



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 DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES DE ACATLÁN

La Política Social del Estado Mexicano y su Impacto en el Bienestar Social

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTORA EN SOCIOLOGÍA

PRESENTA

NEDELIA ANTIGA TRUJILLO

DIRECTOR DE TESIS
DOCTOR ROBERTO BERMÚDEZ SÁNCHEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA, 2009



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.

RECONOCIMIENTOS

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

A LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

AL PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

AL H. JURADO

DR. ROBERTO BERMÚDEZ SÁNCHEZ

DRA. ISABEL RUEDA PEIRO

DRA. MARÍA ZELHUANTZI LÓPEZ

DR. JOSÉ ARELLANO SÁNCHEZ

DRA. KARLA VALVERDE VIESCA

DRA. MARGARITA SANTOYO RODRÍGUEZ

DR. MARCO ANTONIO GUADARRAMA FLORES

**A GUILLERMO TENORIO, MI ESPOSO, POR SU APOYO
INCONDICIONAL Y POR SER PADRE AMOROSO DE XIUH Y ELISA,
POR LO QUE HEMOS CONSTRUIDO JUNTOS.**

**A XIUH GUILLERMO, POR QUE LOGRE TODOS LOS RETOS
QUE SE HA PROPUESTO PARA HACER DE MÉXICO UN PAÍS
DIFERENTE, CON UNA SOCIEDAD COMPROMETIDA CON LOS
CAMBIOS POSIBLES Y LOS QUE NO LO SON, POR SER UN HIJO Y
HERMANO GENEROSO.**

**A LISA, POR SU DULZURA Y ENCANTO; POR HABERLE DADO A
NUESTRAS VIDAS UN MOTIVO PARA EXISTIR Y POR SU IILUSIÓN
DE RECORRER EL MUNDO PASO A PASO.**

La política Social del Estado Mexicano y su Impacto en el Bienestar Social

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
1. CARACTERÍSTICAS ACTUALES DEL BIENESTAR SOCIAL	29
1.1 El Estado Moderno	29
1.2 La Función Social del Bienestar	30
1.3 Vinculación de la Justicia con las Instituciones	37
1.4 La Curva de Kuznets y el Teorema de la Imposibilidad	42
2. TEORÍAS Y MODELOS APLICADOS AL BIENESTAR SOCIAL	46
2.1 El Desarrollo y la Sustitución de Importaciones	46
2.2 La Globalización y el Marco Institucional	49
2.3 Modelo de Desarrollo Humano y la Sustentabilidad	58
3. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA SOCIAL ESTABLECIDOS POR LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES	80
3.1 Paradigmas de la Política Social	80
3.2 Intervención de Organismos Internacionales en Países Pobres	84
3.3 Perspectiva de la Desigualdad y Pobreza	99
4. LA POLÍTICA SOCIAL DEL ESTADO MEXICANO	113

4.1. Primer Periodo: Movilización y Cooptación (1920–1940)	117
4.2. Segundo Periodo: Estado Benefactor y Paternalismo (1940–1982)	122
4.3 Tercer Periodo: Redefinición de las Políticas Sociales (1982–1994)	134
4.4 Cuarto Periodo: Consolidación del Modelo Neoliberal y Combate a la Pobreza Extrema (1994–2004)	148
5. IMPACTO DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES (2001–2004)	168
5.1. Programa de Ayuda Alimentaria	175
5.2 Programas de Salud	185
5.3 Seguridad y Protección Social	192
5.4 Programas de Educación	206
CONCLUSIONES	220
BIBLIOGRAFÍA	237

INTRODUCCIÓN

En la presente tesis se parte de que el objetivo de cualquier política social es compensar las desigualdades económicas y sociales entre los habitantes de un país generadas por el propio sistema socio económico; sin embargo, para que dicha política sea eficiente, lo inmediato es determinar a quién y en qué medida hay que compensar, o debe compensarse.

Por lo mismo, en este trabajo se reconoce la importancia de las políticas sociales de un gobierno, en tanto que, en el caso de México, podrían ser el eje del desarrollo social de nuestro país, además de que generarían los incentivos institucionales que permitan emprender el crecimiento económico sustentable.

De cualquier forma, es claro que en un país como el nuestro, con altos índices de pobreza y una desigual distribución del ingreso, lo deseable es lograr un crecimiento económico sostenido que impacte positivamente al bienestar social.

Al respecto se tiene que los *programas de focalización* de la pobreza surgen como modelo de las nuevas políticas sociales que se tornan necesarias en el marco de la estrategia neoliberal en la mayor parte del mundo. Estos programas, también conocidos como *fondos de inversión social*, marcan un contraste con la forma de instrumentar las mencionadas políticas sociales que regularmente se dirigen a los

más pobres, no a todos los obreros sindicalizados, ni a los sectores medios de la población.

En este sentido, como lo dice Bertha Lerner (*América Latina: Los Debates en Política Social, Desigualdad y Pobreza*), dichas políticas “buscan corresponsabilizar a los pobres 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.”

Otro rasgo singular de estos programas radica en el alejamiento del paternalismo y de las políticas instrumentadas anteriormente, pues, agrega Bertha Lerner, “Se establecen por acuerdos directos sin mediaciones entre gobernantes y los pobres, sin la presencia de corporaciones y sindicatos que eran las instancias encargadas en el pretérito de tramitar beneficios sociales a cambio de apoyo político.”

Sin embargo, tales programas se caracterizan por un nuevo contenido populista, en el entendido de que procuran negociar y cooptar a los individuos en extrema y moderada pobreza mediante políticas de combate a la pobreza.

Consecuentemente, ahora la política social es el medio que utilizan colectivamente los miembros de organizaciones sociales y políticas para encontrar soluciones a los problemas que les afectan. La política social, como producto, consiste en las condiciones alcanzadas por los individuos encargados del mejoramiento de la calidad de vida y

el bienestar social así como el desarrollo y organización de la comunidad.

La política social como proceso fundamental mediante el cual las organizaciones sociales mantienen una búsqueda de mejores condiciones para sus integrantes, aunque es permanente, nunca se desarrolla a plenitud, ya que de manera continua se modifica conforme se alteran las condiciones y los valores sociales. Como una estructura para la acción, significa que asume la existencia de una política bien definida, la cual puede instrumentarse en el contexto de los cambios probables de valores, estructura y condiciones del grupo afectado.

Así, el término política social tiene un significado aparentemente claro, y lo es hasta que se enfrenta el problema de tener que definirlo. Es probable que no exista una definición universalmente aceptada y algunos, como Sobrino y Garrocho (*Pobreza, Política Social y Participación Ciudadana*), han sugerido que la "idea de política social no es un término técnico ni con significado exacto."

Parte de la dificultad de definir el concepto de política social se debe a su íntima relación con acciones de política económica, con la cual es confundida, porque "La política económica (Hill, M., 1987) se vincula en mayor medida con programas y acciones relacionadas directamente con el crecimiento económico, aspectos monetarios y fiscales, mientras que la política social se relaciona más con gastos y acciones que inciden directamente en el bienestar social de la población".

"Las políticas identificadas como sociales no deben interpretarse como si su único objetivo fuera el bienestar social; b) todas las otras políticas públicas, que no son convencionalmente definidas como sociales, pueden tener un efecto igual o superior en el bienestar social de la población; y c) la política pública debe entenderse como una totalidad en la que las políticas sociales se interrelacionan significativamente con el resto de las políticas públicas."

Es posible que el término política social tenga un significado particular según el tiempo y el lugar, pues en el fondo es producto de un proceso social, cultural y político; un proceso que determina la visión de justicia social, de lo que son las necesidades de la población, de lo que se supone es, agrega Hill, "Un nivel de bienestar razonable, de las desigualdades aceptables en la sociedad, del papel social del Estado y de lo que finalmente sustenta el modo de vida de cada sociedad."

Asimismo, la política social se vincula entre otros, a la sustitución de importaciones (1929 a 1932), la cual provocó el derrumbe del comercio internacional y de los mercados de capital, afectó los términos de intercambio comercial y estimuló en los países en desarrollo la creación de nuevos instrumentos de política económica orientados al crecimiento hacia adentro.

"Precisamente, los efectos notorios de la crisis de 1929 fueron la reducción del volumen de exportación de productos primarios, deterioro de los términos de intercambio, es decir, de los precios de las exportaciones de los productos primarios en relación con los precios

de las importaciones de manufacturas; se detuvo el flujo de capital proveniente de los países industriales y finalmente el nivel de precios en el mundo mostró una tendencia a la baja. Como consecuencia, en esa época América Latina redujo 60% sus importaciones", advierte Isabel Rueda Peiro

Fue así que la depresión económica dio oportunidad de cambiar la estrategia basada en la exportación de productos primarios por otra denominada crecimiento hacia adentro, apoyada en el mercado interno y en el fomento a la industria con el propósito de sustituir la importación de productos manufacturados, estrategia que se fortaleció durante la guerra por la escasez de oferta de los países industrializados y los aumentos de la demanda interna.

Posteriormente, con los ajustes mundiales que se registraron a partir de los años 30 del siglo pasado, aunque no lo fue para todos los países, hubo repercusiones que incidieron en el establecimiento o restablecimiento de la democracia, según fuera el caso, y así empezó a consolidarse un nuevo modelo en México, cuyos principales criterios económicos fueron:

- Alcanzar o respetar los equilibrios macroeconómicos;
- Reducir la tasa de inflación;
- Retirar al Estado de ciertas áreas, en las que serían más eficientes los actores privados;
- Aumentar las exportaciones, porque el motor del crecimiento de estas economías se sitúa nuevamente en el mercado internacional;

- Elevar la competitividad de los productores nacionales, incluso eliminando la protección arancelaria; modernizar el aparato público para usar de modo más eficiente los recursos, sobre todo, financieros, y ser más eficaz en el logro de los objetivos previstos.

Para superar la crisis y materializar estos criterios, los países latinoamericanos aplicaron políticas de estabilización y ajuste, que tuvieron, en muchos casos, elevados costos sociales.

Entre otros resultados positivos, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se muestran los reordenamientos económicos, reducción de la tasa de inflación, recuperación del crecimiento, y otros acompañados en algunos casos de una reducción de la pobreza.

Los principales modelos de desarrollo identificados con la política social están relacionados con el crecimiento hacia fuera, en esta fase, los países latinoamericanos exportaban bienes primarios a cambio de productos manufacturados.

El Estado era de corte liberal clásico, dice Rolando Franco (*Los Paradigmas de la Política Social en América Latina*), "por lo que sus funciones se reducían a la seguridad externa, al mantenimiento del orden interior y a la preocupación por asegurar las condiciones para el cumplimiento de los contratos.", lo cual ha cambiado.

A propósito de las funciones de la política social, Cohen y Franco. (*Gestión Social*) consideran al concepto de capital humano como

sinónimo de recurso humano y se supera la significación de este último "como material inerte sobre el cual obra la empresa al igual que sobre los recursos físicos y financieros."

La creación de capital humano se refiere a aquellos factores poseídos por los individuos cuyo ejercicio facilita la obtención de la misión individual y social a fin de incrementar la calidad de vida en general; por lo que la consecución del alto desempeño se verá facilitada si los individuos como las organizaciones y sociedades, invierten y utilizan al máximo su capital humano.

Asimismo, de acuerdo con el Banco Mundial, en 2004, a diferencia de la mayoría de los programas de desarrollo, la expansión de los programas sociales de transferencias condicionadas de dinero en efectivo por la región de América Latina y el Caribe se basa en la evidencia sólida sobre su impacto positivo en la acumulación de capital humano en los hogares pobres, como se ha demostrado en Brasil, México y Nicaragua, porque aumentan las tasas de matrícula, el mejoramiento de los servicios de salud preventiva y el aumento de consumo de las familias objeto del programa.

Desde el punto de vista organizacional, el capital financiero no podrá dar rendimientos máximos si no confluyen en él los diversos tipos de capital humano: intelectual, social, afectivo y de salud.

Se enfatiza como un resultado de la educación, la creatividad y las nuevas formas de organización que constantemente lo modifican y lo llevan al alto desempeño.

Al capital humano lo define Mark Blaug (*Teoría Económica en Retrospección*) como el conjunto de habilidades, destrezas y conocimientos productivos que adquiere un individuo con base en la inversión educativa que se aplique en él. Además maneja necesidades básicas y se concentran en los bienes y servicios que necesitan los grupos: alimentación, vivienda, ropa, atención médica, agua y otros.

Mark Blaug sostiene que el individuo es capaz de adquirir un valor en la medida que su proceso educativo y de formación se enriquezca con acciones que le permiten aumentar sus aptitudes y actitudes.

Sólo que dicha estrategia requiere de apoyo económico, de ahí el término capital humano, pues los individuos hacen inversiones, no solamente monetarias, sino que la suma de las capacidades del trabajador son elementos que permiten producir bienes y convertirse en un potencial de capacidades.

Las personas adquieren, por ejemplo, hábitos de higiene, compran información acerca de las oportunidades de empleo, emigran buscando mejores formas de subsistencia.

Roberto Anaya (*Un Ejemplo en la Economía: Teoría del Capital Humano*) explica que estas acciones pueden ser consideradas como gastos de inversión más que como gastos de consumo, independientemente de que las realicen los individuos en beneficio propio o de que las realice la sociedad en beneficio de sus miembros.

"Lo que une a estos fenómenos es que sea quien sea el agente que tome las decisiones, éste afecta al futuro como una justificación racional para llevar a cabo las acciones presentes."

Aquí la economía juega un papel fundamental, pues asume que ese individuo, empresa, o sindicato, se fortalecerá, con el objeto de lograr más utilidad o función de bienestar mayor. Igualmente, la economía incide en las organizaciones mediante la coordinación de las acciones para que el producto sea eficaz y eficiente, sin tomar en cuenta el estrato social y cultural al que pertenece el sujeto en cuestión. El problema radica en la justificación de las decisiones racionales al preferir determinadas acciones que rendirán como fruto estados de situaciones en un futuro no lejano.

Por su parte, el científico social explica el costo de oportunidad en el uso de los recursos económicos, decisiones, fines emotivos y que también se incluyen algunas pérdidas. En este sentido, el enfoque de desarrollo de capital humano versa sobre el bienestar social, cuyo ámbito considera a las personas más como beneficiarios del proceso que como participantes de él.

Relacionado con lo anterior, se tiene que las investigaciones en México hacen referencia a Julio Boltvinik, quien ha analizado las cuestiones de la pobreza relacionadas con su medición y parte del problema es que los resultados a que llegan diversos autores, ya sea institucionales o investigadores individuales, utilizando las mismas bases de datos, presentan amplios rangos de variación.

Boltvinik calcula que la incidencia de la pobreza en 1992 alcanzaba 66 por ciento en las zonas calificadas por la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIGH) como de alta densidad de población, y 88.1 en las de baja densidad; mientras que la CEPAL reportaba 36.7 y 54.9 por ciento, respectivamente; para ese mismo año, Boltvinik calculó que la incidencia de la pobreza extrema fue de 38.6 y 68 por ciento, y para la CEPAL las cifras correspondientes fueron 9.6 y 25.6 por ciento.

Son muchos los factores que explican diferencias, como las citadas, en las estimaciones:

- a) Ajuste o no de los datos de las encuestas a Cuentas Nacionales;
- b) diferentes métodos para hacerlo,
- c) diversas líneas de pobreza,
- d) coeficientes de ENIGH distintos.
- e) el método de cálculo de la pobreza.

Es así en tanto que los investigadores sociales consideran que en lo básico hay dos métodos para calcular la pobreza: línea de pobreza y necesidades básicas insatisfechas. El primero define una canasta de bienes y servicios, los cuales se evalúan los precios de mercado y el costo de dicha canasta se compara con los ingresos; son pobres aquellos que no tienen suficiente dinero para adquirirla. Este procedimiento es válido tanto para definir empíricamente pobreza

como pobreza extrema, la distinción entre uno y otro concepto depende de la manera en que se define la canasta.

Incluso, el mismo investigador y Hernández Laos (*La Pobreza y las Necesidades Esenciales en América Latina*) definen la línea de pobreza extrema a partir del costo monetario de la canasta submínima de bienes y servicio especificada por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas (COPLAMAR) y Grupos Marginados del gobierno de José López Portillo (1976–1982).

A diferencia de la referida canasta submínima, la que Boltvinik y Hernández Laos construyen no solamente incluye requerimientos alimenticios, sino también involucra los medios para prepararlos.

Al igual que la CEPAL, los mismos investigadores ajustan los datos de la ENIGH 1983-1984 con los datos de censos nacionales, aunque su procedimiento de ajuste también es susceptible de cuestionamientos importantes.

Ambos consideran que casi seis de cada 10 mexicanos vivían en 1984 por debajo de la línea de pobreza, de los cuales tres eran pobres moderados y tres eran indigentes. Es decir, el problema de la pobreza en el ámbito nacional era tanto de indigencia como de pobreza moderada.

Sin embargo, si se desglosan las cifras de acuerdo al medio en el que habita la población, se puede verificar que la indigencia se

presentaba con mayor intensidad en el campo que en las ciudades, tanto en términos absolutos como relativos –tal y como lo apunta también la CEPAL. En contraste –y también en coincidencia con el estudio de la Organización de las Naciones Unidas–la pobreza moderada era un problema que, en términos absolutos, era mucho más urbano que rural.

Debe anotarse que el ingreso corriente y el capital (vivienda, doméstico y humano) están interconectados, así como el flujo monetario, permiten adquirir activos, de la misma manera, estos últimos, en diversas situaciones pueden transformarse en dinero.

Se entiende por capital doméstico el equipamiento del hogar. Las unidades a las que se refiere el índice de marginación son las localidades, los municipios o los estados, mientras que el referente empírico de la pobreza son los hogares y los individuos que los habitan.

Por ejemplo, el Programa de Alimentación, Salud y Educación (PROGRESA) aprovechó los vínculos entre la marginación y la pobreza para poner en práctica su acción. De acuerdo con Rawlings y Rubio (*Evaluación del Impacto de los Programas de Transferencias Condicionadas en Efectivo*) el programa comenzó a operar en 1997 con una cobertura de 300 mil hogares en más de cinco mil comunidades. En 2002, este programa alcanzó a más de cuatro millones de familias, lo que equivale al 20 por ciento de la población mexicana.

Las transferencias condicionadas de efectivo (TCE) forman parte de una nueva generación de programas de desarrollo que busca promover la acumulación de capital humano en la juventud como forma de romper los ciclos inter generacionales de pobreza.

Asimismo, las transferencias en materia de salud y nutrición se destinan de 0 a 2 ó 3 años de edad y, en algunos casos se extienden hasta el ingreso a la escuela primaria. Las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia también son beneficiarias del programa. Este componente consiste en una transferencia en efectivo que busca mejorar el consumo de alimentos, así como promover la educación de la madre sobre salud y nutrición.

Y es así, de acuerdo con Daniel Hernández y María Jesús Pérez (*Gasto de los Hogares y Pobreza en México 2003*), porque se sabe actualmente que el gasto de los hogares mexicanos dedican casi la tercera parte de su gasto corriente total a satisfacer las necesidades nutricionales, adquiriendo alimentos y bebidas para dentro y fuera del hogar 27.5%. Asimismo, el alquiler de la vivienda representa 15% y aproximadamente 14% a la educación y el esparcimiento.

Dicha situación se manifiesta en zonas urbanas o rurales, como es el caso de la selección de los pobres que serían beneficiarios de los apoyos del PROGRESA se hizo en dos etapas. En la primera fase se seleccionaron localidades de muy alta y alta marginación y con base

en la geografía de referencia, el índice de marginación del Consejo Nacional de Población.

En la segunda etapa se realizó un censo en los hogares de las localidades seleccionadas en la primera etapa, y se recabó información sobre ingresos y carencias en la satisfacción de las necesidades esenciales. Sobre las bases de esta información se seleccionaron, finalmente, los hogares pobres que serían beneficiados por el Programa.

Para Rawlings, la instrumentación de los programas de transferencia en efectivo ha sido acompañada de esfuerzos sistemáticos para medir su eficacia y dimensionar su impacto en el comportamiento de los hogares.

Acorde con estas ideas, el significado de cualquier enunciado teórico, incluidos los referidos a la pobreza, no pueden dirimirse en el campo de lo empírico, es necesario, antes que nada, situarlos dentro de un cuerpo teórico.

Ahora bien, en esta perspectiva, las mismas proposiciones teóricas (en este caso referidas a la pobreza) pueden tener significados distintos en diferentes conceptualizaciones. Por ejemplo, en la perspectiva teórica de Amartya Sen la “pobreza” se desdobra en las “capacidades”, dominio de la pobreza absoluta y los “funcionamientos” que refieren a la pobreza relativa.

Igualmente, una vez que se distingue con nitidez entre los enunciados teóricos y empíricos o bien entre los conceptos y sus indicadores aparecen dos conceptos.

- En este discurso el conocimiento analítico es el lógico y el matemático.
- Es probable que ambas posiciones también compartan la idea de que el investigador tiene acceso directo a la realidad y que la pobreza es un indicador que debe descubrirse.

Es un hecho que, a propósito, en las discusiones de la pobreza se encuentran ausentes la validez y la confiabilidad de las mediciones, es decir, si es que los indicadores miden aquello que se quiere medir y cuán grande o pequeño es el error de medición. En este caso no importan los valores ni las tendencias que arrojen las mediciones de pobreza, pues la medición no representa adecuadamente el fenómeno.

Si, por otra parte, las mediciones son imprecisas, es decir si la varianza del error de medición es exageradamente grande en relación con la varianza del índice de pobreza, entonces los resultados fluctuarán en una banda amplia sin que necesariamente haya habido cambios en los niveles ni en la tendencia de la pobreza.

Cuando se revisan diferentes estudios que reflejen la naturaleza multidimensional del fenómeno de modo que sea posible saber, por ejemplo, si se vislumbra el efecto que tiene el capital humano sobre la probabilidad de ser pobre.

También sería posible ver hasta dónde las determinantes de la pobreza pueden ser las mismas, independientemente del orden de magnitud de su incidencia e intensidad.

No son claras las razones de por qué la falta de acuerdo respecto al número de pobres se erige en obstáculo insalvable para emprender estudios conceptualmente más ambiciosos.

Por otra parte, pero dentro del mismo problema, resulta difícil entender el diseño de acciones para combatir la pobreza sin basarse en estudios detallados acerca de los factores que la provocan, e identificar, entre ellos, los susceptibles de manipulación mediante políticas públicas.

Acerca de esto, el estudio de Santiago Levy (*Poverty Alleviation in Mexico*) comienza con la definición de la Canasta Normativa Alimentaria de COPLAMAR. Sin embargo, él argumenta que el costo de dicha canasta no es efectivamente el costo monetario mínimo y que, además, no incluye el autoconsumo.

Para salvar esta dificultad, Levy hace su propio cálculo del costo monetario mínimo de la CNA y posteriormente incluye el componente del autoconsumo sumando un factor de expansión de 25% al costo de la CNA (suponiendo que todo el autoconsumo sea de alimentos), lo que constituye la línea de pobreza extrema. La línea de pobreza

moderada se obtiene a través del costo de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales.

Todo esto da lugar a que sea un reto para cualquier país evaluar el impacto social y valorar la medida en la que un programa causa cambios en la situación objetivo de los pobres, por más que se cuente con los recursos necesarios para ello.

En este sentido se tiene una sistematización de los estudios e investigaciones dedicadas a la evaluación de programas sociales, la cual se ha facilitado, entre otros, mediante el uso de la tecnología apropiada y aplicada a los acervos institucionales como es el caso actual del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

En varios estudios, en los que es obvia la preocupación por el rigor metodológico, se tiene que para la evaluación sistemática de programas se utiliza el método científico identificado como la relación que se da entre la demostración, demostración y comprobación en el análisis de los problemas sociales, como es el caso de la educación, los ya mencionados programas focalizados, la salud pública y el desarrollo sustentable.

Desde que la evaluación de programas se inició ésta ha evolucionado y desarrollado una amplia gama de metodologías de carácter diverso para lograr sus objetivos, por lo cual ahora la evaluación de programas engloba una serie de métodos, habilidades,

y sensibilidades necesarias para determinar si un servicio es necesario, si es capaz de satisfacer una necesidad detectada, si es suministrado de la manera en que fue planeado, y si puede ser llevado a cabo a un costo deseable y sin efectos colaterales negativos.

Ahora puede decirse que la evaluación de programas es un proceso de uso sistemático de los procedimientos de las ciencias sociales para determinar el sustento teórico del diseño, la instrumentación y la utilidad de programas de intervención social (Stufflebeam y Shinkfield. *Evaluación Sistemática*).

Los tratadistas citados en el párrafo anterior consideran a la evaluación como el proceso de generar juicios de valor basados en evidencias sobre un programa o producto. Otros autores, como Lee Smith y Glass; Shadish, Cook y Levington, por ejemplo, señalan la necesidad de comprender la lógica subyacente a la evaluación como tal para poder llevarla a la práctica; la evaluación implica la determinación de criterios de mérito, estándares de mérito y el desempeño del evaluado, lo cual es comparado con los estándares establecidos.

Mientras que para Fernando Cortés (Método Científico y Política Social), “la imposibilidad de realizar el experimento para evaluar la causalidad ha llevado a plantear que no hay esperanza de conocer con certeza los efectos causales

No importa cuán perfecto sea el diseño de la investigación, cuántos datos se recopilen, cuán perceptivos sean los observadores, cuán diligentes sean los asistentes de investigación, y no importa cuánto control experimental se tenga, nunca se tendrá certidumbre de los efectos causales.”

Por lo que toca al tema central de esta investigación, *los aspectos teóricos y metodológicos* se seleccionaron de acuerdo con mi experiencia profesional como socióloga; por lo mismo, pude captar, sobre todo en el trabajo de campo, que los referidos programas focalizados han incidido en la calidad de vida de 25 millones de mexicanos, que corresponden a cinco millones de familias; y el resultado o producto final da lugar a una manera distinta a la tradicional para percibir el impacto social que han tenido programas como Solidaridad y, en su momento, PROGRESA.

También por experiencia puedo decir que hoy en día es factible obtener información sistematizada relativa al impacto mencionado, al contrario de lo que sucedía hace 30 años cuando comencé el análisis de estas cuestiones; tal facilidad, entre otros, me animó a estudiar el problema.

