ineficiencias y que se alcancen resultados óptimos con eficacia.

Es importante aclarar que en la zona zapatista, no hubo un programa gubernamental dirigido a combatir la pobreza, en los alrededores hubo esfuerzos del Estado, pero no dejó de haber acoso militar. Dice Hermann Bellinghausen, corresponsal de La Jornada en Chiapas: "Quizá los autónomos son aún más pobres, pero también los únicos que no dependen de las dádivas del gobierno para sobrevivir. Su fuente de recursos está en la resistencia, y su reclamo contra el gobierno es total".⁹⁸

⁹⁷ Cardozo Brum, Myriam, *Evaluación y participación en la política social mexicana*, mimeógrafo.

⁹⁸ Bellinghausen, Hermann. "La declaratoria del EZLN incumbe a todo indígena" en *La Jornada*. 25 de junio de 2005

Sobre la gestoría de Luis H. Alvarez, el Comisionado para la Paz, Angeles Mariscal, apunta que en el informe que rinde el comisionado se señala que se hicieron clínicas rurales, desayunos escolares, colectores de agua, etcétera, pero reconoce el informe “el enviado federal nunca pasó de la puerta de entrada de lugares como los municipios autónomos de Polhó y Oventic”⁹⁹.

Retomando el análisis de los programas, es necesario hacer efectivo el que haya participación real de los beneficiados en los comités, definiendo claramente su papel en los señalamientos legales que actualmente muestran en este aspecto lagunas, como ejemplo de lo anterior ponemos el caso de Expertos en Acción, pues si bien “se indica la conformación de comités de validación estatales y central para transparentar el manejo de recursos, pero no se especifica con claridad si estos cuentan con la integración de jubilados y pensionados”¹⁰⁰.

Pero la población no respondió al llamado que hizo la administración para involucrarse en los programas de combate a la pobreza, es el caso, y probablemente sea un hecho general, del Programa para Mujeres Jefas de Familia, Myriam Cardozo apuntó que: “el programa dice esperar una participación social significativa en la presentación de propuestas; pero, la población no se ha sentido motivada a hacerlo”¹⁰¹.

Otro ejemplo de lo anterior es el Programa de Iniciativa Ciudadana, Cardozo, halló que: “pretende fomentar la cultura de la participación y la corresponsabilidad, lo que en la práctica logra en grados muy desiguales”¹⁰².

Lo anterior estaba demostrando que la administración de los programas era vista con recelo o bien con indiferencia, lo que indica que no se contaba con proyectos que hicieran sentir a la población que su participación es determinante; muestra que el gobierno, en el caso de los programas estudiados se vio en el mejor de los casos como algo que se acercaba a los beneficiados pero que era ajeno a ellos. Gobierno y administración muestran el divorcio que tienen con la sociedad; esto es los grupos sociales no ven como algo suyo a las instituciones gubernamentales. Y mientras esto persista, las políticas públicas están lejos de hacerse realidad en México.

La anterior investigadora resume en dos puntos la evaluación final que hace de todos los programas:

- 1) En casi todos los programas hay una participación mínima de los beneficiarios, y en algunos casos de otros actores sociales, en calidad de informantes, mediante la respuesta a encuestas y entrevistas
- 2) En relación con la participación en la gestión de los programas, hay referencias a aportaciones de dinero o trabajo, pero en lo que atañe a la toma de decisiones las referencias son mínimas.¹⁰³

⁹⁹ Mariscal, Ángeles. “Gestorías y obras de bajo impacto, logros de Luís H. Alvarez en Chiapas”, en *La Jornada*, 25 de junio de 2005.

¹⁰⁰ Cardozo Brum, Myriam, *Evaluación y participación en la política social mexicana*, mimeógrafo.

¹⁰¹ Loc.cit.

¹⁰² Lo.cit.

¹⁰³ Loc.cit.

Tales reflexiones indican claramente que hubo ineficiencias en parte de los programas focalizados por lo que su eficacia dejaba que desear, lo que reafirma la opinión de que en el régimen foxista, en sentido estricto no existían políticas públicas en la aplicación de los programas para la atención de la pobreza.

En la evaluación a los programas no debe dejar de considerarse que a su vez las evaluaciones deben ser evaluadas. Algunos trabajos donde se pone especial atención a los problemas tanto teóricos como metodológicos presentes en instituciones y evaluadores, son por ejemplo el de José Mejía Lira, Evert Vedung, Ernesto Cohen y Rolando Franco, así como el varias veces citado de Myriam Cardozo¹⁰⁴.

Cohen y Franco escriben que en la evaluación de la evaluación de un programa, intervienen actores políticos, funcionarios públicos, burócratas, científicos, que tienen una concepción distinta no solo de los objetivos del programa, sino también de la sociedad y las razones que subyacen en la pobreza¹⁰⁵. Los cuatro actores tienen una responsabilidad que cumplir: el político exige al funcionario responsabilidad en el programa¹⁰⁶, este es jefe del burócrata que tiene su punto de vista y que se deja ver incluso en la entrega de información no sólo a su jefe inmediato sino al investigador. La confrontación de los investigadores con los tres anteriores actores —sobre posiciones en torno al cómo (diseño, método recursos, etcétera) y el qué de la evaluación—, influirá en la misma.

Como dice Mejía Lira: “Las formas de respuesta burocrática han demostrado ser enormemente limitadas, para el tipo de problemas actuales donde la complejidad y la demanda social exigen encontrar nuevos derroteros”¹⁰⁷.

La evaluación de un programa en la opinión de Myriam Cardozo, tiene como objetivo demostrar eficiencia y credibilidad política¹⁰⁸.

Un programa de atención a la pobreza se toma en los más altos niveles políticos y tiene el objetivo de explicar a la sociedad que tal problema forma parte de la agenda del gobierno, a su vez su evaluación tiene el propósito de justificar la eficiencia y eficacia alcanzada.

En México por ley para que haya credibilidad política se encarga a instituciones de enseñanza superior tales tareas. En el sexenio 2000-2006, El Colegio de México, la Universidad Iberoamericana, entre otras, han realizado evaluaciones de los programas de combate a la pobreza.

¹⁰⁴ Cardozo Brum, Myriam, *La evaluación de políticas y programas públicos*, Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados, México, 2006

¹⁰⁵ Cohen, Ernesto y Rolando Franco, *Evaluación de proyectos sociales*, Siglo XXI, México, p.

¹⁰⁶ Vedung, Evert, *Evaluación de políticas públicas y programas*, Ministerio de trabajo y Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Servicios Sociales, Madrid, 1997, p, 134

¹⁰⁷ Mejía Lira, José, *La evaluación de la gestión y las políticas pública*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, p, 3

¹⁰⁸ Cardozo Brum, Myriam. *Ob. Cit.*

En la evaluación de las evaluaciones, se debe analizar el diseño de investigación, la definición de las variables e indicadores, las fuentes de información (primarias, secundarias), el tipo de instrumentos para recabar datos, el tratamiento de los mismos, el contenido del informe final. Lo anterior en cuanto al diseño de la investigación, pero también es necesario tomar en cuenta la experiencia y nivel académico de los investigadores, su actitud ante los investigados, los funcionarios y los burócratas. Se trata por lo tanto de saber el grado de confiabilidad que puede tener la evaluación de un programa.

En la evaluación de la evaluación, a su vez los investigadores deberán reconocer sus alcances y limitaciones, sus propias experiencias y concepciones sobre la sociedad y la ciencia.

Estas consideraciones tienen el objetivo de mostrar sobre el impacto de los programas en el combate a la pobreza si una evaluación se realizó con el mayor grado de objetividad.

vi) Evaluación del Programa para la Superación de la Pobreza Urbana

Myriam Cardozo apunta que en el 2002, en México, los resultados de la evaluación de los programas sociales, resaltan que es mínima la participación de los beneficiarios en la gestión de esas políticas, y que consistió como quedó anotado en páginas anteriores, en aportar dinero o trabajo, por lo que su presencia en las decisiones fue también reducida¹⁰⁹.

Si ahora se considera el Programa de Superación de la Pobreza Urbana (PSPU) es conveniente apoyarse en la evaluación elaborada por investigadores del Colegio de México cuyo documento tiene el título "Evaluación Externa del Programa Superación de la Pobreza Urbana" realizado por los investigadores del Colegio de México, encabezados por Gerardo Esquivel Hernández, y que tuvo como colaboradores a Genaro Rey Meneses, Natalia Maldonado Magaña y Raúl Mata Soria.

En el documento se anota que la evaluación y el informe se realizaron en el año de 2002. Los propósitos de la evaluación fueron los de dar transparencia a la ejecución del programa y mostrar los grados de eficacia alcanzados. Precisan que el objetivo del programa era la superación de la pobreza urbana en zonas marginadas a partir de una visión integral.

Dicho programa estaba en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo¹¹⁰, pues sus objetivos específicos eran fortalecer el tejido social de modo tal que la población, individuos o grupos sociales, participara, en forma activa para plantear y resolver sus demandas. El gobierno apoyaría, se anotó, destinando recursos humanos y financieros.

¹⁰⁹ Cardozo Brum, Myriam, *Evaluación y participación en la política social mexicana*, mimeógrafo

¹¹⁰ Poder Ejecutivo Federal, "Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006" en Diario Oficial de la Federación, 30 de Mayo de 2001, p. 9

Además abría espacios para que la sociedad contribuyera a la solución de los problemas de la población en la pobreza¹¹¹. En otros países la participación de los ciudadanos permitió un mayor compromiso y eficiencia de los funcionarios públicos¹¹².

En el caso del Programa para la Superación de la Pobreza Urbana (PSUP), aparentemente se permitía la participación en la toma de decisiones de los ciudadanos, pero lo que operó fue la discrecionalidad, necesaria para algunos teóricos pues si bien, sostienen, puede conducir a errores, también les permiten una “ejecución concienzuda de sus tareas”¹¹³.

En el programa citado se puso énfasis en crear o apoyar Centros de Desarrollo Comunitario y Familiar. Los beneficiarios, para lograr la eficiencia, debían participar en el sostenimiento y operación de los mismos¹¹⁴.

Tales planteamientos contemplados en el Plan Nacional (2000-2006), son similares a los que hace el Banco Mundial en el combate a la pobreza extrema¹¹⁵. Por ejemplo Sedesol habla de *capital unificador*: la unión de los núcleos primarios de la sociedad: la familia, los grupos étnicos, etcétera; *capital social de relación*, el impulso a la relación de una comunidad con otras, y por último, *capital social de enlace*, como integración de los grupos excluidos para el acceso a bienes y servicios como acceso al crédito, la educación, la salud, etcétera¹¹⁶.

Sedesol, llama acciones a las tareas que permitan la dignificación de barrios, limpieza y pintura de bardas, reforestación, mantenimiento de escuelas. Cursos de alfabetización, ejercicio de derechos, capacitación para el trabajo.

Sobre los Centros de Desarrollo Comunitario Familiar, estos serán puestos en condiciones para la realización de actividades para el desarrollo de los habitantes así como su superación. Una última acción tendrá como objetivo la formulación y realización de Proyectos con Organizaciones de la Sociedad Civil, con el objetivo de capacitar para el tratamiento de la violencia intrafamiliar, las adicciones, y todas aquellas actividades que influyan para el desarrollo humano y familiar¹¹⁷.

La intención es que los intereses individuales se funden en uno sólo, y así buscar colectivamente el fortalecimiento del capital social; unificar para luchar por conseguir acceso a bienes y servicios. Objetivos loables que por la misma acción gubernamental en gran medida se ven frustrados.

En el PSUP, Sedesol para la selección de la población denominada objetivo, midió 19 indicadores los cuales le dieron un Índice de Bienestar Social (IBS). Además abría Agrupados estos indicadores quedaron así: Infraestructura: Tenencia de la tierra, Agua potable, Drenaje, Energía eléctrica y alumbrado, Pavimentación. Servicios Públicos: Transporte, Recolección de basura. Condiciones sociales: Educación, Salud, Vivienda.

¹¹¹ Esquivel Hernández, Gerardo *Evaluación Externa del Programa para la Superación de la Pobreza Urbana*, El Colegio de México. 2002. p. 4

¹¹² Frost-Kumpf, Lee et. al. “La acción estratégica y el cambio transformacional” en Barry Bozeman *La gestión pública, su situación actual* FCE, CNCPyAP, UAT. México 1998 p. 202

¹¹³ Harmon M, Michael y Mayer T. Richard, *Teoría de la organización para la administración pública*, FCE, CNCPyAP. México 1999. p. 42

¹¹⁴ En algunos conjuntos hospitalarios de Ohio, EU,: “La planeación de servicios, la información y las funciones de evaluación se convirtieron en esfuerzo compartido entre consumidores, prestadores de servicios, miembros y personal de las juntas comunitarias y administradores y personal del Departamento”. Otros Estados de la Unión, por la calidad que brindaban a los consumidores, siguieron el ejemplo. Los ciudadanos se convirtieron en clientes en su propia comunidad Frost-Kumpf, L. et.al “*La elección de...*”. Op.cit. p.197

¹¹⁵ Esquivel H. Op. cit. p, 4

¹¹⁶ Idem, p, 3

¹¹⁷ Esquivel H. Op. cit. p. 7.

Acceso a servicios públicos: Instalaciones deportivas, Cultura, Oficinas Públicas, Areas verdes, Centros comerciales, Gas estacionario, Tv y Cable. Seguridad: Seguridad Pública. A aquellas ciudades que tuvieran parte de su población entre los 0 a 50 puntos, se les caracterizaba en pobreza extrema. De 51 a 100 puntos, se consideraba que vivían en la pobreza. En el nivel medio se encontraban las que se situaron entre los 101 a 150 puntos; y por último en el más alto, la puntuación fue de 151 a 190¹¹⁸.

La pobreza y la pobreza extrema se midieron, no a nivel de familias ni de individuos, sino de comunidades. Por eso se observan las condiciones objetivas en las que se encuentra la calidad de la salud y la educación, el acceso a los servicios públicos y el entretenimiento.

Además de medir a las comunidades con esos indicadores era obligado incluir a nivel justamente de las familias y de los individuos, datos sobre el empleo (incluso estabilidad de los mismos y prestaciones), el ingreso, la alimentación, la salud y la educación, pero eso no se hizo.

Es presumible que si el trabajo no es permanente, o bien informal, además de ingresos precarios, esto afectará la alimentación (pues incidirá en la salud), la violencia intrafamiliar, el consumo de estupefacientes, etcétera.

Una vez que se contó con las ciudades y su IBS, se seleccionaron aquellas donde se aplicaría el PSPU. Se escogieron 12 ciudades.

Cuadro 3. Implementación del Programa para la Superación de la Pobreza Urbana 2002 por Ciudad.

Ciudad	Importe Total miles de pesos	Importe Total (%)	Proyectos Autorizados Totales	Proyectos Autorizados (%)
AGUASCALIENTES	9,669.52	4.95	45	3.43
CANCÚN	14,537.12	7.45	107	8.16
COATZACOALCOS	10,848.90	5.56	53	4.04
PUERTO VALLARTA	3,411.87	1.75	23	1.75
TLAQUEPAQUE	19,591.72	10.04	307	23.40
TONALA	5,971.43	3.06	64	4.88
ZAPOPAN	24,166.23	12.38	254	19.36
TIJUANA	21,562.27	11.05	61	4.65
CIUDAD JUARÉZ	42,385.69	21.72	184	14.02
TLALNEPANTLA	16,347.84	8.38	69	5.26
MORELIA	18,702.70	9.58	133	10.14
SLP	7,984.50	4.09	12	0.91
Total	195,179.78	100	1312	100

Fuente: Gerardo Esquivel *Evaluación Externa del Programa para la Superación de la Pobreza Urbana*, El Colegio de México. 2002.

¹¹⁸ Esquivel H.G. *Evaluación externa...* Op.cit. p. 10

De los datos analizados, se observa que Ciudad Juárez recibió recursos por más de 42 millones de pesos (21.72%), con un total de 184 proyectos autorizados. Pero si se suman las ciudades del Estado de Jalisco, Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan y Puerto Vallarta, en total recibieron casi 53 millones (27.23%), con 648 proyectos.

La capital de Michoacán, Morelia tuvo el 9.58% del total, y Tlalnepantla, en el Estado de México, el 8.38 %, con 18 702 700 y 16 347 840 pesos, respectivamente.

El resto de las ciudades tuvieron recursos cada vez menores.

Cabe aclarar que las ciudades que recibieron más aportaciones estaban casi todas en manos de presidentes municipales panistas. En Jalisco el gobernador, es también miembro del partido del Presidente de la República. En Ciudad. Juárez, si bien el mandatario estatal es priísta, la cabecera del municipio mas importante de Chihuahua, esta en manos del partido blanquiazul. Tlalnepantla no es la excepción.

La selección de esas ciudades no fue un error de la administración federal, pues subyacía en tal decisión la óptica de otorgar recursos a aquellas urbes que manifiestamente estaban sus pobladores, en su mayoría, de acuerdo en con el quehacer del gobierno. No es extraño entonces que el Partido en el poder, destinara recursos generalmente a aquellas poblaciones en donde cuenta con la mayoría de las simpatías. De esta forma buscaba asegurar fidelidad para próximas contiendas electorales.

Los investigadores del Colegio de México, hacen notar que dentro de las ciudades escogidas, de acuerdo con los parámetros de pobreza extrema que maneja Sedesol, — localidades de mas de 100 000 habitantes; población mayor de 16 años y familias con ingresos inferiores a 3.5 salarios mínimos— se atendió sólo al 16% de los habitantes en estas condiciones.

Aclara el equipo encabezado por Esquivel Hernández, que además la selección de las ciudades se hizo “con base en criterios distintos a la maximización del impacto del programa”¹¹⁹.

Para Guy Peters, tal selección implica escoger a aquellas ciudades que serán favorecidas en la distribución de los recursos, “de diversos bienes y servicios entre los grupos fieles e importantes...En este sentido, el partido está actuando como una especie de `tienda exclusiva´ (canteen) para sus partidarios...y abandonando así a todos los grupos rivales o potencialmente rivales”¹²⁰. En México, ciudades que no favorecían al partido en el poder, difícilmente tuvieron recursos con la misma liberalidad con que otorgaban a las escogidas, y, este es el caso del DF., donde la pobreza urbana también es innegable.

De haberse guiado por criterios de optimización se hubiera atendido aquellas ciudades que tenían las zonas con el mayor número de población en pobreza extrema.

Las ciudades seleccionadas tenían un nivel de desarrollo medio alto. El documento señala que si se trataba por ejemplo de escoger una ciudad turística donde hay más pobreza¹²¹, era preferible Acapulco a Cancún¹²².

¹¹⁹ Esquivel H. *Evaluación externa...*” Op.cit. p. 24

¹²⁰ Guy Peters B. *La política de la burocracia*, FCE – CNCPAP, México, 1999 p. 331

¹²¹ Cardozo plantea que la evaluación permite precisar el alcance con respecto a la población objetivo, y vemos que en programa que estamos analizando, además de que el porcentaje de la población atendida es reducido, no se destinan recursos a ciudades con más necesidades que a las que son escogidas.

John M. Bryson y Barbara C. Crosby, explícitamente señalan que cuando los gobiernos toman decisiones de esa naturaleza no lo hacen al azar, pues la aplicación de programas y recursos, obedece a “aspectos y principios de dominación encarnados en (o racionalizados por) la desigual distribución de reglas generativas, recursos y relaciones de transformación”¹²³.

En abundancia, la dominación política no es partidaria de la distribución de recursos ahí donde hacen más falta, sino pensando en sus intereses políticos, en donde la rentabilidad electoral le rinda dividendos.

El relativo fracaso de las organizaciones gubernamentales para el tratamiento de la pobreza, es una consecuencia, también, de la desviación de las prescripciones y de las reglas establecidas: “Pues las organizaciones que incorporan elementos socialmente legitimados y racionalizados en sus estructuras formales, maximizan su legitimidad y aumentan sus recursos y capacidades de supervisión”¹²⁴.

Eso no era el caso de los objetivos y metas del Programa para la Superación de la Pobreza Urbana (PSPU).

La focalización fue incorrecta y mostró una selección sesgada en tal grado que es obvio que hubo ineficiencia.

Debido al objetivo clientelar con el que el PSPU se aplicó, no fue precisamente una muestra en el gobierno del cambio, de pretender la modernización de la política, pues este tipo de orientaciones “son antitéticos a la concepción de la política moderna acerca de la universalidad de la distribución de beneficios económicos, sociales y políticos. Tales beneficios...dependen claramente, en los sistemas de parentela, de las afiliaciones políticas apropiadas”¹²⁵.

El PSPU es formalmente un programa focalizado, que tuvo aciertos pero también errores; para alcanzar plenamente su objetivo necesitaba aplicarse en las poblaciones que prioritariamente estaban más necesitadas de recursos y apoyos.

La investigación del Colegio de México no se limitó solo a revisar los datos oficiales que les proporcionó Sedesol, también se hizo el levantamiento de una encuesta entre aquellos que “tenían conocimiento” de los que resultaron beneficiados y entre los que pertenecían al área de influencia¹²⁶.

Cabe aclarar que Gerardo Esquivel y su grupo contó con un estimado de los beneficiarios pero no con los nombres y direcciones de los mismos. Esta información la solicitaron reiteradamente a los funcionarios responsables, pero como ellos dicen no hubo cooperación sobre este punto, pues nunca les proporcionaron los nombres y direcciones de los beneficiados.