Además, en mis inicios, hice medición de los aspectos relacionados con la calidad de vida de los grupos de población en algunas comunidades, sólo que siempre hicieron falta los datos duros confiables, sistematizados y con absoluto rigor científico; un ejemplo de ello son los datos clínicos que validaran los resultados del trabajo

de campo, me refiero a los estudios que pretendían valorar el crecimiento y desarrollo de los niños en diversas poblaciones sólo con datos antropométricos.

Ahora, para el análisis del impacto a que me he referido, ya no hay carencia de datos clínicos porque éstos se hallan disponibles en las encuestas nacionales de salud, que son parámetros oficiales validados por la comunidad científica académica del sector salud.

Es por todo lo anterior que la presente investigación tiene como objeto de estudio a la política social del Estado Mexicano y su propósito es, en un primer ejercicio, analizar el impacto del bienestar social de la población y la evolución de las políticas sociales que se han seguido en el país desde los años posrevolucionarios, con especial énfasis en la relación directa de las metas y objetivos que se fija cada administración federal, que, a su vez, tienen que ver con el tipo de liderazgo ejercido durante cada sexenio, así como con la realidad política, económica y social que coyunturalmente prevalecía en México.

Además, se busca mostrar la influencia que tiene el proyecto de nación imperante en el país en cada una de las políticas que se instrumentan, independientemente de la materia que trate.

De ello se desprende la necesidad de identificar el impacto de los programas focalizados en la población mexicana, así como explorar por qué en algunos casos los subsidios no se convierten en bienestar

social, así como examinar hasta dónde los programas sociales subsidian el consumo básico, en vez de repercutir en la calidad de vida de la población prevista para ser beneficiada.

Asimismo, se pretende revisar el problema relativo a la necesidad de formar capital humano, mediante becas para la educación, básica y media básica, para lo cual tienen que esperarse diez años para valorar los resultados de la aplicación de los programas focalizados ya referidos.

Al respecto, en 2004, los coordinadores de SEDESOL calculaban que en diez años se estarían observando el alcance de estos programas focalizados en educación y nutrición; sin embargo los resultados publicados por CONEVAL en julio de 2009, revelan que efectivamente existe un impacto positivo para la creación del capital humano, pero no es el esperado.

Cabe mencionar que hasta hace muy poco no existía una línea oficial de pobreza en México. Las estimaciones que se habían realizado por diferentes académicos e instituciones oscilaban entre el 20 y más del 70% de pobres en el país. Estas mediciones utilizaban diferentes métodos, definiciones y fuentes de información como ya ha sido expuesto.

En 1998, la cifra oficial dada a conocer por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) fue de 40 millones de pobres, de los cuales 26 millones eran pobres extremos. El mejorar las condiciones de la población que enfrenta los rezagos más significativos como el

crecimiento económico, subsidios al consumo básico, gasto en programas sociales.

Ahora bien, el crecimiento económico *per se* no disminuye la desigualdad, no necesariamente tiene efectos positivos hacia los más pobres, ya que la política redistributiva, probablemente no tiene efectos benéficos hacia los más pobres, los subsidios pueden generar distorsiones importantes que se traducen en pérdida de bienestar. Todo lo planteado en esta investigación, genera las siguientes preguntas:

- ¿Qué tan eficaces han sido los programas de política social del Estado Mexicano a partir de 1994 a 2004?
- Si han sido eficaces dichos programas, ¿cuantitativa y cualitativamente, qué beneficios le han aportado a la población?
- ¿Qué beneficios han tenido las familias que pertenecen al *Programa Oportunidades*?
- ¿Qué hacen las familias de escasos recursos para invertir en educación, salud y nutrición de sus hijos?
- ¿Cuál es la condición de salud y enfermedad de las familias de escasos recursos que pertenecen a programas focalizados a partir de 1994 a 2004?
- ¿Cómo inciden los factores sociales en la desnutrición infantil?
- ¿Las intervenciones de los mismos programas focalizados han mostrado un efecto positivo en el nivel nutricional de la población atendida?
- ¿Cuáles son los componentes de los ya mencionados programas focalizados en educación, salud y nutrición?

Lo anterior conlleva a establecer los siguientes supuestos:

- I. Si la fragmentación de los sistemas de bienestar social dejan fuera a amplios sectores de la población, como los sectores que acusan pérdida de poder adquisitivo, entonces se agrava la relación entre la política económica y la política social que se establece en términos de empleos y salarios, al dejar de ser un instrumento efectivo de una política social redistributiva.
- II. Para superar la pobreza en México se tiene que impulsar el desarrollo social, establecer políticas redistributivas y orientar los recursos al impulso de políticas focalizadas, en tanto se formaliza una política nacional de empleo.
- III. Sí la evolución de las políticas sociales que se han seguido en México desde los años posrevolucionarios, se traducen en programas gubernamentales, entonces éstos se relacionan directamente con las metas y objetivos de cada administración, que, a su vez, tienen que ver con el tipo de liderazgo sexenal, así como con la realidad política, económica y social que prevalece en México.

Por lo que toca a la metodología aplicada a la Investigación, en la misma se consideran aspectos como el desarrollo de una investigación teórico analítica y descriptiva de los datos contenidos en varias fuentes de primera mano relativos a los programas sociales del Estado Mexicano de 1994 a 2004.

Para el análisis de los datos se aplicaron los métodos de encuesta y relevamiento, así como el método de análisis de coyuntura, y los enfoques cuantitativo y cualitativo durante el proceso de la investigación.

La unidad de análisis se ubicó en las familias que integran al padrón de suscriptores del *Programa Oportunidades* (2001–2004), y la población de estudio que abarca la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006 cuyos indicadores y resultados avalan la evaluación del impacto que sobre la población tienen los programas focalizados de la Federación, y revisión exhaustiva de documentos y bibliografía sobre las teorías sociales aplicables al caso y temas afines.

También se hizo una investigación teórica, analítica y descriptiva basada en la delimitación de un problema de estudio visto desde la óptica científica de la teoría social para mostrar, a partir de hipótesis de trabajo, datos empíricos que dan cuenta de la política social del Estado Mexicano y su impacto en el bienestar social de la población.

Consecuentemente, en este trabajo se parte de las explicaciones causal y teleológica: se analizan las teorías del Estado como: factores que influyen en el comportamiento de acciones y elecciones de los individuos y agentes económicos. Las teorías del Estado explican por qué los ciudadanos y la burocracia adoptan ciertos mecanismos específicos en la toma de decisiones, dentro de las democracias.

Las teorías sociales y económicas identifican las políticas públicas que buscan cambiar la distribución del ingreso para mejorar el bienestar y sus consecuencias sobre los diferentes grupos sociales, desde el punto de vista de la igualdad, la eficacia o equidad.

Asimismo, la información sustancial para este trabajo se retoma de los resultados de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006, cuyos indicadores avalan un seguimiento en la aplicación de cuestionarios, así como el análisis de los resultados y la evaluación del impacto que sobre la población tienen los programas focalizados del gobierno federal, en este caso el *Programa Oportunidades*.

La recolección de datos se basa en un proceso sistemático de análisis de información sobre documentos e informes de trabajo, desde la Canasta Básica Alimentaria (1977), hasta los resultados presentados por CONEVAL, que sustentan la política social del Gobierno Federal mediante el programa Vivir Mejor (2006).

Entre otros se consultaron los informes del *Programa Oportunidades* entre 2000 y 2006, presentados por el Instituto Nacional de Salud Pública y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social; así como las *Reglas de Operación del Programa Oportunidades 2006* que contiene las orientaciones del *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*.

A la par, se revisó el *Aval Ciudadano Logros y Resultados (2003)*, (Premio anual de Transparencia 2005) el cual incluye el informe de personas dedicadas al trabajo de monitoreo ciudadano; lo mismo se

hizo con el *Prontuario Operativo para Personal de Salud* y el *Programa del Desarrollo Humano Oportunidades*, que incluye el paquete básico de servicios de salud y estrategia de prevención y promoción durante la línea de vida; además se analizó el *Informe de Labores 2004, Contigo es posible Oportunidades SEDESOL*.

Igualmente, se consideró la estrategia operativa: incorporación de familias, re-certificación de familias, vinculación de sectores, transferencias monetarias, costos de operación y seguimiento operativo y compromisos de calidad del Programa Social del Gobierno Federal *Vivir Mejor* (2006), junto con el *Programa Nacional de Población del Consejo Nacional de Población en el Nivel Nacional* y la *Memoria del Primer Encuentro Aval Ciudadano* (noviembre de 2004), donde se encuentran los resultados por estado.

Además, se tomó en cuenta la situación demográfica de México en 2003-2004 estudiada por el Consejo Nacional de Población; y también el *Informe de Ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y el Desarrollo 1994-2003*, del Consejo Nacional de Población y la Secretaría de Gobernación, y el *Información para la Rendición de Cuentas Salud México 2002*, de la Secretaría de Salud.

Estos documentos y la revisión de evaluaciones parciales, permitieron un seguimiento del impacto de los programas focalizados del Estado Mexicano.

Por otra parte, y con la finalidad de lograr un panorama general de la estructura de la tesis, esta investigación se divide en cinco apartados encaminados al análisis de la política social del Estado Mexicano y su impacto en el bienestar de la población.

En el Primer Capítulo se analiza El Estado Moderno y las características actuales y la función del bienestar social, así como la vinculación de la Justicia con las instituciones sociales. Se revisa la curva de Kuznets y el Teorema de la Imposibilidad.

Dentro del Capítulo Dos se revisa el Estado Mexicano contemporáneo, los modelos y las teorías aplicables a la política social, como es el caso de las teorías del bienestar social y del desarrollo social, la globalización y el Modelo de Desarrollo Humano y la Sustentabilidad.

Mientras que en el Capítulo Tres se revisan algunos paradigmas de la misma política social, la perspectiva de la desigualdad social y la pobreza. Así como los lineamientos de la política social establecidos por los organismos internacionales.

Y en el Capítulo Cuatro se incluye una retrospectiva conceptual que abarca la política social durante 70 años, operada como parte del Estado benefactor, hasta la cuarta etapa de la Consolidación del Modelo Neoliberal y el Combate a la Pobreza Extrema; por lo mismo se presenta una periodización de los gobiernos mexicanos y el primero corresponde a la Movilización y Cooptación (1920–1940); el segundo

al Estado Benefactor y el Paternalismo (1940–1982); tercero, Redefinición de las Políticas Sociales (1982–1994); y cuarto, Consolidación del Modelo Neoliberal y Combate a la Pobreza Extrema (1994–2004).

Finalmente, las repercusiones de los programas sociales en México, del 2001 a 2004, se presentan en el Capítulo Cinco, en el que se analiza el *Programa de Oportunidades* (2001-2004), así como el impacto de este programa en el bienestar social de la población, a partir de los resultados de la Encuesta Nacional de Salud 2006, con énfasis en la alimentación, salud y educación de la población. Además se agrega el apartado de las Conclusiones y la Bibliografía.

CAPÍTULO I

1. CARACTERÍSTICAS ACTUALES DEL BIENESTAR SOCIAL

1.1 El Estado Moderno

En este capítulo se revisan las teorías del Estado, por la trascendencia y necesidad de identificar los elementos e indicadores útiles para la comprensión de temas tales como las funciones y objetivos del Estado en la economía; el diseño, aplicación de políticas sociales; toma de decisiones, formas de organizar las instituciones del Estado y su propio crecimiento, entre otros.

El enfoque asumido se refiere a que ni el mercado ni el Estado garantizan por sí solos la eficiente asignación de los recursos. El mercado puede llevar a la ineficiencia en la medida en que los agentes privados constituyen un sistema corporativo para presionar por la búsqueda de rentas.

Por lo tanto, el Estado tampoco es garantía de eficiencia en tanto que el sector público incurre en prácticas de corrupción abiertas o veladas, manipula el sistema electoral para favorecer intereses de grupos corporativos; aplica un proteccionismo discriminatorio, favorece ciertas actividades a expensas de otras; otorga subsidios a empresas políticamente influyentes, expande los organismos públicos para favorecer grupos de la burocracia y sus clientelas políticas; reserva los cargos públicos relevantes para los grupos de la elite gobernante, como se observa en diversas experiencias latinoamericanas.¹

El diseño de las políticas sociales entraña una disyuntiva entre las ineficiencias de los sectores público y privado.² Los problemas que enfrentan los gobiernos, para diseñar y aplicar políticas eficientes y equitativas, no tienen soluciones sencillas o singulares, y la mayoría

¹ José Ayala. *Las funciones del Estado* p.55 y ss.

² Cf. Usher y Ayala 1992

CAPÍTULO I

de las veces, esas soluciones reflejan complejas combinaciones de políticas que promueven o inhiben respuestas, que dependen simultáneamente del mercado y del Estado.

Es así que el Estado contemporáneo, según Darío Melossi, además de ser administrador de los intereses de las élites, se convierte en Estado del control social, puesto que se ha de considerar la opinión de la sociedad civil, como miembros de la sociedad, para evitar que la inconformidad se desborde.³

1.2 La Función Social del Bienestar

Dentro del Estado Moderno, definido como una organización e institución dotada de poder económico y político para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico, se define el campo de lo permitido y lo prohibido y genera las estructuras de incentivos o desincentivos para que los individuos se involucren en el intercambio y en la búsqueda de la cooperación.

Como es sabido, el Estado tiene el monopolio de ciertos poderes claves: cobrar impuestos, gestionar viviendas y regular la propiedad, tiene la capacidad de fijar las fronteras a los derechos de propiedad que intercambian los individuos.

³ Darío Melossi. El Estado del Control Social, p. 17

CAPÍTULO I

Al mismo tiempo, el Estado es un actor, y un protagonista directamente involucrado en el proceso económico y político. Y del mismo modo juega un papel proteccionista y redistributivo.

Así, el Estado es una organización que establece un papel esencial en el diseño, creación y mantenimiento de las instituciones públicas y privadas que fijan las reglas del intercambio. Las instituciones tienen relevancia para el desempeño de los sistemas económico, político y social y por supuesto, del mismo Estado.

Por ello, las teorías y modelos actuales del Estado conceden más importancia al papel de las instituciones como factores que influyen en el comportamiento de acciones y elecciones de los individuos y agentes económicos.⁴

La toma de decisiones por parte del Estado es un proceso económico, político y social complejo, ya que involucra simultáneamente modelos económicos, arreglos institucionales y pactos sociales de distinta naturaleza.

Mediante las teorías del Estado, los analistas se han propuesto explicar por qué los ciudadanos y la burocracia adoptan ciertos mecanismos específicos en la toma de decisiones en las democracias. La escuela de la elección pública desarrolló la teoría de las votaciones,

⁴ José Ayala, Op cit p.42

CAPÍTULO I

para analizar los procedimientos electorales que adoptan los agentes, para elegir políticas públicas diversas; programas de gasto público, reformas tributarias, entre otras.

Dentro de las democracias modernas se han aplicado estos mecanismos, sin embargo no reflejan realmente las preferencias de todos los individuos en la sociedad, por que los electores no eligen a sus gobernantes únicamente por su habilidad económica para administrar los asuntos públicos, sino también por las apreciaciones subjetivas de los candidatos, por ejemplo, su percepción sobre aspectos como la honestidad y el carisma que influyen en las preferencias electorales.

Distintas teorías atribuyen al Estado entre otras las siguientes funciones: mejorar la eficiencia en la asignación de recursos, garantizar la equidad en la distribución del ingreso y estabilidad en la economía.

Desde luego, la distribución del ingreso, riqueza y bienestar que resulte del mercado puede o no coincidir con el bienestar que la sociedad considera socialmente justo; aun cuando la economía y la macroeconomía se encuentren en las mejores condiciones, no refleja la calidad de vida y bienestar económico que la mayoría de los ciudadanos necesitan, lo cual se refleja en la carencia de empleo, acceso a la educación y a los servicios de salud entre otros.

CAPÍTULO I

Por lo mismo, el Estado moderno tiene como un reto promover la redistribución del ingreso por razones tanto de eficiencia como de justicia social.

Tradicionalmente, la justicia social en México ha sido invocada como uno de los ejes a partir de los cuales se piensa y se diseñan las políticas sociales. Es decir, en la medida que se resuelven problemas como la injusticia social, la falta de empleo, desigualdad de ingresos y carencia de un salario suficiente para cubrir necesidades básicas para una mejor convivencia social, se considera o consideraba que el Estado cumplía, en este sentido, sus funciones sustantivas.

La economía del bienestar, por ejemplo, se apoya en teoremas básicos del bienestar; un primer teorema sostiene que la economía competitiva alcanza siempre un punto a lo largo de la frontera de posibilidades, de producción, y dadas las restricciones económicas, este punto es eficiente en el sentido de Pareto, es decir no puede introducirse un cambio que busque mejorar a un individuo sin perjudicar a otro.⁵

Un segundo teorema del bienestar se refiere a que, en una economía competitiva, unos individuos pueden vivir en la opulencia y otros en la pobreza. Lo único que indica una economía eficiente es

⁵ El criterio de Pareto y la Interacción Estatal. *Cit. Pos.* José Ayala. *La economía de los mercados competitivos*, p. 96. Quién señala: "El óptimo de Pareto define como deseable un cambio de una política pública o la introducción de una nueva, si socialmente permite que todos los individuos mejoren (definición débil del criterio de Pareto) o al menos mejoren al mismo tiempo (definición fuerte del criterio de Pareto). *Cfr.* Wilfredo Pareto. *Compendio de Sociología, El equilibrio social* p.125 y ss.

CAPÍTULO I

que no puede mejorarse el bienestar de una persona sin empeorar el de otra y la economía se encuentra en su frontera de posibilidades.

Consecuentemente, la función social del bienestar consiste en la agregación de las funciones de utilidad de los individuos, de acuerdo a la cual, el bienestar social es una función de los niveles de la sociedad. Se pueden incluir otras variables, educación, salud, y vivienda, que reflejan la calidad de vida para ampliar el concepto de función de bienestar; sin embargo, esta definición depende de la voluntad y valoración de los agentes económicos, incluidos los políticos y los burócratas.

La función social de bienestar sirve para ordenar cualquier asignación de recursos, a diferencia del principio de Pareto, con el cual sólo se sabe qué situación es mejor que otra, si todo el mundo está al menos igual y alguien está mejor. El problema consiste en identificar la función social de bienestar.

Las políticas públicas que buscan cambiar la distribución del ingreso para mejorar el bienestar tienen que evaluar sus consecuencias sobre diferentes grupos sociales, desde el punto de vista de la eficiencia y la equidad. Para ello se identifican un conjunto de oportunidades y se analizan las disyuntivas entre eficiencia y equidad. El equilibrio que se elija representa la función social de bienestar.⁶

⁶ “El concepto de función social de bienestar fue introducido por Abram Bergson en 1938, como una afirmación de los objetivos de la sociedad en los cuales el nivel de bienestar es representado como una función del modo en que los recursos están distribuidos y asignados, con ello se evita el problema de las comparaciones interpersonales de utilidad.
Cit. Pos. Ayala Espino, p. 101. Cfr. Wilfredo Pareto. Compendio de Sociología, El equilibrio social, p.126 y ss.

CAPÍTULO I

El equilibrio no necesariamente refleja objetivos de bienestar de la sociedad como un todo y, segundo, que el gobierno no adopta la función social de bienestar como el único criterio para diseñar y ejecutar las políticas públicas.

La función de bienestar busca representar el bien común, lo cual señala con mayor precisión las metas de bienestar que el Estado y la sociedad identifica de algún modo; además, estas políticas públicas que aplica el gobierno pueden ser evaluadas porque comparan metas contra resultados realmente obtenidos.⁷

La propuesta sobre el desarrollo económico, redefinida por Amartya Sen, quien retomó la concepción sobre igualdad económica para medir la desigualdad, se basa en la idea de que la medición del bienestar no debe derivarse de indicadores *ex-post*, como lo planteaban los filósofos utilitaristas clásicos al otorgar una importancia central al acceso a bienes y servicios.

De acuerdo con Sen, esta visión utilitarista carece de relevancia normativa. La nueva propuesta hace énfasis en el carácter instrumental del acceso a bienes y servicios, concibiéndolos únicamente como un medio para poder alcanzar un plan de vida o una realización individual plena.

Así, la medición del bienestar debería verse como un proceso con varios componentes entre otros, el acceso a bienes y servicios, una función de conversión de estos bienes y servicios en opciones reales

⁷ *Ídem.*

CAPÍTULO I

de planes de vida y, por último, una función de evaluación que transforma la elección hecha en un nivel de satisfacción individual.

Por ejemplo, la función de conversión introduce una gran heterogeneidad entre individuos que se consideraba inexistente en los enfoques utilitaristas o bien derivaba en implicaciones inaceptables. Un ejemplo clásico de implicación inaceptable de la regla utilitarista de bienestar social sería la de dar menos bienes a un individuo con alguna discapacidad debido a su imposibilidad de convertir dichos bienes en niveles altos de bienestar. El conjunto de los funcionamientos, entendidos como las opciones reales disponibles para un individuo, se definen como capacidades.

El acceso a bienes le permite tener acceso a un conjunto más amplio de capacidades: socializar, trabajar, disfrutar de momentos de recreación familiar, quizás participar en eventos políticos que, de otra manera, no le serían asequibles, mejorar su reputación social y, en consecuencia, su autoestima y su relación con la comunidad.

En este caso, el individuo asignará un valor a cada uno de esos funcionamientos disponibles y evaluará la importancia de dicho conjunto de capacidades para su bienestar. La relación utilitarista que va directamente de mayor acceso a bienes a mayor nivel de utilidad se ve sustituida por una relación en la que el acceso a bienes abre un conjunto de capacidades, y son éstas las que impactan al bienestar.

CAPÍTULO I

Ampliar dicho conjunto de opciones reales a disposición de los individuos, visualizando el acceso a bienes y servicios sólo como una parte del proceso, debería ser según este enfoque, el objetivo último del desarrollo.

Debe hacerse notar que cuando se alude a la ampliación del conjunto de opciones reales, se hace referencia no solamente a las opciones disponibles sino también a las condiciones económicas, institucionales, cognitivas y sociales con las que cuenta el individuo para ejercer su elección.

Es en este sentido que se puede definir el desarrollo como una ampliación de la capacidad de elección de los individuos o, en términos filosóficos, como una ampliación de la libertad en el sentido positivo.

Amartya Sen es considerado por sus contribuciones a la teoría del bienestar económico, en los campos de los fundamentos axiomáticos de la teoría de la elección social, la definición de índices de bienestar y pobreza, así como por sus estudios empíricos sobre las hambrunas.

1.3 Vinculación de la Justicia con las Instituciones

En el análisis y estudio del bienestar social aparece el problema de lo qué es y se entiende por *justicia*; al respecto, se tiene que

“Una de las formas de clasificar a las teorías de la justicia es dividir las en teorías globales y locales. Las globales son aquellas que tienen

CAPÍTULO I

como principal objetivo delinear las reglas e instituciones sociales básicas que sirven para conformar el sistema de libertades y obligaciones de una sociedad, así como para distribuir el bienestar generado en su interior. La justicia local, por el contrario, tiene como principal objetivo tratar de comprender las decisiones a nivel micro para distribuir beneficios y responsabilidades de acuerdo con distintos principios”⁸

En el desarrollo de las nociones de funcionamiento y capacidad, igualmente, es referencia obligada el trabajo de John Rawls. Según él, entre los funcionamientos básicos que deben proveerse en igualdad a los individuos, se encuentran ciertos “bienes primarios” que incluyen no solamente aspectos materiales, sino aspectos institucionales, de participación política y de realización social.

Aunque la instrumentación empírica del enfoque de las capacidades no es una tarea fácil, el índice utilizado internacionalmente incorpora tres funcionamientos básicos: educación, salud y acceso a bienes y servicios mediante el ingreso. Existen variaciones de dicho índice, por ejemplo, las derivadas de corregir por equidad y por potenciación de género. De esta manera se incorporan a su cálculo otras dimensiones no incluidas en la medida convencional.

Cada ciudadano desea que todos, incluso él mismo actúen de conformidad a los principios de una situación inicial de igualdad. Así, se vinculan los elementos de la vida privada y de la pública, los

⁸ David García-Junco. Social Policy in México

CAPÍTULO I

proyectos racionales de vida personal con los públicos. Por eso, la justicia es una forma preeminente para el desarrollo humano.

La división del trabajo tiene que ser tomada en cuenta para alcanzar la justicia. Asimismo, considera que nadie necesita depender de otro ni está hecho para elegir entre ocupaciones monótonas que embotan el pensamiento y la sensibilidad:

"La división del trabajo es superada, no por cada uno que logra hacerse completo en sí mismo, sino por el trabajo voluntario y significativo, dentro de una justa unión social de uniones sociales, en la que todos pueden participar libremente según sus inclinaciones".⁹

Para lograr la justicia distributiva es indispensable una adecuada división del trabajo. Así, la teoría de la justicia para Rawls pretende unir la vida privada con la vida pública, el bien de la ética con el bien de la justicia, vinculándolas sin confundirlas. Reconocer el valor de la persona libre en la sociedad tratando de formular acuerdos en sus múltiples diferencias.¹⁰

Esta perspectiva de la justicia bajo el concepto de lo ideal o eterno es una forma de pensamiento y sentimiento, más que referencia a un más allá del mundo o una referencia a Dios. Es algo que la razón y el sentimiento humano deben construir para una vida digna, aquí y ahora.

⁹ John Rawls. *A Theory of Justice*.

¹⁰ *La justicia distributiva se refiere a los mecanismos y criterios de distribución que son necesarios para lograr una sociedad menos desigual.*

CAPÍTULO I

Ante ello, lo procedente es analizar los principios de la justicia en su vinculación con las instituciones sociales e incluso en su expresión formal. En cuanto a las instituciones, la justicia se relaciona con la estructura básica de la sociedad, la constitución política y con los sistemas económico y social, en los que se manifiestan las primeras.

Las instituciones son un sistema público de reglas para lograr la justicia y esas mismas reglas permiten corregir violaciones sobre su aplicación. Mediante estas reglas se regula la conducta humana en la sociedad. Mientras que la justicia formal para Rawls tiene relación con la adhesión a los principios de la obediencia y de la justicia al sistema político–jurídico en el cual se vive.

El primer principio de la justicia de Rawls se refiere al derecho de igualdad entre las personas, que a su vez posibilita asegurar las libertades básicas en la estructura social.

Como parte de dichas libertades está la libertad política, la de expresión y de reunión; la libertad de conciencia y de pensamiento; la libertad de la persona que incluye la libertad frente a la opresión psicológica; la no agresión física y su integridad; el derecho a la propiedad personal y la libertad respecto al arresto y detención arbitrarios.

La distribución del ingreso y la riqueza y a la facultad de formar organizaciones, es al que se refiere el segundo principio de la justicia

CAPÍTULO I

de Rawls, que también alude al reparto que haga uso de las diferencias de autoridad, responsabilidad y cadenas de mando.

En el primer caso se aseguran libertades iguales y básicas para todos y en el segundo se reconocen desigualdades económicas y sociales, que se derivan de un estado inicial entre los hombres.

Rawls considera que ambos principios con sus distintas consecuencias deben ser dispuestos en un orden serial dando prioridad al primer principio sobre el segundo.

Relativo a lo anterior, la injusta y desigual distribución de los recursos en el mundo actual, donde de seis mil quinientos millones de habitantes del mundo, mil de ellos ubicados en los países desarrollados, se reparten 80 por ciento de la riqueza creada.

Los principios de la justicia, en consecuencia, se relacionan con la sociabilidad humana. Una sociedad bien ordenada es una forma de unión que John Rawls también designa como unión de uniones sociales.¹¹

En el aspecto económico, como en los países africanos y asiáticos con menor ingreso por habitante, la pobreza alcanza a la enorme mayoría de la población.

¹¹ John Rawls, Op Cit

CAPÍTULO I

1.4 La Curva de Kuznets y el Teorema de la Imposibilidad

Hace ya casi medio siglo, Simón Kuznets predijo que la desigualdad de ingresos seguiría, en el tiempo, una pauta en forma de U invertida "ensanchándose en las fases iniciales del crecimiento económico, cuando la transición de la sociedad preindustrial a la industrial fuera más rápida; estabilizándose por un tiempo, y angostándose en las fases posteriores".¹²

Sin embargo, en los últimos estudios de actualización y ampliación de esta obra clásica han invertido la curva de Kuznets. Las disparidades en los ingresos no parecen ajustarse a ninguna pauta automática.

Al contrario, por lapsos prolongados, el grado de desigualdad estaría determinado por la política social y las normas, en especial los impuestos, tanto o más que por las fuerzas económicas de la oferta y la demanda.

Gary en Estados Unidos, menciona que la curva de Kuznets (o la tendencia de la desigualdad a lo largo del tiempo) es más bien una U común. En Gran Bretaña y Francia, se asemeja más a una L. Como señaló Fields, de Cornell: "La curva de Kuznets no es una ley, ni siquiera una tendencia central. Gary y Fields, como Kuznets, calcularon la porción del ingreso total individual ganada por los grupos con ingresos máximos partiendo de los registros tributarios."¹³

A principios de siglo sólo una parte de la población debía pagar impuestos, computaron el ingreso total recurriendo a otras fuentes. Descubrieron que la porción derivada hacia el 10 por

¹² Simon Kuznets (1901-1985), formuló una teoría para Kuznets ambiental y sus derivados.

¹³ Simon Kuznets, Op cit

CAPÍTULO I

ciento con más recursos económicos, aumentó del 40 al 45 por ciento en los años 20, se mantuvo cerca de ese nivel durante toda la *Depresión* y cayó bruscamente al comienzo de la intervención norteamericana en la Segunda Guerra Mundial (44 por ciento en 1940, 32 por ciento en 1944).¹⁴

En el mismo lapso, del uno por ciento más rico también descendió un tercio (del 16 al 11 por ciento). Esta caída súbita de la desigualdad contradice el proceso gradual de Kuznets, pero se explica fácilmente: los controles de salarios impuestos durante la guerra comprimieron las remuneraciones.

La distribución más equitativa, surgida de los controles, persistió por treinta años, hasta que la desigualdad empezó a repuntar hacia fines de los setenta.

Las nuevas pautas salariales establecidas durante la guerra, aun cuando fuerzas competitivas empujaran en la dirección opuesta. Por otro lado, descubrieron algo totalmente imprevisto respecto de la composición del ingreso recibido por los más ricos. Antes de los años 40, el grueso de sus ingresos provenía de rentas de capital; ahora, su principal fuente de ingresos son los salarios.

Por ejemplo: en 1916, el 0,01 por ciento de las "unidades tributarias" más ricas obtenía el 70 por ciento de sus ingresos del

¹⁴ *Idem*

CAPÍTULO I

capital; el 24 por ciento, de sus negocios, y tan sólo el 6 por ciento, de salarios.

“En 1998, éstos representaban el 45 por ciento del ingreso del grupo más rico; los negocios, el 33 por ciento, y las rentas de capital, al 22 por ciento. La parte del ingreso nacional correspondiente al capital se ha mantenido estable; por consiguiente, éste cambio debe implicar una mayor equidad en la posesión del capital”.¹⁵

Para que la carga financiera de la guerra recayera más en los ricos. Las tasas máximas se mantuvieron altas hasta los años 80.

Piketty y Sáez hacen hincapié en que gravar el capital produce un efecto acumulativo en los ingresos más altos, por cuanto reduce el rendimiento neto de la riqueza actual, que genera la futura.

En otro orden de ideas, pero en función del concepto *Bienestar Social*, tal vez el antecedente más importante para entender el significado de los estudios de Sen sobre el bienestar económico sea el teorema de la imposibilidad de Arrow.

Este teorema se refiere a la imposibilidad de contar con una función de decisión social coherente que no implique violentar las garantías individuales mediante decisiones dictatoriales. Sin embargo,

¹⁵ Efecto acumulativo Piketty y Saez atribuyen el viraje a la tributación progresiva de las rentas de capital. En 1931, la tasa marginal máxima era del 20 por ciento. Durante la Depresión, el gobierno de Franklin D. Roosevelt la elevó gradualmente hasta alcanzar el 91 por ciento en 1944.

CAPÍTULO I

la imposibilidad ocurre en condiciones en las que se evitan las comparaciones interpersonales.

Es decir, como gran parte del esfuerzo teórico en la economía del siglo XX se encamina en la dirección de construir una teoría económica pura, desvinculada de juicios valorativos y de normas culturales y políticas, así por ejemplo, en la economía del bienestar se intentó desarrollar conceptos y análisis que permitieran dictaminar sobre el bienestar económico sin hacer juicios de valor ni comparaciones del bienestar y de la utilidad interpersonales.

Arrow explica que los criterios de compensación que se idearon resultaron incoherentes, precisamente porque pretendían evaluar el bienestar económico evitando juicios valorativos sobre la distribución del ingreso.

Y mostró posteriormente que ninguna función de decisión social era posible en condiciones generales y plausibles, sin hacer comparaciones interpersonales o sin recurrir a juicios normativos con diferente sustento moral, ético o político. Llegó a considerar que el estudio del bienestar económico carecía de seriedad e interés científico porque era imposible estudiarlo coherentemente.¹⁶

¹⁶ Arrow estudió el proceso por medio del cual la función social puede ser formulada a partir de las preferencias individuales y propuso cuatro reglas: 1) Racionalidad colectiva que consiste en que la función del bienestar debe ser consistente con las elecciones individuales dadas las alternativas disponibles.

2). Respetar el principio de Pareto en el sentido de que si los individuos prefieren la situación A es la que debe de incorporar la función de bienestar.

3). Independencia de las alternativas no relevantes, es decir si las alternativa disponibles son la A y B entonces C y D son irrelevantes para formular la función social de bienestar y

4) La ausencia de dictadura, i, e ningún individuo puede imponer sus decisiones a otros.

Cit. Pos. Ayala. Las Funciones del Estado, p. 103.

2. TEORÍAS Y MODELOS APLICADOS AL BIENESTAR SOCIAL

2.1 El Desarrollo y la Sustitución de Importaciones

México es un país de pobres y ricos, por lo tanto al definir la pobreza se define también la manera de medirla; es decir,

la pobreza está en función de lo que se considera como básico, mínimo de lo básico y también de la manera en que se le mide. En general se distingue el método directo y el indirecto, este último mejor conocido como el método del ingreso. El método directo mide la insatisfacción fáctica.¹⁷

De hecho, su objeto es determinar el grupo de personas que no satisfacen el conjunto o algún elemento del conjunto de las necesidades básicas. El método indirecto, o del ingreso, es una medida monetaria que implica satisfacer las necesidades básicas.

A diferencia del método directo, el método del ingreso no mide la satisfacción, sino los medios para la satisfacción. Ahora bien, ambos métodos pasan por dos momentos en la medición de la pobreza: la identificación y la agregación. La identificación, a su vez, consta de dos pasos: la definición de lo básico y lo que es la medición empírica.

Cabe hacer énfasis en un elemento adicional para la cuantificación de la pobreza: aun cuando se lograra un cierto acuerdo respecto a la definición de la pobreza, faltaría generar algún consenso

¹⁷ CEPAL. *Distribución del Ingreso: Características e Impacto Redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe*. Cfr. World Bank. *World Development Report. Attacking Poverty*, Oxford, Oxford University Press.

CAPÍTULO II

acerca de la "intensidad" con que ésta se presenta. Se acepta que no es lo mismo un pobre "a secas" que un pobre extremo: se puede decir, otra vez, que la definición depende de la metodología usada para la medición.

La única diferencia clara y consensual entre un individuo simplemente pobre y un pobre extremo, es que el primero es relativamente pobre, mientras que el segundo lo es absolutamente.

Esto es, mientras que el pobre extremo no tiene lo mínimo de lo básico, el pobre sí lo tiene, pero en comparación con el resto de la población no tiene ciertos bienes que, para el nivel de desarrollo del país en el que habita, se podrían clasificar como "de primera necesidad".¹⁸

La medición de la pobreza se ha convertido en el parte aguas de la modernidad y en las posiciones encontradas de algunos expertos, quizá la clave se encuentre en las mediciones estrictamente económicas y aquellas que contemplan la situación demográfica de México, así como sus condiciones, nivel y calidad de vida como ya se ha mencionado.

La CEPAL ha llevado a cabo diversos estudios de pobreza en diferentes países de América Latina. Los estudios de la CEPAL se basan en la metodología de la Canasta Normativa Alimentaria (CNA) e incluyen algunas características específicas importantes.

¹⁸ Miguel Székely. *Medición de la Pobreza Variantes metodológicas y Estimación Preliminar. Números que Mueven al Mundo. La medición de la Pobreza en México*, capítulo 4.

CAPÍTULO II

Primero se calcula el valor monetario de una canasta de alimentos cuya composición cubre las necesidades nutricionales de los habitantes, considerando sus hábitos de consumo predominantes, así como la disponibilidad efectiva de alimentos y sus precios relativos.¹⁹

Este costo representa la línea de pobreza extrema. Posteriormente, la línea de pobreza moderada se obtiene multiplicando el costo de dicha canasta alimenticia por un factor de dos para medios urbanos y por uno de 0.75 para medios rurales.

Sin embargo, el ajuste realizado por la CEPAL acusa serios problemas debido al sinnúmero de supuestos riesgosos con los que se llevó al cabo la corrección. Además, no especifica a qué habitantes se refiere cuando considera los hábitos alimenticios predominantes.

No se debe calcular la CNA a partir de los hábitos alimenticios de los más pobres. Aun así, y sin olvidar todos los defectos del método indirecto, cabe señalar que la CEPAL acierta en dos puntos clave: toma en cuenta la disponibilidad efectiva de alimentos; y al tomar los precios relativos de los alimentos y no los absolutos, elimina algunos sesgos inflacionarios.²⁰

Según la CEPAL, en 1984 poco menos de cuatro de cada 10 mexicanos se consideraban pobres. De este universo de pobreza, de cada 10 de nuestros connacionales, dos y medio eran pobres moderados y 1.3 eran indigentes.

¹⁹ Boltvinik y Marín. La Canasta Básica Normativa de Satisfactores Esenciales de la COPLAMAR.

²⁰ Enrique Hernández Laos. *Bienestar, Pobreza y Vulnerabilidad. Nuevas Estimaciones para México.*

CAPÍTULO II

Y es que de acuerdo al medio en el que se desenvuelve la población, si se atiende a comparaciones relativas, la pobreza rural era mayor que la urbana, tanto en la modalidad de pobreza extrema como en la de moderada.

Sin embargo, en números absolutos, la pobreza total urbana era mayor que la rural, aunque comparando pobreza extrema y moderada, se verifica para 1994 un número mayor de indigentes en el campo, ya sea en términos relativos o absolutos.²¹

2.2 La Globalización y el Marco Institucional

Este apartado se refiere a las interpretaciones múltiples del concepto globalización y su relación con una nueva etapa del bienestar social que se ha dado dentro de parámetros ideológicos y políticos, algunos más o menos rígidos, otros más o menos eclécticos.

Al respecto, debe tomarse en cuenta que en nuestro país empezó hablarse de globalización durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988–1994), quien impulsó, entre otros, la desregulación de las actividades empresariales, así como la privatización de numerosas empresas estatales, como fue el caso de la banca, además de propiciar una mayor apertura para la compra de bienes y servicios en el extranjero, como paso previo para firmar un acuerdo comercial con Canadá y Estados Unidos, que entró en vigor el 1 de enero de 1994; a

²¹ CEPAL PNUD. *Magnitud de la pobreza en América en los años ochenta.*

CAPÍTULO II

este pacto en México se le denominó Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC o TLCAN).

Además, durante el mismo gobierno de Carlos Salinas, al amparo de lo que se denominó *Política Moderna*, o simplemente *Modernización*, se le dio un sesgo novedoso a las políticas de bienestar social, mediante los programas denominados *Solidaridad*, que desde diciembre de 1988 pretendían abatir los subsidios generalizados que hacían proliferar a los *free riders* y, en consecuencia, al populismo y al paternalismo.

En términos generales, para los efectos de las políticas sociales, la globalización es analizada desde posiciones técnicas, económicas, sociales, políticas, geopolíticas, partidistas y religiosas, que en muchos casos llevan a conclusiones contradictorias.

No obstante, existen rasgos comunes a todas las interpretaciones, en especial las que consideran que ya no puede hablarse de Estados soberanos, porque la noción de *soberanía* se vuelve antagónica a *globalización*, pues a mayor globalización se tiene menor soberanía.

Desde la perspectiva anterior, se dice que, en la sociedad actual, el Estado ha visto mermado su poder y ha diluido buena parte de sus facultades consustanciales al desregularizar a los agentes de la producción y a las actividades productivas, incluidas las comerciales,

CAPÍTULO II

que fueron llevadas a los extremos del libre comercio (el principal ingrediente de la globalización) reclamado por países como Estados Unidos durante buena parte del siglo XX.

Todo esto del Estado que achica su intervención como regulador, entre otros de la economía, por lo que toca a México, resalta si se toma en cuenta al modelo de Estado que se configuró como resultado del triunfo de los grupos más radicales de la Revolución Mexicana y las directrices que plasmaron en la Constitución Política de México promulgada en 1917.

Pero, obviamente, no se pierde de vista que la globalización es un fenómeno planetario que tiene una relativa presencia en tierras mexicanas y coexistente con otras expresiones culturales propias de la mentalidad y la manera de ser de los mexicanos.

Lo anterior es importante porque

En la globalización existe una etapa de la división internacional del trabajo, la cual se caracteriza por una mayor interacción e interdependencia de los factores y actores que intervienen en el proceso del desarrollo mundial. Estos factores y actores son de índole económica, social, política, ambiental, cultural, geográfica y otros.²²

Entre los principales argumentos a favor de este enfoque se destacan, por ejemplo, el incremento inusitado del comercio mundial de bienes y servicios, así como del flujo de capitales, entre otros factores, al avance de los medios de transporte, así como al uso de

²² Ignacio Ramonet. *Sobre la Globalización*, p.11 y ss.

CAPÍTULO II

las nuevas tecnologías de información y comunicación, las cuales han hecho posible una mayor integración de los países, mediante el uso de recursos apoyados en las tecnologías satelitales y, especialmente, de internet, la red de redes mundial.

Todo esto se vuelve más evidente con el derrumbe de la Unión de Repúblicas Soviéticas y Socialistas (1991), la consolidación de la Unión Europea (establecida en 1993) y el fin de la Guerra Fría (al comenzar la década de los años 90 del siglo pasado), que dio fin a los enfrentamientos de los estadounidenses y rusos, y a la hegemonía mundial de los primeros, entre otros y diversos factores, se propició el surgimiento del fenómeno planetario llamado *Globalización*, dentro del cual China alcanzó un mayor peso específico.

Si bien el término *globalización* en la actualidad (2009) es de uso común y frecuente, no es tan fácil definirlo ni se sabe de manera precisa a qué se refieren los distintos autores; incluso hay quienes consideran que el término ha perdido vigencia debido a que las condiciones presentes de la economía mundial han cambiado respecto a las que imperaba al finalizar el siglo XX, sobre todo por la crisis financiera que en el 2009 se generó en Estados Unidos e impactó a casi todos los países.

De cualquier forma, puede decirse que la globalización ha sido un proceso económico, sobre todo, consistente en la progresiva integración de las distintas economías nacionales en una sola para

CAPÍTULO II

conformar un mercado mundial sin fronteras que, de alguna forma, coadyuva a materializar la metáfora de la aldea global, formulada en los 60 del siglo pasado por el canadiense Marshall McLuhan (1911–1980), al considerar el impacto que tendrían las telecomunicaciones en los años subsecuentes.

Sin embargo, de entre las múltiples definiciones que buscan conceptualizar a este fenómeno, resalta la de quienes plantean que la globalización es producto de los organismos internacionales públicos, como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), a los cuales se hará referencia en el Capítulo 3 de este mismo trabajo.

Igualmente, algunos especialistas consideran que la globalización es un proceso autónomo y un orden espontáneo ajeno a la dirección de tales organismos públicos, vinculado más bien con el crecimiento económico y el avance tecnológico, que incluye el transporte y las telecomunicaciones.

Para algunos más es discutible relacionar la globalización con una dimensión extraeconómica o extratecnológica, pero en caso de abarcar cuestiones sociales del mundo contemporáneo, como cultura, migración, calidad de vida, entre otros, se utiliza la citada metáfora de la aldea global.

De cualquier forma, una crítica al hecho de no tener en cuenta el factor cultural cuando se explica el fenómeno de la globalización, la

CAPÍTULO II

dimensión cultural de la misma no está incorporada explícitamente en la mayoría de los modelos de economía política (tanto los del neoliberalismo como de sus opositores) y ocupa un papel relativamente menor en las teorías de relaciones internacionales.

Respecto a la importancia de los cambios tecnológicos que son determinantes para la globalización, algunos autores consideran que éstos han provocado el surgimiento de una especie de “nuevo continente sin tierra”, en el cual las fronteras convencionales prácticamente desaparecen, dando lugar a la aparición de una “nueva economía. A este proceso contribuye, supuestamente, la reducción de aranceles y de trabas a la circulación del capital y mercancías entre los países.

Para los defensores de la globalización, ésta se presenta como un fenómeno históricamente irreversible, al cual deben sumarse todos los países, si no quieren perder el tren del desarrollo. En este mismo sentido se expresa Reich, para quien en el futuro no existirán productos ni tecnologías nacionales, ni siquiera industrias nacionales.

Ya no habrá economías nacionales, al menos tal y como concebimos hoy la idea, y lo único que les queda a los países, como bien fundamental, es una población con sus capacidades y destrezas.

Por eso,

“La principal misión política de una nación consistirá en manejarse con las fuerzas centrífugas de la economía mundial que romperán

CAPÍTULO II

las ataduras que mantienen unidos a los ciudadanos concediendo cada vez más prosperidad a los más capacitados y diestros, mientras los menos competentes quedarán relegados a un más bajo nivel de vida.²³

A pesar de sus críticas a las imperfecciones del mercado, el sistema capitalista puede compararse con un imperio cuya cobertura es más global que la de cualquier imperio anterior.

Sólo que no es un imperio territorial porque carece de soberanía y del boato de la misma; de hecho, la soberanía de los Estados que pertenecen a este imperio es la principal limitación de su poder y su influencia.

Según Reich, dicho imperio es casi invisible, pues carece de una estructura formal, y la mayoría de sus súbditos supuestamente “no saben que están sometidos a él”, aunque su poder hace que quienes le pertenecen no puedan fácilmente abandonarlo.

Otros interpretan el proceso actual del desarrollo planetario como una especie de “mundialización” que en el fondo coincide con el enfoque de la globalización.²⁴

Desde el punto de vista de la cultura, uno de los defensores de la globalización en Latinoamérica es el escritor peruano Mario Vargas Llosa, quien considera que lejos de destruir las culturas nacionales, la globalización genera oportunidades para su desarrollo e internacionalización.

²³ Reich, Robert. *El Trabajo de las Naciones: Hacia el Capitalismo del siglo XXI*.

²⁴ Cfr. Stiglitz, J. *Globalization and its discontents*, London: Penguin Books.

CAPÍTULO II

Para Vargas Llosa, una de las grandes ventajas de la globalización es que extiende de manera radical las posibilidades de que cada ciudadano de este planeta interconectado construya su propia identidad cultural, de acuerdo a sus preferencias y motivaciones íntimas y mediante acciones voluntariamente decididas.

Ahora los individuos, al contrario de lo que sucedía en el pasado, y todavía ocurre en determinadas regiones, no tienen que someterse a una identidad que lo recluya en un campo de concentración del que es imposible escapar; ni le imponen una lengua, nacionalidad, religión y costumbres, entre otros, que imperan en el medio en que nació.

En este sentido, la globalización podría ser bienvenida porque amplía de manera notable el horizonte de la libertad individual.

Consecuentemente, la globalización se presenta como el proceso en el cual se da una integración y complementariedad de los aspectos financiero, comercial, productivo y tecnológico.

“La economía mundial ya no es una sumatoria de economías nacionales, Esto produce la sensación sino una gran red de relaciones con una dinámica autónoma.”²⁵

Las estadísticas aparentemente también corroboran la validez del argumento a favor de la globalización.

²⁵ Wolovick Daniel. *Globalización de la Economía*.

CAPÍTULO II

Conforme a la Organización Mundial de Comercio (OMC), entre 1948 y 1998 el comercio mundial de mercancías se multiplicó por 18 veces, a un promedio del 6% anual, especialmente las exportaciones de manufacturas que aumentaron en 43 veces.

La producción mundial...se multiplicó por 8 veces, a un promedio anual del 4.2%. La parte del PIB mundial destinada al comercio de mercancías se elevó del 7% al 17.4%. En 1998 el volumen del comercio mundial total ascendió a 6.6 billones de dólares, de los cuales 5.3 billones (80%) correspondían a mercancías y 1.3 billones (20%) a servicios comerciales.

Las exportaciones por habitante se incrementaron de 123 dólares a 951, es decir en 7.7 veces, a un promedio anual del 4.2%/6). Durante el período analizado el PIB mundial pasó de cerca de 4 billones a 27.6 billones de dólares, con un aumento promedio anual del 4%, mientras que el PIB por habitante pasó de 1.591 a 4.623 dólares, con un crecimiento promedio anual del 2.2%, mostrando un franco deterioro, especialmente durante el período 1990–1998, cuando decreció en promedio el 1.4%, al tiempo que el PIB creció en promedio el 2.6%. Mientras tanto, la población mundial pasó de 2.473 millones de personas en 1948 a 5.973 millones en 1998, con un crecimiento promedio anual del 1.8%, muy por debajo del crecimiento del producto mundial OMC, en 1999.²⁶

También ha sido impresionante el incremento de los flujos de inversión extranjera directa (IED). De acuerdo con la OMC, entre 1973 y 1998 estos flujos se multiplicaron por 27, a un promedio anual del 14%. Sólo en 1998 el volumen de los mismos alcanzó la suma de 645 mil millones de dólares, contra 24 mil millones de dólares en 1973 y 60 mil mdd en 1985.

El monto total acumulado de IED, respecto al PNB a escala mundial, se duplicó durante 1980–1997, al pasar de 5.0% al 11.7%. En los países en desarrollo este factor se multiplicó por 3,

²⁶ Organización Mundial del Comercio, 1999

CAPÍTULO II

al pasar del 5.9% al 16.6% durante el mismo período, mientras que en los menos adelantados aumentó del 2.2% al 5.7%.²⁷

Como se puede observar, tanto el incremento de la actividad económica mundial, como los cambios cualitativos en las principales fuerzas productivas, han sido significativos, especialmente a partir de la década del setenta en el siglo XX.

Éste ha sido el principal argumento para justificar el enfoque globalizado de la actual fase del desarrollo mundial. No obstante, los indicadores económicos no favorecen por igual a todos los países dentro de la división internacional del trabajo, ni tampoco el comercio mundial es el motor del desarrollo, como podría esperarse.

Para algunos de los que están en contra de la globalización como criterio para definir la situación actual del desarrollo mundial, ésta no es más que una nueva forma de colonialismo, puesto que en el fondo lo que se ha hecho es reemplazar viejas formas de control social.

2.3 El Modelo del Desarrollo Humano y la Sustentabilidad

Este modelo se refiere a una teoría y un método que permiten comprender y plantear estrategias para el desarrollo de los países, estableciendo la expansión de las libertades de las personas y la eliminación de las privaciones.

²⁷ *Idem*

CAPÍTULO II

El paradigma del desarrollo humano se fundamenta en la teoría que desarrolla Amartya Sen, considerado por sus contribuciones a la teoría del bienestar económico ya señaladas con anterioridad.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha promovido el concepto de desarrollo humano definido como el proceso de ampliación de las posibilidades de elegir de los individuos que tiene como objetivo expandir la gama de oportunidades abiertas a las personas para vivir una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para desenvolverse en su entorno social.²⁸

El Programa de las Naciones para el Desarrollo (PNUD) retoma este concepto y define al desarrollo humano como un proceso continuo de ampliación de las capacidades y de las opciones de las personas para que puedan llevar al cabo el proyecto de vida que valoran por distintas razones.

Dicho concepto destaca la noción de que el desarrollo no se explica únicamente con el ingreso de la población (dinero o pagos en especie) y que esta dimensión no representa la suma total de una vida humana.

También el concepto de desarrollo humano se explica mediante el Estado del Bienestar. Tal relación en sus inicios se comprende como una política de protección gubernamental pero enfocada a los derechos del ciudadano: salud, alimentación y vivienda.

²⁸ Luis F López Calva y Roberto Vélez *El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México*, p.9 y ss.

CAPÍTULO II

La instrumentación de las políticas sociales consistentes en el ámbito regional se debe, entre otras acciones, a la asignación del gasto social en el fortalecimiento de los programas enfocados a los grupos vulnerables específicos y al fomento de la descentralización de los recursos.