¹²² Esquivel H. *Evaluación externa...* Op.cit. p. 29

¹²³ Bryson M. John y Crosby C. Barbara, La planeación de políticas y el diseño y uso de foros, ámbitos y tribunales en Bozeman B. *La gestión pública...* Op.cit. p. 437

¹²⁴ Meyer W, John y Rowan, Brian “Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia” en Walter W Powell y Dimagio J, Paul *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* FCE, CNCPyAP, UAT. México, 2001. p. 93

¹²⁵ Guy Peters “*La política de la...*” Op.cit. p. 332

¹²⁶ Esquivel H. “*Evaluación externa...*” Op.cit. p. 81

En el caso de que Sedesol no contara con esa información básica para un programa como ese y cualquier otro, implicaría graves omisiones pues no habría certeza de que los beneficiarios existieran, o que aquellos que reciben apoyos sin necesidad de ellos (los gorriones en la literatura sobre administración), aprovecharan haciéndose de recursos que otros necesitaban.

Los datos de la investigación de campo de los académicos del Colegio de México a pesar de esas dificultades, es sumamente valiosa para el tema tratado: evaluación de los programas de combate a la pobreza desde la perspectiva de la focalización.

De los datos recogidos por los investigadores a través de su encuesta, ellos mismos desprenden que los beneficiarios estaban por arriba de las líneas de pobreza extrema de Sedesol. El gobierno al tomar ese tipo de decisiones unilateralmente se estaba alejando indudablemente de la aplicación de políticas públicas. No fue congruente entre lo que decía y hacía en su pretensión de atender con eficiencia a la pobreza extrema.

Especialistas de otros países ante problemas similares anotan que se debe seleccionar familias y beneficiarios con mayores merecimientos¹²⁷. Tal política se aleja de la modernización de esta actividad y sigue siendo el producto de un Estado que confirma su naturaleza, pues no todos los grupos e individuos tienen la misma importancia.

La pobreza como producto del sistema es tratada con programas que distan mucho de ayudar a aquellos que tienen más necesidades; aunque formalmente, se sostenga lo contrario. Derechos y obligaciones siguen siendo incluso en la globalización, como antes: desiguales.

Algunos datos recogidos en las encuestas realizadas por los investigadores del Colegio de México, son: el 95% declaró tener electrificación; 94% servicio de alumbrado público; con agua el 91% y el 81% tenía drenaje. Se comparó el promedio censal para la República y se encontró que cuentan con servicio de agua el 96%; tienen electrificación y drenaje el 92 y 65% de las viviendas¹²⁸.

Otros datos importantes:

el 48% apuntó que tenía ingresos mensuales superiores a 2 500 pesos, monto que resulta superior a la línea de pobreza sugerida por Sedesol...en resumen la población urbana en `condiciones de pobreza urbana´ que atiende el programa Superación de la Pobreza Urbana, goza de nivel educativo superior a la media nacional; parece tener mejores oportunidades laborales, expresado en una baja tasa de desocupación y cuenta con un nivel de ingreso mayor a 1.8 salarios mínimos¹²⁹ (el entrecomillado interior viene en la obra)

Hubo efectivamente población beneficiada que se encontraba en condiciones de pobreza extrema, pero no toda la que fue atendida se encontraba en esa situación pues la focalización de Sedesol dejó mucho que desear, ya que de aquellos que gozaron del programa se contaban quienes en un 77%, eran propietarios de su casa (el 13%, rentaba la vivienda en donde vivía).

¹²⁷ Guy Peters B *La política de la...* Op.cit. p. 324

¹²⁸ Esquivel H.G. *Evaluación externa...* Op.cit p. 41

¹²⁹ Idem. p. 40

En un 70% la casa era de 3 habitaciones y el 80% compartía la vivienda con más de 4 personas "...un número importante de beneficiados efectivamente vive en condiciones de hacinamiento, pero un segmento importante de ellos vive en condiciones relativamente cómodas"¹³⁰.

Que la focalización se manejó con criterios políticos no hay duda. Así formó parte del programa la cabecera municipal de San Luis Potosí, sobre el particular, Gerardo Esquivel y sus colaboradores apuntan que su caso es "completamente irregular, por tratarse de una ciudad que originalmente no estaba incluida...y que posteriormente fue incorporada al programa sin ninguna justificación"¹³¹.

Los programas de combate a la pobreza son de juego político, y más específicamente de política social, el alto grado de discrecionalidad en la toma de decisiones explica que se aplicara el programa en esa ciudad donde pesaron más consideraciones convenientes a los intereses del gobernante que al de las poblaciones. En las políticas públicas no puede haber discrecionalidad y si la hay entonces en realidad se trata de políticas gubernamentales. Fue patente, en el PSUP la discrecionalidad de los servidores públicos en la toma de decisiones¹³².

Esta interpretación de la política y el contexto en que se desarrolla, lleva incluso al no apego a las normas establecidas. Como dice Foster, citado por Laurence E Lynn: "La burocracia no implica como comúnmente se piensa `adherencia ciega a las reglas`"¹³³.

Como se ha apuntado en este trabajo, la administración pública no es una simple estructura formal que realiza y ejecuta mecánicamente la política decidida por el gobierno. También le imprime al cumplir sus tareas un sesgo político que difícilmente irá en contra de la inclinación del aparato del Estado.

Lo anterior se confirma con las observaciones que los investigadores del Colegio de México, hicieron pues en su reporte anotan que no se contemplaron ciudades donde existían conflictos por los altos riesgos políticos salvo Ciudad Juárez¹³⁴, que como quedó anotado, esta gobernada por un presidente municipal panista.

Desde el punto de vista de la administración, los investigadores también encontraron las siguientes ineficiencias:

- No se hizo un registro de los proyectos
- Hubo proyectos que sobrepasaron los presupuestos permitidos, es ilustrativo sin lugar a dudas el caso de San Luis Potosí —municipio que no estaba contemplado en los programas por no reunir las características de pobreza que la hicieran

¹³⁰ Esquivel H.G. *Evaluación externa...* Op.cit. p. 40

¹³¹ Idem. p. 16

¹³² Para Harmon y Mayer: "La discrecionalidad o cualquier otra forma de acción administrativa implica necesariamente no sólo una interpretación de la política, sino también una interpretación del contexto al cual se aplica", "*Organizaciones institucionalizadas...* op.cit, p, 389

¹³³ Lynn E. Laurence Jr. "La realización de las políticas como un bien colectivo: una perspectiva estratégica sobre la gestión de programas sociales" en Barry Bozeman *La gestión pública...* Op.cit. p. 172-173

¹³⁴ Esquivel H.G. "*Evaluación externa...*" Op.cit. p. 85

elegible—, donde el 75% de los proyectos que se realizaron rebasaron los límites¹³⁵ de acuerdo a la ley¹³⁶.

- Se canalizaron recursos etiquetados para realizar un tipo de obra, los cuales se destinaron para otro fin distinto al aprobado.
- Se dieron apoyos a la población que rebasaba los rangos de población en extrema pobreza¹³⁷.
- Se observó también que se canalizaron recursos a las comunidades más organizadas y con mayor nivel de participación¹³⁸.

En el último caso esto es comprensible, desde el punto de vista político, no así desde el ángulo social, pues hay comunidades que la extrema pobreza genera anomia entre los pobladores, por lo que no tienen capacidad de organización. Esas comunidades también hay que atender y no se hace.

Como quedó demostrado en los cuadros y las reflexiones elaboradas, el personal del Colegio de México encontró duplicidad y traslape de programas, y, en el caso de Superación de la Pobreza Urbana, la población que atendió, además de los recursos de este programa, también recibió los aportados por el Fondo de Coinversión Social; ambos programas están destinados a grupos de población en pobreza extrema o en situación de vulnerabilidad; fomentan la corresponsabilidad de los participantes y buscan propiciar el desarrollo comunitario fomentando actividades de educación y capacitación¹³⁹.

Los problemas de traslapes y duplicidad, además de la utilización de recursos, de por sí escasos, para otros fines, impide a los investigadores y a los funcionarios interesados realizar evaluaciones precisas y determinar los alcances y limitaciones de los programas. Si la población recibe apoyos a sus demandas de distintos fondos, dificulta saber cuales son los que tienen efectos más favorables y en cuales habrá que modificar los planteamientos y la ejecución.

Las duplicidades en objetivos y funciones no sólo de los programas en el combate a la pobreza, sino también en otros ámbitos, es una condición siempre presente en la administración pública en cualquier parte del mundo; la lucha de la burocracia por ganar o mantener espacios —aún cuando haya otras oficinas dentro de la propia estructura que los cubren—, fue recurrente, en los programas de combate a la pobreza.

¹³⁵ Con Myriam Cardozo, se apuntó que un problema a considerar si los recursos eran suficientes, en el caso de San Luis Potosí, hubo en demasía, pero no se justificó su costo ya que se destinaron a fines distintos y además tal ciudad no debía haber sido considerada en el Programa. En abundancia Alejandro Medina Giopp, prevé contra tales decisiones: “Seguramente existirá un porcentaje de hogares e individuos que se encuentren por encima del umbral de pobreza, lo que exigiría sin duda, además de la focalización geográfica, un (sic) focalización por atributos” “Mitos y lecciones para enfrentar la pobreza en América Latina y el Caribe”, *Revista Gestión y Estrategia*, Departamento de Administración, UAM, México, núm., 22, julio-diciembre de 2002.

¹³⁶ Para la Dignificación de Barrio, los fondos públicos son hasta 150 000.00 pesos; la población además aporta un 10%. Como máximo los recursos serían de 165 000.00 pesos. Para proyectos de Educación y Capacitación 500 000.00. En tanto que para construcción o mantenimiento de Centros Comunitarios y Familiares, para su instalación 300 000.00, y para equipamiento 150 000.00

¹³⁷ Esquivel H.G *Evaluación externa...* Op.cit. p.16

¹³⁸ Esquivel H. Op. Cit. p. 85

¹³⁹ Esquivel H.G. *Evaluación externa...* Op. Cit.. p. 43

A los problemas anteriores habrá que agregar que hubo errores en la ejecución de los programas. Esto tuvo que ver con la intervención de personas provenientes de la sociedad civil y del mismo grupo de funcionarios¹⁴⁰.

Los grupos de la sociedad civil que intervinieron previamente habían sido legitimados por su filiación al poder: “Esta situación tiende a sesgar las fuentes de información, generalmente en la dirección favorecida desde el principio por los administradores”¹⁴¹. Además cuando trabajan administradores y usuarios los errores administrativos son una posibilidad¹⁴².

Esta es una consecuencia lógica cuando los administradores y los interesados en recibir beneficios buscan, los primeros, fidelidad y los segundos les garanticen apoyos: los resultados pueden fácilmente conducir a ineficiencias, errores, desaciertos. Las distintas visiones de los programas, influyen también en la operabilidad de los mismos.

Además hay que considerar que en los grupos de intereses: “se supone que poseen conocimientos y condición de expertos”¹⁴³. Si los poseen eso implica que por favorecer a sus representados o por representarse a sí mismos, pueden caer al igual que los funcionarios en sólo buscar legitimación política; si se cometen errores los tratarán de ocultar.

En el PSPU se involucran los tres niveles de gobierno, sobre el particular los investigadores del Colegio de México encontraron que no hay reglas lo suficientemente claras para la operación de los programas. Sostienen que entre los presidentes municipales se encontró que estos los aplicaron de acuerdo a sus necesidades políticas¹⁴⁴. De ahí que eso también repercuta en la heterogeneidad de instrumentación y en consecuencia trae “resultados muy diversos del programa”¹⁴⁵.

En general otro resultado deseado por los administradores y legisladores es el de atender los reclamos de ciertos sectores de la población, con el objetivo de legitimarse¹⁴⁶. Los evaluadores del Colegio de México, apuntaron que: “En particular, se ha encontrado que los programas basados en esquemas de demanda pueden generar situaciones de *búsqueda de rentas* y que propician el *clientelismo*”¹⁴⁷.

Si ahora con tales antecedentes se hace una reflexión nuevamente sobre el castigo presupuestario que tuvo el gobierno de la Ciudad de México por parte de la administración federal, se comprenderá porque fue la única entidad a la que se le dio

¹⁴⁰ Idem. p. 84

¹⁴¹ Guy Peters, B. *La política de la...* Op.cit. 320

¹⁴² Harmon M.M. y Mayer T.R. *Teoría de la organización...* Op.cit. 42

¹⁴³ Guy Peters, B. *La política de la...* Op.cit. p. 314

¹⁴⁴ Esquivel H.G *La evaluación externa...* Op.cit. p. 45

¹⁴⁵ Idem. p. 73

¹⁴⁶ Guy Peters señala que los administradores y legisladores al seleccionar los grupos a los cuales destinarán mayores recursos y hacer a un lado a otros, lo hacen con la intención de legitimarse desde el poder: “Esta situación tiende a sesgar las fuentes de la información, generalmente en la dirección favorecida desde el principio por los administradores”¹⁴⁶. Y como anteriormente quedó anotado, de esa forma se consigue el apoyo al gobernante partidario de aquellos que agradecen los favores recibidos. Guy Peters, B. *La política de la...* Op.cit. 320

¹⁴⁷ Esquivel H.G *La evaluación externa...* Op.cit. Idem. p. 45

tal tratamiento. Pesaron en el ánimo del gobierno federal las encuestas que en la capital de la República daban como amplio favorito a la candidatura presidencial, al Jefe de Gobierno, adversario al que si no bloqueaban, resultaría ganador de la primera magistratura.

Todo programa de gobierno y con mayor razón el de Superación de la Pobreza Urbana, conlleva un alto contenido político. El quehacer, el cómo hacer y el quién y el cómo se toman las decisiones son variables relevantes siempre presentes en los grupos humanos que influyen positiva o negativamente en las decisiones y en la marcha de los programas.

La diversidad de las obras indicó también que no hubiera, escriben los evaluadores del Colegio de México, homogeneidad. Por lo mismo en unas ciudades hubo pavimentación de calles, en otras se construyeron centros de desarrollo, y en algunas otras los recursos se dedicaron a equipar escuelas o bien a pintar bardas o dar cursos de nutrición¹⁴⁸. Esto señala que es acertada la opinión de que no se definieron con claridad los aspectos de la pobreza que se pretendían atacar.

No se ajustaron los funcionarios al paradigma burocrático que señala que la responsabilidad de los administradores públicos incluye “la planeación, la organización, la dirección y la coordinación...Durante más de 40 años, las deficiencias de esta idea de las funciones han sido amplia y hábilmente catalogadas por los autores especializados en la administración”¹⁴⁹.

Los errores y omisiones de la administración tienen como explicación el que a diferencia de una empresa privada el administrador público maneja recursos que no le pertenecen y por otra parte no tiene que rendir dividendos económicos o utilidades, sino que su papel es producir ganancias políticas, para ser nuevamente elegido por el voto ciudadano; pero a veces ni eso le importa, pues si ve el puesto como una oportunidad única para enriquecerse, lo hace no importando los desastres que ocasione con su paso por la administración¹⁵⁰.

En el caso mexicano los funcionarios no rinden cuentas con transparencia, mienten con facilidad, pero eso no les inhibe a seguir aspirando a nuevamente ser elegidos por sus electores u obtener un cargo que les asigne el gobernante electo.

El político o administrador sea que le interese o no de la reelección o la ratificación, poco le importa rendir cuentas claras ante el cliente o los ciudadanos. Se limita cuando es necesario a mentir sobre supuestos logros y recursos utilizados.

John M. Bryson y Barbara C. Crosby, han escrito: “las personas tienen poder en la medida en que, consciente o inconscientemente, refuerzan las barreras que impiden

¹⁴⁸ Esquivel H.G. “*La evaluación externa.*” Op.cit. p. 18

¹⁴⁹ Barzelay, Michael “*Atravesando la burocracia*” Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1998. p. 195

¹⁵⁰ No opera en ese caso lo que anota Barzelay: “Los clientes son los individuos o los cuerpos colectivos —de dentro o fuera de la organización—, ante los cuales los empleados rinden cuentas en tanto que partes de las relaciones de clientes. Los resultados son estados de cosas bien definidos, que la organización trata de provocar mediante sus actividades”. Barzelay, M. *Atravesando la...* Op.cit. p. 189

que salgan a la luz pública los conflictos sobre políticas”¹⁵¹. Fue el caso de PSPU, quien se maneja con opacidad.

En abundancia sobre las anomalías detectadas en el PSPU, se anota en el documento del Colegio de México que además de los recursos etiquetados del ramo 20 que son los que les corresponden, se utilizaron fondos del ramo 33, cuya consecuencia fue que “las obras y proyectos destinados...[a tal programa] pueden no coincidir con el tipo de obras no contempladas por el ramo 33”¹⁵². Más concretamente, el equipamiento de escuelas por ejemplo, no estaba contemplado en el Programa de Superación de la Pobreza Urbana, y sin embargo tal actividad se llevó a cabo. La idea era, en opinión de los operadores políticos con tales procedimientos: “llenar huecos existentes”¹⁵³.

Se pudiera pensar que los programas deben tener márgenes de acción que posibiliten elasticidad en la aplicación, pero el hecho sintomático de que no se tengan objetivos claros de los problemas que se pretenden atacar, impide incluso la jerarquización de los mismos. Utilizar recursos de un ramo que no corresponden, indica el manejo discrecional de los mismos y por lo tanto fallas en la planeación.

Además si se trata de superar a la pobreza, los problemas más importantes tienen que ver con el desempleo, los niveles de ingreso, la estabilidad en el empleo, nunca previstos como objetivos en todos los programas de combate a la pobreza en el sexenio de Vicente Fox.

En toda estructura capitalista el origen de los males sociales, básicamente aunque no exclusivamente, deben buscarse en las relaciones sociales de producción y distribución de la riqueza. Por eso el Programa de Superación de la Pobreza Urbana, y por extensión todos los que se inscriben en ese objetivo, irá a los efectos y no a las causas.

El informe que rinden los evaluadores del Colegio de México es completo, no sólo recabaron y procesaron la opinión de los beneficiados, sino que también recogieron la que vertían los funcionarios de Sedesol sobre la puesta en marcha de citado programa. De las respuestas que dieron, se observa optimismo, sin que dejaran de reconocer los funcionarios algunas fallas.

El Dr. Martín de la Rosa, director adjunto del programa, lo consideró como “...un factor innovador circunscrito de manera implícita en el Plan Nacional de Desarrollo”¹⁵⁴. Y para sostener en que consistió ese factor, explicó que se centró en la corresponsabilidad: “es decir, la organización entre gobierno y sociedad; con el fin de propiciar una `reestructuración de la sociedad`, creación de mecanismos `democráticos`, además de la generación de una estima colectiva.”¹⁵⁵.

Tal afirmación no es totalmente justa pues la participación de la comunidad y de los individuos, en la definición de las demandas, dejó mucho que desear. El citado funcionario olvidó que tales propuestas fueron impulsadas también por el gobierno de Carlos Salinas, por lo que la supuesta novedad o innovación no existe.

¹⁵¹ Bryson, John y Barbara C. Crosby. *La planeación ...* Op.cit. p. 433

¹⁵² Esquivel H.G. *Evaluación externa...* Op.cit. p. 18 y 85

¹⁵³ Idem. p. 85

¹⁵⁴ Esquivel H.G. *Evaluación externa...* Op.cit. p. 84

¹⁵⁵ Ibid. p. 84 (las comillas en el interior del texto vienen en la obra).

Por ello asiste la razón a Cardozo cuando apunta que están en juego diversos intereses, como lo son el que los funcionarios velan por sus empleos e ingresos, lo que los puede llevar a oponerse a la evaluación, a evadir o justificar que se alcanzaron los objetivos y las metas¹⁵⁶. Incluso no es infrecuente que recurran a maquillar las cifras. La simulación no es un expediente al que se nieguen a echar mano.

El “optimismo” del funcionario debe tomarse con las reservas del caso, pues si se sostiene que se busca la participación de las comunidades, en la práctica no se alienta ya que en el caso del PSUP, hubo “escasa y deficiente difusión de los proyectos”, esto trajo como consecuencia dos efectos negativos: “i) poca participación de los beneficiarios; ii) bajo reconocimiento social del trabajo de Sedesol en el programa”¹⁵⁷.

La simulación o reducida participación de la población objetivo es recurrente y al igual que en México, en América Latina, la citada anteriormente Myriam Cardozo, escribe que en la evaluación sistemática, y en rendición de cuentas, la participación de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil, no es prioritaria en modelos burocráticos o de mercado. Apunta que en Chile, Costa Rica y Colombia, en Uruguay hay avances sobre el particular, pero que es el país de América Central donde se han hecho esfuerzos “en desarrollar la participación ciudadana, mientras Chile se ha limitado a manifestar su intención de incorporar a la ciudadanía al diseño y evaluación de las políticas y programas públicos”¹⁵⁸.

En cuanto a México, sólo con Salinas hubo una reducida participación social en la toma de decisiones, pero en general, dice Cardozo, “la evaluación y la participación social resultan relevantes en el discurso”¹⁵⁹. Así ha sido y sigue siendo, si bien en México el más conspicuo gobernante, el entonces presidente Vicente Fox, perteneció después de muchas décadas a un partido distinto al que venía usufructuando el poder. El Presidente consideró que con discursos y programas limitados y con avances poco significativos, era suficiente para aliviar los pesares de la población en la pobreza.

La reducida participación de la población objetiva en el PSUP, fue un resultado del contexto político. Esto se comprueba en la encuesta aplicada por el Colegio de México pues cuando se preguntó a los encuestados si colaboró en tal programa, el “26%...afirmó colaborar a partir de la determinación de necesidades”¹⁶⁰.

Al indagar los investigadores encabezados por Esquivel con respecto al conocimiento de los encuestados sobre quien propuso y/o promovió el proyecto que se realizó en su comunidad, no sabe contestó el 23%; fue el municipio, respondió el 22.4; el líder de la colonia 18.5 y Sedesol dijo el 8.9%. Con un escaso reconocimiento a los Comités de Padres de Familia, sólo el 0.2, opinó que estos habían intervenido¹⁶¹. Lo cual confirma lo que se ha sostenido en estas páginas.