“Se origina así la política social, es decir la aplicación de medios públicos, estatales, en la consecución de metas sociales. En esta lógica la política social en el Estado del bienestar se presenta como una expresión del pacto político que resulta de una función planeada en la propia lógica estatal y del reconocimiento social de la ciudadanía. Ello explica porqué uno de sus indicadores cuantitativos es la aparición de instituciones sociales y el establecimiento del gasto social dentro del gasto público”²⁹

En este sentido acciones dirigidas a reducir la pobreza y fomentar la movilidad social tienen no sólo los evidentes beneficios individuales y para la sociedad, sino que también se traduce en un mayor crecimiento potencial.

Las acciones para estimular el crecimiento económico y las acciones que benefician directamente a la población pobre son, en un buen número de casos, complementarias.

José Luis Calva lleva al cabo un análisis comparativo de las políticas económicas que se han seguido en México con la instrumentación del modelo neoliberal y del modelo económico

²⁹ Karla Valverde Viesca. *Ideas y procesos históricos sobre el desarrollo social de México: La Ley General de Desarrollo Social y el cambio institucional*. 2008

CAPÍTULO II

anterior a éste que llama modelo keynesiano-cepalino o de la Revolución mexicana.³⁰

“Desde los años treinta y sobre todo desde el gobierno de Cárdenas, el desarrollo mexicano se había sustentado en una economía de mercado con un relevante, pero prudente intervencionismo del Estado como rector y promotor activo del desarrollo económico, como regulador del comercio exterior y de los mercados internos de bienes y servicios básicos, como inversionista en áreas estratégicas y como promotor del bienestar social mediante leyes laborales y agrarias e instituciones sociales de educación, salud y servicios básicos”.³¹

La ideología neoliberal atribuye al Estado la causa de los males económicos por lo que el modelo neoliberal se orienta a transferir a los agentes privados y al mercado las funciones económicas asignadas al Estado en el Modelo Paternalista. En el ámbito del bienestar social, los resultados de ambos modelos económicos son diametralmente opuestos.

La utilización del índice de desarrollo humano (IDH) como indicador del nivel de desarrollo de una población se basa en la idea, generalmente aceptada, de que si bien el crecimiento económico es una condición necesaria para explicar el grado de avance de una nación, no constituye una condición suficiente.³²

³⁰ Jose Luis Calva. *La Economía Mexicana en Perspectiva*.

³¹ *Idem*

³² Miguel Székely. *Presentación de la medición oficial de la pobreza en México en el año 2000*. Cfr. CONAPO. *Programa Nacional de Población 2001–2006 Hacia la Construcción de nuestro futuro demográfico. Informe de Ejecución 2004*.

CAPÍTULO II

Desde 1990, el PNUD, ha publicado un informe anual sobre desarrollo humano que presenta la clasificación mundial de los países de acuerdo a la medición del índice de desarrollo humano (IDH).

Es importante aclarar que la metodología de cálculo del IDH ha sufrido diversos cambios a lo largo del tiempo, y por lo tanto, sus valores no son estrictamente comparables.

El índice de desarrollo humano como indicador del nivel de desarrollo de una población se basa en la idea, generalmente aceptada hoy en los medios políticos e institucionales, de que si bien el crecimiento económico es una condición necesaria para explicar el grado de avance de un país, no constituye una condición suficiente. En otras palabras, se acepta que crecimiento y desarrollo son conceptos relacionados, pero distintos.³³

El IDH mide capacidades y opciones esenciales de las personas, combina al menos cinco de cada uno de los siguientes componentes, cuantificados a través de diversos indicadores:

- La capacidad de gozar de una vida sana y saludable.
- La capacidad de adquirir conocimientos e información.
- La capacidad de disfrutar de condiciones adecuadas para estudiar y formarse.

³³ Luis F. López Calva y Roberto Velez. *Op cit*, 11-17 pp

CAPÍTULO II

- La capacidad de gozar de condiciones adecuadas de inserción laboral.
- La capacidad de contar con redes formales de protección social.
- La capacidad de gozar de un nivel de vida digno, y
- La capacidad de gozar de una vivienda digna. 34

Los índices reflejan la accesibilidad de estas capacidades básicas, sin las cuales muchas otras oportunidades permanecerían inaccesibles, por lo que constituyen insumos estratégicos para el diseño de políticas públicas acordes con las necesidades del curso de vida de las personas.

En el caso de los indicadores del producto *per capita*, utilizados por muchos años como medidas del desarrollo de los países, son incompletos y no proporcionan toda la información deseada.

Es común demostrar la situación de muchos países que tienen una posición relativamente aceptable si las comparaciones internacionales se realizan con base en su ingreso per capita, mientras que resultan en posiciones inferiores cuando se incorporan otros indicadores.

Existen también los casos opuestos, países cuya política social ha sido exitosa y brinda a la población acceso a servicios sociales que

³⁴ Cf Luis López-Calva y Cristina Rodríguez. *Estimación del IDH es tal en México, Análisis de la sensibilidad a distintas decisiones metodológicas y comparaciones internacionales.*

CAPÍTULO II

están por encima de lo que su nivel de ingreso podría permitirles.

35

Por ejemplo, en México existen trabajos sobre la medición de índices de desarrollo humano que alcanzan un nivel de desagregación a nivel estatal y, en el caso del estudio de CONAPO 2006, en el nivel municipal.

El trabajo de Jarque y Medina (1998) presenta la evolución del índice de desarrollo humano en México entre 1960 y 1990. Construyen en su estudio una variación del índice a la que llaman índice de desarrollo humano ampliado (IDHA).

Dicho índice se calcula con base en la metodología estándar utilizada por el PNUD, con la diferencia de que el acceso al servicio de agua potable en los hogares se incluye como un indicador adicional de salud, debido a la correlación positiva de esta variable con la salud de la población infantil y su repercusión en el promedio de vida de la población. Para el análisis utilizaron datos de los Censos de Población y Vivienda del INEGI.

Según López y Vélez, en 1960, casi todos los estados en el país se encontraban en los rangos de alta marginación y marginación y ninguno en los niveles medios y altos de desarrollo. Para 1990, la mayor parte de los estados se encuentra en el rango de desarrollo medio.

³⁵ 11 de julio día mundial de la Población. *Carpeta Informativa*, p.9.El caso de Cuba y el de la India más recientemente.

CAPÍTULO II

Resulta interesante observar que el Distrito Federal y Nuevo León pasaron de un desarrollo bajo en 1960 a un desarrollo muy alto en 1990. Estados como Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz no han logrado salir de la marginación.

Índice de Gini

Por otra parte, para un mayor rigor y precisión es necesario ajustar el ingreso a precios de paridad de poder de compra y también el Índice de desarrollo humano, utilizado por el valor de la línea de pobreza. Así, mediante el **Índice de Gini**, se obtiene una estratificación de los países y las entidades federativas mexicanas, con niveles de desarrollo humano: muy alto, alto, medio, bajo y crítico.³⁶

Finalmente, se corrigen por desigualdad relativa de las mismas entidades federativas respecto a niveles internacionales. Para hacerlo, calculan los **índices de Gini** en ingreso para cada estado y les aplican un logaritmo de conglomeración para estratificarlos.

Los resultados muestran un nivel alto de desigualdad en la mayoría de las entidades de la República, lo que provoca su clasificación en niveles relativamente más bajos de desarrollo.

³⁶ El Coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad en los ingresos. Es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguna). Puede medirse desigualdad o riqueza y es igual al índice de Gini multiplicado por 100.

CAPÍTULO II

No sólo el crecimiento económico reduce la pobreza, sino también la reducción de la pobreza contribuye al crecimiento económico. La rapidez con la que el crecimiento reduce la pobreza está en función de la distribución inicial del ingreso como de su evolución en el tiempo. En sociedades más desiguales, la misma tasa de crecimiento produce una reducción de la pobreza mucho menor.

“En países con un Gini de alrededor de 1.6 el crecimiento reduce la pobreza a la mitad de la velocidad que en países con un Gini de alrededor de 0.2. Como se sabe, los niveles de desigualdad del ingreso en América Latina y el Caribe están entre los más altos del mundo, con coeficientes de Gini de 0.4 a 0.6 para la mayoría de los países”.³⁷

Dados estos niveles iniciales de desigualdad, la región requiere un esfuerzo de crecimiento mayor. Dichos resultados son la consecuencia del cálculo del porcentaje de la población que cumple con determinada característica.

Índice de Capital Humano

El índice de capital humano se construye a partir de una combinación lineal de los indicadores para construir el índice por entidad federativa, las variables se estandarizan y se multiplican por un coeficiente que se obtiene a partir de las correlaciones entre las variables y los vectores característicos.

Sobre la base en estos valores, se estima el indicador de capital humano y se clasifican los estados o regiones.

³⁷ *Ídem.*

CAPÍTULO II

“El índice de desarrollo humano, se basa en la medición de tres dimensiones: Salud (medido por medio de la esperanza de vida al nacer), Educación (se mide como una combinación de dos terceras partes de la tasa de alfabetización de adultos) y una tercera parte de la tasa de matrícula en los niveles de educación primaria, secundaria y bachillerato”.³⁸

De la revisión de los indicadores obtenidos para México en los estudios mencionados puede derivarse que si bien es importante estimar índices calculados con una metodología que permita la comparación a nivel internacional, muchas veces la elección de otras variables puede mostrar, de manera más adecuada, la situación específica de cada país como ya se ha mencionado.

Una de las estrategias más eficaces para aumentar la capacidad de la gestión pública con objeto de alcanzar un desarrollo sustentable en México es cuidar la riqueza biológica invaluable –que también es objeto de un largo proceso de deterioro del ambiente–, así como descentralizar la capacidad de decisión y los recursos disponibles en materia ambiental, lo que implica comprender que, para enfrentar mejor los retos ecológicos, éstos deben atenderse en distintos ámbitos de gobierno.

Implica, en otros términos, entender el significado de compartir la estrategia del desarrollo sostenible para lograr un mejor resultado. Sin embargo descentralizar sería imposible sin el aumento de las capacidades de la sociedad civil, el fortalecimiento institucional de los

³⁸ López Calva y Roberto Vélez. *Cálculo de Indicadores de Desarrollo Humano*, p. 137 y ss.

CAPÍTULO II

municipios y la mayor coordinación y cooperación entre los niveles de gobiernos y las distintas instituciones que lo componen.

Lo que hace especial al sector ambiental con relación a otras esferas de la política es que, con frecuencia, los bienes y servicios derivados del cuidado y conservación de los ecosistemas son de naturaleza pública. Ello, en términos de la teoría económica, significa que son no-excluyentes en el consumo.

Las Externalidades o *Free Riders*

Cuando se abordan o analizan los problemas inherentes al bienestar social, incluso, a las políticas públicas, forzosamente tienen que tomarse en cuenta los grupos e individuos (los *Free Riders* –los que viajan gratis–), es decir, los que sin tener derecho a ello, y sin aportar nada o muy poco a los proceso productivos, reciben, en mayor o menor escala, beneficios del sector público; incluso, se han dado casos de agrupaciones formales e informales, o personas aisladas, que se han vuelto profesionales en la materia, por así decirles, y viven de las ayudas, prestaciones y subsidios destinados a quienes verdaderamente lo necesitan.

Pueden hacerlo así porque se aprovechan de las lagunas jurídicas y de las reglamentaciones apropiadas que dan lugar a que, prácticamente, las ayudas o políticas de bienestar social sean de libre

CAPÍTULO II

acceso, incluso hasta para quienes no se interesan en ser *free riders*, como sucede con los subsidios a los alimentos básicos que, a fin de cuentas, pueden tener un precio ficción, es decir, menor al del libre mercado, ya que el Estado, directa o indirectamente cubre la diferencia.

En términos llanos, un *free rider* es una persona que recibe un beneficio por utilizar un bien o un servicio, pero evita pagar por él; de ahí, que los ingleses les denominen también “viajeros sin billete”.

Dentro de una estructura de interacción colectiva, los *free riders* son aquellos jugadores o actores que bajo diversas circunstancias se ven beneficiados por las acciones de los demás, sin que ellos paguen el costo de esas acciones.

En economía pública un *free rider* es el individuo que tiene interés en beneficiarse de un bien público, el ejército, la policía, el alumbrado público, pero no está dispuesto a pagar por él; los bienes públicos se definen como aquellos de los que nadie puede quedar excluido.

Precisamente por la condición de no exclusión, los bienes públicos generan el problema del *free rider*, y para evitar la existencia de los *free riders* y los agravios comparativos que generan el que unos paguen –los servicios diplomáticos, por ejemplo– y otros no, los bienes públicos deben ser siempre provistos por el gobierno, pues de

CAPÍTULO II

otra manera el mercado no lo produciría o, si lo hiciera, sería a niveles sub-óptimos.³⁹

Aunque este problema es todavía mucho más complejo porque las externalidades o free riders, positiva o negativamente, se reitera, están presentes en múltiples interacciones económicas, políticas y sociales de un país.

Es el caso, por ejemplo, de procurar que el aire de la atmósfera se conserve limpio, pues es todo un reto impedir que una persona o empresa lo utilice (como un bien) sin que, poco o mucho, lo contamine. En esto hay dos implicaciones sociales. La primera es que al ser bienes de acceso abierto, su libre utilización (o su contaminación) por parte de una persona impone daños y costos a terceros de los que dicha persona no se hace responsable.

Dicho de otra forma, son bienes en los cuales emergen con frecuencia externalidades negativas. La segunda implicación es que debido a su naturaleza no-excluyente, una vez que el daño es reparado para una persona, es automáticamente reparado para todos.

Lo anterior da como resultado que se produzcan menos esfuerzos de conservación. Por estas dos razones, (externalidades y potencial de financiamiento para el cuidado de ecosistemas), es que

³⁹ Véase a Gregory Mankiw. *Principios de Economía*, 3ª edición. Edit.: Mc Graw Hill. Capítulo 11 “Los Bienes Públicos y los Recursos Comunes”.

CAPÍTULO II

se justifica la participación del Estado. Por ello, no siempre lo que es bueno localmente, será bueno distintas escalas o magnitudes.

La virtud de una buena estrategia de descentralización consistirá, precisamente, en sopesar ese riesgo contra los beneficios de descentralizar, y en esa medida otorgar las atribuciones a los estados, que en un marco de gran respeto y coordinación intergubernamental puedan comprometerse a administrar aquellos recursos que son un patrimonio de los mexicanos y, en última instancia, de todos los ciudadanos del mundo, tanto de las presentes generaciones como de las futuras.

En los mercados no todos los bienes y servicios que se intercambian tienen las mismas características. Existe un tipo de bienes que no son exclusivos y no tienen sustitutos, reconocidos como bienes públicos, para distinguirlos de los privados.

Los bienes típicamente públicos son: la defensa nacional, los parques, las carreteras, las emisiones de radio y televisión públicas entre otros, lo cual significa que no puede excluirse a nadie de su consumo y beneficio. Existe otro tipo de bienes públicos que sólo tienen una de las dos características y se les define como bienes públicos impuros o mixtos, que se caracterizan porque sus costos marginales de producción tienden a cero y es posible excluir de su consumo a los individuos.

CAPÍTULO II

Los ejemplos típicos de estos bienes son la educación y la salud pública, cuya inclusión depende de la disponibilidad física de escuelas y hospitales por ejemplo.

El concepto de bienes públicos se ha aplicado a los problemas políticos relacionados con las formas de gobierno, de impartir la justicia y de políticas redistributivas que procuran la equidad de acuerdo con Rawls, tal y como ya se ha citado.

De manera convencional se acepta que existe una externalidad cuando el consumo o la producción de algunas actividades tienen un efecto indirecto en otras actividades de consumo y producción que no se refleja directamente en los precios de mercado, es decir, los efectos sobre otros (sean beneficios o costos) son “externos” al mercado, de ahí el nombre de externalidades.

El efecto económico más importante de las externalidades es que abre una brecha entre los costos (o beneficios) privados y los sociales, lo cual dificulta que los agentes lleguen a arreglos económicos, a precios de mercado, porque varios problemas no tienen soluciones de mercado, por ejemplo. ¿Quién (es) pagará por contaminar el aire, mar o ríos?

Los problemas de externalidades involucran relaciones complejas entre agentes económicos y mercados, no se trata simplemente de la interdependencia típica de cualquier relación de intercambio, por el

CAPÍTULO II

contrario, es una dinámica múltiple que involucra *relaciones involuntarias no deseadas*, entre las que destaca una colindancia obligada cuyos costos y beneficios no se reflejan en los precios de mercado y los derechos de propiedad no están claramente especificados en términos de uso y usufructo y prohibido de un activo.

De hecho existen casos muy complejos de externalidades en los que se encuentran involucrados:

- Derechos de propiedad ambiguos
- Ausencia de legislación y regulación adecuadas y
- Costos sociales o externos muy altos o difíciles de medir.

Las *externalidades* se definen también, como la influencia de las acciones de una persona en el bienestar de otra. Éstas pueden ser positivas o negativas. Las externalidades positivas son aquellas que afectan favorablemente a terceros, como la contratación de un velador por parte de un vecino, esto genera una externalidad positiva, ya que disminuye la probabilidad de robos a las viviendas o autos de los demás vecinos. Las externalidades son negativas cuando afectan desfavorablemente a los demás, como es el caso de fumar en el salón de clase, ya que se afecta a quienes no fuman.

Relacionado con lo anterior, cuando existen externalidades, el gobierno puede y debe intervenir en el mercado para asignar los recursos de una manera más eficiente ya que la oferta y demanda

CAPÍTULO II

contienen valiosa información para realizar un análisis del bienestar social.

La demanda indica la valoración que los compradores asignan a los bienes (valor privado), mientras que la oferta refleja los costos de los productores (costo privado). En ausencia de la intervención del Estado, el precio funciona como un instrumento que iguala las cantidades ofrecidas y demandadas.

Muchos de los bienes clasificados como públicos son producidos por el sector privado y muchos de los clasificados como bienes privados son producidos por el gobierno.

Gran parte de los bienes y servicios producen externalidades positivas o negativas (las que deben distinguirse de las lesiones al derecho), en ambos casos aparecen los *free-readers*, por tanto, según esta clasificación, prácticamente todos los bienes serían públicos.

Las valorizaciones subjetivas y cambiantes no permiten aplicar a casos concretos las categorías de bienes públicos y privados, lo cual incluye la imposibilidad de determinar *a priori* cuándo una externalidad es o no deseada.⁴⁰

La producción óptima es la que ponen de manifiesto las partes contratantes en los procesos de mercado. Y la sub-óptima tiene lugar cuando los gobiernos alteran los mecanismos de mercado.

⁴⁰ Alejandro Guevara Sangines. Material de apoyo Documental del Diplomado "Política Social: Análisis, Diseño y Experiencias Relevantes" Universidad Iberoamericana/ University of Chicago 2004.

CAPÍTULO II

En consecuencia, si fuera correcto que los gobiernos internalizaran las externalidades, la solución consistiría en la propuesta del viejo socialismo o socialista ya no vigente del todo, con lo cual no habría precios y, consecuentemente, no habría forma de conocer los resultados de las asignaciones de factores productivos.

No hay fundamento económico, jurídico ni moral para imponer coactivamente contribuciones o subsidios a terceros para los efectos de evitar externalidades. Quienes desean la provisión de un bien buscarán el financiamiento correspondiente y valorarán el beneficio que les reporta dicho bien frente al eventual disgusto debido a que otros se benefician. Para la ejecución del proyecto se podrán establecer arreglos contractuales que aseguren los referidos aportes.

En un proceso evolutivo, la tecnología permitirá internalizar las externalidades que se consideren convenientes. De acuerdo con Alberto Benegas, se suele criticar al régimen liberal por estimular criterios egoístas y, simultáneamente, se le ataca debido a que terceros se benefician sin pagar por esos beneficios.

Los costos de transacción explican la razón de ser de la empresa, al tiempo que sirven de instrumento analítico para discutir externalidades y asignación de derechos de propiedad.

Dadas las circunstancias imperantes, la eliminación de costos de transacción no es un objetivo puesto que se debe evaluar frente a la satisfacción del bien recibido.⁴¹

⁴¹ Alberto Benegas: *Bienes públicos y los free riders: el argumento reconsiderado*. 2006

CAPÍTULO II

Carece de sentido el introducir la información de la que no se disponía al momento de la transacción. Si en aquel momento los contratos se realizaban libre y voluntariamente, por definición, la situación era eficiente.

El conocimiento limitado es una condición ineludible que está presente en toda transacción, de lo cual no se sigue que estas últimas sean ineficientes. El conocimiento perfecto eliminaría la posibilidad de arbitraje y, por tanto, el empresario y la competencia. Por su parte, las externalidades positivas y negativas se internalizarán o no en el proceso de mercado según sean los gustos y las preferencias del momento y, en su caso, según los costos involucrados pero en modo alguno pueden considerarse "fallas de mercado".

Mucho de lo provisto por los gobiernos, o el sector público, tiene las características de bienes privados, según se dijo antes, así como también el sector privado genera bienes públicos.

La mayor parte de los bienes y servicios producen *free-riders*, tanto en la educación como en el diseño de ropa. Por otra parte, si se desea la internalización de la externalidad, ésta se llevará a cabo según sea el progreso tecnológico y en un contexto evolutivo tal cual ha ocurrido en los casos de la codificación de la televisión satelital y los censores en las ballenas.

CAPÍTULO II

Respecto a la argumentación referida a los llamados bienes públicos que deberían ser producidos por los gobiernos, se sostiene que si éstos se fabricaran en el mercado abierto estarían, en el mejor de los casos, sub-producidos. Pero debe tenerse en cuenta que para aludir a la "sub-producción" debe hacerse referencia a un parámetro y a un punto de comparación.

Es que el proceso de mercado es la manifestación de millones de arreglos contractuales libres y voluntarios. Lo que desean las personas es lo que ponen de manifiesto a través de los pesos relativos que revelan en sus compras y abstenciones de comprar, por esto es que lo que desean hacer las personas con sus propiedades es, por definición, óptimo y lo sub-óptimo aparece en la medida en que las decisiones se apartan de esos requerimientos.

La producción de determinados bienes y servicios podrá tener en cuenta, por un lado, la existencia de *free-riders* y, por otro, el beneficio que reporta el bien o el servicio en cuestión y decidir en consecuencia. En última instancia, no parece haber un criterio para determinar en casos específicos qué bienes son públicos y cuáles son privados puesto que, por una parte, muchos de los considerados bienes públicos pueden ser "males" para ciertas personas dada la valorización subjetiva.⁴²

⁴² Alberto Benegas, Op cit

CAPÍTULO II

Este tema de la imposibilidad de señalar cuáles son bienes públicos y privados nos conlleva a otra discusión. En esta materia, la tradición circunscribe la externalidad como problema (o "falla de mercado") allí donde no es deseada. Es decir, el problema se suscitara en los casos en que el emisor de externalidades positivas no desee que ésta se produzca o debido a que el receptor no desea recibir la externalidad negativa.

De todos modos, recurrir al concepto de costo de transacción, que incluye todos los obstáculos de los intercambios en el mercado que interfieren en la transacción como, por ejemplo, el esfuerzo de realizar contratos, los costos de información, y otros, no debe conducir a la idea de que, dada la situación en el mundo real, el objetivo debería consistir en eliminarlos.

“En el proceso de mercado el consumidor evalúa, por un lado, los costos de transacción, y por otro la satisfacción que le produce el bien apetecido. Por ejemplo, sabemos que se reducirían los costos de transacción si hubiera una sola fábrica de automotores en el mundo (además de reducir más aún su costo por las economías de escala), de lo cual para nada se desprende que los consumidores estarían más satisfechos con una marca en lugar de muchas”.⁴³

En este sentido, sería un buen ejemplo el caso de Cuba: costos de transacción bajos porque hay para todos por igual camisas de la misma talla y helados de sabores sin distinción de gustos y preferencias por parte de los consumidores.

⁴³ Idem

CAPÍTULO II

En el caso de México, del gobierno de Carlos Salinas de Gortari al de Felipe Calderón Hinojosa, se han tratado de contrarrestar los efectos negativos de los *free riders*, que se benefician de los programas de bienestar social sin que realmente lo necesiten; para ello se han diseñado y aplicado programas focalizados, como el de Oportunidades, que sólo se asigna a quienes, rigurosamente, cumplen con un perfil preestablecido por especialistas en la materia.

Hasta aquí se han revisado las principales teorías del Estado contemporáneas relacionadas con la política social como factores que influyen en el comportamiento de acciones y elecciones de los individuos y agentes económicos.

Las teorías del Estado explican por qué los actores sociales adoptan ciertos mecanismos específicos, en la toma de decisiones, en procedimientos electorales o democráticos. Así, las acciones gubernamentales tratan de identificar las acciones de la política pública en busca de la igualdad económica o del acceso a equidad e igualdad.

En el siguiente capítulo se abordan algunos aspectos relacionados con la presencia de los organismos internacionales en el combate a la pobreza, la desigualdad de ingresos y la marginación.

3. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA SOCIAL ESTABLECIDOS POR LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

3.1 Paradigmas de la Política Social

Es posible que el término *política social* tenga un significado particular según el tiempo y el lugar, pues en el fondo es producto de un proceso social, cultural y político; un proceso que determina la visión de justicia social, de lo que son las necesidades de la población, de lo que se supone es un nivel de bienestar razonable, de las desigualdades aceptables en la sociedad, del papel social del Estado y de lo que finalmente sustenta el modo de vida de cada sociedad.⁴⁴

Un principio básico relacionado con la política social y su evolución es el *Universalismo* opuesto también al principio de la *Universalidad* de la satisfacción: en este caso se define al universalismo como la decisión de aplicar un mismo parámetro ético y las mismas reglas científicas a todos los seres humanos; igualmente, corresponde a la difusión de instituciones y tecnologías de origen occidental al resto del mundo.

Dicho de otra manera, puede afirmarse que el universalismo consiste en la expansión en la escala global de los valores, pautas de conducta y modos de producción de las sociedades del norte de Europa y de América.

A su vez, los particularismos, de finales del siglo XX y comienzos del XXI, pueden ser vistos como una reacción a este proceso en la

⁴⁴ Informe PNUD sobre el desarrollo humano, p. 34.

CAPÍTULO III

forma de renacimiento étnico, fundamentalismos religioso y nacionalista. La importancia de la controversia entre estas dos corrientes, radica en el hecho de que ella ilumina el desarrollo de los procesos últimamente mencionados, la cuestión de las identidades colectivas, la disputa acerca de los métodos de las ciencias naturales por un lado y las humanas por el otro y, también la difusión del antirracionalismo, asociado con el postmodernismo.

45

Este enfoque del universalismo se remonta al menos a la ilustración y a su forma de entender al ser humano y la sociedad; debe recordarse que en la visión de los ilustrados, la persona humana se caracteriza por su capacidad de reflexionar y deliberar por su cuenta; de desligarse del carácter convencional de su cultura.

Otro de los principios básicos de la política social es el *Monopolio estatal o pluralidad de agentes*; en este caso, se tiene que un enfoque tradicional de la política social la reduce a los programas que realiza el Estado, el que además los lleva al cabo en su totalidad: los financia, diseña, instrumenta, supervisa evalúa.

En contraparte, se tienen las llamadas *Organizaciones no Gubernamentales* (ONG), que en determinadas coyunturas, casos y circunstancias, manejan más recursos que el propio sector estatal. Asimismo, el sector privado también puede hacerse cargo de las aplicaciones de la política social, siempre y cuando haya una legislación que apoye la administración del recurso.

⁴⁵ Cohen y Franco. *Gestión Social*, 2005, p.7 y ss.

CAPÍTULO III

En otras palabras, tanto el sector público como el privado pueden hacerse cargo de la administración de fondos para atender las prestaciones encaminadas a satisfacer las necesidades de la población.⁴⁶

Un principio más de la política social corresponde al *Centralismo* contrapuesto a la *Descentralización*; al respecto se tiene que dentro de la tradición latinoamericana las acciones y gestiones en esta materia se han encaminado hacia la centralización, debido a la concentración humana en las ciudades y a la predisposición estructura gubernamental (de la Federación) es centralizar burocráticamente los programas y el control de la economía.

El principal problema que genera este tipo de centralismo tiene que ver con la decisión en los niveles centrales del poder público para ser aplicada en las entidades federativas, donde no siempre se tiene la infraestructura o los recursos suficientes para aplicar las correspondientes decisiones de la superioridad.

También tiene que ver con el control de una clase dominante, lo que provoca en muchos casos la indiferencia de la población.

En contraste la descentralización ofrece muchas ventajas para los estados, ya que puede mejorar el consenso social, derivado de la participación de la población. Asimismo, es relevante tomar en consideración la magnitud de la descentralización que se pretende y la forma y los medios por cuya vía se llevará a cabo.⁴⁷

⁴⁶ *Ídem.*

⁴⁷ *Ídem*, p. 59 y ss.

CAPÍTULO III

Toma de Decisiones contra Lógica de Proyectos es otro de los principios de la política social y se basa en programas sociales, creados y puestos en práctica por el sector público, que entregan productos en cantidad y calidad que valida la burocracia estatal y de la forma que estima convenientes, por razones administrativas, políticas o derivadas de presiones corporativas.

Aquí se parte de que el Estado sabe cuáles son los problemas y prioridades de las políticas sociales; la alternativa tiene que ver con el fomento a la participación de otros actores sociales y con la lógica que implica su financiamiento y aplicación.

También otro de estos principios se refiere al *Financiamiento contra Confinación*, y se parte de que: el financiamiento de programas sociales proviene principalmente de los recursos fiscales, la alternativa es considerar que el Estado no es el único actor de la política social, por lo tanto no puede ser el único que financia los programas del bienestar social; por lo mismo, puede considerarse el cobro de tarifas para la prestación de servicios públicos. También el financiamiento puede venir de aportaciones empresariales por descuentos fiscales, y de la participación de la sociedad civil mediante las ONG,

Debe destacarse que para tener una idea aproximada acerca de la situación de la política social en México, tiene que saberse cuál es la relación de dichas políticas y su vinculación con organismos internacionales, porque son éstos los que en circunstancias y momentos los que determinan, sugieren, o en su caso, recomiendan

CAPÍTULO III

las acciones que México deberá tomar en cuenta en función de los principales problemas relacionados con la globalización y el combate a la pobreza, la desigualdad del ingreso, la migración y el impacto de los programas focalizados.

3.2 Intervención de Organismos Internacionales en Países Pobres

A propósito de que los organismos internacionales participan, asesoran y hasta intervienen en las políticas sociales y acciones para elevar el bienestar social en los países pobres, o menos desarrollados, aunque hay antecedentes más remotos, puede decirse que después de la Segunda Guerra Mundial, y al calor de la llamada guerra fría, se acrecentó el interés de las potencias mundiales por ayudar a las naciones más rezagadas; los pretextos o justificaciones para hacerlo han sido abundantes y variadas.

Incluso, en cuanto a los propósitos de socorrer a los pueblos depauperados, o algunas de sus comunidades, también se observó una pretensión similar por parte de las que ahora se llaman organizaciones no gubernamentales (ONG), que eran y son de carácter privado.

Es un hecho que la pobreza de las naciones, en un caso, despertó la compasión y la caridad; en otros, sirvió para ocultar intenciones expansionistas e intervencionistas por parte de las potencias económicas y militares.

CAPÍTULO III

Incluso, entre los objetivos de los nuevos instrumentos internacionales y regionales que se crearon durante la posguerra para favorecer la pacificación y la convivencia armoniosa de los pueblos, como fue la Organización de las Naciones Unidas (1942), se previó la ayuda a los pueblos más necesitados, varios de los cuales habían sido colonias de las monarquías europeas y éstas (o los regímenes gubernamentales que las sustituyeron) seguían interesadas en los recursos naturales de los países que antes habían dominado.

Debido a lo anterior, puede decirse que esa solidaridad o auxilio no siempre fue del todo desinteresado, pues finalmente los "benefactores" encontraban la forma de recuperar su inversión, sobre todo en el mundo globalizado de hoy en día, en el que existen infinidad de mecanismos mercantiles y financieros para ocultar esta clase de intervenciones.

Así, como ya se había adelantado en el capítulo anterior, de entre las múltiples conceptualizaciones que se hacen de la globalización, resalta la de quienes plantean que este fenómeno es producto de los organismos internacionales públicos, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

El FMI, fundado en 1944, es un organismo que cuenta con 183 países miembros. Entre sus objetivos principales están: promover la cooperación monetaria universal, facilitar el crecimiento del comercio internacional así como poner a disposición de los países miembros los recursos financieros de la institución para aminorar sus problemas

CAPÍTULO III

económicos, a fin de que los países logren niveles altos de empleo e ingresos reales.

Por estas razones, el FMI, lleva al cabo un seguimiento de las políticas cambiarias y macroeconómicas de este fondo económico. México como parte de este grupo económico se ajusta a los objetivos establecidos por esta institución en el contexto por ahora de la globalización.

El FMI reconoce que el crecimiento sostenido debe también apoyarse en medidas que enfoquen directamente los problemas sociales y de pobreza. México ha formado parte tanto de programas de apoyo para reducción de la pobreza como de programas financieros para la reducción de la deuda externa en colaboración con otras agencias multilaterales.⁴⁸

Por su parte, el Banco Mundial (BM), desde su creación en 1944, ha pasado de ser una sola institución, a integrar cinco entidades de desarrollo estrechamente relacionadas entre sí. Su misión fue evolucionando desde la época en que el Banco Internacional de Reconstrucción (BIRF) promovía la reconstrucción de posguerra y el desarrollo, hasta el presente, en que tiene como mandato aliviar la pobreza en todo el mundo, y aportar conocimientos mundiales para respaldar el desarrollo.

⁴⁸ <http://www.imf.org/EXTERNAL/SPANISH/INDEX.HTM.20/08/09>

CAPÍTULO III

Así es como se ofrecen determinadas soluciones a los desafíos especiales que enfrentan los países que atraviesan por algún conflicto económico, financiero o monetario que los lleva, como Estados frágiles, a tener problemas de estabilidad política y gobernabilidad.⁴⁹

Acerca de las cuestiones mencionadas antes, el Banco Mundial, en un estudio sobre la pobreza en México, por ejemplo, ofrece una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno y señala que

...la pobreza sigue siendo un reto central para el desarrollo del país, ya que hasta 2002, la mitad de la población vivía en pobreza y 20 por ciento en pobreza extrema. El nivel actual de pobreza se encuentra apenas por debajo de los niveles prevalecientes antes de la crisis 1994-1995.⁵⁰

Destaca que el país ha logrado avances en términos de las capacidades humanas de la población, entre ellas, salud, nutrición y educación. No obstante..., existen rezagos importantes de estos indicadores por grupo y zona geográfica.⁵¹

De esto se tiene que la contención salarial impuesta por el gobierno federal desde el siglo pasado, en aras de elevar la competitividad del país, ha propiciado no sólo que el poder adquisitivo del salario en México se mantenga por debajo del de Taiwán, Brasil o Argentina.

⁴⁹ <http://go.Worldbank.org/F688L868LUO>

⁵⁰ Banco Mundial. *Informe 2008*.

⁵¹ Shelley Clark. *Economía de la Salud y de la Seguridad Social Material de apoyo. Documental del Diplomado Política Social: Análisis, Diseño y Experiencias Relevantes*.

CAPÍTULO III

Con el salario mínimo vigente en el país (2009), de 54.80 pesos, no le es posible a un trabajador adquirir una canasta básica de 40 productos a la semana, cuyo costo diario supera los 100 pesos.

Según indicadores oficiales, un millón de trabajadores del sector formal, de los poco más de 12.4 millones que cotizan en el Seguro Social, percibe un salario mínimo.

Una familia de cinco miembros tiene un déficit nutricional de 8 mil 800 calorías y de 275 proteínas, debido a que el salario mínimo sólo les permite adquirir 19 por ciento del costo de la canasta básica actual, modificando con ello su dieta.⁵²

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), por su parte, fue establecida por la resolución 106 (VI) del Consejo Económico Social, del 25 de febrero de 1948, y comenzó a funcionar ese mismo año para contribuir al desarrollo económico de América Latina, reforzar las relaciones económicas entre los países y con las demás naciones del mundo.

Su objetivo primordial es el desarrollo social y económico mediante entre las regiones, planifica y ejecuta y organiza proyectos de cooperación técnica. Asimismo, recoge, organiza, interpreta y difunde información y datos relativos al desarrollo económico y social de los países.⁵³

⁵² Banco Mundial. *Programa de Evaluación*.2007

⁵³ <http://www.eclac.org/estadisticas/2007>

CAPÍTULO III

Igualmente, la Organización Mundial de la Salud, organismo creado también en la posguerra, entró en vigor el 7 de abril de 1948, fecha que se conmemora cada año mediante el Día Mundial de la Salud.

Este organismo internacional es la autoridad directiva y coordinadora de la acción sanitaria en el sistema de la Organización de las Naciones Unidas y es responsable de desempeñar una función de liderazgo en los asuntos de salud mundiales, de configurar la agenda de las investigaciones en salud, establecer normas, articular opciones de política basadas en la evidencia, prestar apoyo técnico a los países y vigilar las tendencias sanitarias mundiales.

La OMS expresa, por conducto de sus representantes, que en el siglo XXI, la salud es una responsabilidad compartida, que exige el acceso equitativo a la atención sanitaria y a la defensa colectiva frente a las amenazas transnacionales.⁵⁴

Por su parte, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) promueve la estrategia de Atención Primaria de la Salud (APS), es decir la prevención de las enfermedades, como una manera de extender los servicios de salud a la comunidad. Creada en 1950, junto con la OMS colabora con los países en la lucha contra las enfermedades, asesora y apoya técnicamente los proyectos regionales sobre todo con actividades educativas relacionadas con la

⁵⁴ <http://www.mex.ops-oms.org/2007>

CAPÍTULO III

salud y respalda programas de prevención de enfermedades transmisibles.⁵⁵

Otro organismo al que México está incorporado es el Banco Interamericano de Desarrollo, fundado en 1959 para apoyar el proceso de desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe.

El grupo BID ofrece soluciones para afrontar los retos del desarrollo a través de alianzas con los gobiernos, empresas y organizaciones de la sociedad civil, para servir mejor a sus clientes que abarcan desde gobiernos centrales, alcaldías y empresas en 26 países miembros prestatarios.

Además, comparte sus investigaciones y ofrece asesoría y asistencia técnica para apoyar áreas fundamentales como la educación, la reducción de la pobreza y la actividad agropecuaria.⁵⁶

Se entiende que las críticas negativas y referidas a estos organismos obedecen al hecho de que todos, o casi todos, y sus equivalentes que operan en otras esferas, directa o indirectamente, como que recomiendan, cuando no le imponen, a la mayor parte de los países los mismos contenidos para las políticas públicas, incluidas las de bienestar social, lo que acaba de darle una uniformidad (globalizada) lo mismo a la pobreza que a diversas acciones de los

⁵⁵ <http://www.sre.gob.mx/dgomra/oea/ops.htm>

⁵⁶ <http://www.iadb.org/2007>

CAPÍTULO III

distintos gobiernos, sean éstos latinoamericanos o africanos; el índice de natalidad es un ejemplo de esto.

En medio de estas cuestiones aparece el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (Sela), que es un organismo intergubernamental, con sede en Venezuela, integrado por 26 países de América Latina desde 1975 y su objetivo principal es impulsar la cooperación y la integración entre los países latinoamericanos y del Caribe, fuera de los esquemas impuestos, entre otros por la política exterior de Estados Unidos y sus brazos regionales como la Organización de los Estados Americanos (OEA).⁵⁷

Para el Sela,

... la globalización se presenta como una ideología que enaltece el fundamentalismo del mercado, exalta la libertad de comercio, impulsa el flujo libre de los factores de la producción (excepción hecha de la mano de obra, que continua sometida a numerosas restricciones de diverso tipo), propugna el desmantelamiento del Estado, asume la monarquía del capital, promueve el uso de las nuevas tecnologías, favorece la homologación de las costumbres y la imitación de las pautas de consumo y fortalece la sociedad consumista.⁵⁸

Pero desde la sociología se critica el enfoque reduccionista de la globalización a tan solo los fenómenos económicos y tecnológicos, en

⁵⁷ El Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) es un organismo regional intergubernamental, con sede en Caracas, Venezuela, integrado por 26 países de América Latina y el Caribe. Creado el 17 de octubre de 1975 mediante el **Convenio Constitutivo de Panamá**, el SELA está actualmente integrado por: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Sus objetivos son promover un sistema de consulta y coordinación para concertar posiciones y estrategias comunes de América Latina y el Caribe, en materia económica, ante países, grupos de naciones, foros y organismos internacionales, así como impulsar la cooperación y la integración entre países de América Latina y el Caribe.

⁵⁸ Sela. *Cambio y Continuidad en el Proceso de Globalización*.

CAPÍTULO III

el que no se tiene en cuenta el papel de los actores sociales, de las expresiones culturales como los valores, costumbres y las artes.

Sin la dimensión cultural es muy difícil impartirle coherencia a una lectura del mundo contemporáneo en el cual el nacionalismo, la religión y los conflictos inter étnicos tienen una influencia equivalente a los aspectos internacionales y seculares.

Los modelos de economía política y de relaciones internacionales actualmente vigentes no pueden por sí solos explicar, dar sentido y proponer políticas orientadas a la solución de los problemas multidimensionales.

Otro crítico de la globalización afirma que más que un término no es otra cosa que una inmensa internacionalización del capital que tiene su sujeto activo en la Corporación Transnacional.⁵⁹

Hay analistas que consideran que la euforia globalizadora se intensificó después del derrumbe del socialismo eurosoviético, lo que significó el retorno a la universalización del capitalismo. Entonces la globalización se presenta como fundamento inexorable del nuevo orden poscomunista mundial.

Consecuentemente, el nuevo orden planetario es la globalización, es la nueva aldea global, que ya fue mencionada en el capítulo anterior, en la cual la comunidad capitalista mundial se encuentra en proceso de integración y en donde la tecnología acorta tiempos y distancias. Las posiciones antiglobalización se manifiestan no solo en los escritos, sino que también se han traducido en acciones concretas de protesta en ciudades de Estados Unidos y de Europa.

⁵⁹ Anthony Giddens y la Globalización en la Tercera Vía.

CAPÍTULO III

El motivo de las reacciones antiglobalizadoras es la acusación que se hace a organismos multilaterales como el FMI y el BM, de ser los responsables de la contaminación del medio ambiente, el uso irracional de los recursos naturales, la pobreza, las desigualdades entre otros.

Para algunos autores a lo largo del desarrollo de la humanidad se han dado momentos de mayor o menor globalización, si

se define la integración como la igualdad de oportunidades económicas, no obstante las diferencias en los recursos iniciales y el nivel de progreso de los miembros, la migración era mucho más fácil, no se necesitaba un pasaporte, y la ciudadanía se adquiría fácilmente.⁶⁰

Las vidas de mil millones de niños están arruinadas por la pobreza, a pesar de la riqueza de las naciones. Lo anterior favorece el crecimiento de la violación y abusos sexuales comercializados. Alrededor de 1.2 millones de infantes son víctimas todos los años de la trata, y dos millones, en su mayoría niñas que están sometidos a la explotación sexual, actividad que genera miles de millones de dólares.

En dicho sentido, pese a lo que lo animan finalidades muy nobles, y con todos los logros que han tenido, puede decirse que, en determinados momentos, han fallado organismos como el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), que es una agencia de la ONU que trabaja para la niñez y cuya misión debiera reflejarse en la supervivencia de los infantes con una mejor nutrición y un medio

⁶⁰ César Verduga Vélez. *Sobre Itinerario y agendas del capitalismo global*.

CAPÍTULO III

ambiente más sano, ya que la UNICEF desde hace más 50 años protege a los niños de la explotación, la violencia y el abuso.

También la UNICEF se refiere a investigaciones según las cuales la inversión de los países en desarrollo en el capital humano –incluida la educación– se plantea como opción para superar las deficiencias económicas de la población.⁶¹

Vinculado con lo anterior, se tiene que en algunos países, como los que antes formaron parte o estuvieron vinculados a la Unión Soviética y se incorporaron al concluir los años 80 del siglo pasado a las economías de mercado con buenos sistemas de educación y una fuerza laboral bien capacitada, han tenido una aceptable recuperación económica y han recibido inversión extranjera directa.

Al respecto, desde la entrada en vigor de la *Convención sobre los Derechos del Niño*, en 1990, se muestran avances concretos en la prestación de bienes y servicios esenciales, como vacunas, mosquiteros para prevenir el paludismo y sales de rehidratación oral para combatir las infecciones respiratoria y gastrointestinales.

En la década de los 90, la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años disminuyó 11 por ciento en el mundo; la incidencia de casos de bajo peso al nacimiento se redujo de 32 a 28 por ciento en los países en desarrollo, y el acceso mundial al agua potable aumentó de 77 a 82 por ciento.⁶²

⁶¹ *Reporte UNICEF. 2000*

⁶² UNICEF. *El estado mundial de la Infancia. 2003*

CAPÍTULO III

La mortalidad por enfermedades del aparato digestivo –la principal causa de defunción en la infancia a comienzos de 1990– se redujo a la mitad en esa década, lo que salvó las vidas de un millón de pequeños; en tanto, la iniciativa mundial para la erradicación de la poliomielitis, iniciada en 1988, contribuyó a reducir el número de enfermos de 350 mil, en ese año, a menos de 700, a finales de 2003.

63

En 2002, durante la sesión especial de la Asamblea General de Naciones Unidas, los gobiernos se comprometieron a acelerar los progresos en el desarrollo de la niñez.

El pacto internacional *Un Mundo Apropiado para los Niños* se sumó a los *objetivos de Desarrollo del Milenio*, aprobados en 2000, previstos para cumplirse en 2015. Sin embargo, la mayoría están retrasados y existen pocas posibilidades de alcanzarlos, a menos de que los donantes y los países tomen medidas concertadas, enfocadas en la infancia y en la realización de sus derechos, señala UNICEF.⁶⁴

El informe advierte que si no se alcanzan *los Objetivos de Desarrollo del Milenio* relacionados con la niñez (reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad infantil, por ejemplo), las consecuencias serán trágicas.⁶⁵

⁶³ Asamblea General de las Naciones Unidas. *Informe 2003*

⁶⁴ *Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. 2003*

⁶⁵ “Las metas del Milenio resumen los diversos objetivos de desarrollo acordados en las múltiples conferencias y cumbres mundiales celebradas en la década de los noventa. Al final de la década, los líderes mundiales tomaron las metas principales y las plasmaron en la Declaración del Milenio. Basándose en esta declaración, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo trabajó con distintas agencias del sistema de Naciones Unidas en un grupo conciso de metas, conocidas como las Metas del Milenio (MDM). Véase: Adriana Argaíz y Ricardo Fuentes en *Metas del Desarrollo del Milenio. El Caso de México*. (2003), Cuadernos de Desarrollo Humano (8).

CAPÍTULO III

Por lo mismo, la infancia en países depauperados, a pesar de tanto progreso, sigue amenazada. Los pactos internacionales, subraya la UNICEF en el informe citado, "contrastan de forma descarnada con la infancia real de la mayoría de los niños del mundo".⁶⁶

Unos 29 mil menores de cinco años mueren todos los días por causas prevenibles, como la deshidratación infecciosa, las enfermedades agudas de las vías respiratorias, el sarampión y el paludismo.

Al plantear alguna alternativa de solución, el reporte de UNICEF refiere investigaciones según las cuales la inversión de los países en desarrollo en el capital humano -incluida la educación- se plantea como opción para superar las deficiencias económicas de la población.⁶⁷

Todos estos problemas, aseguran los especialistas, es por la llegada de capital extranjero, de inversionistas que tratan de obtener beneficios de una fuerza laboral dinámica y bien preparada.

Aquí vuelve a considerarse la participación de organismos internacionales en México que han contribuido al financiamiento de la vida social del país mediante varios mecanismos, como los préstamos económicos y firma de convenios, pero establecen criterios que

⁶⁶ UNICEF. *El estado mundial de la Infancia. 2003*

⁶⁷ *Reporte UNICEF, 2000*

CAPÍTULO III

determinan las políticas públicas para validar formas de organización, calidad y pertinencia de los servicios.

En un estudio reciente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), destaca que el empleo informal en México representa una fuga de 30 por ciento de lo que debería recaudar el gobierno en materia de impuestos sobre salarios.

Si bien se admite que el empleo se está recuperando, se hace ver que en el corto plazo beneficiará principalmente a los informales.

El aumento de este tipo de trabajo obedece a un ocultamiento de información, tanto de empleadores como empleados, para evitar pagar impuestos, además de que la excesiva regulación burocrática inhibe la creación de empresas propias.⁶⁸

Para que se genere una mejora del empleo formal a largo plazo, se requiere mayor inspección en el pago de impuestos, facilitar la declaración de las empresas y mejorar la regulación del empleo, entre otras medidas.

Téngase en cuenta que

Las experiencias de otros países donde hay instrumentos para reducir el costo de los despidos, mediante la sustitución de las prestaciones de la baja laboral por cuentas de ahorro individual nutridas por cotizaciones de los empleadores, en lugar de pagar indemnizaciones, como se hacen en México.⁶⁹

⁶⁸ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *Estudios Económicos de la OCDE*.

⁶⁹ Banco Mundial. *Evaluación de la Pobreza en México*.2007

CAPÍTULO III

El sistema de cuentas individuales de ahorro (Afores) representa un pago para el empresario, quien tiene que cubrir una cotización mensual en la cuota individual del trabajador, pero es más flexible para la movilización laboral, y el tránsito hacia empleos formales.

Entre otras, las ventajas estriban en que el trabajador conserva la cuenta de ahorro, aun cuando se cambie de trabajo voluntariamente, lo que sería imposible en un esquema de indemnización por liquidación.

La participación de México en la OCDE le ha permitido aprovechar las experiencias de otros países y a la vez conocer mejor la propia economía. México se convirtió en el miembro número 25 de la OCDE, los beneficios de este ingreso se han visto al compartir las obligaciones con otros países considerados como desarrollados, son entre otros, que las políticas públicas sean contrastadas con la experiencia de las mejores prácticas en el ámbito internacional. La administración pública en México se ha visto fortalecida.

La OCDE ha efectuado estudios y evaluaciones de México en diversas materias y también ha celebrado en nuestro país reuniones y seminarios. Sin embargo, el que las evaluaciones internacionales aplicadas en México en los niveles básico y medio básico, comparado con otros países en habilidades para la comprensión de la lectura o las matemáticas y que el rango de aprobación sea limitado.

CAPÍTULO III

El lenguaje o comprensión de la lectura y las matemáticas son las disciplinas básicas indicadoras de la calidad de la educación en cada país y es en este rubro donde México está reprobado.

Asimismo, existen resultados similares en el Primer Estudio Internacional Comparativo elaborado por la UNESCO, aplicado a once naciones de la región. Según estos organismos, los alumnos de primaria no asimilan los conocimientos ni desarrollan competencias en matemáticas y lectura. En la prueba de lenguaje, nuestro país se colocó por debajo de la media regional de 261 puntos al obtener 250.

Es necesario hacer un esfuerzo mucho mayor a fin de mejorar el aprendizaje en el Lenguaje y Matemáticas, porque de lo contrario las nuevas generaciones no estarán preparados para enfrentar los desafíos de la sociedad de la información y conocimiento en el contexto de la globalización.⁷⁰

3.3 Perspectiva Internacional de la Desigualdad y la Pobreza.

El problema que representa que organismos internacionales fijen las políticas para erradicar la pobreza en diferentes naciones, además de que a veces ocultan sus verdaderas intenciones, se refiere como ya se ha expresado, a que dichas políticas tienden a definirse desde el exterior, algunas de estas estrategias, sin parámetros locales que permitan instrumentar medidas específicas de acuerdo a la situación de cada país.

⁷⁰ <http://www.institutodeevaluacion.mec.es/publicaciones/?IdCategoriaPublicacion=3/2007>

CAPÍTULO III

Los organismos internacionales a favor de la reducción de la pobreza, sin importar con cuanta sinceridad brindan sus apoyos, sólo pueden ser eficaces si influyen en las grandes agendas políticas nacionales.

A ello se agrega, que la naturaleza y el alcance del problema de la pobreza tienden a definirse desde la perspectiva de la economía y se refiere a establecer la línea de pobreza con base únicamente al consumo privado o consumo de ingreso.

Se dice que las mediciones son limitadas porque suelen excluir variables económicas como el valor de los activos privados, el uso de recursos de propiedad común y el dividendo social (beneficios del gasto público menos impuestos).