¹⁵⁶ Cardozo Brum, Myriam, “Evaluación de políticas de desarrollo social” en *Revista Política y Cultura*, UAM, México, núm., 20, otoño de 2003, p. 149

¹⁵⁷ Esquivel, op.cit., p. 49

¹⁵⁸ Cardozo Brum, Myriam, *Evaluación y participación en la política social mexicana*, mimeógrafo

¹⁵⁹ Loc. cit

¹⁶⁰ Esquivel, op.cit., p. 49

¹⁶¹ Esquivel H.G. *Evaluación externa...* Op.cit. p. 49

En cuanto a la propuesta oficial de fortalecer, con los programas gubernamentales de combate a la pobreza los lazos comunitarios en las comunidades, en el parecer de los investigadores del Colegio de México, la Sedesol no los propició pues sólo se consiguió “la aportación económica que realizaron en algunos casos los beneficiarios”¹⁶².

Ante la creciente escasez de recursos públicos, los necesitados tienen que hacer aportes no sólo económicos, sino incluso participar con materiales y con su fuerza de trabajo para paliar sus necesidades. Así el objetivo de la Sedesol de apoyo y consolidación de lazos comunitarios fue escasamente alcanzado.

No es extraño entonces que “en buena parte de los proyectos los Comités de Vecinos no fueron consultados”¹⁶³. Y si no fueron consultados la mayor parte de ellos y además se realizaron los proyectos con autoritarismo es claro que no se prestó demasiada atención a la opinión de los beneficiados, pues las decisiones corrían a cargo de las autoridades. No hay “simetría (igualdad) de poder entre los participantes para impedir que ocurran distorsiones comunicativas derivadas de la dominación”¹⁶⁴. Hay dominación y no puede esperarse en una organización del Estado que actúe en forma distinta pues los servidores públicos utilizan a las poblaciones como objeto para sus fines.

Por eso no fue raro entonces que: “en algunas ciudades se incumplieron las reglas de operación, ya que no se establecieron los Comités de Evaluación de Proyectos correspondientes”¹⁶⁵. Difícil cumplir esos dos requisitos, consultar a los comités de vecinos y establecer comités de evaluación: casi todo gobernante teme la participación de los gobernados en la toma de decisiones y con mucha mayor razón en la supervisión en la utilización de los recursos, porque de hacerlo, escaparían a su control los procesos administrativos y la población podría tomar decisiones sobre definiciones políticas y la utilización de los recursos.

Harmon y Mayer, dicen que los clientes y ciudadanos se encuentran en posiciones subordinadas e impotentes para corregir la pretendida validez con que los funcionarios legitiman sus decisiones de corte autoritario evidentemente¹⁶⁶.

Para los gobernantes, los pueblos no deben participar más que dentro de los límites que él fije y que permita a los administradores públicos no perder el control de los programas —que paradójicamente deben ser en beneficio de los demandantes—. Debe evitarse la política que podría ir al fondo de los problemas y cuestionar incluso la toma de decisiones del Estado, así como el papel del gobierno y la administración en un mundo globalizado que es cada vez más excluyente.

Sin embargo no es infrecuente, sino recurrente que la administración pública sostenga que actúa “en nombre del pueblo —en nombre de la sociedad, que delega en forma

¹⁶² Op. Cit.

¹⁶³ Idem. 54

¹⁶⁴ Harmon M.M. y Richard T. Mayer *Teoría de la organización...* Op.cit. p. 378

¹⁶⁵ Esquivel H.G. *Evaluación externa...* Op.cit. 74

¹⁶⁶ Harmon M.M. y Richard T. Mayer *Teoría de la organización...* Op.cit. p. 382

legal— y cuyas acciones tienen consecuencias para los individuos y los grupos sociales”¹⁶⁷

Los ciudadanos tienen posibilidades excesivamente limitadas para influir en la marcha de sus países en cuanto a las grandes cuestiones nacionales y con respecto a la política económica, y más aún en la globalización. Su capacidad en la elección de gobernantes es indirectamente proporcional a la importancia de éstos; es decir, entre más alto es el cargo y mayores las responsabilidades para dirigir la administración pública, menores son las oportunidades de los gobernados para escoger a un representante, un gobernante y un administrador que en ese contexto mundial, vaya en contra de la política económica dominante, como sostiene Lindblom.

El elector podrá incluso elegir a un presidente o primer ministro de un partido de oposición al aparato que ocupa el poder, pero éstos seguirán —con matices quizá que no se apartan de las líneas generales— la misma ruta trazada por sus antecesores.

Pero a medida que los cargos son menos importantes, la capacidad de los ciudadanos de influir en la política y en la administración, aumenta relativamente. De este modo incluso en el nivel municipal, departamental o cualquiera que sea el menor nivel de responsabilidad del gobernante, según los países, los electores podrán exigir y conseguir que sean atendidas parte o la totalidad de sus demandas.

Los gobernantes de cualquier nivel, si quieren proseguir en el escenario público y/o administrativo, buscan o buscarán tener una imagen favorable en la opinión pública, aunque hayan caído en la corrupción o actos ilícitos. Los denominados medios de comunicación, tienen, hasta cierto límite, capacidad para convertir a un flagrante violador de derecho, en un gobernante ejemplar.

Volviendo al programa evaluado por el Colegio de México, se señala que en cuanto a las metas y obras realizadas, los entrevistados por Esquivel y su equipo en un “40% dijeron que la calidad de las obras era regular o mala. Por otro lado, 40% de los encuestados dijeron que el proyecto les había beneficiado poco o nada”¹⁶⁸. Eso demuestra que la ciudadanía tiene claridad de sus necesidades, distintas a las contempladas por los dirigentes del país y funcionarios encargados de Sedesol.

Desde la oficina burocrática se deciden sobre proyectos que poco inciden en la superación de la pobreza. Carlos Sirvent apunta que: “En la mayoría de las decisiones en materia de políticas públicas, quienes las toman ignoran lo que desea la mayoría, y tampoco esperan a que el público se tome su tiempo para informarse acerca de ellas”¹⁶⁹. Por eso la investigación multicitada, arrojó que los beneficiarios en un 33% hubieran preferido un centro de salud y un 28% mayor vigilancia en la colonia, pues era más importante para ellos.

A mayor abundamiento, son ilustrativos los siguientes datos: un 49% opinó que el problema es atacar la contaminación, en tanto que el desempleo debía atacarse según

¹⁶⁷ Ibid. p. 34

¹⁶⁸ Esquivel H.G. *Evaluación externa...* Op.cit. p. 75.

¹⁶⁹ Sirvent, Carlos. “Estudio introductorio” en Charles E. Lindblom, *Democracia y sistema...*, Op.cit. p.28

el 45%¹⁷⁰. También priorizaron los entrevistados que la salud y la inseguridad debían atenderse.

En cuanto al grado de eficacia lo da el hecho, como dicen los encargados de ese trabajo, que “en ninguna de las ciudades se encontraron todos los proyectos terminados¹⁷¹”.

Hay diferencias en la terminación o número de los proyectos. Destaca que Aguascalientes y Zapopan, el 90% fueron terminados. Les sigue Tonalá con el 71.9% y Tlaquepaque con el 65.7%. En tanto que en Morelia se acerca al 60%. En Tlalnepantla a su vez fue del 54.4%, Puerto Vallarta el 42.9% y muy cerca Cd. Juárez con el 40.0%. Cancún tiene el 33.3%, San Luis Potosí el 20%, y Tijuana y Coahuila de Zaragoza el 7.7%. El no haber terminado en el 2002 los proyectos indica ineficiencia. Por lo que existen problemas de planeación.

Eficacia se relaciona con eficiencia; en tanto que la primera mide el impacto social de los proyectos realizados y la segunda el grado en que son aprovechados los recursos públicos sin que haya desperdicio o desvío de recursos, pero que además se cumplan las metas en los plazos fijados, los datos que se desprenden del trabajo de Gerardo Esquivel y su grupo sirven para ver que la administración de los proyectos de combate a la pobreza a manos de Sedesol, muestran ineficiencias e ineficacias.

vii) Balance del Programa Oportunidades

Sobre el Programa Oportunidades se han estudiado los siguientes trabajos: *Evaluación externa del impacto del Programa 'Oportunidades' 2004*, compilado por Bernardo Hernández y Agustín Escobar, Instituto Nacional de Salud Pública (INSP)/ Centro de Investigación de Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), 2005. Así como, *El Programa Oportunidades` examinado desde el género*, compilación realizada por María de la Paz López y Vania Salles, publicado por El Colegio de México, a finales de 2006, que viene a enriquecer esta tesis.

Las evaluaciones de los programas de combate a la pobreza, entre otros el Programa Oportunidades, como ha quedado anotado anteriormente, deben por ley ser realizadas por instituciones de enseñanza superior. Con respecto al citado programa para tal efecto se formaron grupos de trabajo de destacados especialistas en el arte que desarrollaron trabajo de gabinete y de campo. Ambos estudios (la mayoría son cuasi experimentales), contienen vastos análisis cualitativos y cuantitativos.

En ambos documentos sobre la evaluación que se hace de Oportunidades, se indica que el impacto del programa es significativo en los tres objetivos: lograr mejores condiciones de salud, educación y alimentación, de aquellos que se encuentran en la pobreza extrema, tanto en el campo como en la ciudad, principalmente niños, adolescentes, jóvenes y mujeres. También se destaca que en algunos aspectos hay la

¹⁷⁰ Esquivel H.G. *Evaluación externa...* Op.cit. p. 63.

¹⁷¹ Esquivel H.G. *Evaluación externa...* Op.cit., p. 68

necesidad de ampliar las variables a estudiar pues en ciertos rubros, como se verá más adelante, los resultados no son concluyentes y dan lugar a ambigüedades. Menores son los impactos negativos que pudieran atribuirse al Programa.

Esto no contradice el señalamiento hecho sobre el papel que el aparato del Estado tiene, se reconozca o no, de administrar la pobreza, sin embargo tampoco se puede negar que hay avances en la alimentación, la salud y la educación, dentro de una política social que es producto a su vez del México postrevolucionario y que perdura hasta nuestros días, como se sostiene en el cuerpo de la investigación. Los fines perseguidos en el combate a la pobreza son amortiguar algunos de sus efectos más perniciosos e incluso actualmente, como se señala en las evaluaciones, la disminución de la desigualdad, vulnerabilidad y violencia contra las mujeres.

A continuación se glosan y se comentan los resultados de las investigaciones citadas.

A lo anotado sobre los objetivos del Programa Oportunidades, aquí se amplía la información. Como se recordará se apuntó que la pobreza tiene dos dimensiones una objetiva y otra subjetiva: sobre la primera el programa busca elevar el nivel de vida en la salud, la alimentación y la educación y fortalecer el capital social y patrimonio de familias e individuos; en tanto que en el aspecto subjetivo, su pretensión es la de fomentarles la autoestima y autosuficiencia de para elevar sus capacidades y afrontar los retos que plantean los momentos actuales¹⁷².

Básicamente el Programa destina recursos para atender la alimentación, la salud y la educación los tres rubros. Para el año 2004 se ejerció un presupuesto total de \$ 22 406 795 300, del cual el 55.59% se canalizó a apoyos educativos (\$12 456 790 300); para apoyos en alimentación 37.41% (\$ 8 381 386 200), en tanto que el gasto operativo fue de \$1 386 567 200 (6.19%); para apoyo de los jóvenes se reservó el 0.8% con un total de \$182 051 600). En los gastos operativos se contabiliza el 0.56% para levantamiento de encuestas¹⁷³. En el cuerpo de la tesis, se anotó que el gobierno foxista destinó los mayores recursos como nunca antes; en 2005 fueron 33 mil millones de pesos, en tanto en el 2004, 25 mil millones. Esto es creció el presupuesto en un 25%. De 2002 a 2004 se incremento en 54.4%, el número de familias que atendió. El crecimiento de las becas escolares fue semejante.

Pero datos de un estudio de la Cámara de Diputados indican que para el año 2002, hubo un ejercicio menor del presupuesto aprobado para el combate a la pobreza, que fue 82 mil 714.9 millones de pesos, de los cuales se dejaron 4 mil 636.7 (5.6%), sin ejercer. Con respecto a Oportunidades, su presupuesto fue de 18 mil 608.7, y también se dejó sin utilizar el 8.6% (1 mil 604.9)¹⁷⁴. La ineficiencia salta a la vista, pues la pobreza

¹⁷² Meneses-González F, Almodóvar B, Olivares AA, Téllez-Rojo MM, Hernández-Avila M. Evaluación del cumplimiento de las metas, los costos unitarios y el apego del Programa a las Reglas de Operación, 2004. Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005, p. 9.

¹⁷³ Idem, p. 10

¹⁷⁴ Cámara de Diputados, Comentarios a la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2002, del INEGI, Palacio Legislativo de San Lázaro, <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0252003.pdf>. Junio de 2003, p. 11

requiere que todos los recursos, de por si escasos, se ocupen; es un lujo no gastar todo lo aprobado.

Por programas en educación y salud versus la pobreza, el gobierno federal no ejerció todo el presupuesto; sin embargo en la atención alimentaria el presupuesto fue superior al aprobado, por 4 millones 900 mil. Pero en educación se dejaron sin utilizar 474 millones, lo mismo sucedió en salud, donde aquí la cifra fue mayor, 623 millones de pesos, que dejaron de recibir IMSS-Oportunidades, y que debían haberse destinados a ampliar la cobertura en salud y nutrición para los pueblos indígenas¹⁷⁵. Salta a la vista que el exceso de gasto en alimentación es ínfimo en tanto que lo no ejercido en educación y salud, rebasa los mil millones de pesos.

El desempleo y los bajos salarios son los problemas más importantes en México, sin embargo en el Programa Generación de Oportunidades —que llevan la SAGARPA, y SEDESOL, con proyectos para la creación de empresas sociales y empleo temporal—, no se emplearon 1 mil 650 millones de pesos¹⁷⁶. Desde luego que se necesitan crear empleos permanentes, pero si por lo menos hay para trabajos temporales y no se ejerce todo lo programado para tal fin, eso indica que en las altas esferas de la administración no se asume toda la responsabilidad sobre este tópico.

En otros renglones como Desarrollo Regional y Urbano; Abasto y Asistencia Social y laboral, se dejó en las arcas de Hacienda el 9 por ciento (821.8 millones de pesos¹⁷⁷). Esos datos muestran problemas, con una población en pobreza con tantas carencias, inadmisibles de la administración en la programación del gasto público.

El presupuesto de Oportunidades se distribuye entre la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaria de Salud (SS), la primera entrega a las titulares el apoyo monetario para la alimentación, la segunda las becas escolares y la tercera el suplemento alimenticio. Las tres operan el Programa, siguiendo las reglas establecidas por la Coordinación Nacional, la cual es un órgano desconcentrado de la primera citada, integrada por los titulares de las anteriores y por el Director de Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)¹⁷⁸, y que da seguimiento al programa.

Se estableció además un Consejo para la Coordinación, integrado por representantes de las tres Secretarías operativas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). A su vez el anterior se apoya en un Consejo Técnico que repite las representaciones de las instituciones de la Coordinación.

En los Estados se instituyó un Comité Técnico Estatal que coordina si es necesario, la participación de las instituciones gubernamentales tanto federales como estatales y

¹⁷⁵ Idem, p, 11 y 12

¹⁷⁶ Idem, p, 12

¹⁷⁷ Loc.cit.

¹⁷⁸ Nota elaborada el 23 de febrero de 2004 por la Coordinación de Asuntos Internos y Relaciones Parlamentaria, www.senado.gob.mx/internacionales/assets/docs/relaciones_parlamentarias/america/reuniones/brasil8.pdf consulta el 17 de mayo de 2007.

municipales, en los componentes de salud, educación y desarrollo social, así como los organismos e instituciones del sector social y privado y de miembros de la comunidad académica que se considere conveniente integrar¹⁷⁹.

Los municipios tendrán un enlace, el cual recaerá en una persona adscrita y con cargo al presupuesto del ayuntamiento. En el seno de las comunidades se estableció la creación de Comités de Promoción Comunitaria, en los cuales las beneficiadas eligen de entre ellas por lo menos a tres vocales que son las que las representarán ante las instancias oficiales.

Las reglas de operación en 2004 son similares a las de 2002 y establecían que las titulares del programa destinarían los apoyos monetarios al mejoramiento principalmente de la alimentación de los hijos (además se les proporcionan suplementos alimenticios), con la obligación de parte de ellas a asistir a sesiones de educación para la salud. A los hijos que estudien se les darán becas en preparatoria y secundaria y a los de nivel básico, además se les entregarán útiles escolares, siempre y cuando asistan regularmente a clases y mejorarían su aprovechamiento; en los niveles posprimaria, los estudiantes, deben asistir a sesiones de educación para la salud; pero además todos los integrantes de la familia están obligados a concurrir a los servicios de salud, como condición para recibir el apoyo pecuniario¹⁸⁰.

Las familias beneficiadas recibirán hasta por cuatro años en el medio urbano y seis en el rural lo anteriormente descrito, al término de ese lapso, se podrían clasificar en el Esquema Diferenciado de Apoyos recibiendo por tres años más “becas educativas de nivel secundaria y educación media superior, el acceso al paquete Esencial de Servicios de Salud y la entrega de suplementos alimenticios para niños y mujeres embarazadas o en lactancia”¹⁸¹.

Para los jóvenes que sigan estudiando en el nivel medio superior se les otorga un incentivo económico diferido para que concluyan sus estudios denominado Componente Patrimonial “Jóvenes con Oportunidades” —recursos contemplados dentro del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES)—, que utilizarán para: continuar su educación en alguna institución de enseñanza superior; iniciar un negocio vinculado directamente a una entidad de ahorro y crédito popular, o directamente al Programa Opciones productivas; adquirir una vivienda, mejorar o ampliar la actual; adquirir el Seguro de Salud del IMSS o incorporarse al Sistema de Protección Social en Salud¹⁸². Desde luego, esos recursos se entregarán al término de los estudios.

En las reglas de operación el incumplimiento de los compromisos por parte de los beneficiados les hace perder los derechos y ser dados de baja definitivamente del padrón de beneficiados

Entre los años 2002 a 2004, el padrón creció, como se anotó, en un 54.4%, asimismo las localidades incorporadas aumentaron en un 22.49%, y los municipios en un 4.83%. En promedio para 2004, el número de familias incorporadas era de 4 566 118; al

¹⁷⁹ Manual de Procedimientos para la Operación del Programa Oportunidades Comités Técnicos Estatales, 2005.

http://www.oportunidades.gob.mx/manual_procedimientos/documentos/09b_Comites%20Tecnicos%20Estatales_02.pdf

¹⁸⁰ Secretaría de Desarrollo Social. Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Diario Oficial, 6 de septiembre de 2004, p, 5, 6 y 8.

¹⁸¹ Idem, p, 7

¹⁸² Idem, p, 5

terminar ese último año se alcanzó la meta de cobertura del sexenio, con un total de de 5 000 000 de familias, 2,429 municipios y 82,973 localidades¹⁸³.

Las investigaciones de las evaluaciones arrojaron, como se anotó, información que permite constatar avances y limitaciones en la aplicación de Oportunidades.

En alimentación, en zonas rurales el impacto del suplemento que se da a los niños “podría tener impacto en el estado de varios nutrimentos y en el crecimiento...en zonas urbanas no se ha podido reproducir el impacto del programa en el crecimiento”. En cuanto a la anemia en una submuestra no representativa ha disminuido, pero en una “magnitud menor a la ideal (una cuarta parte de los niños siguen anémicos)”¹⁸⁴. La evaluación sobre el impacto sobre los suplementos: “muestra que, de los beneficiarios que informaron no haberlo consumido en las dos semanas previas, alrededor de 50% no lo recibió”, no se sabe si esto fue debido a que ellos se negaron a que les fuera entregado; pero lo que si se reportó es que en el caso de Chiapas hubo desabasto en los meses de enero y febrero de 2004¹⁸⁵, lo cual es posible debido a ineficiencias de planeación de la administración. También se anota que la mayoría de los familiares no proporcionan el suplemento a los niños como se indica¹⁸⁶.

En la evaluación sobre el estado nutricional y la adquisición del lenguaje, en niños de localidades urbanas, realizada por el equipo de Lynnette Neufel, Daniela Sotro entre otros se encontró que en una submuestra donde opera el programa:

está asociado con mayor concentración de hemoglobina y menor prevalencia de anemia en niños. De igual manera, la tasa de adquisición de lenguaje tiende a ser mayor en niños varones de localidades con intervención que en las de no intervención...Debido a que el diseño del estudio de consumo de suplementos no permite inferencias causales directas (por falta de aleatorización), y por las diferencias entre las localidades incluidas y no en el estudio, se deberían considerar estos hallazgos como preliminares¹⁸⁷.

En otro estudio que les fue encomendada al equipo donde trabajaron las anteriormente citadas, se vuelve a afirmar que el estado nutricional de los niños en el medio urbano, de 6 a 36 meses en los niños dentro del programa Oportunidades además del mejoramiento en la concentración de hemoglobina, en comparación con niños no incorporados, avanzaron en la tasa de adquisición del lenguaje¹⁸⁸.

¹⁸³ Meneses-González F, Almodóvar B, Olivares AA, Téllez-Rojo MM, Hernández-Avila M. Evaluación del cumplimiento de las metas, los costos unitarios y el apego del Programa a las Reglas de Operación, 2004. Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005, p, 9.