“Son economicistas porque excluyen aspectos sociales y políticos del bienestar como el tiempo libre, la seguridad personal, los bienes culturales, el reconocimiento social, y los derechos políticos.”⁷¹

Las políticas contra la pobreza deberían depender de la forma en que los procesos sociales y políticos de esos lugares y épocas definen el problema de la pobreza.⁷²

Para elaborar políticas eficaces contra la pobreza es necesario entender mejor, en países particulares, las dinámicas de empobrecimiento y de superación de la pobreza.⁷³

Para Estados Unidos, México es la tercera pieza de una alianza económica del hemisferio norte dominada por la tecnología, mano de

⁷¹ John Toye. *Nacionalizar la agenda contra la pobreza*, Revista del Banco Nacional de Comercio Exterior, Vol 1. 2004

⁷² Nora Lustig. *Crecimiento y Reducción de la pobreza*, p.88. 2002

⁷³ *Ídem*.

CAPÍTULO III

obra barata del área para competir con otros bloques económicos regionales, como la Comunidad Europea. México ofrece políticas conservadoras y garantiza la apertura a un mayor comercio e inversión estadounidense.

A cambio EUA ofrece al gobierno mexicano tres beneficios su sello de aprobación, promesas de un aumento en el comercio y en la inversión y ayuda económica. Estos beneficios resultan esenciales para las reformas económicas de México.⁷⁴

La influencia de la política estadounidense hacia México se origina en las características especiales de la sociedad y en los intereses nacionales estadounidenses. Ligados por una frontera de más de tres mil kilómetros y una telaraña de lazos culturales y económicos, Estados Unidos y México comparten una relación singular.

La línea que divide y a la vez une a los dos países marca el único caso en el mundo en el que un país industrializado y avanzado comparte una frontera con un país líder del tercer mundo.

Esta disparidad provoca una relación asimétrica dominada por EUA; con una población tres veces mayor; un producto interno bruto 25 veces mayor; con superioridad tecnológica y supremacía militar; desde luego, por las peculiaridades de estas relaciones, es Estados

⁷⁴ Beth Sims : *Política Exterior de estados Unidos, programas económicos de Estados Unidos y Ayuda estadounidense para la seguridad.*, Inter-Hemispheric Education Resource Center, Albuquerque, Nuevo México.1990,

CAPÍTULO III

Unidos el país que tiene las posibilidades de ganar en la mayoría de los conflictos.

Por otra parte, para aumentar su competitividad global, las trasnacionales consideran ahora a México una de sus mejores opciones, el costo y la ubicación son las principales razones para la inversión extranjera en México.

Las empresas que transfieren sus operaciones a México se han convertido en algo tan común que se ha formado una red de servicios de consultoría y finanzas para ayudar a reubicar las plantas productoras. Invierten en México para que las empresas puedan llegar a ser competitivas en el contexto global.

Después de que la economía mexicana casi se paralizó en 1982, proliferaron los programas económicos estadounidenses; esto para mantener su solvencia, acceso a la mano de obra mexicana, a oportunidades de inversión y a los mercados.

A cambio de ello y para lograr que el FMI y BID le hicieran un nuevo préstamo a México, el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado tuvo que cumplir con las demandas previas de estos organismos quienes condicionaron por primera vez la aprobación del crédito si México se comprometía a llevar al cabo el control de su población, no creación de empleos, paridad libre del peso con el dólar, liberación de precios de productos controlados.

CAPÍTULO III

Igualmente, se lograron diversos pactos económicos, así como un periodo de recesión y austeridad económica que abarca ya dos generaciones; además, se inicia con este sexenio de MMH lo que al final sería la desaparición del Modelo Paternalista del Estado Mexicano para dar inicio al Modelo de la Modernización con la aprobación del Tratado de Libre Comercio (NAFTA o TLCAN).

De esta forma, se tuvo que Estados Unidos, además de ayudar en la administración de la deuda externa y respaldar las exportaciones comerciales de productos estadounidenses, los programas de ayuda alimentaria en 1983 dieron apoyo al gobierno mexicano, mientras que las reformas económicas del mismo gobierno producían recortes en los programas sociales, la ayuda alimentaria estadounidense permitió que las autoridades mexicanas continuaran con sus programas de protección y bienestar.

La mencionada ayuda alimentaria proviene del programa Sección 416 que utiliza productos agrícolas donados por la Commodities Credit Corporation (CCC) rama de la United States Department of Agriculture (USDA).⁷⁵

⁷⁵ El título del programa se refiere a la sección 416(b) del Agricultural Act (Ley de Agricultura) de 1949 que, en su versión modificada, autoriza las acciones de donación de alimentos realizada bajo los auspicios de la 416. En la década de los cincuentas y los sesentas se hicieron donaciones de este tipo, las cuales se interrumpieron en 1966 sustituyéndolos por programas PL480. En 1983 se reanudaron por una modificación en el congreso los programas de distribución de alimentos de la sección 416. Foreign Agricultural Service Summary, "Section 416(b) of the Agricultural Act of 1949, As Amended, Febrero 14, 1990.

(Distribuido por la Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos. Sitio en la Web: <http://usinfo.state.gov/esp>).

CAPÍTULO III

De regreso al primer problema que se aludió, Nora Lusting hace notar que la forma de definir la pobreza difiere según la época y el lugar.⁷⁶

Desde dicha perspectiva, para analizar el argumento que ve la reducción de la pobreza como un factor que contribuye al crecimiento económico, es necesario considerar los obstáculos que la pobreza pone al crecimiento debido a que la superación de éstos favorecerá el panorama para el desarrollo económico de un país.

La pobreza, se plantea, puede representar un obstáculo para el crecimiento si se encuentra asociada a restricciones en la capacidad de invertir, a limitaciones para desarrollar el capital humano, a reservas para innovar y asegurarse, así como la propagación de lo que se llaman comportamientos sociales disfuncionales.

Asimismo, se limita no sólo la inversión en capital físico, sino también la acumulación de capital humano, educación, nutrición y salud.

La acumulación de capital humano es un factor clave para el crecimiento y para combatir la pobreza. En general, y por poner un ejemplo, los niños que sufren de desnutrición tienen una menor capacidad cognitiva. Es muy común que las familias pobres no envíen o mantengan a sus hijos en la escuela porque no las hay en su

⁷⁶ Nora Lusting. *Crecimiento y Reducción de la pobreza*, 2002

CAPÍTULO III

entorno o porque requieren que sus hijos trabajen, o porque no pueden pagar los costos complementarios.

De ahí la importancia, tanto para la oferta educativa y de salud, como en la demanda de estos servicios, de la inversión pública en infraestructura y el mejoramiento de la calidad de los mismos; en este caso se alude a los subsidios condicionados a la inversión en capital humano para la población pobre (por ejemplo, los programas *Oportunidades* –antes *Progres*a– en México y *Bolsa Familia* en Brasil).

También es crucial la inversión en infraestructura básica (agua potable, electricidad, transporte) por las sinergias que hay entre éstas y una buena nutrición y el acceso a la salud y la educación. Las reformas sobre la provisión de servicios sociales deben asegurar el acceso a estos servicios por parte de los pobres.

Otro ejemplo de obstáculo para el crecimiento relacionado con la pobreza es la frustración asociada a la misma, pues esto ocasiona en algunos individuos comportamientos disfuncionales como pueden ser el crimen, alcoholismo, drogadicción, violencia doméstica, embarazo temprano, entre otros; que además de afectar a la población más pobre también tiene altos costos económicos.

México es el país de los contrastes sociales. Hay una brecha entre algunos que lo tienen todo y otros que carecen de lo elemental. Lo más grave de las brechas acumuladas a lo largo de la historia es que quienes nacen en situación de pobreza generalmente enfrentan

CAPÍTULO III

enormes desventajas para beneficiarse del desarrollo del país, lo cual reproduce el círculo vicioso de la pobreza y la desigualdad.

Hay dos formas de comprender las causas de la pobreza; para los países con nivel de ingreso bajo, hablar de la pobreza es hablar de falta de desarrollo económico. Es el caso de los países africanos y asiáticos con menor ingreso por habitante, en los que la pobreza alcanza a la enorme mayoría de la población. Es un problema básico en el que las condiciones de cada localidad imponen limitaciones severas para generar crecimiento económico y recursos para cubrir las necesidades básicas de la población.⁷⁷

La población mundial alcanza a cerca de 1200 millones de personas con un ingreso menor a un dólar al día. De ellos 78 millones viven en América Latina.⁷⁸

La pobreza es la carencia de medios económicos para que una persona alcance los funcionamientos correspondientes a las capacidades básicas. Se es pobre de manera integral. Es la carencia de mecanismos de apropiación.

La medición de la pobreza involucra tres pasos:

- a) Identificación: Capacidades, Bienes y Líneas de Pobreza.
- b) Agregación de Carencias: Ponderación del Valor monetario.
- c) Agregación de Individuos: Extensión, Intensidad, Desigualdad.

Para los expertos en el tema de pobreza significa preguntarse a sí mismos ¿cuánto le falta para dejar de ser pobre y eso se traduce en capacidades y en términos monetarios en desigualdad? ¿Qué otros fenómenos sociales deben distinguirse de la desigualdad, la pobreza y la falta de desarrollo?

⁷⁷ Miguel Székely. *La pobreza y sus causas*.

⁷⁸ Fernando Cortés y Daniel Hernández, et al. *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*.

CAPÍTULO III

Un ejemplo de esta marginación social la constituye Bangladesh, la población más pobre del mundo, donde el Banco Mundial ha establecido el método del Programa Social sobre Educación, Salud y Alimentación ⁷⁹

La pobreza y la marginación social son formas de exclusión social, para ello se utiliza el capital social como recurso y como una forma de participación social. ⁸⁰

Los elementos que explican la existencia de desigualdad y pobreza, tiene que ver con la utilización y rendimientos de los activos y el nivel de ingreso, así como del nivel de transferencias. En México el 34% del desarrollo social y el 47% de pobreza se deben a los niveles educativos. Se conceptualiza a la pobreza como la carencia de medios económicos para alcanzar capacidades.

Un ejemplo de ello se relaciona con la tasa de participación femenina, que se ha incrementado en un 20% con escolaridad de primaria incompleta en un 39.9%. ⁸¹

En todo caso, esto significa que hay un fuerte déficit en la creación de empleos en el país, que se estima en 1.2 millones de plazas anuales, primordialmente en el sector formal. ⁸²

El Consejo Nacional de Población (CONAPO) asegura que buena parte de los nuevos puestos de trabajo corresponden a actividades precarias, con alto grado de informalidad y prácticas de contratación relativamente flexibles.

Prueba de que la pobreza se ha incrementado en los últimos años, dice CONAPO, es que casi 44 por ciento de la población

⁷⁹ PROGRESA, aplicado en México de 1995 a 2000

⁸⁰ Székely, Miguel. *Los factores generadores de la desigualdad*, p. 17 y ss.

⁸¹ Consejo Nacional de Población. Carpeta Informativa 2008

⁸² Consejo Nacional de Población. *La Situación Demográfica de México*. 2008

CAPÍTULO III

asalariada trabaja mediante un contrato verbal y ocho por ciento con contrato por tiempo u obra determinada.

En 2005 se encontró que cinco de cada 10 obreros reciben menos de dos salarios mínimos y de estos más de la mitad se emplea en el sector comercial y de servicios, mientras que en el campo 90 por ciento no percibe ni un *minisalarario* completo.

Pero lo más grave, se advierte, es que una proporción considerable de las ocupaciones que se crean o que se autogeneran son muy deficientes en términos de las calificaciones que se requieren; las remuneraciones que se perciben carecen prácticamente de prestaciones sociales.

A ello habría que añadir, indica CONAPO, que entre los trabajadores se advierte una creciente desigualdad salarial tanto en los diversos grupos y al interior de segmentos con diversos grados de educación, capacitación y experiencia laboral.

La firma *Manpower* encuestó en 2006 a mil 800 empresarios en todo el país y halló que el 60 por ciento de las empresas en esos momentos no tenía intenciones de contratar más personal.⁸³

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) reportó que durante julio de 2006 el salario promedio creció tres por ciento en términos reales, la cifra más alta desde mayo de 2003. Es decir, los

⁸³ *Informe de actividad laboral, Manpower 2006.*

CAPÍTULO III

trabajadores inscritos en el Seguro Social cotizaron un ingreso promedio de 170.22 pesos diarios.

Así, en los primeros siete meses del mismo año, el salario de cotización acumuló un incremento del cinco por ciento y los mayores repuntes se registraron en las áreas de los servicios sociales. La construcción, industria eléctrica y comunicaciones son rubros en los que laboró 12.4 por ciento de los que cotizaron.

A pesar de que se registran resultados positivos en la generación de empleo formal, el ritmo de avance es aún muy lento e inferior al crecimiento del PIB. Reconoce que la falta de una respuesta más dinámica en la generación de empleos formales, respecto al crecimiento, se ha acentuado en los últimos años, debido al deterioro en la creación de puestos de trabajo en el sector manufacturero.

Líneas de Pobreza

Cuadro 1

Pobreza Alimentaria	Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria. Aún si se utiliza todo el ingreso disponible en el hogar.
Pobreza Capacidades	Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud y educación, aún dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines.
Pobreza Patrimonial	Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado sólo para ello.

Fuente: CONEVAL 2006

CAPÍTULO III

Entre otras, las siguientes son recomendaciones para combatir la pobreza:

1. Promover el incremento de prepago de servicios de salud (seguro social comunitario y privado).
2. Garantizar protección financiera con fondos públicos a los pobres para evitar gastos catastróficos en salud.
3. Limitar “el gasto de bolsillo” como principal fuente de financiamiento de los servicios de salud.
4. Asegurar la mejora en las condiciones materiales de vida, vivienda, saneamiento básico.

Además, se tiene que

Reforzar los programas de nutrición focalizados, mejorar la capacidad de respuesta de la oferta de servicios de salud y la rendición de cuentas estricta y acercar los servicios a la población y eliminar las barreras geográficas, culturales y organizacionales.

⁸⁴

Pobreza y Promoción de Oportunidades

Derivado de la estabilidad, económica, casi la mitad de los productos de la canasta básica registraron una disminución en sus precios en el periodo 2000-2002. Esta reducción posibilitó un aumento del poder adquisitivo de los hogares de los trabajadores. Cada uno de los tipos de la pobreza tiene instrumentos específicos para abatirla.

Así, se tiene para la

⁸⁴ Arturo Sáenz. *Educación Desarrollo y Políticas Públicas. Diplomado: Política Social: Análisis y Experiencias Relevantes Universidad Iberoamericana/University of Chicago.2004*

CAPÍTULO III

Pobreza alimentaria: transferencias monetarias; oportunidades Procampo y respuesta inmediata. Pobreza de capacidades: trasferencias en especie, salud, educación y cambio estructural. El financiamiento del cambio estructural en salud en condiciones adversas para mantener el avance en la reducción de la “pobreza de capacidades” ante recursos limitados debido a aumentos menores del ingreso en la reforma fiscal.⁸⁵

La desigualdad de oportunidades es el acceso a diferentes funcionamientos posibles por razones no atribuibles a las decisiones de una persona. Ésta incide en la diferencia de género, origen étnico y antecedentes familiares. Asimismo, se establecen tipos de individuos diferenciados y padres sin educación formal, entre otros factores.

Dichos elementos autónomos se observan a partir de los riesgos incurridos que propician la desigualdad en los niveles de vida, ello implica que las personas busquen la manera de equilibrar su economía y la igualdad de oportunidades.

El desarrollo humano, se refiere al proceso de ampliación de las opciones abiertas a los individuos; en particular, las de vivir una vida larga y saludable. Adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida digno.

Esta noción se presenta cuando en un Estado se endurecen las libertades de las personas. De acuerdo con estos informes, la causa del analfabetismo radica en una insuficiente cobertura de los sistemas

⁸⁵ Székely, Miguel. *Números que mueven al mundo: La Medición de la Pobreza en México*.

CAPÍTULO III

de educación pública y en la considerable deserción que ocurre en el nivel de la Educación Primaria.

En realidad, el problema es más grave de lo que arrojan las cifras porque no suelen reflejar un dato clave: por lo que toca el número de analfabetos funcionales, se considera que en la región existen cerca de 80 millones de iletrados. Y es que la educación no puede dissociarse de la realidad social, económica y política en que opera. Así que las causas de esta situación hay que buscarlas en las precarias condiciones de vida material y mental (espiritual) en que han vivido los países de América Latina y el Caribe, particularmente en las últimas décadas del neoliberalismo, y con todas sus implicaciones.

La deserción escolar, por ejemplo, es ocasionada en muchos casos por la incorporación de los alumnos al trabajo, porque o bien los padres no encuentran empleo o no les alcanza con lo que ganan para mantener a su familia.⁸⁶

Quien también ha sufrido un abandono considerable es la institución escolar, que se refleja en la situación laboral y salarial del profesorado. Esto se ha visto desde la década de los 90 en que se ha producido un auge en la región de los movimientos magisteriales contra la privatización de la educación, por la defensa del humanismo en los programas de estudio y, obviamente, por mejores salarios.

⁸⁶ Székely, Miguel. Op Cit, 213- 214 pp

CAPÍTULO IV

4. LA POLÍTICA SOCIAL DEL ESTADO MEXICANO

El desarrollo de nuestro país nos permite ver que desde los años posteriores a la Revolución Mexicana y hasta la fecha (2009), han sido diversos los proyectos de nación que han guiado el destino del país, los cuales se relacionan directamente con quién o quiénes han encabezado a los distintos y sucesivos gobiernos federales.

Lo anterior tiene que ver con el tipo de políticas que se tratan de impulsar desde la Federación, pero también de acuerdo a las condiciones políticas y económicas nacionales y mundiales que imperan en cada uno de los momentos en los que se decide seguir, cambiar o modificar el modelo de desarrollo.

Dentro de los proyectos de nación posrevolucionarios a los que se hace mención en el presente trabajo destacan tres principalmente:

- Cardenismo.
- Nacionalista.
- Neoliberal.

El primero de estos proyectos (el Cardenista), con raíces en las luchas populares muy anteriores, partió de una precaria institucionalización, cuando imperaba la agitación derivada de los múltiples liderazgos asentados en el territorio nacional; además, se pasaba por una profunda crisis económica generada por la pelea de los grupos revolucionarios que, en 1910, se unieron entre sí para

CAPÍTULO IV

luchar contra Porfirio Díaz y, después, consumado el golpe de Estado, contra Francisco I: Madero y su asesinato, se enfrentaron a Victoriano Huerta, para finalmente disputarse la hegemonía y control del país.

No obstante, al final del cardenismo ya es clara la centralización definitiva del poder en el Ejecutivo Federal, con lo cual se consolida el nuevo presidencialismo mexicano, porque el titular del Poder Ejecutivo tiene una posición privilegiada respecto a los otros dos poderes federales (el Legislativo y el Judicial).

Aparte, ahora ya no hay un Jefe Máximo de la Revolución Mexicana (que fue personificado por Plutarco Elías Calles) y se logró un pacto entre los trabajadores y gobierno que le dio margen de movilidad al Presidente de la República; este proyecto de país se distinguió por la movilización obrera y campesina, así como por la adhesión de estos sectores a las políticas y acciones presidenciales de Lázaro Cárdenas del Río.

Por lo que toca al proyecto Nacionalista, puede decirse, en términos generales, que fue un modelo caracterizado por la máxima intervención estatal en todos los sectores de la economía, así como por el paternalismo, dentro de la lógica de un Estado Benefactor (**intervencionista**) limitado por el modelo de sustitución de importaciones; debe mencionarse que en este periodo se logró la mayor parte de la industrialización del país.

Finalmente, el tercer modelo (Neoliberal) se caracterizó, entre otros, por minimizar la intervención estatal en la economía; durante el

CAPÍTULO IV

gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988–1994) se decía que el problema del país era la obesidad del Estado que pretendía regular todo, por lo que debería abandonarse el Estado Benefactor intervencionista, a fin de permitir la operación del libre mercado con cierta regulación Estatal, y hacía allá se encaminaron varias reformas constitucionales.

Dentro de este proceso, la política social en el México posrevolucionario encuentra su sustento, así como sus orígenes políticos y filosóficos, en la Constitución de 1917 y, por supuesto, en la ideología triunfante de la Revolución Mexicana.

En particular, la política social en nuestro país se ha nutrido de los artículos 3, 27 y 123 de la misma Constitución, de lo cual destaca el Artículo Tercero, el cual reconoce, sin exclusión, el derecho social a la educación para todos los mexicanos, y que esta educación será obligatoria en los niveles de Primaria y Secundaria; al mismo tiempo que le asigna al Estado la responsabilidad de proveerla.

En contrapartida, los artículos 27 y 123 tratan de derechos ocupacionales es decir, el derecho depende de una función social: el trabajo agrícola o industrial. Se trata, pues, de un derecho excluyente. Aquí radica el primer problema de la política social: su fundamento jurídico y filosófico, pues el texto del Constituyente no refleja una normatividad que se oriente a la atención de todos los individuos –y en particular a los que están en la peor situación social–, sino a los trabajadores del campo o la ciudad.

CAPÍTULO IV

Así, por lo menos hasta los años setenta, la justicia social en México fue entendida como apoyo gubernamental al trabajo organizado y al sector ejidal (social) de la agricultura.

Mientras tanto, la pobreza se ha medido de manera indirecta; es decir, se le ha entendido como un problema de ingreso o percepciones salariales; concebir así la pobreza en estos términos desencadena serías implicaciones políticas.

Consecuentemente, a un problema de ingresos, la respuesta es de ingresos. No es por ello extraño, que la mayoría de las administraciones se haya inclinado por políticas de empleo y para resarcir ingresos. Los instrumentos variaron en un rango que va de diversos incentivos al sector empresarial o la iniciativa privada (léase protección), hasta la participación gubernamental en la creación de empleos, y el despliegue de subsidios públicos generalizados a productores y consumidores.

Desde luego, la procuración de las capacidades básicas siempre ha estado presente, por parte del gobierno federal, aunque más como un apéndice que como un elemento total en la política social.

Por otra parte, es conveniente señalar que la política social que ha impulsado el Estado Mexicano ha cambiado de rumbo, casi al mismo ritmo en que se ha cambiado de proyecto de nación. Cada proyecto de país implica una forma peculiar de organizar e

CAPÍTULO IV

instrumentar las políticas sociales del gobierno federal de acuerdo a las modalidades que a continuación se detallan.

4.1 Primer Periodo: movilización y cooptación (1920-1940)

Dado que el caudillismo y la fuerza eran las formas prevalecientes de hacer política hacia el final de la época revolucionaria en México, para romper con esa dinámica, los dirigentes revolucionarios más sensibles y comprometidos con las luchas sociales vislumbraron la necesidad de construir un país de instituciones y de formalizar las estructuras políticas mediante la creación partidos.

Sin embargo, la coyuntura inmediata al movimiento revolucionario parecía el momento menos indicado para dejar los atavismos políticos del siglo XIX, puesto que la mayoría de los actores políticos en activo eran los que habían ganado la lucha armada y pugnaban por hacer efectivas sus demandas y liderazgos, mientras que los sectores medios urbanos y rurales se encontraban divididos en múltiples grupos, y no existía propiamente un elemento que los unificara.

Ante ello,

el papel del Estado consistía en instrumentar políticas sociales que le permitieran alcanzar el respaldo de los trabajadores y campesinos, con miras en un ejercicio de gobierno duradero y reconocido en todo el país. La carencia de una organización estatal efectiva, hacía de la política social (sobre todo en lo referente a pactos entre los diversos sectores y el Gobierno y al

CAPÍTULO IV

reparto agrario) un instrumento que podría resolver problemas de acción colectiva entre los muchos grupos ganadores de la Revolución (aunque las acciones se dirigieron básicamente a los sectores medios urbanos y a los campesinos).⁸⁷

Lázaro Cárdenas se percató de ello, y logró resolver los problemas de acción colectiva mediante una reforma agraria y un profundo reparto agrario, así como mediante conquistas y garantías para los trabajadores, aunque deja de lado la propia dinámica social.

El periodo se caracterizó por la movilización popular, por el pacto entre trabajadores y gobierno y por la reforma agraria. Según Samuel León, el cardenismo destaca en la historia política del país principalmente por la intensa participación del movimiento obrero y campesino.⁸⁸

Al mismo tiempo se buscó atender la educación y proteger el trabajo, esto sin soslayar la necesidad de la cabal estabilidad política y social, carente en los años de guerra.

La política social del gobierno cardenista se desprende –y se confunde– con la estrategia general de gobierno. De acuerdo con el Plan Sexenal, los objetivos contemplaban la administración de los recursos naturales; el reparto de tierras; el apoyo a la industria y a la creación de empleos bien remunerados; y el apoyo a la educación: la educación socialista.

El objetivo es fiel a la Constitución y es a la vez ilustrativo de los intereses de la coalición con la que habría de gobernar Lázaro

⁸⁷ Moe T.M. *Political Institutions: The Neglected Side of the Story*, *Journal of Law and Economics*.

⁸⁸ Cfr. Samuel León. *Evolución del Estado Mexicano*, Tomo II.

CAPÍTULO IV

Cárdenas. De hecho, los grupos favorecidos por las políticas económica y social serían incorporados como pilares del partido cardenista: el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), que en 1938 sustituyó al Partido Nacional Revolucionario, fundado de acuerdo a las directrices de Plutarco Elías Calles.

Es en el gobierno de Cárdenas cuando se construyeron las estructuras políticas que requería la Revolución Mexicana y se dibujaron los mecanismos propios de nuestro sistema político. Las reglas del juego fueron claras desde el principio, como también lo fueron las implicaciones para la política social: los liderazgos prohijados bajo la estrategia de desarrollo en ciernes serían el sostén del arreglo político. Su función era mediar entre la población organizada y el Ejecutivo Federal.

Sus espacios de poder estarían asegurados siempre y cuando lograran movilizar el apoyo que le diera legitimidad al gobierno en turno, el instrumento para alimentar esta relación clientelar fue la política social en general, y el gasto en particular. Aquí estaba la importancia de la intermediación política: los líderes de las corporaciones eran, antes que nada, gestores.

Frente a su gremio, estos líderes eran interventores; ante el Ejecutivo Federal y, frente a éste, eran promotores de legitimidad; este conjunto de procedimientos, además de los objetivos mismos del Plan Sexenal cardenista, sesgaron la política social hacia fines abiertamente ocupacionales.

CAPÍTULO IV

Para entonces, la política social era corporativa; es decir, se beneficiaba a obreros y campesinos, pero no a todos, sino sólo a los que estaban organizados dentro de las corporaciones del citado PRM.

A pesar de los cambios que sufrió el partido oficial en 1945, dicha característica habría de persistir hasta nuestros días con algunos cambios importantes introducidos con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

A partir del gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940–1946) y hasta la administración de Gustavo Díaz Ordaz (1964–1970), la política social continuó con el mismo tinte ocupacional, aunque en aquellos años se adaptaría a la nueva estrategia económica: la industrialización a través de la sustitución de importaciones.

Fue en esos años cuando se construyó la mayor parte de las instituciones que hoy en día conforman al Sistema Educativo Mexicano y al Sistema Nacional de Salud; los objetivos reiterados de cada sexenio no dejaban duda al respecto de la naturaleza de la política social: fomentar la creación de empleos y proteger el salario real de los trabajadores para mejorar la distribución del ingreso.

En el fondo, en el periodo que abarca el "desarrollo estabilizador", la necesidad de una política social pareció secundaria: el crecimiento - entonces cercano al 6% en promedio anual- se presentaba como la solución al problema distributivo. Como nunca antes, el objetivo fue la creación de empleos bien remunerados que ensancharan los linderos

CAPÍTULO IV

del mercado interno. Los resultados de la política económica parecían lo suficientemente sustantivos como para copar con el problema social.

En lo tocante al ámbito de los servicios sociales, al observar el desarrollo de la oferta educativa y especialmente de la salud, se revela la capacidad de los grupos organizados –especialmente aquellos incorporados al Partido Revolucionario Institucional (PRI)– para sesgar la oferta social a su favor.

Los grupos urbanos surgidos al cobijo de la sustitución de importaciones empezaban a mostrar su importancia político-electoral. Pronto habrían de cobrar su factura: como bien lo prueban las cifras sobre la incidencia de la pobreza y los datos sobre los subsidios desde entonces.

La satisfacción de la demanda educativa, de servicios médicos y de vivienda tuvieron prioridad en las urbes sobre los requerimientos del campo, y la calidad de los servicios que se ofrecían en las metrópolis supera la baja calidad de los servicios rurales.

Asimismo, durante los años de expansión de las ofertas de servicios sociales se crearon enormes cuerpos burocráticos que pronto adquirieron su peso relativo en el concierto de los grupos de interés.

CAPÍTULO IV

El surgimiento de sindicatos tan poderosos, como la burocracia del sector educativo y del gremio de maestros, no solamente condicionó las características de la oferta educativa, sino la política social en su conjunto, pues los maestros, como aliados del gobierno, se convirtieron en poderosos demandantes de servicios sociales.

Por lo mismo, el sesgo de la política social fue todavía ocupacional, aunque en estos años surgieron grupos diferentes a los trabajadores agrícolas y rurales, ubicados dentro de la clase media.

4.2 Segundo Periodo: Estado Benefactor y Paternalismo (1940-1982)⁸⁹

Este periodo se caracteriza, en primera instancia por el llamado milagro mexicano, es decir, el crecimiento sostenido del PIB. La meta de los gobiernos que tuvieron lugar en estos años fue

“cambiar a México de un país eminentemente agrícola a uno industrial...meta que se volvió el eje de la política económica oficial⁹⁰. Este proceso inicia en 1940 y fue favorecido por el estallido de la Segunda Guerra Mundial, debido al aumento de la demanda de varios productos mexicanos y a la reducción de la competencia de los países desarrollados involucrados en el conflicto bélico, pese a la todavía precaria industrialización del país.⁹¹

A diferencia del periodo anterior en éste, la estabilidad política fue la tónica del periodo, no obstante las claras contradicciones entre los intereses de diversos grupos y clases sociales.⁹²

⁸⁹ Georgette José. *Historia de México. Síntesis 1946-1982*.

⁹⁰ Georgette José. *ibidem*, p 3.

⁹¹ Isabel Rueda Peiro. *México: Crisis, Reestructuración económica social y política*, p 51 y ss.

⁹² Colegio de México. *Historia General de México, Tomo II*, p. 1276.

CAPÍTULO IV

Desde el comienzo de la gestión de Manuel Ávila Camacho en 1940 y hasta la administración de José López Portillo en 1976-1982, el Estado se abocó a la creación de instituciones que permitirían la consolidación del pacto social producto de la Revolución Mexicana y que trataban de posibilitar el bienestar de la sociedad mediante el crecimiento económico.

Sin embargo, es necesario reconocer que ni el desarrollo institucional, ni la estabilidad política, ni el crecimiento económico fueron suficientes para evitar el deterioro paulatino de la equidad entre los diferentes niveles de capital humano y social en México.

El periodo 1940-1982 tiene que ver con la implantación del proyecto nacionalista en México, en sustitución de las políticas de beneficios y de movilización que prevalecieron durante el cardenismo. En esta etapa se encarna el Estado Paternalista; se institucionaliza un sistema de partido hegemónico; se presentan políticas que intentan contener el acelerado crecimiento poblacional y se aumenta exponencialmente el tamaño del aparato burocrático. Durante dicha etapa, el Estado fue el único responsable del bienestar social.

Entonces, la política social instrumentada por la Presidencia de la República fue de carácter sectorial. Se logró la expansión de los sistemas de seguridad social alrededor del empleo formal y hubo una evolución positiva de los indicadores de bienestar. Se continuó con el proceso de centralización del poder; muestra de ello fue la unificación

CAPÍTULO IV

obrero en la Central de Trabajadores de México (CTM) y la formación de la Confederación Nacional Campesina. (CNC).

Fueron siete las sucesivas administraciones presidenciales (42 años) las que conformaron la etapa referida, que se caracterizó por una política social que dio lugar a la creación de las instituciones básicas de bienestar social, tales como el IMSS, el ISSSTE y la CONASUPO, entre otras, pero también a la legitimación y consolidación del régimen heredero de la Revolución Mexicana.

Durante la administración de Miguel Alemán (1946–1952) se reorganizó la Secretaría de Salubridad y Asistencia, además de que se extendió el Seguro Social a Puebla, Tlaxcala, y Nuevo León.

Con Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) se emprendieron campañas para proteger a la niñez de la desnutrición y se celebró el Primer Congreso de Protección a la Infancia. Se inició la construcción del Centro Médico en el Distrito Federal y se inauguran varios centros habitacionales.

También en este sexenio prosiguió la campaña contra el analfabetismo y hubo escisiones en el Sindicato Nacional de Maestros al exigir aumentos salariales y la renovación de los dirigentes sindicales.

Por lo que toca al bienestar social, se emprendieron campañas para proteger a la niñez de la desnutrición y se celebró el Primer

CAPÍTULO IV

Congreso Nacional de Protección a la Infancia; se puso en servicio el Hospital de la Raza del IMSS y se inició la construcción del Centro Médico Nacional en el Distrito Federa, también del IMSS, y se inauguran varios centros habitacionales, además de creó la Casa de la Asegurada.

A su vez, durante la administración de Adolfo López Mateos (1958-1964) se aumentó el alumbrado público y la urbanización, decrece la mortalidad y morbilidad; se creó el Instituto Nacional de Protección a la Infancia y se incrementaron los desayunos escolares; también se pusieron en marcha programas de bienestar urbano y rural.

Sin embargo, debido al acelerado crecimiento demográfico que se registraba en el país, el gobierno federal declaró que no era obligación única para el Estado proporcionar educación. Se reorganizó el Instituto Federal de Capacitación Magisterial; se puso en marcha el *Plan Once Años* para resolver el problema de educación primaria y después el mismo plan se redujo a nueve.

Igualmente, se inició la distribución gratuita de libros de texto y cuadernos de trabajo del nivel primario; se establecieron centros regionales de iniciación artística y se impulsó el desarrollo del Instituto Politécnico Nacional.

Dentro del rubro de bienestar social, se aumentó la dotación de agua potable, drenaje, alumbrado y urbanización; se construyeron

CAPÍTULO IV

más mercados públicos y se creó el Instituto de Virología; se incrementaron los desayunos escolares y se levantó el *VIII Censo General de Población* y los *Censos Ejidal y Agrícola Ganadero*.

También se abatió el paludismo, la tuberculosis, y el tifus; se desarrollan los programas de Bienestar Social Urbano y Rural; se fundó el Instituto Nacional de la Vivienda, además de concluirse el entubado de los ríos Magdalena y Consulado en el Distrito Federal, donde también se inauguró la calzada de Tlalpan y el anillo periférico.

En materia de vivienda de interés social se concluyó la Unidad Independencia y el conjunto urbano de Nonoalco Tlatelolco en la capital de la República.

Por lo que toca a la alimentación, dio comienzo una campaña de 50 productos básicos en los barrios populares con el sistema *todo a peso*, además de que se procuró una vigilancia estricta sobre los precios de artículos básicos.

Asimismo, se creó el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), además de que se consagró constitucionalmente el derecho a la salud. Se realizaron campañas masivas de vacunación contra la poliomielitis y se crearon distritos Integrales de salud Pública; se inició la dotación gratuita de leche a los niños y se creó el programa de acción sanitaria indígena.

CAPÍTULO IV

En el siguiente sexenio, el del Presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) se suscribieron con la Unesco cuatro convenios internacionales para impulsar el desarrollo educativo, cultural y técnico del país, se puso en marcha el Plan Nacional de Agua Potable y siguió la construcción de hospitales y centros habitacionales.

Igualmente, empezaron a operar las teleaulas para impartir educación media y se inauguraron en el Distrito Federal los museos de Antropología, Arte Moderno, del Virreinato y el de las Culturas.

Se instituyó, además, la Academia de Artes y se reinstala el Museo de San Carlos; se creó la Escuela Nacional de Maestros para Capacitación en el Trabajo Regional (Querétaro) y el Centro Nacional de Ciencias y Tecnologías Marinas (Veracruz).

Por lo toca a la salud y el mejoramiento ambiental, se erradicó el paludismo; se puso en marcha el *Plan Nacional de Agua Potable* y se instalaron medidores para evitar el desperdicio del líquido.

Igualmente, el hospital de La Castañeda para enfermos mentales (que fue inaugurado durante el porfiriato) dejó de dar servicio y en su lugar se abrieron diversos centros hospitalarios especializados; se creó también el Instituto Nacional de Protección a la Niñez (IMAN); se construyó la Casa de Cuna y La Casa Hogar, y se concluyeron la Unidad Habitacional Cuitláhuac, la Lindavista Vallejo y la Mixcoac Plateros, en el Distrito Federal.

CAPÍTULO IV

Además, se puso en marcha el Plan Chontalpa en Tabasco para dotar de drenaje y caminos a esta importante zona agrícola, ganadera y petrolera; se construyeron la Villa Olímpica, la Alberca Francisco Márquez, el Palacio de los Deportes, el Velódromo y otras instalaciones en las que tendrían lugar los Juegos Olímpicos.

Posteriormente, durante la gestión de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) se emitió un nuevo *Código Sanitario*, se emitió la *Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental* y se aprobó la *Ley General de Asentamientos Humanos* que incluía el *Plan Nacional de Desarrollo Urbano*; también creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Asimismo, se reformó la *Ley del Seguro Social* para establecer nuevos grupos de cotización y se puso en marcha una amplia reforma educativa, al mismo tiempo que se apoyó la construcción de centros de enseñanza científica y tecnológica, como el Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados para la Educación, los tres planteles de la Universidad Autónoma Metropolitana y el sistema del Colegio de Bachilleres y otros más.

También se descentralizó la Universidad Nacional Autónoma de México, al construirse los cinco planteles del Colegio de Ciencias y Humanidades (bachillerato), y las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales (licenciatura y posgrado).

CAPÍTULO IV

Además, se descentralizó al Instituto Politécnico Nacional y se le otorgaron terrenos para la construcción de la *Ciudad de la Tecnología* en la que habría un Centro Interdisciplinario de Ciencias de la Salud, de Ciencias Exactas y Tecnológicas, Ciencias Sociales y de Arquitectura, Urbanismo y Diseño.

Destacó también la creación del Centro Interdisciplinario de Ciencias del Mar en La Paz Baja California, mientras que la Escuela Nacional de Agricultura de Chapingo se transformó en Universidad.

Igualmente, se creó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) para promover la especialización y recuperar a los científicos mexicanos que trabajaran fuera del país.

Con las mismas finalidades de la mencionada reforma educativa, se estableció el *Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología*;

Con la *Ley Federal sobre Monumentos Arqueológicos* se recuperan diversas zonas de interés histórico; se reorganiza y amplía el Colegio Nacional y se construye la nueva sede del Colegio de México.

También se fundaron las Compañías Nacionales de Teatro, Ópera y Danza y el Centro de Investigaciones Superiores del Instituto Nacional de Antropología e Historia, así como el Centro de Estudios Históricos del Movimiento Obrero (CEHSMO).

CAPÍTULO IV

Para impulsar la Reforma Educativa se promulgó la *Ley Federal de la Educación*; se promovió e impulsó la Educación Abierta. Se emitió la *Ley Nacional de Educación para Adultos* y se iniciaron los cursos en *Licenciatura en Educación Preescolar*, y *Primaria* y se modifican los planes de estudio de las escuelas normales.

Se emitió la *Ley de Protección al Consumidor* y se creó la Procuraduría Federal de Defensa al Consumidor, complementada por el Instituto Nacional del Consumidor, una mención especial merece la creación del Instituto de Vivienda par los Trabajadores (INFONAVIT).

Asimismo, el Instituto de Protección a la Infancia se Transformó en el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia.

Además, se actualizaron los libros de texto gratuito y se autorizó el establecimiento de un sistema nacional de educación en ciencias del mar; las escuelas vocacionales se transforman en centros de estudios científicos y tecnológicos.

La última administración de esta etapa fue la de José López Portillo (1976-82). Durante su gestión se fundó la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, se ampliaron las líneas del Metro en el Distrito Federal y se reformó la *Ley del Seguro Social* para elevar las pensiones de invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, además de que se instauró la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y se promulgó la *Ley Federal de Protección al Ambiente*.

CAPÍTULO IV

Con la aprobación del Congreso de la Unión, el Presidente José López Portillo denominó a su plan sexenal Plan Global de Desarrollo, cuyo formato trascendió a los gobiernos subsecuentes que siguieron la misma modalidad, en la que tenían y tienen un espacio importante las políticas de bienestar social.⁹³

Asimismo, durante el mismo gobierno se creó el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), que estaba incluido en su Plan Global de Desarrollo, para promover la producción y el consumo de alimentos mediante subsidios, sin que se lograran sus objetivos y el sector agropecuario siguió en un rezago que se complicó por la devaluación y crisis en que terminó dicho sexenio.

Como una medida para sortear la crisis que se padeció, en 1981 se eximió del IVA a la Canasta de alimentos Básicos.

Dentro de la modernización educativa, en el gobierno de José López Portillo se creó el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), fundado en 1978 ante la escasez de profesionales técnicos en el sector productivo y de servicios.

Focalización de Programas Sociales

A partir del sexenio de Luis Echeverría Álvarez, la estrategia de desarrollo tomó nuevos derroteros. Más que el rumbo, el cambio se

⁹³ ,Ahora, el antiguo *Plan Global de Desarrollo* se llama *Plan Nacional de Desarrollo* y sirve para fijar las líneas de gobierno y metas que se pretenden alcanzar en cada área (salud, educación, seguridad, crecimiento económico, empleo, y otros).

CAPÍTULO IV

verificó en los actores y los instrumentos: el gobierno y el gasto público irrumpieron en la escena del crecimiento económico. La política social no estuvo exenta de este giro; de hecho, la meta de la misma sirvió como justificación para la intervención gubernamental.

El objetivo expreso de la política social de entonces fue mejorar la distribución del ingreso; el medio fue el instrumento privilegiado de la estrategia de desarrollo: la participación gubernamental en la economía. En consecuencia, se procedió a la creación de empleos y a subsidiar de manera generalizada tanto a productores como a consumidores.

Una lógica similar prevaleció en el gobierno de José López Portillo, pero, en su administración, el objetivo fue explícitamente el ataque a la pobreza. Los instrumentos fueron de alguna manera similares a los utilizados por el gobierno anterior, pues el énfasis se mantuvo en resarcir el ingreso y posibilitar el consumo mediante la creación estatal de empleos y de subsidios generalizados.

El Plan Nacional para Zonas Deprimidas y Marginadas (Coplamar) y en particular el Sistema Alimentario Mexicano, son ejemplos del énfasis prestado a subsidios generalizados. No obstante su carácter subsidiario, Coplamar acertó en otros dominios; en particular, en el campo de la salud, en la medida en que amplió la oferta en las áreas más pobres del país a través de la subcontratación de los servicios del IMSS.⁹⁴

⁹⁴ Fernando Cortés Cáceres, Enrique Laos y Minor. *Elaboración de una canasta alimentaria para México*, p. 485 y ss.

CAPÍTULO IV

En ambas administraciones, particularmente en la de López Portillo, se experimentaron avances significativos en diferentes indicadores sociales, incluyendo la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema. De hecho, el sexenio de JLP fue el periodo que experimentó la caída más grande de la pobreza total en la historia reciente del país.

Sin embargo, aunque la abundancia de recursos llegó a la población pobre y a la de pobreza extrema, también se enriquecieron grupos medios y altos, los cuales se beneficiaron al usufructuar los subsidios generalizados aplicados a los más variados productos, que incluían desde el maíz hasta la gasolina y la electricidad.

La direccionalidad del gasto público fue un problema de enorme magnitud en la administración de López Portillo. Se trata de un conflicto de política pública: el **subsidio generalizado**. Pero el problema fue más allá de los objetivos. El dramático aumento de los ingresos públicos, posibilitado por el *boom* petrolero y la contratación de deuda pública, se tradujo en una expansión sin paralelos de la burocracia administrativa y de diversas prestaciones, como la salud y la vivienda.

En efecto, el poder de los grupos de interés posibilitó la creciente satisfacción de sus demandas sociales. Organizaciones como el sindicato petrolero vieron sus demandas traducidas en hospitales y tiendas de autoservicio, entre otras prestaciones.

CAPÍTULO IV

La política social de los setenta benefició a la población en su conjunto -incluyendo a la de menores ingresos, pero sus efectos fueron devastadores para los pobres una década después.

La creación de instituciones de Bienestar Social fue máxima en este periodo, no obstante esta etapa también se caracterizó por recurrentes crisis económicas, experiencias que de cierta forma eran nuevas para los habitantes del país. Así, el Ejecutivo Federal, pero sobre todo las dos últimas administraciones de este periodo, basaron su legitimación, ante la crítica situación económica, en la política social. Este sexenio fue el auge petrolero que concluyó con la crisis de 1982–1983.⁹⁵

4.3 Tercer Periodo: redefinición de las Políticas Sociales (1982-1994)

Junto a esto, también existió una transformación sustancial en la forma en que se instrumentaban las Políticas Sociales del Gobierno Federal: se redefinieron prácticamente la totalidad de los programas e instrumentos corresponsabilidad en el desarrollo del país, al mismo tiempo que se registró una mayor participación social.

Estos años vieron “el surgimiento de una búsqueda cada vez más consciente y generalizada de alternativas para encauzar y organizar la evolución social, económica y política del país, la coyuntura que se presentó ya no ubicaba en el Estado el único interlocutor e intérprete”.⁹⁶

Durante su campaña presidencial, Miguel de la Madrid afirmaba que “no hay política de desarrollo viable sin bases institucionales, sin respaldos sociales, sin tener en cuenta el contexto internacional, sin valores y sin participación. El desarrollo, en tanto que tiene que ver con la vida de la Nación y de sus habitantes, ha de considerar todos estos factores y, lo más importante, ha de

⁹⁵ Isabel Rueda Peiro: Op Cit, p.66 y ss

⁹⁶ Rolando Cordera y Carlos Tello, 1997, *La disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*, p. 9

CAPÍTULO IV

poner en marcha la energía y el trabajo organizado de todos los mexicanos”.⁹⁷

Así es claro que el Ejecutivo Federal había entendido que el proceso de desarrollo no funciona cuando depende de un sólo actor; el desarrollo de un país debe ser visto como un problema de acción colectiva.

Al inicio de su gestión, el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982–1988) se enfrentó con un aparato público ineficiente, y ante los severos periodos de crisis económica, la aplicación de medidas de ajuste estructural fue necesaria. Como parte de este ajuste se redefinió la concepción y las formas de operar la política social.

La administración del Presidente Miguel de la Madrid puso en marcha el Plan Nacional de Educación y fundó la Universidad Pedagógica; además estableció Plan Nacional de Educación Superior.

En este sexenio se inició la descentralización de los servicios educativos en el país mediante las Delegaciones Generales Estatales; simultáneamente, se elevó a derecho constitucional la autonomía de las universidades y se creó el Centro de Investigaciones y estudios Superiores en antropología Superior (CIESAS).

Nuevamente se reformaron los libros de texto gratuitos y se instituyó la preservación del Centro Histórico de la Ciudad de México;

⁹⁷ Miguel de la Madrid Hurtado. *Nacionalismo Revolucionario. Siete Tesis Fundamentales de Campaña*, pp 94.

CAPÍTULO IV

además, se creó el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) y se abre el Museo Nacional de las Intervenciones.

Dentro del rubro del bienestar social se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano y se ampliaron las líneas del Metro en el Distrito Federal; además, se intentó la regionalización de los servicios de atención médica del sector público federal.

También se reformó la *Ley del Seguro Social* para elevar las pensiones de invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada. Se creó la Coordinación Nacional de Planificación Nacional; desaparecieron el INPI y el IMAN, y en su lugar se estableció el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); igualmente, se formó el Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la juventud (INJUVE).

Destacó la construcción de nuevos centros médicos del IMSS; se creó la Comisión Intersecretarial para la Salud, al mismo tiempo se puso en marcha el Programa Nacional de Alimentación Familiar y un Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural.

Se expidió, asimismo, la Cartilla Nacional de Vacunación Obligatoria y dio comienzo el Programa Nacional de Vivienda, además de instituirse el Sistema Eléctrico Nacional, un programa de telefonía rural, un programa de productos básicos.

CAPÍTULO IV

Igualmente, se formó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR); se estableció el Sistema de Televisión Rural Mexicana y se promulgó la *Ley Federal de Protección a la Infancia*.

No obstante fue Carlos Salinas de Gortari quien culminó con la implantación del modelo neoliberal en el país y con la transformación de la política social del Estado Mexicano.

En los años ochenta, la política social entró en un compás de espera. Se trata de un paréntesis impuesto por la crisis del modelo de sustitución de importaciones y por el cambio estructural de la economía. Durante la administración de Miguel de la Madrid (MMH), se hicieron cambios normativos, como el reconocimiento del derecho a la salud y a la vivienda en la Constitución.

También se experimentaron cambios administrativos en el ejercicio del gasto.

La Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) –ya desaparecida– inició un proceso de desconcentración a través de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), pactados con los estados; mediante éstos, los recursos dedicados a un conjunto de áreas en las que se incluían la educación, la salud y la readaptación social -entre otras-, serían manejados conjuntamente por autoridades estatales y por delegados de la otrora SPP.

CAPÍTULO IV

Estos movimientos legales y administrativos no tuvieron mayor impacto en la provisión de la política social, en buena medida porque no se acompañaron de reformas institucionales que modificaran la madeja política que atrapaba a la política social. La desconcentración que se experimentó en varias ramas de la administración pública no redundó en mayor eficiencia administrativa, ya que en torno a las unidades desconcentradas se anidaron nuevos grupos de interés que, sin contrapesos, siguieron condicionando la política social.

Los cambios legales, como el reconocimiento al derecho a la salud, no se llevaron a la práctica en parte por la ausencia de cambio institucional, pero también porque el gasto en infraestructura social sufrió estrepitosas caídas a lo largo del sexenio. En buena medida, estos recortes fueron la parte ortodoxa de la estabilización económica y es cierto que sin ellos, la inflación nunca se hubiera controlado.

El gran problema, sin embargo, es que los costos del ajuste macroeconómico no se distribuyeron de manera equitativa entre los diferentes grupos sociales.

Salinas de Gortari gozó de mayor independencia del modelo anterior que el propio De la Madrid. Prueba de ello fueron sus discursos de campaña en donde señalaba:

“no estoy atado a dogma o fórmula alguna, ni en materia económica ni en ningún otro ámbito, sabré cambiar los métodos y las formas de hacer las cosas, para poder resolver los problemas y lograr nuestros objetivos fundamentales. No tengo compromiso

CAPÍTULO IV

con ninguna continuidad, excepto el de fortalecer los principios fundamentales del pueblo mexicano”.⁹⁸

Siendo Presidente de la República, Salinas de Gortari enfatizaba que “sin regulación estatal, el mercado es fuente de desequilibrios y también de injusticia; nosotros no vemos contradicción alguna en promover el mercado si fortalecemos la regulación del Estado; tampoco en asumir plenamente las responsabilidades sociales o de promoción del desarrollo promoviendo la inversión, la estabilidad económica y el crecimiento... entendemos la justicia como una labor continua que requiere de políticas públicas...este enlazamiento de justicia y libertad lo llamamos liberalismo social y es ésta la ideología que orienta la Reforma del Estado Mexicano”⁹⁹

En otras palabras, se pasó “del Estado Benefactor al Estado Solidario”.¹⁰⁰

Estado Benefactor, “equivale a decir fortalecimiento del poder adquisitivo del salario y ampliación del mercado consumidor, en sentido económico; a decir democracia representativa avanzada—no obstante el fuerte corporativismo que lo caracteriza—, en sentido político; equivale también a decir aumento sensible de la seguridad social y ensanchamiento y complejidad de las capas medias, en sentido social y sociológico, y a decir intento de solidaridad humana en sentido moral...”¹⁰¹

Durante el sexenio 1988–1994, el gobierno salinista, bajo el enfoque del neoliberalismo, desarrolló un programa que consistió en una reforma desde un Estado Benefactor y propietario hacia un Estado Solidario y promotor; una política apoyada en dos vertientes una reforma sustentada en una nueva política social: el Programa Nacional de Solidaridad y en formas de consenso entre los agentes económicos.

⁹⁸ Salinas de Gortari, Carlos. *México un Paso Difícil a la Modernización*.

⁹⁹ *Ídem*.

¹⁰⁰ René Villarreal. *Liberalismo Social y reforma del Estado*.

¹⁰¹ Sol Arguedas. *El Estado Benefactor* p. 21.