¹⁸⁴ Neufeld L, Sotres-Alvarez D, Flores-López, L, Tolentino-Mayo L, Jiménez-Ruiz J, Rivera-Dommarco J, “Estudios sobre el consumo de los suplementos Nutrisano y Nutrivida en niños y mujeres de zonas urbanas beneficiarios de *Oportunidades*”, *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*, Instituto Nacional de Salud Pública, México, 2005, p, 31

¹⁸⁵ Idem, p, 32

¹⁸⁶ Idem, p, 32

¹⁸⁷ Idem, p, 29

¹⁸⁸ Neufeld L, Sotres-Alvarez D, García-Peregrino R, García-Guerra A, Tolentino-Mayo L, Fernald L, Rivera-Dommarco J. “Estudio comparativo sobre el estado nutricional y la adquisición de lenguaje entre niños de

En el campo en el año de 1997, los niños que estaban entre 0 a 2 años de edad recibieron suplemento alimenticio y revisiones médicas ya en el 2003, se encontró que hubo impactos positivos en habilidades motoras en 8 pruebas, comparando la población beneficiada con el grupo testigo, pues los niños mejoraron en un 15%, y la niñas en un 10%. Además los datos indican que los niños ingresan a la escuela a una edad menor y avanzan para completar un grado más de escolaridad¹⁸⁹.

Pero en una evaluación que se hizo sobre desarrollo cognoscitivo de niños y niñas en el medio rural, a diferencia del urbano, indican que no hay impactos en niños de 3 a 6 años y de 2, en el desarrollo cognoscitivo, aunque el tamaño de la muestra fue reducido lo que limita este planteamiento. En las niñas el comportamiento social también se elevó¹⁹⁰.

En cuanto al proceso administrativo, en las investigaciones evaluatorias se ha encontrado que la entrega de suplementos alimenticios para los niños, muestra algunas ineficiencias que vale la pena resaltar, por ejemplo del total de niños de 2 años amparados por el Programa, en 2004, menos del 80% a nivel nacional reciben tal beneficio, y hay 15 estados por debajo de esa cifra; en algunas entidades como Jalisco, la cantidad es menor al 60%. Sin embargo para el total de niños de 2 a 4 años, las cifras son del 100% e incluso a nivel nacional llegó, en 2003 al 114.6%. Para 2004, el promedio de sobres, entregadas a niños de esas mismas edades fue de 10.2, y a nivel de entidades era entre 9 y 11.6. En el documento: "Evaluación del cumplimiento de metas, costos unitarios y apego del Programa a las Reglas de Operación, 2004", se asienta que: "No queda claro con la información de los indicadores si el sistema de registro no opera adecuadamente o hay un exceso de sobres en el proceso de distribución que obligan a los servicios de salud a entregar el excedente"¹⁹¹.

Como se observa no todos los niños de 2 años reciben el suplemento al que tienen derecho; pero de 2 a 4 años, los suplementos son más que el número de niños. En cualquier caso, eso significa que hay ineficiencias y que por lo tanto reducen su eficacia. No hay información si se debe a un error de planeación o de operación, e incluso puede ser debido a otra causa que no es considerada por la administración.

localidades urbanas con y sin *Oportunidades*", *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*, Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005, p, 12

¹⁸⁹ Behrman JR, Parker SW, Todd PE. "Impacto de mediano plazo del paquete de *Oportunidades*, incluyendo el aspecto nutricional, sobre la educación de niños rurales que tenían entre 0 y 8 años de edad en 1997", *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005, p, 10

¹⁹⁰ Gertler PJ, Fernald LC. "Impacto de mediano plazo del Programa *Oportunidades* sobre el desarrollo infantil en áreas rurales", *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005, p, 32.

¹⁹¹ Meneses-González F, Almodóvar B, Olivares AA, Téllez-Rojo MM, Hernández-Avila M. "Evaluación del cumplimiento de las metas, los costos unitarios y el apego del Programa a las Reglas de Operación, 2004". *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005, p, 22 y 23.

Agustín Escobar Latapí y Mercedes González de la Rocha en su trabajo “Evaluación cualitativa de mediano plazo del Programa *Oportunidades* en zonas rurales”, sostienen que el apoyo monetario que reciben las familias en el medio rural en parte han servido para liberar gastos que antes se hacían para la alimentación¹⁹².

En el caso de las mujeres en lactancia, aproximadamente una cuarta parte de ellas consumió el suplemento, y de ellas el “60% lo prepararon según las recomendaciones de *Oportunidades*”¹⁹³. Esto indica que de cada diez mujeres que están criando, seis siguen las indicaciones para la preparación del alimento, pero cuatro no lo hacen, ello significa que o bien no se ha encontrado la comunicación acertada para que se comprendan bien los procesos para preparar el suplemento, o hay razones culturales o de otro tipo que no permiten elevar ese porcentaje en este rubro: desde luego que éste es un reto de la administración al que hay que encontrar soluciones viables.

Sobre salud, las evaluaciones externas al Programa *Oportunidades* señalan también que hay impactos positivos en aquellos que están dentro del programa comparados con grupos de que no se encuentran incluidos.

Como se apunta en la investigación que realizaron Juan Pablo Gutiérrez, Sergio Bautista, Paul Gertler, Mauricio Hernández, Stefano M. Bertozzi, utilizaron cuatro encuestas la primera realizada el año de 1997, Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares, una Evaluación de los Hogares en zonas rurales de 2003, así como dos más, pero sobre Evaluación de Hogares Urbanos del 2002 y del 2003¹⁹⁴.

Se anota en el resumen ejecutivo del trabajo anterior, que en el medio rural a raíz del Programa hay 2.7 más consultas al año en promedio en el sector de salud pública, y se suman las consultas preventivas y curativas representan un incremento del 35%. Aunque no hay distinción si se trata sólo de familias amparadas por *Oportunidades* o no, y si la atención es hospitalaria¹⁹⁵.

Como otro de las deducciones realizadas por Gutiérrez, Bautista y Bertozzi, consideran que es posible que por efecto del Programa haya reducciones en los días de enfermedad así como que éstas sean de menor gravedad que en último caso también implique menos tiempo de incapacidad para las labores cotidianas.¹⁹⁶

Así se apunta en el trabajo que:

¹⁹² Escobar-Latapí A, González-De la Rocha, “Evaluación cualitativa de mediano plazo del Programa *Oportunidades* en zonas rurales”, *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005, p, 10

¹⁹³ Neufeld L, Sotres-Alvarez D, Flores-López, L, Tolentino-Mayo L, Jiménez-Ruiz J, Rivera-Dommarco J, “Estudios sobre el consumo de los suplementos...”, Op.cit, p, 10

¹⁹⁴ Gutiérrez JP, Bautista S, Gertler P, Hernández M, Bertozzi SM. “Impacto de *Oportunidades* en la morbilidad y el estado de salud de la población beneficiaria y en la utilización de los servicios de salud. Resultados de corto plazo en zonas urbanas y de mediano plazo en zonas rurales”. *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005, p, 10

¹⁹⁵ Loc.cit.

¹⁹⁶ Idem, p, 11

Con relación al estado de salud autorreportado, se encontró una reducción en los días de enfermedad para niños de 0 a 5 años e individuos de 16 a 49 años en los dos grupos de localidades en que opera el programa (1998 y 2000). En el caso de las localidades 2000, esta reducción también se registró entre individuos de 6 a 15 años. En las localidades 1998, la reducción en días de enfermedad se tradujo en una baja en días de incapacidad para individuos de 6 a 49 años, resultado que tiene un efecto potencial sobre la capacidad del hogar para generar mayores recursos a través de la actividad laboral.¹⁹⁷

Ahora bien, con respecto a las zonas urbanas, también se han incrementado las consultas curativas y preventivas, por lo que esto repercute en la mejora de la salud. Es posible esperar menor asistencia al sector privado de salud. Niños y adolescentes (6 a 15 años), fueron los que acudieron a consultas curativas en clínicas y hospitales del sector público en mayor medida. En tanto que adultos de 50 y mas años al estar incorporados a Oportunidades redujeron su asistencia al sector privado de salud. Pero los investigadores señalan que: “Aunque no son significativos, estos mismos resultados (incremento en la utilización de servicios públicos y disminución en los privados) marcaron la tendencia en todos los grupos de edad”¹⁹⁸.

En datos duros se anota que según reportes de las familias, fueron 1.35 menos de hospitalización, si se compara con las no incorporadas. Sobre la hospitalización asimismo es de esperar una reducción en los días en enfermedades graves, de este modo una familia urbana tiene 2.5 menos riesgos de estar durante el año hospitalizada. Y en cuanto egresos por el mismo concepto el ahorro familiar es del orden de 42 pesos al año¹⁹⁹.

La investigación señala que las familias y los individuos cumplen con el compromiso contraído de acudir a las consultas preventivas y ello significa que por un lado su salud no desmejora sino al contrario, y por otro, que los niños y jóvenes tienen mayores posibilidades de contar con mejores condiciones para los procesos de enseñanza-aprendizaje; para los adultos además de reducir los días que dejarían de trabajar por enfermedad, su productividad se incrementará. Llama la atención sobre un hecho no menor como lo es el que en el medio urbano, a la fecha de la investigación, Oportunidades tenía apenas un año de haberse iniciado²⁰⁰.

Se considera que las conductas sobre la salud de los beneficiados no cambian en el corto plazo, pero como se constató deben de esperarse más repercusiones positivas. Por ello la opinión de los investigadores es en el sentido de que: “En ese sentido, las tendencias observadas sugieren que el impacto del programa es adecuado”²⁰¹

Se asienta que hay un efecto favorable en el corto plazo: “Los resultados observados en el medio rural sugieren que se ha mantenido el efecto positivo de Oportunidades

¹⁹⁷ Loc.cit.

¹⁹⁸ Loc.cit.

¹⁹⁹ Idem, p, 11 y 12

²⁰⁰ Idem, p, 55-56

²⁰¹ Idem, p, 55

observado en el corto plazo, tanto en lo referente a utilización de servicios de salud como en lo relativo al estado de salud reportado²⁰².

Los investigadores Gutiérrez, Bautista y Bertozzi, luego de constatar las mejoras que trae Oportunidades, hacen las siguientes recomendaciones:

No obstante, es importante revisar las acciones incluidas en el componente de salud, de manera que pueda evaluarse su pertinencia actual, en particular en hogares que tienen varios años de participación en el programa. Por ejemplo, sería deseable que las pláticas de salud contaran con un mecanismo formal de revisión y actualización que considere las opiniones de los beneficiarios para renovar los temas y diversificar las versiones de acuerdo con el tiempo de participación en el programa, lo que contribuiría a mantener el interés en dicha actividad²⁰³.

Un trabajo del Colegio de México realizado en grupo encabezado por Gerardo Esquivel sobre el Programa de Superación de la Pobreza Urbana en el año de 2002, así como en el Manual de Procedimientos para la Operación del Programa Oportunidades Comités Técnicos Estatales, 2005, señala que los programas se aplican verticalmente. Por tal razón se asume en esta tesis los beneficiados no tienen posibilidades de incidir activamente en la planeación y mucho menos en la toma de decisiones trascendentes.

Viene a colación de lo anterior la opinión encontrada en el trabajo —infrecuente en la mayor parte de las investigaciones realizadas en el 2004, por el Instituto Nacional de Salud Pública sobre la evaluación del Programa Oportunidades—, que Juan Pablo Gutiérrez, Sergio Bautista, y sus compañeros dan sobre las políticas públicas que aplica el Estado, pues consideran por un lado que tal institución comparte:

la responsabilidad de procurar a los integrantes de la sociedad las condiciones necesarias para un adecuado estado de salud. Esta responsabilidad se ha expresado en numerosas intervenciones y políticas públicas, desde medidas para garantizar la calidad del agua potable y la construcción de sistemas públicos... hasta intervenciones para proveer servicios de salud de manera directa²⁰⁴.

Apuntan que históricamente esas son conquistas de las poblaciones sobre sus derechos civiles, sociales y políticos²⁰⁵.

Consideran Gutiérrez, Bautista y Bertozzi, que “las políticas gubernamentales... implementadas desde el sector salud son autolimitadas, ya que su marco de acción parte de la provisión de servicios”, por lo que consideran que no debe promocionarse el uso de servicios, que “no han tenido un efecto significativo”. Para que estos servicios tengan un efecto positivo sobre la salud recomiendan contar con: “Una estrategia alternativa [que genere]...incentivos para que la población acuda a los servicios y los utilice de forma regular para prevenir la aparición o complicación de enfermedades utilizados por la población”²⁰⁶.

²⁰² Loc.cit.

²⁰³ Idem, p, 56

²⁰⁴ Idem, p, 17

²⁰⁵ Lo.cit.

²⁰⁶ Idem, p, 17-18

Se pasa enseguida al análisis de los efectos del Programa Oportunidades en el otro gran objetivo; la educación.

En la evaluación “Impacto de *Oportunidades* sobre la educación de niños y jóvenes de áreas urbanas después de un año de participación en el Programa”²⁰⁷, que hizo otro grupos de investigación —cuya coordinación como en los otros trabajos, corrió a cargo del Instituto Nacional de Salud Pública—, entre las muchas conclusiones que sacan es que no es factible anticipar cual ha sido el impacto; más aún consideran que quizá no haya ninguno en un parte de los participantes puesto que habrá familias que sólo estén interesadas en aprovechar los beneficios que tiene Oportunidades sobre la salud; incluso es posible que algunos hogares decidan sólo enviar a un hijo a la escuela para que cumpla con el porcentaje requerido para recibir el subsidio: esto es el 85% de asistencias²⁰⁸.

Sin embargo también si se anotan impactos significativos en los logros educativos en niños de 8 a 18 años de edad, los cuales son todavía mayores entre los 12 y 14 años, pues hay un aumento en la escolaridad de 0.12 a 0.20 adicional (entre 1.7% y 3.8% grados alcanzados).

Los resultados son alentadores en el caso de las niñas, que se encuentran entre los 6 y 18 años, y al igual que en los varones todavía es mayor entre los 12 y 14 años. Pero si se comparan los logros por género si bien son casi iguales entre las edades de 12 y 14 años; es más significativo en los niños de 12 a 18 años²⁰⁹.

Los investigadores si bien señalan que los resultados en los niños son ligeramente mayores que en las niñas “hasta ahora el Programa muestra impactos bastante similares”, por lo que a partir de este hallazgo se escribe:

Esto sugiere que los subsidios ligeramente mayores que se otorgan a las niñas a partir de secundaria no generan grandes diferencias en los impactos (aunque en el presente análisis no se puede determinar si los impactos en las niñas serían diferentes en caso de que se equipararan las cantidades de los subsidios para niños y niñas)²¹⁰.

Efectivamente como lo anotan Todd y su grupo, identificar las causas de porque incluso los niños a pesar de tener becas menores a las niñas —son iguales en primaria, 105, 120, 155 y 210 pesos de tercer y hasta sexto años; pero en secundaria en primer año las niñas reciben 320 y los niños 305, para tercero 390 y 335 respectivamente; en tanto que en preparatoria, 585, 625 y 660 pesos las niñas en los tres años, y para los niños 510, 545, y 580 pesos; estas becas son iguales en el campo y en la ciudad—, sus resultados son ligeramente mayores en el sentido de que avanzan un poco más en la

²⁰⁷ Todd PE, Gallardo-García J, Behrman JR, Parker SW, “Impacto de *Oportunidades* sobre la educación de niños y jóvenes de áreas urbanas después de un año de participación en el Programa”. *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*, Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005.

²⁰⁸ Idem, p, 9

²⁰⁹ Idem, p, 11

²¹⁰ Idem, p, 52

acumulación de grados escolares alcanzados, por lo que esas observaciones formarían la agenda de otra investigación.

En el medio rural, los resultados en el aprovechamiento escolar son ligeramente menores en los niños y niñas comparados con los del medio urbano.

En el trabajo de Susan W. Parker, Jere R. Behrman, Petra E. Todd. “Impacto de mediano plazo del Programa Oportunidades sobre la educación y el trabajo de jóvenes del medio rural que tenían de 9 a 15 años de edad en 1997”²¹¹, se señala que en los niños que en 1997 tenían entre 9 y 12 años, 15 a 18 en 2003, también hay impactos a partir de pareamiento, pues ganan un grado más de escolaridad que aquellos que no estaban en el Programa. Siendo también más importantes en los niños que en las niñas, “Por ejemplo, los niños de 10 años en 1997 (16 en 2003) alcanzan 1.14 grados más de escolaridad frente al grupo de comparación, en tanto que las niñas de la misma edad sólo obtienen 0.94 grados”²¹².

Estos cambios que se están dando en las familias mexicanas, sobre la educación de las hijas también es observada en uno de los trabajos coordinados por María de la Paz y Vania Salles, se escribe que en las comunidades de Estado de Morelos, la mayoría de los hombres valoran: “que sus hijas deben estudiar para que puedan enfrentarse a las nuevas circunstancias de la vida actual, no como antes, que las mujeres no necesitaban hacerlo porque se dedicarían al hogar”²¹³.

Llama la atención también que ahora debido a Oportunidades, las familias están dispuestas a invertir sus propios recursos en la educación de sus hijos²¹⁴. El efecto demostración, quizá también impacta al problema de la deserción pues ésta ha disminuido en tanto que ha aumentado la cantidad de trabajo dedicado al estudio: “El Programa disminuye significativamente el índice de deserción en niños de 15 a 18 años de edad, en alrededor de 8.5 puntos porcentuales (una disminución de 23.7%). En el caso de las niñas, no se observó ninguna disminución estadísticamente significativa en el índice de deserciones”²¹⁵.

En cuanto a aprovechamiento Parker, Behrman, y Todd dicen que se percibe un efecto significativo en lectura, matemáticas y lenguaje escrito, en jóvenes de entre 15 y 21 años en 2003; además se notan avances en los niños que tenían 10 años en 1997 y 16 en 2003 “los niños que tenían 10 años en 1997 alcanzaron un incremento de 7.0% en sus calificaciones globales en matemáticas, de 8.1% en lectura y de 10.4% en escritura,

²¹¹ Parker SW, Behrman JR, Todd PE. “Impacto de mediano plazo del Programa Oportunidades sobre la educación y el trabajo de jóvenes del medio rural que tenían de 9 a 15 años de edad en 1997”, *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*, Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005.

²¹² Idem, p, 9

²¹³ Maldonado, Ignacio, Maribel Nájera y Adriana Segovia, “Efectos del Programa Oportunidades en las relaciones de pareja y familiares” en *El Programa Oportunidades` examinado desde el género*, compilación de María de la Paz López y Vania Salles, El Colegio de México, 2006, p, 111

²¹⁴ Escobar-Latapí A, González-De la Rocha, “Evaluación cualitativa...”, Op.cit, p,12

²¹⁵ Todd PE, Gallardo-García J, Behrman JR, Parker SW, “Impacto de *Oportunidades* sobre la educación de niños y jóvenes de áreas urbanas después de un año de participación en el Programa”. *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*, Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005, p, 11

lo que se puede comparar con los incrementos observados en grados de escolaridad”, en tanto que para las niñas no resulta tan significativo, “excepto en las que tenían 12 años en 1997 (18 en 2003), quienes mostraron un incremento de 7.6% en escritura”²¹⁶.

Pero páginas mas adelante los investigadores tienen en cuenta que en año y medio de que los niños y jóvenes están en Oportunidades: “En las tres pruebas de aprovechamiento los resultados muestran resultados generalmente no significativos, independientemente de la edad o de los grados de escolaridad en 1997”.

Incluso no dejan de notar que también hay impactos negativos en cuanto al aprovechamiento

De hecho, en el caso de las habilidades en matemáticas y escritura, algunos grupos de edad presentan de manera inesperada impactos negativos y significativos del programa sobre los resultados en aprovechamiento. Estos resultados son imprevistos dado el pequeño pero significativo incremento en grados de escolaridad total asociado con el programa que se mencionó antes. Era plausible esperar un incremento en los resultados en aprovechamiento, o al menos no un descenso²¹⁷.

Sobre el tiempo que los niños y jóvenes en el medio rural ocupan para trabajar, los resultados que Parker, Behrman, y Todd, encuentran dan lugar a ambigüedades pues como se demostró en evaluaciones anteriores de Oportunidades, tal vez se reduzca el tiempo de los niños que trabajan porque lo pasan en la escuela y por lo tanto ya de jóvenes si abandonan la escuela cuentan con mayor escolaridad lo que les da mayores probabilidades de trabajar en mejores condiciones, lo cual no es así, pues son menores sus oportunidades encontrar ocupación:

En el caso de los niños, las estimaciones pareadas para efectos de mediano plazo (5.5 años de exposición al programa) implican una reducción en la probabilidad de trabajar para aquellos que tenían 10 y 14 años en 1997 (16 y 20 en 2003) de alrededor de 35% y 29%, respectivamente. En cambio, se encuentran reducciones más pequeñas, de alrededor de 4%, en el grupo de niños de 9 a 15 años en 1997 (15 a 21 en 2003) con base en los resultados de la exposición diferencial. También se encontraron efectos generales negativos y significativos en la probabilidad de participación de los niños en el trabajo agrícola²¹⁸.

En una comunidad de pescadores (Costa Azul, Municipio de Angostura, Sinaloa), estos manifiestan que el trabajo escasea y ante esa situación, en incluso aquellos que reciben apoyos de Oportunidades éstos les son insuficientes, los jefes buscan alternativas como el enviar a los jóvenes a trabajar como jornaleros a lugares donde hay riego que asegura la siembra de jitomate, maíz, etcétera. Las granjas empacadoras emplean mujeres a las que les pagan menos²¹⁹.

²¹⁶ Parker SW, Behrman JR, Todd PE. “Impacto de mediano...”, Op.cit, p, 10-12

²¹⁷ Idem, p, 33

²¹⁸ Idem, p, 10

²¹⁹ Véase, Escobar-Latapí A, González-De la Rocha, “Evaluación cualitativa de mediano plazo del Programa Oportunidades en zonas rurales”, *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005, p, 33, 40, 52.

La mejor preparación en todos los niveles educativos no asegura que todos aquellos que se han denodado en el estudio tengan asegurado un empleo formal y con una remuneración acorde con el desarrollo educativo. Por eso llamó la atención a los investigadores como Parker, Behrman, y Todd, el resultado encontrado sobre años de estudio y oportunidades de trabajo en el medio rural.

El Programa Oportunidades con respecto a la educación también ha tenido impactos en otros aspectos de la vida social de los jóvenes, como es el matrimonio, la migración y el de conocimiento de medidas de prevención en su vida sexual,.

Así por ejemplo:

A nivel individual, tanto los jóvenes como las jovencitas dentro del grupo original de tratamiento muestran una probabilidad significativamente más baja de dejar el hogar en comparación con los jóvenes del grupo original de control. Los varones de nueve a 15 años de edad en 1997 (15 a 21 en 2003) tienen una probabilidad aproximadamente 6% menor de emigrar del hogar en comparación con los del grupo original de control, mientras que los efectos para las muchachas son negativos pero escasamente significativos²²⁰

El resultado encontrado por los investigadores mueve a pensar que entre las posibles razones de tal conducta tenga que ver con el efecto esperanza que acompaña a los jóvenes que viven en el campo a partir de tener beca de educación y la posibilidad de encontrar un trabajo que compense los esfuerzos. Indagaciones posteriores aclararían tal efecto del Programa.

En cuanto al postergar la decisión de contraer matrimonio el estudio de Parker es concluyente en cuanto a que en los jóvenes varones que se encuentran en Oportunidades, en comparación con el grupo de control, tienden a contraer nupcias mas tarde; pero paradójicamente en las mujeres este efecto no es significativo²²¹.

Las familias en la pobreza cuentan con recursos que les auxilian para hacer más llevadera su situación: el envío de remesas²²². Hay que recordar que la principal entrada de divisas se debe al petróleo, y en segundo lugar el apoyo monetario en dólares que mandan aquellos que han emigrado hacia el país del norte; desde luego que los maridos, hijo e incluso mujeres que salen también envían parte del esfuerzo de su trabajo, sea que lo consigan en el interior del país o fuera de él.

Los logros en el combate a la pobreza son reconocidos por los investigadores coordinados por el Instituto Nacional de Salud, en la evaluación del Programa Oportunidades, pero también han expresado las limitaciones que tiene y las

²²⁰ Parker SW, Behrman JR, Todd PE. “Impacto de mediano plazo del Programa Oportunidades sobre la educación y el trabajo de jóvenes del medio rural que tenían de 9 a 15 años de edad en 1997”, *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*, Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005, p, 11.

²²¹ Loc.cit.

²²² Véase, Escobar-Latapí A, González-De la Rocha, “Evaluación cualitativa de mediano plazo del Programa Oportunidades en zonas rurales”, *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005, p, 33, 40, 52.

ambigüedades que surgen, sin dejar de lado plantear, a raíz del análisis de los datos, los efectos negativos de la implementación del referido programa.

Por lo que toca al estudio de esta tesis, a partir de la información se hacen algunas observaciones sobre el proceso administrativo que se lleva a cabo.

En cuanto a la capacitación de vocales —recuérdese que son elegidas por las titulares de la comunidad—, el grupo en el cual se encuentra Fernando Meneses, Blanca Almodóvar y otros, entrevistó a 44 de ellas, 63.6% de las entrevistadas mencionó que no recibió ninguna capacitación para desempeñarse como vocal, mientras que un 36.4% si lo recibió. De las que si fueron preparadas el 68.7% sostuvo que los temas que se trataron fueron relacionados con sus funciones dentro del programa, pero 18.8%, se acordó de aspectos como el llenado de formatos de información y el 12% no recuerda algo. Si bien anotan los investigadores la capacitación en las Reglas de Operación no señala como obligatoria la capacitación pero si que hay que orientarlas y darles la información importante en la realización de su labor²²³

La información que se proporciona en la “Evaluación del cumplimiento de las metas, los costos unitarios y el apego del Programa a las Reglas de Operación, 2004”, se apunta que ha habido errores en los procesos de recertificación y densificación, así como bajas debido a errores de inclusión en el lapso de 2000 y 2004, aunque también se escribe que se ha mejorado la cobertura, entendiendo que se han corregido las omisiones²²⁴. Eso obliga a pensar que posiblemente a la falta de capacitación de las vocales, se cometan esos errores, por eso la recomendación que hacen Agustín Escobar Latapí y Mercedes González de: “Definirles más claramente sus funciones y capacitar más intensamente a la vocal de control nos parece extremadamente importante”²²⁵, es sumamente plausible

El Programa Oportunidades busca, además de combatir la pobreza que haya equidad de género y reducir la desigualdad que existen con respecto a la mujeres: por eso la entrega los recursos monetarios a las titulares y el otorgamiento de becas a las niñas a partir de la secundaria ligeramente más grandes que la de los niños²²⁶.

Para Guadalupe Espinosa, en su trabajo “La participación en la actividad económica de las mujeres del Programa Oportunidades y su relación con la corresponsabilidad de éste y otros programas sociales”, apunta que:

²²³ Meneses-González F, Almodóvar B, Olivares AA, Téllez-Rojo MM, Hernández-Avila M. “Evaluación del cumplimiento de las metas, los costos unitarios y el apego del Programa a las Reglas de Operación, 2004”, *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005, p, 39.

²²⁴ Idem, p, 15

²²⁵ Escobar-Latapí A, González-De la Rocha, “Evaluación cualitativa...”, Op,cit, p, 15

²²⁶ Rubalcava, Rosa María, Sandra Murillo, “El ingreso en los hogares rurales pobres y los beneficios del Programa Oportunidades vistos desde una perspectiva socioespacial de género: la jefatura económica femenina en Guanajuato”, *El Programa Oportunidades` examinado desde el género*, compilación de María de la Paz López y Vania Salles, El Colegio de México, 2006, p, 20

el Programa Oportunidades está contribuyendo de manera exitosa a disminuir los índices de pobreza y a mejorar la situación de la alimentación y la educación, particularmente la de las niñas, así como enfrentar lo que se ha identificado como las necesidades prácticas de género de las mujeres en términos de ingreso y alimentación²²⁷.

El que haya evaluaciones ha permitido que: “Una de las fortalezas ampliamente reconocida del Programa Oportunidades es el proceso permanente de evaluación externa a la que ha sido sometido, el cual ha arrojado un conjunto importante de reconocimientos sobre los impactos positivos”, aunque no dejan de señalarse “una serie de sugerencias e ideas para delinear ajustes al Programa orientadas sobre todo a sus componentes explícitos: educación, salud y alimentación”²²⁸.

El contexto en que se desarrolla Oportunidades no es olvidado en esa compilación, así las anteriormente citadas Rubalcava y Murillo, en las entrevistas realizadas en Rincón del Cano del Municipio de Tierra Blanca, Guanajuato, apuntaron que los pobladores en su mayoría se encuentran en pobreza extrema, el trabajo en la zona es escaso, sobre todo para las mujeres. En el verano llegan enganchadores que llevan de preferencia a mujeres para realizar labores agrícolas en el norte, sin embargo la paga no es segura si es que hay problemas en la cosecha; a pesar de ello las mujeres prefieren ir pues por lo menos tienen asegurada la comida.

El contexto es inocultable, y como también se asienta en el trabajo de Rubalcava y Murillo, las estadísticas oficiales esconden la realidad cuando a aquellos que trabajan recolectando productos forestales, se les anota como individuos que tienen “renta empresarial”, en rubro negocio dedicado a la “recolección de productos forestales”; si se trata de un pequeño vendedor ambulante, se le coloca dentro en “negocio comercial”; a una sirvienta que sólo acude a hacer el aseo de otros en algún o algunos días a la semana se cataloga a su ingreso como “remuneraciones al trabajo”²²⁹. Los eufemismos encubren una realidad lacerante, pues por ejemplo a los que recolectan frutos están dentro de la rama 1 de la actividad económica, y en esos casos, su aporte de valor agregado es mínimo, comparado con un empresario que trabaja talando muchos árboles. En todo el mundo se dan ese tipo de lenguaje que tergiversa el contexto: baste recordar que en el caso de una potencia que invade a un pequeño país y mata a cientos de civiles se le denomina al hecho “daños colaterales”.

También es de notar que cuando la mujer trabaja esto hace que se empodere y genere en las relaciones de pareja, el que las decisiones se tomen entre marido y esposa²³⁰.

²²⁷ Espinosa, Guadalupe, “La participación en la actividad económica de las mujeres del Programa Oportunidades y su relación con la corresponsabilidad de éste y otros programas sociales”, *El Programa Oportunidades` examinado desde el género*, compilación de María de la Paz López y Vania Salles, El Colegio de México, 2006, p, 133

²²⁸ Prefacio, *El Programa Oportunidades` examinado desde el género*, compilación de María de la Paz López y Vania Salles, El Colegio de México, 2006.

²²⁹ Rubalcava, R, Murillo, S, “El ingreso en los...”, *Op.cit*, p, 40

²³⁰ Maldonado, Ignacio, Maribel Nájera y Adriana Segovia, “Efectos del Programa Oportunidades en las relaciones de pareja y familiares” en *El Programa Oportunidades` examinado desde el género*, compilación de María de la Paz López y Vania Salles, El Colegio de México, 2006, p, 111

Un efecto que trajo el Programa fue el relacionado con el sentimiento de libertad en las mujeres: eso implica que invariablemente se eleva la autoestima de las titulares de Oportunidades.

Por otra parte el Programa tiene también el propósito de impulsar proyectos productivos en los que estén al frente las titulares, para este propósito la Sedesol a través del Instituto de Desarrollo Social (Indesol) y el Banco Interamericano de Desarrollo (Bid), desarrollaron el Proyecto “Oportunidades Productivas para mujeres rurales que viven en condiciones de pobreza”²³¹.

Entre 2003 y 2005 contando con el concurso de organizaciones de la sociedad civil (OSC), convocaron a cerca de 1 500 mujeres, cerca del 80% son titulares de Oportunidades, para desarrollar proyectos productivos que les generen ingresos²³². La cifra es sumamente reducida para los millones de mujeres que se encuentran en la indigencia, lo anterior es un ejemplo que se debía multiplicar por miles.

Los objetivos perseguidos por INDESOL y el BID, son hacer de las indígenas y de las mujeres que viven en el campo, sujetos sociales con derechos y que “generen movilización de recursos y servicios provenientes de diversos actores sociales e instituciones públicas”²³³.

Los proyectos productivos se desarrollaron en Oaxaca, Chiapas, Puebla, Veracruz, Yucatán e Hidalgo, “y en total los hogares de las beneficiarias residen 5 mil 240 personas”²³⁴.

Entre otro de los resultados hallados, está el que en esos hogares se reduce la emigración de las titulares así como de los jóvenes entre 0 y 19 años, “y probablemente hay “mayor retención de jóvenes entre 15 y 19 años en las escuelas”²³⁵.

Otras repercusiones importantes son el que las mujeres se sienten motivadas y orgullosas de tener un papel relevante en los proyectos, e incluso tienen la posibilidad de contar con tiempo para su esparcimiento y aligerar las demás cargas hogareñas. Incluso piensan que tendrían problemas si no se integran a las responsabilidades de los proyectos²³⁶.

También el impacto de los proyectos productivos ha creado expectativas en aquellas que sólo reciben recursos monetarios de Oportunidades, quienes están interesadas en integrarse a ese programa de desarrollo productivo²³⁷.

²³¹ Espinosa, Guadalupe, “La participación en la actividad económica de las mujeres del Programa Oportunidades y su relación con la corresponsabilidad de éste y otros programas sociales”, *El Programa Oportunidades` examinado desde el género*, compilación de María de la Paz López y Vania Salles, El Colegio de México, 2006, p, 134

²³² Loc.cit.

²³³ Ídem, p, 136

²³⁴ Ídem, p, 139

²³⁵ Ídem, p, 140

²³⁶ Ídem, p, 155

²³⁷ Ídem, p, 154

Seguramente se siguen cometiendo errores de inclusión y de omisión, sea porque las vocales no estén preparadas para la elaboración del padrón o porque algunas familias fingen una situación precaria que no corresponde a su realidad y que los vecinos a juicio de Agustín Escobar Latapí y Mercedes González de la Rocha, no llegan a denunciar porque o bien son influyentes o son líderes de la comunidad y, por los problemas que les pueden acarrear.

La solución no es fácil, pues como los anteriores anotan: “Es posible colocar la responsabilidad de la exclusión de ciertos hogares “ricos” en la propia comunidad. Sin embargo, hemos visto que esto ha sido muy difícil desde la creación del programa.”²³⁸

En cuanto a las reglas de operación hay casos que no se respetan, como en la elaboración del padrón, como testimoniaron Rosa María Rubalcava y Sandra Murillo, al constatar que a un anciano terrateniente en buena situación económica, le ofrecieron incorporarlo al padrón, lo que él declinó: “Mejor dénselo a los de verdad necesitados”²³⁹. Es posible que este caso se repita en un número todavía sin investigar.

Hay casos de vocales como se anotó que llegan a la corrupción, También otros en los que las anteriores por no tener claramente definido su papel y no apegarse a las reglas de operación, obligan a las titulares a realizar tareas no contempladas institucionalmente. Con la amenaza de la no llegada de la beca escolar exigen el cumplimiento de las órdenes que dictan. Incluso las titulares entrevistadas ponen el acento en el mal carácter de algunas vocales²⁴⁰.

Es difícil solucionar esos problemas de gestión en una programa que involucra a millones de personas, es más habría que investigar como son los mecanismo formales y ocultos para que las titulares escojan a las vocales que es hasta donde llega el poder de elección de las beneficiadas; luego de una investigación que llegue a profundizar sobre este tema se pueden llegar a recomendaciones que modifique quizá las reglas de operación.

No hay mucha información sobre como se da el proceso de administración a nivel de aquellos funcionarios, en todos los niveles que son responsables de la planeación, ejecución, supervisión y evaluación oficial de Oportunidades. En cuanto a los trabajadores que tienen funciones de apoyo y asistencia a las familias beneficiadas, ya se anotó como los maestros se quejan de la falta de información y preparación para llevar a cabo las tareas que les competen en el programa. Sobre la falta de preparación en el caso de las enfermeras y las personas que son designadas como enlaces hay información de su trato con las familias beneficiadas. Los investigadores Agustín Escobar Latapí y Mercedes González de la Rocha fueron testigos de cómo una enfermera al ver a una titular poner una queja en el buzón de la Secretaría de Salud, del cual se habló anteriormente, lo abrió molesta, leyó la nota que justamente criticaba

²³⁸ Escobar-Latapí A, González-De la Rocha, “Evaluación cualitativa de mediano plazo del Programa Oportunidades en zonas rurales”, *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005, p, 70 y 71.

²³⁹ Rubalcava, R, Murillo, S, “El ingreso en los...”, *Op.cit*, p, 40

²⁴⁰ Espinosa, Guadalupe, “La participación en la actividad económica de las mujeres del Programa Oportunidades y su relación...”, *Op.cit*, p, 151

su labor, para enseguida regañar severamente a todas las titulares que en ese momento se encontraban en el lugar. “Algunas enfermeras y enlaces municipales consideran sinceramente que las beneficiarias reciben una dádiva del gobierno, que su obligación es obedecer y portarse bien, y que una queja es evidencia manifiesta de ingratitud”²⁴¹.

La opinión y crítica que se hace en esta tesis sobre la política social, no deja de reconocer que hay avances en el gobierno del presidente Vicente Fox en el combate a la pobreza, pero si se observan con detenimiento las cifras, son mínimos los alcances para la magnitud del problema. La mejor prueba de lo anterior es que la pobreza en el mejor de los casos, incluso en las cifras oficiales, solo se reduce en porcentajes no significativos. No hay que olvidar que miles de mexicanos siguen emigrando, con riesgo de su vida la mayoría de ellos, porque su país no les garantiza un nivel de vida que llene sus expectativas, y parte de ellos por la extrema pobreza en que se desarrolla su vida y la de sus familiares. Habría que hacer también más investigaciones para evaluar con mayor profundidad el impacto que tiene en la reducción de la pobreza, el envío de remesas que hacen los nacionales que se encuentran trabajando principalmente en el país vecino del norte.

Es innegable que se consiguen logros con los programas gubernamentales, y de que también hay consecuencias negativas, es preferible contar con ellos a no contar con nada. Como dice Lindblom, esas fallas permiten cambios incrementales que dan “una coherencia superior a la que se obtiene mediante un intento inútil por forzar a la mente humana más allá de sus limitaciones”²⁴².

En el caso particular del PSPU, además prevalecen en la mayoría de los casos criterios políticos pues se canalizan recursos a zonas, familias e individuos, que no precisamente caen en la categoría de pobreza extrema: no puede hablarse entonces de políticas públicas si no de políticas gubernamentales.

Los programas contra la pobreza muestran ineficacias, que reducen su eficacia. Además sigue habiendo una gran discrecionalidad en la utilización de los recursos, por lo menos el Programa para la Superación de la Pobreza Urbana lo demuestra. Si bien solo es un programa tales inferencias pueden hacerse extensivas a todos los demás. Si se hicieran evaluaciones como de las del Colegio de México a todos los programas de combate a la pobreza, quizá se confirmaría que tanto alcances como limitaciones.

No debe soslayarse en la evaluación de la eficacia y la eficiencia de los proyectos de Sedesol la lógica implícita en los conceptos costo-beneficio. Alejandro Medina Giopp, sobre el particular escribe:

La lógica se basa en un principio muy simple: compara los beneficios y los costos de un proyecto particular, y si los primeros exceden a los segundos, entrega un elemento de juicio inicial que indica aceptabilidad...Este método traduce todos los costos y beneficios en unidades monetarias, dando incluso valor a la vida humana a través por ejemplo de su ciclo productivo (remuneración esperada sobre la base de su capital humano). El impacto de un proyecto se traduce en beneficio global para

²⁴¹ Escobar-Latapí A, González-De la Rocha, “Evaluación cualitativa...”, Op.cit, p, 71

²⁴² Lindblom E. Charles. *Democracia y sistema de mercado*, FCE, CNCPyAP, UAH. México, 1999. p, 115

la sociedad en su conjunto. De esta manera es imposible diferenciar quien recibe los beneficios y quien afronta los costos, por lo que se cuestiona su justicia redistributiva o equidad²⁴³.

Por ello entendiendo el problema de la globalización, el papel del Estado y la administración pública en el problema de la pobreza extrema, no puede resultar sorprendente el que la conducción del país y el trato que se da a la marginación no cuente en México con planes integrales para la solución de las carencias que tiene la mayoría de la población mexicana.

En México no hay programas integrales que eliminen a fondo los efectos de la pobreza. Las medidas racionales, en los términos del sistema, que se toman, sólo buscan reducir los impactos corrosivos en aquellos que viven con necesidades básicas, parcial o totalmente insatisfechas.

El desempleo, se ha expuesto, es quizá el problema más importante para la población que vive en los niveles de pobreza extrema. Si se buscara por parte de los administradores incrementar el empleo permanente y elevar el ingreso, eso implicaría un cambio en la tendencia ocupacional y salarial que priva en México, donde cada vez son menos los que reciben remuneraciones por arriba del promedio para alcanzar, sin dificultad, satisfactores de vida en cantidad y calidad adecuada.

Por tales razones no pueden dejarse de calificar los programas que se aplican para tal fin como asistencialistas, paternalistas, clientelares y deshumanizantes. Es decir ninguno de ellos contiene una propuesta que plantee un programa de desarrollo integral, incluyente, autosustentable y respetuoso de la naturaleza. Ninguno de ellos propone la redistribución de la riqueza, la reducción de la creciente desigualdad y la creación de empleos permanentes —con relaciones laborales que castiguen la violación a las garantías de los trabajadores—, y con salarios que permitan la satisfacción de las necesidades objetivas y subjetivas de un nivel de vida acorde con los tiempos que se viven actualmente. Habría que agregar que los beneficiarios son concebidos como súbditos y no como ciudadanos y, que desde el punto de vista económico, los apoyos monetarios otorgados provocan que el Estado mercantilice la pobreza.

Los programas son asistencialistas porque, utilizando recursos públicos, se proporcionan apoyos que buscan solamente aliviar las carencias más notorias de la población en términos de salud, educación, alimentación y servicios como drenaje, agua potable, espacios deportivos, etcétera, sin que exista una visión integral para que los amparados puedan además de superar su situación de pobreza, contar con el tiempo libre que les permita realizar sus potencialidades genuinamente humanas de creación, solidaridad y respeto a la naturaleza. Los programas no garantizan la creación de trabajos permanentes con salarios que posibiliten un nivel de vida, en condiciones mínimas adecuadas. La solución sería generar programas de desarrollo para que aquellos que se encuentran en la pobreza y pobreza extrema, no tuvieran que se socorridos con ningún tipo de ayuda estatal.

²⁴³ Medina Giopp, Alejandro “Mitos y lecciones para enfrentar la pobreza en América Latina y el Caribe”, en *Revista Gestión y Estrategia*, Departamento de Administración, UAM, México, num., 22, julio-diciembre de 2002, p. 34-35

Se anotó que la política social del Estado es paternalista porque a los favorecidos se les trata como menores de edad sin ninguna posibilidad de intervenir activamente para modificar, en los programas de combate a la pobreza, las reglas institucionales en toma de decisiones, implementación, fiscalización de los recursos, evaluación, etcétera; su participación en tales tareas es prácticamente marginal. Desde luego que hay buzones de quejas para que los individuos puedan por escrito externar sus inconformidades, pero no hay institucionalmente un órgano regulador donde estén representados los beneficiados, para que con funcionarios e investigadores, se estudie y de solución a los problemas que se presenten en la implementación de los programas. La población que está amparada señala la existencia de autoritarismo entre los representantes del Estado en todos los niveles de la administración pública, con los consecuentes maltratos y regaños.

Se habla de políticas públicas implícita o explícitamente en el tratamiento de la pobreza, pero la administración al mantener jerarquizados los procesos de apoyo a los pobres, en realidad sigue teniendo un contenido centralizado, vertical y autoritario que no permite la participación como sujetos y no como objetos de los beneficiados.

Para Myriam Cardozo la solución que evite esos problemas es la creación de “un organismo autónomo que se encargue de realizar o coordinar los trabajos en la materia”²⁴⁴. De acuerdo plenamente con tal propuesta. Donde participe la población junto con los administradores y los científicos de políticas sociales en la toma de decisiones trascendentes tales como la definición de objetivos, planeación de las actividades, supervisión de la ejecución, control de los gastos, etcétera, de los proyectos y su realización: esa si sería una auténtica política pública. Ese organismo debe tener rango constitucional y gozar de autonomía.

Se ha escrito que los programas se aplican con objetivos no declarados pero implícitamente clientelares, en el cuerpo de trabajo de esta tesis hay referencias de como se destinan recursos mayoritariamente a Estados, municipios y comunidades donde las posiciones de gobierno están en manos de miembros del partido en el poder a nivel federal.

Con la globalización se agudiza una tendencia universal, los gobiernos tienen cada vez menos recursos para atender las necesidades de la población en pobreza y en pobreza extrema. “La necesidad que tienen los gobiernos de aplicar sus políticas en forma más barata o menos manifiestas ha incrementado la importancia del papel legítimo de los grupos de interés como agentes de la ejecución”²⁴⁵.

Mediante ese mecanismo se busca garantizar que la población beneficiada, hábilmente ideologizada, se reconozca como deudora de aquellas administraciones que les han otorgado los apoyos. Este aspecto es muy importante porque, como se demostró en los procesos electorales de 2006, parte de los beneficiados con recursos públicos, terminan formando un segmento de los votos cautivos del oficialismo.

En abundancia se trata por parte de la administración de proseguir con dos orientaciones: una en el plano objetivo y otra en el subjetivo. Con el primero se busca

²⁴⁴ Cardozo Brum, Myriam *Evaluación y participación en la política social mexicana* Mimeógrafo

²⁴⁵ Guy Peters, B. *La política de la...* Op.cit. p. 315

dar paliativos preventivos a aquellas poblaciones que real o potencialmente exijan o puedan exigir recursos públicos que atenúen sus condiciones; en el segundo, continuar con las campañas de publicidad y propaganda dirigidas sobre todo a los pobres, para que en el imaginario social consideren que el gobierno no sólo está preocupado con la pobreza, sino que realiza esfuerzos centrales para hacer de este país, una nación sin pobres. Se logra así que un sector de ellos vivan con la esperanza de recibir o seguir recibiendo, apoyos que alivien sus carencias.

La administración pública al mantener el control de la pobreza extrema, contribuye dentro de los parámetros del sistema a que esa población también sea parte de los procesos políticos que legitiman la estructura. Tal como se manejan los programas de combate a la pobreza, políticamente generan en las poblaciones en las que se aplican, expectativas que les obligan a defender a aquellos partidos y grupos que parcialmente les están resolviendo sus problemas, sea cual fuere su orientación ideológica.

Debido a ello la estructura gubernamental, en la selección de los grupos que atiende y que se encuentran en la pobreza, parte de consideraciones políticas y sociales, pues se destinan recursos a aquellas zonas y comunidades potencialmente conflictivas o que ya han mostrado, por las condiciones de miseria en que se encuentran, su inconformidad ante el gobernante²⁴⁶.

La deshumanización que trae consigo los programas se observa cuando las familias e individuos son reducidos a objetos —si bien en el papel se busca hacerlos sujetos capaces de aumentar su capital social para enfrentar por si mismos los retos de los nuevos tiempos—, a los que el Estado les brinda paliativos que amortigüen su inquietud por soluciones radicales, no se busca que sean sujetos capaces de labrar su propia historia modificando las causas de fondo que impiden su salida del círculo de la pobreza.

La administración de la pobreza implica que las instituciones encargadas de atender a las comunidades, grupos sociales e individuos, además de desradicalizar las demandas, provocan en lugar de la cohesión social el rompimiento o debilitamiento de los lazos de solidaridad. Lo cual va en contra —en un mundo donde avanza la inseguridad y la descomposición social como producto de una sociedad enferma que no tiene respuestas ni condiciones objetivas y subjetivas para alcanzar una vida genuinamente humana—, de la solidaridad. Como resultado, la división y las rivalidades no sólo en el seno de las comunidades sino incluso en el seno de las familias, es una realidad. Al dirigirse a valores tales como hacer del esfuerzo individual (aumentar el capital social del sujeto), la meta a alcanzar, consiguen las instituciones

²⁴⁶ La experiencia del autor de esta tesis en el Estado de Morelos concuerda con esa reflexión de Guy Peters, en el ya lejano año de 1965, el gobierno de aquella entidad, con el Programa de Fomento Agropecuario de Morelos, pretendió resolver la pobreza sobre todo en las comunidades más abandonadas y en situaciones de pobreza aguda — que además se consideraban herederas de las demandas de Emiliano Zapata y que se habían permanentemente inconformado con los gobernantes— dotando, previo sorteo, de una granja familiar a contadas familias. Curiosamente los favorecidos eran los líderes de esas poblaciones, recordamos El Higuero, estos consideraban que con tales apoyos la revolución del 17 empezaba a hacer justicia a la comunidad, sin percatarse de que tales medidas no eran generalizadas. En ese programa, lo interesante era que se pensaba, como hemos escrito antes, que el resto de las familias que no salían sorteadas, imitarían las construcciones que se les hacían a los escogidos así como se harían de ganado de alto registro, aves de corral, etcétera, cosa que no sucedió. Y efectivamente, los recursos en aquel entonces y ahora no alcanzan para más que apoyar a aquellos que son clientelamente seleccionados.

gubernamentales que el egoísmo se consolide en los seres humanos, haciendo a un lado otras formas de convivencia y armonía que no corresponde a las necesidades del sistema. De esta forma se busca separar la vida privada de la pública en aquellas comunidades en la pobreza cuyas fronteras no son tan nítidas como en casi todo el resto de la población.

Estudiando la forma y el contenido de los programas de combate a la pobreza, los afiliados a los programas y que son mayores de edad, no son considerados como ciudadanos, sino como súbditos, pues no tienen en la realidad ninguna posibilidad de tener una representación en igualdad de condiciones con los operadores oficiales de los programas y en los más altos niveles de los gobiernos federal, local y en menor medida municipal; por eso se concluye que los instrumentos de política social se elaboran autoritaria y por lo tanto verticalmente, en donde la noción de ciudadano libre para ejercer sus derechos sólo existe en el papel, a los súbditos les corresponde el papel de obedecer y mantener una actitud de agradecimiento hacia aquellos que les otorgan algunos beneficios.

Eso se evitaría si la administración pública atendiera a los ciudadanos, usuarios o clientes, poniéndose al servicio de ellos y compartiendo a fondo responsabilidades, como un fin y no como un medio para legitimar, mantener o profundizar el sistema.

El impacto de los proyectos de Sedesol traen consigo además de la mercantilización de los proyectos sociales, que la justicia redistributiva en la contabilización del costo-beneficio, no alcanzan un beneficio global sino parcial.

La administración pública en la política social gubernamental, que no política pública, mercantilizan la pobreza al canalizar crematísticamente hablando, recursos a familias e individuos para integrarlos al mercado. De suyo eso no tendría ningún inconveniente si los gastos en que incurren los así auxiliados fueran fruto de su papel como fuerza de trabajo que aporta, dentro del proceso productivo, su valorización a la economía. Mercantilizada la pobreza, contribuyen pasivamente aquellos que reciben ayuda, a un proceso de acumulación de capital que salvo como compradores, son ajenos a los beneficios que éste trae consigo, mas no así a sus efectos corrosivos. De este modo las relaciones de producción y distribución se profundizan aún en aquellos que todavía mantienen principalmente modos de producción que no implican la compra y venta de mercancías en general y de la fuerza de trabajo en particular y que en consecuencia no fortalecen los circuitos capitalistas.

La política realmente instrumentada durante el gobierno del presidente Vicente Fox, mostró la notoria desigualdad en el reparto de la riqueza y la existencia de un auténtico régimen de beneficios para un grupo minoritario de la población. Así lo evidenció el Auditor Superior de la Federación, al concluir recientemente que, en nuestro país, a algunos de los más grandes consorcios económicos se les regresan injustificadamente impuestos, mientras el grueso de contribuyentes cautivos, el sector de ingresos fijos que vive de la venta de su fuerza de trabajo, devengan salarios cada vez más disminuidos e inmersos en un régimen de explotación que violenta la legislación existente. De la injusticia imperante el Estado es indudablemente participe y cómplice.

CONCLUSIONES

En esta investigación se concluye que la pobreza es un problema público sobre el cual el Estado se siente obligado a elaborar y ejecutar planes y programas, destinando por supuesto recursos para aquellos sectores de la población que por diversos motivos se encuentran sobre todo en la pobreza extrema.

Las condiciones de vida de estos sectores demuestran carencias no sólo en educación, salud, vivienda, servicios públicos, tiempo de ocio, sino que incluso no tienen ingresos suficientes para la compra y preparación de bienes alimenticios que les garanticen una calidad de vida con un mínimo de satisfactores.

La pobreza es una situación determinada por las condiciones estructurales de la sociedad; pero ello no es suficiente para explicar porque como en todas las épocas hay grupos e individuos, que sólo con su propio esfuerzo logran salir de su condición de parias a pesar de las condiciones adversas en que se encuentran.

Desde un punto de vista se puede decir que la pobreza es un problema público que tiene su origen en la vida privada; en la pobreza están las condiciones de desigualdad y explotación que privan en la sociedad.

Investigar cómo y cuáles son las actitudes y acciones de aquellos que se encuentran en la pobreza y que desean salir de ella, pero no pueden; así como de los esfuerzos de otros que tienen resultados positivos; y, más aún, por último de aquellos que no muestran ningún interés en abandonar su condición de pobres, es una tarea que habría que realizar en el futuro.

Con los programas que se establecen para combatir la miseria, al no tocar la esencia de la estructura, aunado a relaciones dominación, los gobernantes pretenden solamente mantener y preservar el sistema. Los gobernados, en su mayoría no tiene canales para incidir en la política económica y social —dentro de las cuales se encuentran los programas de combate a la pobreza—, lo que trae como consecuencia, en la aplicación de los programas, que haya ineficacias e ineficiencias, pues los directamente afectados no intervienen en forma decisiva en casi todas las fases de implementación, por lo que no pueden incidir para corregir los errores en que incurre la administración.

En México, en el combate a la pobreza a partir de los 80, los apoyos y subsidios que antes de destinaban principalmente a los trabajadores con empleo formal ya sea en el sector público o en el privado, son disminuidos y algunos francamente los elimina el aparato gubernamental.

El Programa de Empleo Temporal, dedicado a dar ocupación a los habitantes del medio rural, el Programa para la Atención a Jornaleros Agrícolas, que da apoyos para la vivienda, introducción del agua potable, salud, empleo y capacitación

productiva, no son una alternativa real para la creación de empleos permanentes y con un nivel de remuneración, prestaciones, etcétera, adecuado.

Ante los problemas generados por la pobreza, la administración pública solo ofrece empleos mayoritariamente temporales u orienta al autoempleo, por ello miles de mexicanos de todas las edades, en etapa productiva, y con diversos grados de calificación, vean su futuro fuera de nuestras fronteras lo que incluso les lleva a algunos arriesgar su vida con tal de alcanzar niveles de vida que su propio país no les ofrece. Los proyectos de la administración no logran arraigar a la población por los escasos beneficios que brindan.

La mayoría de los actuales programas para la atención a la pobreza se ubican formalmente como políticas públicas focalizadas en las que, sin embargo, la participación de la población es acotada por los funcionarios públicos encargados de esas tareas; los beneficiados participan en la toma de decisiones sólo en la medida que los programas lo permitan, se oponen a que tengan una participación que les deje en sus manos el control de los proyectos; ello es riesgoso para el sistema pues permitiría que la población se diera cuenta, por una parte, que una proporción de los recursos que se destinan a los procesos públicos administrativos se desperdician, y, por otra, encontraría que hay un manejo clientelar y partidista en la aplicación de los programas. También subyace implícita y no manifiesta la intención, en general, de los funcionarios públicos de dividir a la comunidad y a las familias.

La administración de la pobreza es el resultado de límites estructurales los cuales deben tenerse en consideración para situar la eficacia de las políticas públicas. Esos límites son resultado de la extrema desigualdad de las personas y grupos — la cual a su vez tiene como origen las relaciones de dominación política, económica, social, etcétera—, y, por lo tanto, los programas gubernamentales además de ser poco efectivos en el combate no buscan eliminar las causas.

México no puede ser ajeno a la tendencia mundial sobre la administración de la pobreza. Su política social para disminuir los efectos de la pobreza consiste en someter a la disciplina institucional, los recursos, leyes y programas que utiliza, para aminorar los impactos más visibles. El combate a la pobreza es más administrativo que económico y político, estrategia que se utiliza en cada sexenio, por ello los objetivos de las políticas, no van a pretender la reducción estructural de la misma pobreza. Esto explica por que tanto los políticos como los administradores del Estado, únicamente “alivian” los efectos perniciosos de la pobreza pero no la eliminan.

En las últimas décadas, el combate a la pobreza es más asistencialista y deja de lado programas que permitan, con apoyo gubernamental, la creación o apoyo a iniciativas que buscan fortalecer el tejido social para que sean los propios afectados los que desarrollen la potencialidad de esfuerzos sociales conjuntos. Ello implica que hay en los administradores de la pobreza una óptica restringida

que confía solamente en el apoyo monetario y administrativo para atacar las desigualdades sociales y económicas.

Sin embargo éste método ha tocado fondo, pues en el presente, hay en el país aún en cifras oficiales 40 millones de pobres, cantidad que no disminuye y que para investigadores universitarios más bien ha aumentado a partir de las políticas económicas neoliberales y que indican que son ya cerca de los 60 millones de mexicanos que viven con carencias de algún tipo que los sitúa en la categoría de pobres; eso indica la insuficiente efectividad de las acciones de gobierno para contrarrestar los efectos indeseados de la pobreza. La administración de la pobreza en el caso de México, se relaciona de manera directa con políticas restrictivas y estabilizadoras que confían más en el mercado y no en la acción del Estado para aminorar el impacto negativo de la desigualdad.

BIBLIOGRAFIA

PREÁMBULO

- Aristóteles, *La política*, Austral, Argentina, 1958.
- “BID: mayor crecimiento económico en América Latina no redujo la pobreza” en *La Jornada*, 10/04/05.
- Burns, Bradford, *La pobreza del progreso*, Siglo XXI, México, 1990.
- Cipolla, Carlo M., *Historia económica de la población mundial*, Grijalbo, México, 1990.
- Engels, Federico, *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, Fondo de Cultura Popular, México, 1974.
- Halperin, Tulio, *Historia contemporánea de América Latina*, Alianza Editorial, España, 1977.
- Harrington, Michael, *La cultura de la pobreza en los EU*, FCE, México, 1963.
- Herskovits, Melville, *Antropología económica*, FCE, México, 1954.
- Himmelfarb, Gertrude, *La idea de pobreza. Inglaterra a principios de la era industrial*, FCE, México, 1988.
- Huberman, Leo, *Los bienes terrenales del hombre*, Fondo de Cultura Popular, México, 1977.
- Marx, Karl, *El capital (T. I.)*, Cartago, Buenos Aires, 1973.
— *Fundamentos de la crítica de la economía política*, Instituto del Libro, La Habana, 1970.
- Platón, *La República*, UNAM, México, 1987.
- Rosen, George, *De la policía médica a la medicina social*, Siglo XXI, México, 1985.
- Salcido Torres, Gerardo, *Revolucionando la desigualdad. Capital Social: nuevas identidades y actores en América Latina. Un estudio de caso sobre las políticas alimentarias*, mimeógrafo, s/f.
- Villarespe, Verónica, *Pobreza, teoría e historia*, IIE - UNAM - Juan Pablos, México, 2002.
- Von Justi, Juan Enrique, *Ciencia del Estado*, INAP, México, 1996.

CAPÍTULO I.

- Banco Mundial. “La medición de la pobreza” en *Comercio Exterior*, abril de 1992, vol. 42, núm. 4.
- Boltvinik, Julio, “La evolución de la pobreza en México entre 1984 y 1992 según CEPAL-INEGI” en *Sociológica*, UAM, 1995, año 10, núm. 29.
- CEPAL, *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Chile, 1992.
- CEPAL-PNUD, “Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de la línea de pobreza” en *Comercio Exterior*, abril de 1992, vol. 42, núm. 4.
- Contreras, Enrique, *Reflexiones en torno a los retos que enfrentan actualmente los Estados de bienestar en el mundo*, en “Acta Sociológica, La política social”, UNAM, núm., 28-29, enero-agosto, 2000
- Cuéllar, Oscar, “Perspectivas de la pobreza. Entrevista con Julio Boltvinik, Fernando Cortés y Rosa María Rubalcava” en *Sociológica*, UAM-A, 1995, año 10, núm. 29.

- Cuellar, Oscar, "Perspectivas en el Estudio de la Pobreza" en *Sociológica*, UAM-A, 1995, año 10, núm. 29.
- Díaz Cayeros, Alberto, "Vialidad política de la focalización de las políticas sociales: una perspectiva comparada" en Cordera, Rolando y Alicia Ziccardi (coordinadores), *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.
- *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, Madrid, 1925.
- Dieterlen, Paulette, *La pobreza: un estudio filosófico*, FCE, UNAM, México, 2003
- Fuentes, Mario Luis, *La asistencia social en México. Historia y perspectivas*, Paideia, México, 1999.
- García Guzmán, Brígida, "Dinámica familiar, pobreza y calidad de vida: una perspectiva mexicana y latinoamericana" en Beatriz Schmukler (coordinadora), *Familias y relaciones de género en transformación*, The Population Council - Edamex, México, 1998.
- Guevara Sanginés, Alejandro, *Pobreza y medio ambiente en México*, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Instituto Nacional de Ecología, Universidad Iberoamericana, México, 2005
- Hernández Laos, Enrique, "La pobreza en México" en *Comercio Exterior*, abril de 1992, vol. 42, núm. 4.
- Himmelfarb, Gertrude, *La idea de pobreza. Inglaterra a principios de la era industrial*, FCE, México, 1988.
- Keynes M. John *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, FCE, México, 1971
- Kliksberg, Bernardo, "Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza" en *Comercio Exterior*, mayo de 1992, vol. 42, núm. 5.
- Leal, Juan Felipe, *México: estado, burocracia y sindicatos*, El Caballito, México, 1976.
- Lerner, Bertha, *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*, Miguel Angel Porrúa, México, 1996.
- Malloy, James, "Statecraft, social policy, and governance in Latin America" en *Working Paper Series*, The Helen Kellogg Institute, febrero de 1991, núm. 151.
- Medina Giopp, Alejandro, "Mitos y lecciones para enfrentar la pobreza en América Latina y el Caribe", *Gestión y Estrategia*, Depto. de Administración, UAM, México, núm., 22, julio-diciembre de 2002
- Rawls, John, *Teoría de la Justicia*, FCE, México, 2003
- Reich, B, Robert, *El trabajo de las naciones hacia el capitalismo del siglo XXI*, Javier Vergara, Editor, Bs. As., Argentina, 1993
- Rose, Richard, *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública - FCE, México, 1998.
- Sen, Amartya, "Sobre conceptos y medidas de pobreza", en *Comercio Exterior*, abril de 1992, vol. 42, núm. 4.
—*Bienestar, Justicia y Mercado*, Paidós, Ibérica, España, 1998.
—"¿Cómo importa la cultura en el desarrollo?", en *Letras Libres*, noviembre 2004. <https://www.letraslibres.com./interna.php?num=71&sec=3&art=9972.22/08/05>.
- Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, FCE, México, 1992
- Torres Salcido, Gerardo, "Pobreza rural. Exclusión y superación de políticas y actores sociales" en *Sociológica*, UAM-A, 1995, año 10, núm. 29.

- Ziccardi, Alicia, "Pobreza, territorio y políticas sociales" en *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, octubre - diciembre de 1999, año LXI, núm. 4,

CAPÍTULO II.

- Aguilar Monteverde, Alonso et al. "*Crisis-globalización-alternativas*", Nuestro Tiempo, México, 1996.
- Aguilar Villanueva, Luis F., *Antología de políticas públicas (Tomo I)*, Miguel Angel Porrúa, México, 1992.
- Andersen, Arthur, *La privatización como alternativa*, Limusa, México, 1997.
- Aristóteles, *La política*, Espasa Calpe, México, 1958.
- Baran, Paul et. al., *Capital monopolista de Estado (Colección 70)*, Grijalbo, México, 1970.
- Baran, Paul y Paul Sweezy, *El capital monopolista*, Siglo XXI, México, 1969.
- Barzelay, Michael, *Atravesando la burocracia: Una nueva perspectiva de la administración pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y FCE, México, 1998.
- Becerril, Isabel, "Las reformas estructurales no son un capricho: sector privado", *El Financiero*, 9/01/04.
- Bendick, Marc Jr. "Privatización de los servicios de bienestar social: una idea que hay que tomar en serio" en Kamerman, Sheila B. y Alfred J. Kahn (compiladores) *La privatización y el Estado benefactor*, FCE, México, 1993.
- Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, FCE, México, 1994.
—*La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, FCE, México, 1999.
- Bobbio, Norberto y Michelangelo Bovero, *Origen y fundamentos del poder político*, Grijalbo, México, 1985.
- Boccara, Paul, et.al., *Capital monopolista de Estado*, Colección 70, Grijalbo, México, 1970.
- Bozeman, Barry (coordinador), *La gestión pública: su situación actual*, FCE Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública – Universidad Autónoma de Tlaxcala, México, 1998.
- Cabrero Mendoza, Enrique, "Estudio introductorio" en Barry Bozeman, *La gestión pública, su situación actual*, FCE, México, 1998.
- Calderón Ortiz, Gilberto, "Las empresas públicas en el sexenio de Miguel de la Madrid" Reporte de investigación, UAM-A, 1998.
—*Estado, gobernabilidad y administración pública*, Gernika, México, 2002.
- Camou, Antonio, "La múltiple (in)governabilidad: elementos para un análisis conceptual" en *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, octubre-diciembre de 2000, núm. 4.
- Canals, Jordi, *La nueva economía global*, Deusto, España, 1993.
- Carrasco Araizaga, Jorge, *Los conservadores tras la reivindicación*, Proceso, no. 1574, 31 de diciembre de 2006
- Carrillo Castro, Alejandro, *Las empresas públicas en México*, INAP, México, 1976.
- Castañeda, Roberto, "Los límites del capitalismo en México" en *Revista Trimestral ERA*, México, abril-junio, 1976.
- Cerroni, Umberto, *Lessico gramsciano*, Editori Riuniti, Roma, 1978.
- Cordera, Rolando "Las políticas sociales de México en los años noventa" en Casas, Rosalba et. al., *Mercado y equidad*, UNAM – FLACSO – Plaza y Valdés, México, 1998.

- Crozier, Michel, *Cómo reformar al Estado*, México, FCE, 1995.
—*Estado modesto, Estado moderno*, FCE, 1992.
- Chesterton, Gilbert K, *El hombre que fue jueves*, Losada, México, 1998.
- *Economía y administración*, 3er. Trimestre (número especial en homenaje a M. Kalecki.), No. 16, 1970, Chile.
- Dahl, Robert, *Los dilemas del pluralismo democrático: Autonomía versus Control*, Alianza - CONACULTA, México, 1991.
- Dávalos, Renato, “Sube hasta en 360% el número de mandos superiores este sexenio” *La Jornada*, 19/12/03.
- Dror, Yehezkel, *Enfrentando el futuro*, FCE, 1993.
- Drucker, Peter, *Su visión sobre: la administración. La organización basada en la información. La economía. La sociedad*, Norma, Colombia, 1996.
- Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, España, 1970.
- *Economía y Administración*. Número especial en homenaje a M. Kalecki, director José Valenzuela, núm., 16, 1970, Chile.
- El Financiero “Duplicaron los anuncios de despidos en EU durante octubre; en duda, la recuperación del mercado laboral” 5/10/03.
—“El buen desempeño de la economía estadounidense, apoyado en el consumo y la inversión privada” 5/10/03.
—“Descienden las solicitudes por desempleo en EU al mínimo de 34 meses” 7/10/03.
—“Recortará el gobierno 50 mil plazas; vamos por más: Fox”, 9/01/04
—“Alfonso Prat, al Banco Central de Argentina”, 10/12/03.
- Fernandez-Vega, Carlos, “México S.A.” en *La Jornada*, 5/12/03.
- Heady, Ferrel, *Administración pública: una perspectiva comparada*, FCE, México, 2000, p. 35.
- Flores Olea, Víctor y Abelardo Mariña Flores, *Crítica de la globalidad*, FCE, México, 1999.
- Friedland, Roger y Robert R. Alford, “Introduciendo de nuevo a la sociedad: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales”, en Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio (compiladores) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, México, 2001.
- Galván Ochoa, Enrique, “Dinero”, *La Jornada*, 19/12/03.
- García Ramírez, Sergio, Alejandro Carrillo Castro, *Las empresas públicas en México*, Miguel Angel Porrúa, México, 1983.
- Gerth, H. y Wright Mills, *Carácter y estructura social*, Paidós, Argentina, 1971.
- Gladden, E. N., *Una historia de la administración pública: Desde los primeros tiempos hasta el siglo XI*, FCE, México, 1989.
- González Amador, Roberto “Incremento de 64 mil mdd en el gasto militar mundial desde el 11-9: FMI” en *La Jornada*, 09/01/04.
- Guy Peters, B, *La política de la burocracia*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, FCE, México, 1999.
- Habermas, Jürgen, *Más allá del Estado nacional*, FCE, México, 2000.
- Harmon, Michael y Richard T. Mayer, *Teoría de la organización para la administración pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y FCE, México, 1999.
- Lasswell, Harold D, “La orientación hacia las políticas”, en *Antología de Políticas Públicas*. T.I., Luis F. Aguilar (compilador), Miguel Angel Porrúa, México, 1992.

- Heady, Ferrel, *Administración pública: una perspectiva comparada*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y FCE, México, 2000.
- Huaylupo Alcázar, Juan Alberto “Las políticas públicas en un contexto de privatización de la práctica social del Estado” en *Revista Mexicana de Sociología*, octubre-diciembre de 2000, UNAM, año LXI, núm. 4.
- Inostroza Fernández, Luis Alberto, *Las empresas públicas en América Latina y el Caribe*, Tesis Doctoral, Facultad de Economía, UNAM, 1994.
- Jepperson, Ronald L. y John W. Meyer, “El orden público y la construcción de organizaciones formales” en Powell, Walter y Paul J. Dimaggio (compiladores), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE – Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM, México, 2001.
- Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, Editorial Nacional, México, 1973.
- Keynes, John M., *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, FCE, México, 1977.
- Kliksberg, Bernardo, *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, INAP-FCE, México, 1994.
- La Jornada, “Avanza Wall Street en la Casa Blanca” 13/12/02.
—“Exdirector del Bank Boston al Banco Central de Brasil, 13/12/03
- Lange, Oscar, *Economía política*, FCE, México, 1974.
- Laclau, Ernest, “Teorías marxistas del Estado: debates y perspectivas” en Lechner, Norbert (editor), *Estado y política en América Latina*, Siglo XXI, México, 1981.
- León y Ramírez, Carlos, *La construcción de espacios públicos en la democracia*, IEEM y UAEM. México, 2004.
- Lerner, Bertha y Rosalba Casas, *Políticas Sociales de México en los 90*, Plaza y Valdés - FLACSO - UNAM, México, 1998.
- Lindblom, Charles E., *Democracia y sistema de mercado*, FCE - CNCPyAP – UAH, México, 1999.
- López Obrador, Andrés Manuel, *FOBAPROA: expediente abierto*, Grijalbo, México, 1999.
- Malloy, James M, “Statecraft, social policy, and governance in America Latina”, en *Working Paper Series*, The Helen Kellogg Institute, USA, february 1991, num., 151.
- Malraux, André, *La condición humana*, Millenium, Madrid, 1999.
- Mancur, Olson, *La lógica de la acción colectiva*, Limusa, México, 1992.
- Marx, Karl, *Fundamentos de la crítica de la economía política*, Instituto del Libro, La Habana, 1970.
—*El capital*, T. I, Cartago, Argentina, 1973.
- Mattick, Paul, *Marx y Keynes: los límites de la economía mixta*, Era, México, 1975.
- Mayer, J. P., *Trayectoria del pensamiento político*, FCE, México, 1966.
- Méndez, Enrique, Roberto Garduño, “6 mil millones para comida y asesores, pide el gobierno”, *La Jornada*, 17/12/03.
- Miliband, Ralph, *El Estado en la sociedad capitalista*, Siglo XXI, México, 1974.
- Montesquieu, Carlos Luis, *Del espíritu de las leyes*, Porrúa, México, 2000.
- Naciones Unidas, “Globalization and economic governance” (reporte preparado por el Secretariado) en <http://www.un.org/esa/governance/experts/docs/globalgov>, 23/03/2000.
- O’Connor, James, *Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana*, Periferia, Argentina, 1974.

- Olson, Mancur, *La lógica de la acción colectiva*, Limusa, México, 1992.
- Parsons, Talcott, *La sociedad*, Trillas, México, 1974.
- Petras, James F. Et. al., *Política de poder en América Latina*, Pleamar, Argentina, 1974.
- Powell, Walter W. Y Paul J. Dimaggio (compiladores) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE. México, 2001.
- “Recortará el gobierno 50 mil plazas; vamos por más: Fox” en *El Financiero*, 09/01/04.
- Reich, Robert, “En el siglo XXI el poder económico no tendrá patria: Robert B. Reich” en *El Universal Gráfico*, 7/10/93.
—*El trabajo de las naciones hacia el capitalismo del siglo XXI*, Javier Vergara Editor, Bs. As., Argentina, 1993.
- Ricardo, David, *II Notas a los principios de Economía Política de Malthus*, FCE, México, 1958.
- Rodil Urrego, Florencio, “Globalización: ¿quién gana y quién pierde”, en *Denarius*, Departamento de Economía, UAM, Iztapalapa, México, núm.,6, agosto de 2002.
- Rose, Peter, *El gran gobierno*, INAP-FCE, México, 1998.
- Ruiz Dueñas, Jorge, *Empresa Pública. Elementos para el examen comparado*, FCE y SEMIP, México, 1988.
- Ruíz Massieu, José Francisco, *La empresa pública: un estudio de derechos sobre México*, INAP, México, 1980.
- Reich, Robert, *El trabajo de las naciones hacia el capitalismo del siglo XXI*, Javier Vergara, Buenos Aires, 1993.
—“En el siglo XXI el poder económico no tendrá patria: Robert B. Reich” en *El Universal Gráfico*, 7/10/93.
- Rodil Urego, Florencio, “Globalización: ¿quién gana y quién pierde”, en *Denarius*, Departamento de Economía, UAM, Iztapalapa, México, num., 6, agosto de 2002.
- Sánchez González, José Juan, *Administración pública y reforma del Estado en México*, INAP, México, 1998.
- Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México, 2000.
- Sen, Amartya, “¿Cómo importa la cultura en el desarrollo?”, en *Letras Libres*, noviembre 2004.
<https://www.letraslibres.com/interna.php?num=71&sec=3&art=9972>. 22/08/05
- Skidelsky, Robert, *El mundo después del comunismo*, Gernika, México, 1999.
- Smelser, Neil J., *Teoría del comportamiento colectivo*, FCE, México, 1995.
- Smith, Adam, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, FCE, México, 1997.
- Soros, George, *La crisis del capitalismo global*, Plaza y Janés, México, 1999.
- Sottoli, Susana, “La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia” en *Revista Mexicana de Sociología*, octubre-diciembre de 2000, UNAM, año LXII, núm. 4.
- Uvalle Berrones, Ricardo, *El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la administración pública*, FCE, México, 1984.
- Venegas, Juan Manuel, Fabiola Martínez y Carolina Gómez “Anuncia Fox la eliminación de 50 mil plazas de burócratas para este año” en *La Jornada*, 09/01/04.
- Villanueva, René, *Liberalismo social y reforma del Estado*, FCE, Nafin, México, 1993.

- Villarreal, René, *Liberalismo social y reforma del Estado*, FCE – Nafin, México, 1993.
- Yehezkel Dror, *Enfrentando el futuro*, FCE, México, 1993.
- Weber, Max, *Economía y sociedad (tomo II)*, FCE, México, 1964.

CAPÍTULO III

- Aguirre Beltrán, Gonzalo, *El proceso de aculturación*, UNAM, México, 1957.
- Alperovich, M. S., “El número de habitantes de México en el periodo colonial” en *Ensayos de Historia de México*, Cultura Popular, México, 1977.
- Aspe Armella, Pedro, *El camino de la transformación económica*, FCE, México, 1993.
- Baker, Stephen, “CSG, vendió las empresas a sus amigos”, *Proceso*, México, núm., 673, 25/09/89.
- Bartra, Roger, *El modo de producción asiático*, Era, México, 1975.
- Basurto, Jorge, *En el régimen de Echeverría: rebelión e independencia*, UNAM - Siglo XXI, México, 1983.
- Boccara, Paul, et.al., *Capital monopolista de Estado*, Colección 70, Grijalbo, México, 1970.
- Bolvitnik, Julio, “El Progreso: un prototipo neoliberal” en *Nueva Izquierda*, Junio de 2000, año 1, núm. 4, México.
—“La evolución de la pobreza en México entre 1984 y 1992, según CEPAL-INEGI” en *Sociológica*, UAM, año 10, núm. 29, p. 35.
- Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI, México, 2001.
- Cabrero, Enrique “Claroscuros” en *Gestión y Política Pública*, CIDE, vol. VI, núm. 2, 1997, México.
- Calderón Ortiz, Gilberto, “Privatización de la banca en México” en *Gestión y Estrategia*, Julio – Diciembre de 1991, UAM-A.
- Calloni, Stella, “Miles de bonaerenses repudian el asesinato de dos jóvenes desocupados” en *La Jornada*, 28/06/02, p. 20.
- Cárdenas, Lourdes, “Ingresos arriba de...” *La Jornada*, 30/07/91.
- Cardozo Brum, *La evaluación de políticas y programas de desarrollo social en México*, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, México, 2006
- Clavijero, Francisco Javier, *Historia Antigua de México*, Porrúa, México, 1964.
- Contreras Salcedo, Jaime, “Avanzamos al ritmo que fija la sociedad” en *Excelsior*, 02/06/1990.
- Cordera, Rolando, Carlos Tello, *México la disputa por la nación*, Siglo XXI, México, 1981.
- Cortés, Fernando, “Prefacio” en Gallardo Gómez, Luis Rigoberto y Joaquín Osorio Goicoechea (coordinadores) *Los rostros de la pobreza: el debate*, Limusa - Universidad Iberoamericana, México, 2001.
- Crozier, Michel, *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*, FCE, México, 1995.
- Cueva, Agustín, *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, Siglo XXI, México, 1983.
- Chávez, Elías, “Exultación en la tribuna, frente a la indignación empresarial y duda de priístas” en *Proceso*, año 6, núm. 305, 1982, México.
- Chesnaux, Jean, *El modo de producción asiático*, Grijalbo, México, 1969 .
- De Gortari, Hira, Alicia Ziccardi et. al., “Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico, 1867-1994” en *Las políticas sociales de*

- México en los años noventa, UNAM – FLACSO - Plaza y Valdéz, México, 1998.
- De la Madrid, Miguel, “La participación de la Empresa Pública en el Proceso de Desarrollo Económico y Social del País. Plan Global de Desarrollo” en *La Empresa Pública en México, factor de Desarrollo Económico y Social del País*, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1981.
 - De la Peña, Sergio, *La formación del capitalismo en México*, Siglo XXI, México, 1976.
 - Historia del capitalismo en México*, Era, México, 1976.
 - El antidesarrollo de América Latina*, Siglo XXI, México, 1981
 - Trabajadores y Sociedad en el Siglo XX*, Siglo XXI, México, 1984.
 - Duhau, Emilio y Martha Schteingart, “Nuevas orientaciones en las políticas sociales para los pobres en México y Colombia” en Martha Schteingart (coordinadora) *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, Miguel Angel Porrúa, México, 1999.
 - El Financiero, “Arrecian las protestas en Perú. El Congreso propone postergar la privatización eléctrica” en 19/06/02.
 - Proceso, “El presidente necesita tiempo”, 4/12/76, año 1, núm. 4, México
 - Esquivel Hernández, María Teresa y María Cristina Sánchez Mejorada, “Condiciones de vida y política social para la población de la tercera edad” en *Sociológica*, UAM, septiembre – diciembre de 1995, año 10, núm. 29.
 - Felder, Ruth, *La privatización de ferrocarriles argentinos; algunas reflexiones sobre la capacidad regulatoria del Estado*, Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires, 1996.
 - Fioravanti, Eduardo, *El concepto de modo de producción*, Península, Barcelona, 1974.
 - Fuentes, Mario Luis, *La asistencia social en México*, Paideia, México, 1999.
 - Fuji Gambero, Gerardo, “Ajuste estructural y distribución del ingreso en México” en *Sociológica*, UAM, Septiembre - Diciembre de 1995, año 10, núm. 29, p. 49.
 - Furtado, Celso, *La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana*, Siglo XXI, México, 1974.
 - García Aguilar, María del Carmen y Daniel Villafuerte Solís, “Entre la pobreza estructural y la pobreza gestada por el neoliberalismo” en Castillo Palma, Jaime, Patino Tovar, Elsa y Sergio Zermeño (coordinadores), *Pobreza y organizaciones de la sociedad civil*, UAP – CONACYT, México, 2001.
 - Gendrau, Mónica, “Tres dimensiones en la geografía de la pobreza” en Luis Rigoberto Gallardo Gómez y Joaquín Osorio Goicoechea (coordinadores), *Los rostros de la pobreza: el debate (T. II)*, Limusa - Universidad Iberoamericana, México, 2001.
 - González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, Era, México, 1974.
 - González Gómez, Marco Antonio, *La política económica neoliberal en México (1982-2000)*, Quinto Sol, México, s/f.
 - Gordon, Sara, “Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México” en Martha Schteingart (coordinadora) *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, Miguel Angel Porrúa, México, 1999.
 - “Nuevas desigualdades y política social” en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi (coordinadores), *Las políticas sociales de México al fin del milenio*, UNAM - Miguel Angel Porrúa, México, 2000.

- Halperin Donghi, Tulio, *Historia contemporánea de América Latina*, Alianza Editorial, España, 1977.
- Hansen, Roger D., *La política del desarrollo mexicano*, Siglo XXI, México, 1974.
- Huerta, Arturo y José C. Valenzuela, "Economía política de la transición capitalista/ México en los ochenta" en Alcocer, Jorge (compilador) *México, presente y futuro*, Cultura Popular, México, 1985.
- Ianni, Octavio, *Imperialismo y cultura de la violencia en América Latina*, Siglo XXI, México, 1970.
- Ibarra Muñoz, David, *¿Transición o crisis?*, Aguilar, México, 1996.
- Jiménez Torres, Miguel, "Globalización, ¿desarrollo sin...cero?" en *Gestión y Estrategia*, UAM, enero - junio de 1996, núm. 9.
- Jusidman, Clara, *La política social en el México postrevolucionario. Siete hipótesis para investigación*, mimeo, s/p.
- Kay, Cristobal, "El sistema señorial europeo y la hacienda latinoamericana", en *Historia y Sociedad*, 2ª. Época, núm., 1, México, 1974.
- La Jornada, "Aspe: se recaudarán", 22/06/91.
- Laurell, Asa Cristina, "La política social del neoliberalismo mexicano" en *Ciudades*, núm. 26, México.
- Magallón Diez, María Teresa, *La utopía de la planificación económica en un entorno neoliberal y de globalización*, Tesina, Departamento de Administración UAM-A, México, 1997.
- Mendoza, Aida, "La historia de Lalo", en *Contralínea*, Año 1, núm.,3, Junio 2002.
- Menjivar Larín, Rafael, "Política social y pobreza en Costa Rica", en *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, coordinadora Martha Scheintegart, Miguel Angel Porrúa, México, 1999.
- Muñoz Patraca, Víctor Manuel, "En busca de mayor justicia social: la descentralización de los servicios de salud y educación en México" en *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, 1999, núm. 44, p. 7.
- Noriega Ureña, Fernando, *Teoría del desempleo, la distribución y la pobreza*, Ariel, México, 1994.
- Núñez, Héctor, et. al., *Cien días de gobierno zedillista*, PAC, México, 1995.
- Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado del bienestar*, CONACULTA-Alianza Editorial, México, 1990.
- Ortega Pizarro, Fernando "El gobierno se deshace de todo lo que queda y desnacionaliza al país" en *Proceso*, 25/09/1989, núm. 673.
- Ortiz Wadgyamar, Arturo et. al. *Cambios urgentes de la política económica*, PAC, México, 2000.
- Pardo, María del Carmen, "El diseño administrativo de los programas de emergencia", en Martha Scheintegart, (coordinadora) *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, Miguel Angel Porrúa, México, 1999.
- PNUD, "Magnitud de la pobreza en América Latina", en *Comercio Exterior*, abril de 1992, vol. 42, núm. 4
- Puiggrós, Rodolfo, *De la colonia a la revolución*, Leviatán, Argentina, 1957.
- Reyna, José Luis y Raúl Trejo Delarbre, *De Adolfo Ruiz Cortines a Adolfo López Mateos (1952-1964)*, Siglo XXI-UNAM, México, 1981.
- Rivera Castro, José, *En la presidencia de Plutarco Elías Calles (1924-1928)*, Siglo XXI, México, 1983.
- Romo, Guillén, *El sexenio de crecimiento cero*, Era, México, 1994.
- Ruiz Massieu, José Francisco, *La empresa pública. Un Estudio de derecho sobre México*, INAP, México, 1980.

- Ruiz Velázquez, Norma, *La política social en México hacia el fin de siglo*, INAP, México, 2000.
- Saldívar, Américo, *Ideología y política del estado mexicano, 1970-1976*, Siglo XXI, México, 1981.
- Scott, John, "Descentralización, focalización y pobreza en México" en Cordera, Rolando y Alicia Ziccardi (coordinadores), *Las políticas sociales de México al fin del milenio*, UNAM - Miguel Angel Porrúa, México, 2000, p. 485.
- Secretaría de Hacienda y C.P. *Deuda externa pública mexicana*, FCE y SHCP, México, 1993.
- Semo, Enrique, *Historia del capitalismo en México*, Era, México, 1981.
- Sempat Assadourian, Carlos, "Modos de producción en América Latina", en *Cuadernos de Pasado y Presente*, Argentina, 1974.
- Silva Arciniega, Rosario, *Dimensiones psicosociales de la pobreza: percepción de una realidad recuperada*, Escuela de Trabajo Social – UNAM, México, 2000.
- Skidelsky, Robert, *El mundo después del comunismo*, Gernika, México, 1999 .
- Sottoli, Susana, "La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia" en *Revista Mexicana de Sociología*, octubre - diciembre de 2000, UNAM, año LXII, núm. 4.
- Sousa Hernández, Margarita, *El papel de Diconsa en el abasto y la alimentación de la niñez indígena en México*, Tesis, Escuela Nacional de Trabajo Social, UNAM, 1992.
- Spinetto, Juan Pablo, "Desempleo y pobreza récord en Argentina" en *El Financiero* 1º de agosto de 2002.
- SS e IMSS, *Manual de Operación del Componente de Salud de Progresá*, México, 1997.
- Tavares Soares, Laura, "Política social y pobreza. Brasil en el contexto latinoamericano" en Martha Schteingart (coordinadora), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, Miguel Angel Porrúa, México, 1999.
- Tello, Carlos, *La política económica en México*, Siglo XXI, México, 1980.
- Tepichin, Ana María, "Genealogía teórica de los estudios sobre la pobreza" en Luis Rigoberto Gallardo Gómez y Luis Osorio Goicoechea (coordinadores), *Los rostros de la pobreza (T. II)*, Limusa, México, 2000.
- Torres Salcido, Gerardo, "El combate a la pobreza en México" en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Venezuela, septiembre – diciembre de 2000, vol. 6, núm. 3.
- Trejo Delarbre, Raúl, "El movimiento obrero: situación y perspectiva", en *México hoy*, coordinadores Pablo González Casanova y Enrique Florescano, Siglo XXI, México, 1981.
- Vaillant, George C., *La civilización azteca*, FCE, México, 1973.
- Valenzuela Feijoo, José, *El capitalismo mexicano en los ochenta*, Era, México, 1986.
- Vernon, Raymond, *El dilema del desarrollo económico de México*, Diana, México, 1977.
- Vicent, J. M., et.al. *El Estado contemporáneo y el marxismo*, FE, UNAM, México, s/f.
- Vilas, Carlos et. al., "De ambulancias, bomberos y policías" en *Las políticas sociales de México en los años noventa*, UNAM – FLACSO - Plaza y Valdéz, México, 1998.
- Villarreal, René, *Liberalismo social y reforma del Estado*, FCE y NAFIN, México, 1993.

- Villarespe Reyes, Verónica Ofelia, *La solidaridad: beneficencia y programas. Pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México*, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM - Miguel Angel Porrúa, México, 2001.
- Zaid, Gabriel, *La economía presidencial*, Vuelta, México, 1987.
- Zermeño N., Fabiola y Moisés Domínguez, "Estado y políticas de combate a la pobreza en México: algunas reflexiones para la comprensión de Progresá" en *El Cotidiano*, enero - febrero de 2000, año 16, núm. 99, UAM-A.
- Ziccardi, Alicia, "Pobreza, territorio y políticas sociales" en *Revista Mexicana de Sociología*, octubre-diciembre de 1993, núm. 4, año LXI.
- Zuñiga, José Antonio, "Un Estado propietario, inaceptable ante las carencias del pueblo: Salinas" en *La Jornada*, 02/06/90.
—"Fueron vendidos", en *La Jornada*, 23/04/91

CAPÍTULO IV.

- Aguilar, María Luisa "Esclavitud Moderna" en *Contralínea*, junio de 2002, año 1, núm. 3.
- Aguilar García, Javier, *La población trabajadora y sindicalizada en México en el periodo de la globalización*, UNAM y Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
- Bautista, Juan y María Bautista, "Corazón de dos cerros" en *Contralínea*, junio de 2002, año 1, núm. 3.
- Becerril, Andréa, "Defiende Frenk ante el Senado la propuesta de grabar medicamentos `no lesionará a los pobres`" en *La Jornada*, 16/02/01.
- Bergeron, Louis, Francois Furet y Reinhart Koselleck, *La época de las revoluciones europeas 1780-1848*, Historia Universal Siglo XXI, ed. Siglo XXI, T. 26, 1988, México.
- Bradford Burns, *La pobreza del progreso*, Siglo XXI, México, 1990.
- Brooks, David y Jim Cason, "Microscopio" en Masiosare (supl.), *La Jornada*, 25/02/01.
- Bryson, John M. y Barbara C. Crosby "La planeación de políticas y el diseño y uso de foros, ámbitos y tribunales" en Barry Bozeman *La gestión pública, su situación actual*, FCE – CNCPyAP – UAT, México, 1998.
- Calderón, Gilberto, "Cambiarle el nombre" en *El Universal Gráfico*, 28/01/93.
- Cason, Jim y David Brook, "Carga adicional a los pobres" en *Reforma*, 2/02/01
- Cantero, Pilar, "A golpe de remo" en *Contralínea*, junio de 2002, año 1, núm. 3.
- Cepeda Neri, Alvaro, "Ombudsman del periodista", en *Contralínea*, junio de 2002, año 1, núm. 3.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco, *Evaluación de proyectos sociales*, Siglo XXI, México, 2003
- Cruz, Angeles, "Más de la mitad de hogares viven con los ingresos de una o más mujeres" en *La Jornada*, 10/03/02.
- Chávez, Víctor, "Arranca la reestructuración de Pemex" en *El Financiero*, 14/02/01.
- Díaz, Verónica, "Defensora de Hierro" en *Contralínea*, junio de 2002, año 1, núm. 3.

- Díaz, Verónica y Juan C. Cruz, "Trabajo y desesperanza" en *Contralínea*, junio de 2002, año 1, núm. 3.
- Drucker, Peter, *Su visión sobre: la administración. La organización basada en la información. La economía. La sociedad*, Norma, Colombia, 1996.
- Economía Nacional, "Balance del primer año Fox", diciembre de 2001, núm. 257.
- González, Gustavo, "Asechados por sindicatos" en *Contralínea*, junio de 2002, año 1, núm. 3.
- Harrington, Michael, *La cultura de la pobreza en los Estados Unidos*, FCE, México, 1963.
- Jiménez Torres, Jorge, "Jornaleros del narco" en *Contralínea*, junio de 2002, año 1, núm. 3.
- La Jornada, "Concluyó el Congreso del PC Chino", 15/11/02.
- Lasswell, Harold, "La orientación hacia las políticas" en Luis F. Aguilar (compilador), *Antología de Políticas Públicas (T. I)*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.
- León y Ramírez, Juan Carlos, "Políticas públicas de corte autoritario", en *Contralínea*, junio de 2002, año 1, núm. 3.
- Lindblom, Charles, *Democracia y sistema de mercado*, FCE – CNCPyAP – UAH, México, 1999.
- Lumbreras, Jorge, "Una nación sin política social", en *Contralínea*, junio de 2002, año 1, núm. 3, México, .
- Martínez, Zoila, Aguilar, María Luisa y Carmen Cruz, "Incertidumbre laboral" en *Contralínea*, junio de 2002, año 1, núm. 3.
- Marx, Karl, *El Capital (T. I)*, Cartago, Buenos Aires, 1967.
- Mendoza, Aída, "La historia de Lalo" en *Contralínea*, junio de 2002, año 1, núm. 3.
- — "Los vecinos de Fox", en *Contralínea*, junio de 2002, año 1, núm. 3.
- Montalvo Ortega, Enrique, "El sureste en crisis: Neoliberalismo y olvido de la democracia" en *La Jornada*, 13/01/01.
- Nacional Financiera, "Indicadores económicos" en http://www.nafin.com/portal/02info_indicadores061202.pdf , 2005.
- Núñez, Alejandro "Contacto en Tlapa" en *Contralínea*, junio de 2002, año 1, núm. 3, 2002.
- Peters, Guy, *La política de la burocracia*, FCE – CNCPyAP, México, 1999.
- Petrich, Blanche, "Por la marcha zapatista arriesgo todo mi capital político, afirma Fox" en *La Jornada*, 24/02/01.
- Popper, Karl, *La lógica de la investigación científica*, Rei, México, 1991.
- Salanueva, Pascual y Rafael Gaviria, "Pueblos migrantes" en *Contralínea*, junio de 2002, año 1, núm. 3.
- Saldaña, Ivette, "Las cámaras empresariales dejaron de ser " en *El Financiero*, 19/11/04.
- "Reciben con cautela nombramientos en Petróleos Mexicanos" en *La Jornada*, 14/02/01.
- Sartori, Giovanni, *Homo videns*, Taurus, México, 2002, —*Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*, Alianza Universidad, España, 2001.
- Secretaría de Gobernación, "Acuerdo por el que se determinan las Reglas de operación del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario para el ejercicio fiscal 2003" en *Diario Oficial de la Federación*, 23/06/03.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Criterios Generales de Política Económica para el Año 2003. El Mercado de Valores*, diciembre de 2002.

- Sirvent, Carlos, "Estudio introductorio" en Charles E. Lindblom, *Democracia y sistema de mercado*, FCE – CNCPyAP – UAH, México, 1999.
- Smith, Adam, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, FCE, México, 1997.
- Uvalle Berrones, Ricardo, "Importancia de las políticas públicas en el desarrollo complejo de la sociedad contemporánea", en *Revista Venezolana de Gerencia*, num. 141, 2001, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Zulia, Maracaibo Venezuela.
- Vilchis, G. José, "Campos de Concentración" en *Contralínea*, junio de 2002, año 1, núm. 3.
- Villarespe Reyes, Verónica, *Pobreza teoría e historia*, UNAM, Juan Pablos, IIE, México, 2002
- Villarreal González, Diana, "El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y la política de ordenación territorial" en Quintana, Roberto S. Diego y Ma. Magdalena Saleme Aguilar (compiladores), *Desarrollo regional. Mercado Laboral. Sociedad rural en México*, UAM-X, México, 2002.
- Weber, Max, *Economía y Sociedad*, FCE, México, 1964.
- Woodrow, Wilson, "El estudio de la administración" en *Revista de Administración Pública*, Antología 1-54, 1956-1983, INAP.
- Zuñiga, David, "Aumentos a los salarios ponen en riesgo meta inflacionaria: Gil Díaz" en *La Jornada*, 09/04/2003.
- Zuñiga, Juan Antonio, "Mesoamérica, en el ojo de la globalización" en *La Jornada*, 18/02/01.

CAPÍTULO V.

- Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza. Panorama General*, Washington, D.C.
- Barzelay, Michael, *Atravesando la burocracia*, FCE – CNCPyAP, México, 1998.
- Becerril, Isabel, "Creciente pobreza y exclusión social: Carlos Abascal" en *El Financiero*, 7/03/2002.
- Bellinghausen, Hermann, "La declaratoria del EZLN incumbe a todo indígena" en *La Jornada*, 25/06/2005.
- Bergeron, Louis, Francois Furet y Reinhart Koselleck, *La época de las revoluciones europeas 1780-1848*, Historia Universal Siglo XXI, ed. Siglo XXI, T. 26, México 1988
- Behrman JR, Parker SW, Todd PE. "Impacto de mediano plazo del paquete de *Oportunidades*, incluyendo el aspecto nutricional, sobre la educación de niños rurales que tenían entre 0 y 8 años de edad en 1997", *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005
- Boltvinik, Julio, "Economía moral", *La Jornada*, 30 de julio de 2004
- Bryson M. John y . Barbara Crosby C "La planeación de políticas y el diseño y uso de foros, ámbitos y tribunales", en Barry Bozeman, *La gestión pública, su situación actual*, FCE - CNCPyAP – UAT, México, 1998.
- Cacho López, Yalín "Llegará a 25 mil mdp este año el déficit en pensiones del ISSSTE" en *El Financiero*, 13/02/2004.
- Cámara de Diputados, Comentarios a la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2002, del INEGI, Palacio Legislativo de San Lázaro, <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0252003.pdf>. Junio de 2003

- Cardozo Brum, Myriam, *Evaluación y participación en la política social mexicana*, mimeógrafo
 - “Evaluación de políticas de desarrollo social”, en *Revista Política y Cultura*, UAM, México, num., 20, otoño de 2003
 - *La evaluación de políticas y programas públicos*, Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados, México, 2006.
- Carson, Jim y David Brooks, “Firme endoso de los estadounidenses a la invasión a Irak, dicen republicanos” en *La Jornada*, 4/11/2004.
- Castellanos. Antonio, “La situación económica en AL ha empeorado, pese a reformas: BID” en *La Jornada*, México, 10/03/2002.
- CONAPO, *La población de México en el nuevo siglo*, julio de 2001.
- Chávez, Víctor, “La batalla a la pobreza, tarea para todos” en *El Financiero*, 20/01/2004.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco, *Evaluación de proyectos sociales*, Siglo XXI, México, 2003
- Congreso de la Unión, *Ley Orgánica de la Administración Pública*, Ed. Pac. 2002. p. 36
- *Diario Oficial de la Federación*. 8 de agosto de 1997
 - 20 de agosto de 1973
- El Financiero “Fracasaron el FMI y el BM: Stiglitz”, 20/01/04.
 - “Pierden mercado empresas de informática.”, 26 de Noviembre de 2003
- Escobar-Latapí A, González-De la Rocha, “Evaluación cualitativa de mediano plazo del Programa Oportunidades en zonas rurales”, *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública
- Espinosa, Guadalupe, “La participación en la actividad económica de las mujeres del Programa Oportunidades y su relación con la corresponsabilidad de éste y otros programas sociales”, *El Programa Oportunidades` examinado desde el género*, compilación de María de la Paz López y Vania Salles, El Colegio de México, 2006
- Esquivel Hernández, Gerardo, *Evaluación Externa del Programa para la Superación de la Pobreza Urbana*, El Colegio de México, 2002.
- Frost-Kumpf, Lee et. al., “La acción estratégica y el cambio transformacional” en Barry Bozeman, *La gestión pública, su situación actual*, FCE - CNCPyAP – UAT, México, 1998.
- Fuentes, Mario Luis, *La asistencia social en México. Historia y perspectivas*, Paidea, México, 1999.
- Gertler PJ, Fernald LC. “Impacto de mediano plazo del Programa Oportunidades sobre el desarrollo infantil en áreas rurales”, *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005
- González Amador, Roberto. “Acuerdan empresarios de América Latina reafirmar su presencia en la región” en *La Jornada*, 25/03/2003.
 - “En este sexenio ha crecido 138% la inversión privada en PEMEX y CFE” en *La Jornada*, 8/08/2004.
 - “La apertura comercial empobreció a los trabajadores, reportó INEGI” en *La Jornada*, 3/03/2002.
- Gutiérrez JP, Bautista S, Gertler P, Hernández M, Bertozzi SM. “Impacto de Oportunidades en la morbilidad y el estado de salud de la población beneficiaria y en la utilización de los servicios de salud. Resultados de corto plazo en zonas urbanas y de mediano plazo en zonas rurales”. *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005

- Guy Peters, B., *La política de la burocracia*, FCE – CNCPPAP, México, 1999.
- Harmon M, Michael y Mayer T. Richard, *Teoría de la organización para la administración pública*, FCE - CNCPPyAP, México, 1999.
- Hernández Laos, Enrique, “La pobreza en México” en *Comercio Exterior*, abril de 1992, vol. 42. núm. 4. *Comercio Exterior*, vol. 42, núm.4.
- Huerta, Guadalupe y Oscar Niño, *La racionalidad económica a debate y la política social como razón de Estado*, de próxima aparición en la revista *Gestión y Estrategia*, UAM, Azcapotzalco
- INDESOL, *Los programas de desarrollo social del Ramo 20*.
- Leal, Gustavo, “¿Honorable?” en *El Financiero*, 31/01/2004.
- *Ley Orgánica de la Administración Pública*, Pac, México, 2002.
- Lindbloom, Charles, *Democracia y sistema de mercado*, FCE – CNCPPyAP – UAH, México, 1999.
- López-Acevedo, Gladys y Michael Walton, *La pobreza en México: Una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno*, Banco Mundial, 28 de julio de 2004.
- López Zuñiga, Norberto, “Desigualdad Social y Pobreza, Enemigo Común: Fox” en *Excelsior*, 20/01/2004.
- Medina Giopp, Alejandro “Mitos y lecciones para enfrentar la pobreza en América Latina y el Caribe”, en *Revista Gestión y Estrategia*, Departamento de Administración, UAM, México, num., 22, julio-diciembre de 2002
- Mejía Lira, José, *La evaluación de la gestión y las políticas pública*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.
- Meneses-González F, Almodóvar B, Olivares AA, Téllez-Rojo MM, Hernández-Avila M. Evaluación del cumplimiento de las metas, los costos unitarios y el apego del Programa a las Reglas de Operación, 2004. Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005
- Núñez Estrada, Héctor Rogelio, *Reforma y crisis del sistema bancario, 1990-2000*, Plaza y Valdéz, México, 2005
- Lynn E., Laurence Jr., “La realización de las políticas como un bien colectivo: una perspectiva estratégica sobre la gestión de programas sociales” en Barry Bozeman, *La gestión pública, su situación actual*, FCE - CNCPPyAP – UAT, México, 1998.
- Maldonado, Ignacio, Maribel Nájera y Adriana Segovia, “Efectos del Programa Oportunidades en las relaciones de pareja y familiares” en *El Programa Oportunidades` examinado desde el género*, compilación de María de la Paz López y Vania Salles, El Colegio de México, 2006
- Manual de Procedimientos para la Operación del Programa Oportunidades Comités Técnicos Estatales, 2005. http://www.oportunidades.gob.mx/manual_procedimientos/documentos/09b_Comites%20%20Tecnicos%20Estatales_02.pdf.
- Mariscal, Angeles, “Gestorías y obras de bajo impacto, logros de Luís H. Alvarez en Chiapas” en *La Jornada*, 25/06/2005
- Medina Giopp, Alejandro, “Mitos y lecciones para enfrentar la pobreza en América Latina y el Caribe”, *Gestión y Estrategia*, Depto. de Administración, UAM, México, núm., 22, julio-diciembre de 2002
- Meyer W, John y Brian Rowan, “Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia” en Powell, Walter y Paul Dimagio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE – CNCPPyAP – UAT, México, 2001.
- Moore, Mick y James Putzel, “Políticas y pobreza: trabajo de preparación para el Reporte de Desarrollo Mundial 2000/1” en *Revista Mexicana de*

- Ciencias Políticas y Sociales*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales - UNAM, mayo-agosto de 2000, año XLIV, núm. 179.
- Neufeld L, Sotres-Alvarez D, Flores-López, L, Tolentino-Mayo L, Jiménez-Ruiz J, Rivera-Dommarco J, “Estudios sobre el consumo de los suplementos Nutrisano y Nutrivida en niños y mujeres de zonas urbanas beneficiarios de *Oportunidades*”, *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*, Instituto Nacional de Salud Pública, México, 2005
 - Neufeld L, Sotres-Alvarez D, García-Peregrino R, García-Guerra A, Tolentino-Mayo L, Fernald L, Rivera-Dommarco J. “Estudio comparativo sobre el estado nutricional y la adquisición de lenguaje entre niños de localidades urbanas con y sin *Oportunidades*”, *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*, Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005
 - Núñez Estrada, Héctor, *Reforma y crisis del sistema bancario 1990-2000*, Plaza y Valdez, México, 2005
 - Parker SW, Behrman JR, Todd PE. “Impacto de mediano plazo del Programa Oportunidades sobre la educación y el trabajo de jóvenes del medio rural que tenían de 9 a 15 años de edad en 1997”, *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*, Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública
 - Pastrana, Daniela, “Mucho dinero, pocos resultados” en *Masiosare, La Jornada*, 5/06/2005.
 - Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de agosto de 1997.
 - *Diario Oficial de la Federación*, 20 de agosto de 1973.
 - “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006” en *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2001.
 - Román Ortiz, Martín, “Es insostenible la crisis del IMSS: Santiago Levy” en *El Financiero*, 2/12/2004.
 - Rubalcava, Rosa María, Sandra Murillo, “El ingreso en los hogares rurales pobres y los beneficios del Programa Oportunidades vistos desde una perspectiva socioespacial de género: la jefatura económica femenina en Guanajuato”, *El Programa Oportunidades` examinado desde el género*, compilación de María de la Paz López y Vania Salles, El Colegio de México, 2006
 - Salama, Pierre, *Riqueza y pobreza en América Latina: la fragilidad de las nuevas políticas económicas*, FCE, UG, México, 1999
 - Secretaría de Desarrollo Social. Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. *Diario Oficial*, 6 de septiembre de 2004
 - SEDESOL, *Manual Ciudadano Sedesol a los Ojos de Todos*, abril de 2002, p. 73.
 - Sen, Amartya, “Sobre conceptos y medidas de pobreza” en *Comercio Exterior*, abril de 1992, vol. 42, núm. 4.
 - Nota elaborada el 23 de febrero de 2004 por la Coordinación de Asuntos Internos y Relaciones Parlamentaria, www.senado.gob.mx/internacionales/assets/docs/relaciones_parlamentarias/america/reuniones/brasil8.pdf consulta el 17 de mayo de 2007.
 - Servín Magaña, Rosalía, “No se cumplirán metas del sector salud: Frenk” en *El Financiero*, 18/02/2004.
 - Sirvent, Carlos. “Estudio introductorio” en Charles E. Lindblom, *Democracia y sistema de mercado*, FCE – CNCPyAP – UAH, México, 1999.

- Székely, Miguel, *Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004*, Sedesol. Documentos de Investigación, no. 24, julio de 2005.
- Todd PE, Gallardo-García J, Behrman JR, Parker SW, “Impacto de Oportunidades sobre la educación de niños y jóvenes de áreas urbanas después de un año de participación en el Programa”. *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*, Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005
- Vedung, Evert, *Evaluación de políticas públicas y programas*, Ministerio de trabajo y Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Servicios Sociales, Madrid, 1997.
- Venegas, Juan Manuel “Descalifica Fox las `declaraciones equivocadas´ de Aguilar Zinser” en *La Jornada*, 15/11/2003.
- Vilas, Carlos, “Deterioro laboral y exclusión social: la otra cara del crecimiento” en *Acta Sociológica. La Política Social*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales - UNAM, enero-agosto del 2000, núm. 28-29.
- Villarespe Reyes, Verónica. *Pobreza, teoría e historia*, IIE UNAM - Juan Pablos, México, 2002.
- Von Justi, Juan Enrique, *Ciencia del Estado*, Comunidad de Madrid - INAP - Gobierno del Estado de México, México, 1996.
- www.banamex.com/esp/grupo/about/index.html , 20 de octubre de 2004.
- www.bancomer.com/nuestrom/index.asp , 20 de octubre de 2004.