CAPÍTULO IV

En su *Plan Nacional de Desarrollo*, Carlos Salinas de Gortari, al inicio de su gobierno mencionó la cifra de 32 millones de pobres, para los cuales se crea el *Programa Nacional de Solidaridad*.

Durante la siguiente administración federal, los pobres fueron ubicados dentro de un programa de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) que intenta diferenciarse de lo hecho en el sexenio anterior; así se crea el **Progres**a, el cual sólo reconoce a la población en pobreza extrema, y los rubros prioritarios para atenderse son la alimentación, educación y salud.

El Impacto de los Programas de la SEDESOL se basa en una agenda internacional activa para garantizar el cumplimiento de los objetivos de largo plazo de la política social. La agenda internacional de la Secretaría busca contribuir al desarrollo humano y sostenible, aprovechando las oportunidades que ofrece el escenario internacional para la cooperación técnica, la institucionalización de las estrategias y programas, y el enriquecimiento de los mismos del intercambio ideas.¹⁰²

Con el gobierno de CSG, la política social adquirió un nuevo impulso en el marco de una estrategia de desarrollo que camina en la dirección de una economía abierta y de libre mercado. La punta de lanza de la política social salinista se encuentra en el PRONASOL. Por las características del programa, sus objetivos y su método, rompe, en alguna medida, con los objetivos tradicionales de la política social. Más allá de los nuevos objetivos sociales, la mayor innovación del programa se encuentra en su instrumentación.

¹⁰² *Evaluación de Programas SEDESOL*. 2004

CAPÍTULO IV

Este programa fue un instrumento innovador de combate a la pobreza que surge en el marco de la reforma del Estado, iniciada por Miguel de la Madrid, y todavía en curso bajo el gobierno de Salinas de Gortari; dicho programa marca como su principal objetivo atender las necesidades más urgentes de los grupos con mayor pobreza, al tiempo que pretende restituir y consolidar sus capacidades productivas, como la única forma de dar estabilidad y permanencia a los avances logrados en materia de bienestar social.

Lo notorio es que ahora el gobierno dejó de ser la fuente de bienestar social y pasó a ser tan sólo la agencia que provee los medios para que la población más pobre se procure el bienestar de manera individual.

Para el logro de sus objetivos, el PRONASOL planteó un abanico de diferentes programas clasificados en tres grandes secciones: los programas de bienestar social, los de apoyo productivo y los de desarrollo regional.

Los primeros involucran al Programa Escuela Digna, Niños en Solidaridad, el IMSS Solidaridad, y programas de electrificación, pavimentación, agua potable y drenaje, entre algunos otros. Los programas productivos se refieren al programa Empresas en Solidaridad, así como programas especiales para cafecultores y pescadores ribereños en regiones específicas de los estados de Coahuila, Guerrero, México, Michoacán, Oaxaca y Veracruz.

CAPÍTULO IV

Existieron 80,000 comités que si bien fueron un bloque muy heterogéneo pues variaban en función de la naturaleza de su organización, se pueden diferenciar cuatro: 1) los comités vírgenes; es decir los que se organizan espontáneamente al margen de cualquier organización preexistente; 2) los comités que surgen a partir de la convocatoria del presidente municipal, pero que atraviesan por su primera experiencia organizativa; 3) los que nacen montados en las estructuras y las organizaciones del PRI; y 4) los que encuentran sus orígenes en organizaciones previamente existentes, ya sea de partidos de oposición o independientes.¹⁰³

La naturaleza de los Comités de Solidaridad no fue un asunto irrelevante. Todo lo contrario, pues de su resultado dependió la efectividad del programa; la exigencia de la organización obliga a las comunidades a definir liderazgos y a crear mecanismos de decisión, los cuales, al menos en apariencia, rompen con la organización corporativa del Partido Revolucionario Institucional, que por más de seis décadas fue el partido gobernante.

En principio, la sola idea de que existieran comités individuales constituyó un reconocimiento de la creciente diversidad que caracterizaba al país y, sobre todo, al hecho de que las fuentes de poder político tendieran a descentralizarse. El comité trascendía a la organización sectorial y enfatizaba la dimensión territorial; abandonaba al gremio y reconocía al individuo, al ciudadano.

Ante dicha realidad, y de ser verídica esta organización en la mayoría de las comunidades en las que el PRONASOL actuó, se creó un nuevo tipo de estructura política más acorde a las circunstancias del país: el combate a la pobreza no sería más el producto de

¹⁰³ Sobrino y Garrocho. *Interpretación Social del PRONASOL*, p. 195 y ss.

CAPÍTULO IV

relaciones clientelares y los recursos fluirían mayormente en función de la organización territorial que de la importancia del gremio y de la disciplina sindical. Los recursos tendrían mayores posibilidades de llegar a los mexicanos en la peor situación y no sólo a los trabajadores de un gremio.

En un principio, todo esto se parecía más a una serie de acciones emergentes de combate a la pobreza que a un programa permanente; inicialmente, en sus primeros pasos, el método seguido para el bienestar social era que el partido en el poder (el del Presidente de la República en turno) actuara como mediador y conducto para distribuir los beneficios.

Pero en esta fase se prescindió del PRI y es el gobierno federal quien se acercaba a las comunidades. Para entonces, su carácter innovador del nuevo enfoque del bienestar social es que los recursos ya no se filtraban mediante la intermediación política, aunque el esquema anterior persistió en estados como Chiapas y Durango.¹⁰⁴

El problema, sin embargo, continúa. El combate a la pobreza depende, entre otras cosas, de la naturaleza de la organización del comité. Pero la importancia de uno y otro tipo de organización no dependen del combate a la pobreza en sí, sino de la racionalidad de las coaliciones en torno a un nuevo proyecto de nación. Las posibilidades del combate a la pobreza extrema se mantienen como una gran interrogante por resolver. El reto todavía es grande:

¹⁰⁴ Sobrino y Garrocho. *Interpretación Social del PRONASOL*, p. 195 y ss.

CAPÍTULO IV

encontrar los mecanismos institucionales que favorezcan una política social congruente con la atención de los individuos en la peor situación.

Consecuentemente, se combatió la pobreza extrema, pero no así la marginación que no pudo ser disminuida con dichos esquemas.

Según Villarreal,

el Estado Solidario, al trabajar en el plano de lo inmediato y local, lleva el bienestar social a la medida de las necesidades precisas de la población. “La política social de solidaridad, si se quiere, es una política más puntual con un marco institucional flexible, en comparación con los esquemas tradicionales de despliegue de los grandes programas sociales que cobraron una enorme resonancia publicitaria y política, que fungieron como un recurso populista de legitimación.”¹⁰⁵

Efectivamente, *Solidaridad* fue la principal política social encabezada por la administración salinista; se cambiaba la lógica del populismo y de los programas que tocaban a prácticamente toda la sociedad, por un gasto focalizado y definido. Se crea la Secretaría de Desarrollo Social, con la que se instrumenta y desarrolla dicho programa.

Solidaridad fue una política, que por la naturaleza de su aplicación, tuvo importantes repercusiones en el gasto focalizado y de inclusión de la sociedad en el proceso de desarrollo.

¹⁰⁵ René Villarreal. *Liberalismo Social y reforma del Estado*.

CAPÍTULO IV

A la llegada del fin del milenio, aparece una nueva administración con expectativas de cambio social, a la que se le acumularon casi 52 millones de pobres, que se incorporan al mismo programa social, pero al que ahora se le define como pobre pero con capacidades, así no todos los pobres son iguales, hay pobres que tienen vivienda, pero no acceso a la alimentación, se determina una línea de pobreza que abarca la diferenciación de quién es pobre y quién no lo es en este país.

Relacionado con lo anterior se tiene que como parte de su informe anual presentado al Congreso de la Unión en 1990, el Presidente Carlos Salinas de Gortari reportó que el 94% de la población tenía acceso a alguna forma de cuidado de la salud; sin embargo, el supuesto de que virtualmente todos cuentan con atención médica es erróneo. Las grandes desigualdades de la sociedad mexicana se revelan con gran crudeza en sus estadísticas de salud pública, las cuales muy probablemente subestiman en gran medida los problemas.

En su análisis, el gobierno salinista destacó que las poblaciones de escasos recursos y rurales serían cada vez más incapaces de competir por los escasos recursos de salud con las poblaciones urbanas que sufren de padecimientos degenerativos.

El mismo análisis indicó también que, de continuar las tendencias, para el año 2000 habría 66 mil fallecimientos por padecimientos infecciosos previsible al año; el PRONASOL informó

CAPÍTULO IV

que más de la mitad de las muertes de niños de menos de cuatro años se relacionan con la desnutrición; en las áreas rurales, donde sólo uno de cada cuatro niños de esta edad tiene el peso y la altura normales.

Era obvio que los servicios de salud se distribuían en forma desigual en todo el país; por ejemplo, en el valle central, que incluye al Distrito Federal y al Estado de México, se contaba, aproximadamente, con un 50% más de los médicos necesarios, aunque muchos eran especialistas privados y, por tanto, como ya se esbozo antes, no eran necesarios ni están disponibles para el grueso de la población, los residentes de la ciudad de México tenían más acceso a la atención médica que los habitantes de otras regiones.

Igualmente, el gobierno federal invertía mucho más, proporcionalmente, en servicios de salud en el Distrito Federal, que en otros sitios; y por razones diferentes, en el lado mexicano de la frontera con Estados Unidos ha surgido una franja lucrativa de atención médica; en ciudades como Tijuana, ésta incluye a dentistas, cirujanos plásticos y otros especialistas que atienden a pacientes estadounidenses a precios que fluctúan entre un tercio y la mitad de los que pagarían en su país.

En contraste, los estados rurales más pobres, como Chiapas y Oaxaca, así como las secciones más desfavorecidas de los grandes centros urbanos, padecen la escasez de médicos y camas de hospital.

CAPÍTULO IV

Estos servicios inadecuados agravan los problemas de salud producidos por las malas condiciones de higiene y pobreza.

Un ejemplo de lo anterior remite a que epidemiólogos federales que trabajaban en Chiapas reportaban a finales del siglo pasado que había áreas en las que más del 75% de la población no tenía acceso al agua potable y casi el 90% de los niños están mal nutridos.

Asimismo, los padecimientos de los infantes entre dos y doce meses era tres veces mayor que la tasa nacional de mortalidad infantil del país y los estudios del censo de la región mostraron que la madre promedio trae al mundo a siete hijos, pero pierde a dos antes de que éstos cumplan los dos años. Incluso, en el estado de Oaxaca la tasa de mortalidad materna es dos veces mayor que el promedio nacional.

La crisis financiera de los ochentas y las reformas económicas puestas en marcha por el gobierno a manera de respuesta, por su parte, debilitaron el sistema de atención médica del país y aumentaron la vulnerabilidad de quienes ya corrían grandes riesgos.

Además, entre 1980 y 1989 el presupuesto gubernamental para el IMSS se redujo un 44% y el del ISSSTE en 61%, mientras que las instalaciones de la Secretaría de Salud, dependientes en su totalidad del gobierno federal, sufrieron recortes del 50%.

Por si fuera poco, la nutrición de la población en general también empeoró a partir de 1981, a grado tal que, entre 1981 y 1987, se dio

CAPÍTULO IV

una aguda baja en el consumo *per cápita* de alimentos básicos, como leche fresca (21.8%), frijol (29.7%) y el maíz (10.3%). El consumo per cápita de carne de res, cerdo y pescado bajó aun más.

4.4 Cuarto Periodo: Consolidación del Modelo Neoliberal y Combate a la Pobreza Extrema (1994–2004)

Pese a que, al finalizar el siglo XX, en cada proyecto de nación las variaciones en la forma en que se aplicaba la política social fueron mínimas, la administración encabezada por Ernesto Zedillo Ponce de León redefine la política social que se venía desarrollando a lo largo de la gestión de Carlos Salinas de Gortari. La esencia fue básicamente la misma, se incrementaron además los procesos de regulación y fiscalización de los egresos en dichas políticas. Lo cual fue un acierto, ya que permitió la continuidad de los programas sociales al no ser afectados por una nueva gestión administrativa.

Correspondió a la Secretaría de Desarrollo Social la estructura gubernamental que encabezaría la aplicación de las políticas sociales del Estado. Según esta dependencia, la responsabilidad social del Estado y una sociedad civil más comprometida con el desarrollo social serían los dos ejes que marcan la política social de ese periodo.

Se buscaba el desarrollo humano, familiar, y productivo, a partir de la estrategia denominada de Microrregiones, que se fundamentaba en la unión de esfuerzos de los tres órdenes del gobierno y la

CAPÍTULO IV

sociedad civil para abatir los rezagos de las comunidades en los territorios con mayor marginación del país.¹⁰⁶

Se incorporaron nuevos ámbitos para la aplicación de Políticas Sociales como la familia, el medio ambiente, las cuestiones de género, la dimensión étnica y la seguridad pública, que habían estado ausentes en las tres etapas anteriores.

Según la misma Secretaría de Desarrollo Social, en la administración zedillista la perspectiva de la política social en México fue la siguiente:

- Una política social más integral y corresponsable entre Estado, mercado y sociedad.
- Mayor fortalecimiento de la coordinación entre órdenes de gobierno.
- Promoción de un acuerdo político nacional contra la pobreza.
- Más acciones para equilibrar el desarrollo desigual entre regiones.¹⁰⁷
- Y una política social de Estado con visión de futuro, que otorgara un lugar prioritario a la planeación democrática del desarrollo.

Es importante decir que, en materia de política social, se mantuvieron los pilares de la tercera etapa, con la diferencia de que se

¹⁰⁶ Daniel Hernández Franco. *Material de Apoyo Módulo IV Pobreza y Política Social: Diplomado Política Social: Diseño, Análisis y Experiencias Relevantes. 2004*

¹⁰⁷ Aunque los estándares internacionales clasifican a México como un país de ingresos medios, el fenómeno de la pobreza y la desigualdad afectan su estructura social, ya que la distribución del ingreso no ha sufrido cambios desde 1992, de acuerdo con Argaiz y Fuentes en *Las Metas de Desarrollo del Milenio, Cuadernos de Desarrollo Humano, 2003*

CAPÍTULO IV

incrementó la focalización, dando mayor impulso a regiones y grupos sociales necesitados.

Se pretendió atender al individuo y al ámbito productivo; asimismo, se buscó impregnar el sentido de integralidad y establecer la visión de futuro en las políticas sociales instrumentadas por el Gobierno Federal.

Objetivos de la Secretaría de Desarrollo Social

Cuadro 2

OBJETIVOS QUE ENCAUZARON LAS ACCIONES DE SEDESOL EN EL SEXENIO 1994-2000
Asegurar a la población la posibilidad de disfrutar de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución.
Elevar los niveles de bienestar y calidad de vida de los mexicanos.
Dar prioridad a la disminución de la pobreza y la exclusión social.

Fuente: SEDESOL, 2000.

Como puede verse en el cuadro anterior, fueron tres los objetivos principales que encauzaron las acciones de SEDESOL desde el inicio de la gestión del Presidente Ernesto Zedillo; con estas acciones se atendió el mandato constitucional de fortalecer y ampliar el bienestar social; mejorar la calidad de vida de los mexicanos y disminuir la pobreza.

Dichas acciones siguieron 13 líneas de operación, entre las que destacaron la inversión en capital humano, la creación de infraestructura y la visión de largo plazo.

CAPÍTULO IV

Política Social 1994-2000 (13 Líneas de Acción)

Cuadro 3

Acciones asistenciales
Formación de Capital Humano
Desarrollo de capital familiar
Creación de infraestructura social básica
Impulso al desarrollo social productivo
Creación de infraestructura física
Desarrollo de cadenas de comercialización
Enfoque territorial del desarrollo
Igualdad de género
Atención especial a los pueblos indígenas
Impulso a la participación social

Fuente: SEDESOL, 2000

Además de las 13 Líneas de Acción incluidas en el Cuadro 3, la Secretaría de Desarrollo Social siguió algunas estrategias con la finalidad de hacer más eficiente la política social del Gobierno Federal y buscando obtener mejores resultados en la materia. SEDESOL buscaba hacia 1999:

- Aumentar la Descentralización hacia los Gobiernos Estatales y Municipales.
- Fortalecer la articulación entre órdenes de Gobierno e instancias de la administración pública.
- Impulsar la participación ciudadana.
- Promover el desarrollo.

La administración de Ernesto Zedillo llevó las acciones de política social en dos frentes; por un lado estaban las acciones amplias (para la población en general) con las que se atendían materias como Seguridad y Asistencia Social, Salud, Educación, Capacitación

CAPÍTULO IV

Laboral y Vivienda, y, por otro, las acciones destinadas a la población en extrema pobreza, como el *Desarrollo de capacidades de las personas y de las familias* (mediante el mejoramiento de su alimentación, educación y salud); *Construcción de infraestructura básica municipal* (Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación), y *Creación de Oportunidades de Empleo e Ingreso y Atención a Grupos en Desventaja* (Ramo 26 Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación).

La Secretaría de Desarrollo Social afirmaba que existía desde 1999 un nuevo Ramo 26 (Cuadro 4), cuyo objetivo era el de fortalecerse como instrumento del Gobierno Federal redistributivo y compensatorio; como incentivo de convergencia social, coordinación interinstitucional e interregional y como detonante promotor de una política social de Estado con énfasis en su vertiente productiva.

Por otra parte, según la misma dependencia, en el Presupuesto de Egresos aprobado para 1999 por el Congreso de la Unión se plasmaron varios cambios, entre los que destacan:

- La focalización del gasto (principalmente en 91 Regiones Prioritarias y a través de la selección de beneficiarios con base en criterios de objetividad, transparencia y temporalidad).
- La Orientación de Recursos mediante la promoción del desarrollo integral entre las comunidades y familias en situación de pobreza. De igual forma, se estableció la obligación de incorporar al Convenio de Desarrollo Social, la distribución de recursos por programa y región y se destina 20% del total destinado para este fin, para la atención a emergencias.

CAPÍTULO IV

- El Enfoque Productivo (mediante el que se acordó que el 78.5% de los recursos de este apartado se destinarán al fondo productivo y se incorporan como parte del fondo productivo los programas de Zonas Áridas y Fondos Regionales INI).
- La Transparencia Operativa, a la que se incorporaron por primera vez los lineamientos Generales de los principales programas, se estableció el compromiso de publicar las *Reglas Generales de Operación*, además de plantear la necesidad de una evaluación anual de los alcances e impacto social de los programas, por un organismo consultor externo. De igual forma, se incorporó la opinión del Consejo Consultivo Ciudadano para establecer mecanismos públicos de supervisión, seguimiento y evaluación.

Así, puede decirse que fueron cuatro los lineamientos estratégicos que rigen al nuevo Ramo 26, como se le denominaba en SEDESOL:

- I. Enfoque productivo (a través de una nueva estructura programática y la adecuación de lineamientos normativos),
- II. Focalización del Gasto (mediante la definición de Regiones Prioritarias y la distribución regional del gasto),
- III. Articulación de acciones intra e intersectoriales (donde se establecieron las Bases de Coordinación con otros sectores, se plantearon esquemas de complementariedad entre programas y se insistió en la Constitución del Consejo Consultivo Ciudadano) y
- IV. Fortalecimiento operativo regional (Grupos Redesol, Constitución de los SARP y Convenios de Desarrollo Social).

A manera de ejemplo, es ilustrativa la forma en la que se distribuyó el presupuesto asignado para cumplir con los objetivos del Enfoque Productivo, ya que permite esbozar la forma en que se

CAPÍTULO IV

implementaron las Políticas Sociales del Gobierno Federal durante la administración de Zedillo Ponce de León.

El 100% del presupuesto asignado para este rubro se dividió en:

- I. Fondo de Desarrollo Productivo, para el que se destinó el 78.5%. Con este Fondo se llevaron a cabo programas tales como Empleo Temporal, Crédito a la Palabra, Empresas Sociales, Mujeres, Zonas Áridas, y Fondo Regionales Indígenas.
- II. Para el Desarrollo Regional Sustentable, en el que se realizaron acciones de Investigación y Desarrollo, Fondos Regionales y Planeación del Desarrollo Regional, se destinó 7.3% del presupuesto antes mencionado.
- III. Para la Atención de Grupos Prioritarios, donde se apoya a Jornaleros Agrícolas, Maestros, Jubilados y Productores agrícola, se manejó el 6.9% del presupuesto total.
- IV. Para el Desarrollo Comunitario y Co-inversión Social, donde se llevaron a cabo acciones tales como Servicio Social, Capacitación y Fortalecimiento, se asignó el 7.3% del mismo presupuesto.

CAPÍTULO IV

Nuevo Ramo 26 Enfoque Productivo Programas y Presupuesto

Cuadro 4

FONDO	Millones de pesos
Fondo para el Desarrollo Productivo (FDP)	3,200.9
Fondo para Impulsar el Desarrollo Regional Sustentable (FDES)	298.5
Fondo para Atender Grupos Prioritarios (FAGP)	281.8
Fondo de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario (FCSDC)	296.4
TOTAL	4,077.6

Fuente: SEDESOL, 2000.

Se sobreentiende que

La focalización del gasto es uno de los condicionantes más severos de la política social que actualmente se instrumenta en nuestro país. El Gobierno Federal identificó entonces 91 regiones prioritarias. “Estas regiones son espacios territoriales formados por varios municipios o porciones de los mismos que responden a una identidad étnica, cultural, geográfica y económica, que registran los índices de pobreza extrema más altos”.¹⁰⁸

Por lo mismo, la focalización del gasto y de la política social, se refiere a las diversas actividades y programas públicos gubernamentales o no que tienen impacto directo en el bienestar de la población. Estas políticas pueden ser de educación, seguridad social, capacitación para el trabajo, vivienda.

Sin embargo,

existe evidencia de que las políticas generales no impactan de la misma manera a las regiones que enfrentan las circunstancias más adversas de marginación, desigualdad y pobreza. El gasto social como porcentaje del PIB ha crecido de 6% en 1990 a más del 11% en el 2002.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Evaluación de Programas SEDESOL.2006

¹⁰⁹ Material de Apoyo Módulo IV Pobreza y Política Social: Diplomado Política Social: Diseño, Análisis y

CAPÍTULO IV

Las 91 regiones prioritarias se dividieron en 36 de atención inmediata y 55 prioritarias. Se ubicaban en 1418 municipios; el 77% de la población de estas regiones era población indígena, 50% analfabeta y el 73% con ingresos menores o iguales a dos salarios mínimos.¹¹⁰

Las regiones prioritarias se identificaban por los siguientes indicadores:

1. Sin agua entubada,
2. Sin drenaje ni excusado,
3. Con piso de tierra,
4. Sin energía eléctrica,
5. Vivienda con hacinamiento,
6. Población ocupada que percibe hasta dos salarios mínimos,
7. Analfabetismo,
8. Población sin primaria completa,
9. Localidades con menos de 5000 habitantes.

¹¹⁰ Arturo Sáenz, Op cit

CAPÍTULO IV

Coordinación Interinstitucional **Cuadro No. 5**

SEDESOL	SEMARNAP	SAGAR	SCT	SRA
Empleo Temporal	Capacitación comunitaria	Empleo Temporal	Empleo Temporal	Programa sectorial Agrario
Empresas Sociales	Desarrollo Regional Sustentable	Sistema Nacional de Capacitación y Extensión Rural Integral	Planeación y Asistencia Técnica en de Carreteras	Atención Agraria a Grupos Indígenas
Jornaleros Agrícolas	Nacional de Reforestación	Café	Telefonía Rural	Atención a Mujeres Campesinas
Crédito a la Palabra	Nacional de Agricultura Rural	Cacao		
Mujeres	Nacional de Desarrollo Forestal	Desarrollo Productivo en Zonas Indígenas		
Servicios Social	Acciones de Conservación y Restauración de Suelos	Hule		
Atención a Zonas Áridas	Saneamiento de Agua Potable para Comunidades Rurales	PROCAMPO		
		Equipamiento Rural y Elemental de Asistencia Técnica		

Fuente: SEDESOL, 2000.

Además, otra de las acciones emprendidas por SEDESOL en esta administración que permitió evidenciar las transformaciones, que ha tenido la política social, fue el programa de microrregiones, que ha evolucionando, pero requería todavía consolidar la infraestructura que impulsara al desarrollo local, al atraer inversión, generar oportunidades no agrícolas en zonas rurales; se consideran las

CAPÍTULO IV

premisas de focalización de esfuerzos, la participación comunitaria y la coordinación interinstitucional.

Asimismo, en los municipios con los mayores índices de marginación en el país se realizaron diagnósticos regionales con las necesidades específicas de infraestructura y servicios, y se identifican las localidades con mayor potencial para convertirse en Centros Estratégicos Comunitarios (CEC), desde donde se acercan las oportunidades a los habitantes de las localidades más pequeñas y en situación de dispersión.

Y es que este es uno de los principales problemas que han enfrentado los programas sociales para llegar a las denominadas regiones de refugio de México, por un lado está la dispersión de la población en localidades menores a mil habitantes y por otro la inaccesibilidad de la geografía de las diferentes comunidades ubicadas lo mismo en montañas, en selvas, que en desiertos o lugares inaccesibles para la integración de los habitantes a los beneficios de dichos programas.

Así se han identificado 6.6 millones de habitantes, en 539 municipios de muy alta marginación y población predominantemente indígena, de los cuales se atienden 255 en CEC, en 18 estados de la República Mexicana, que incorporan 35,415 localidades y 19438 localidades con menos de 50 habitantes.¹¹¹

¹¹¹ Daniel Hernández Franco. *Material de Apoyo Módulo IV Pobreza y Política Social: Diplomado Política Social: Diseño, Análisis y Experiencias Relevantes. 2004*

CAPÍTULO IV

La Coordinación Interinstitucional tuvo como objetivo fomentar el desarrollo de las regiones prioritarias, mediante la articulación de los programas de trabajo de las dependencias para hacer más eficientes los recursos disponibles y potenciar el desarrollo de las regiones elevando la calidad de vida de sus habitantes.

Como se ha revisado lo que fue el Estado Paternalista como institución hegemónica, éste cambió y pasó a ser el Estado Solidario, como nuevo reto en cuanto a la política social del gobierno mexicano.

Una vez que México salió de la crisis económica provocada por la devaluación del peso en 1995, comienza una etapa de amplio crecimiento así se vuelven a destinar recursos a la política social, dando inicio a la cuarta etapa.

De acuerdo con los evaluadores, México aspiraba a ser un país competitivo, y estaría en desventaja con la mundialización, o con los países que formaban parte de la globalización de capitales, por tener casi la mitad de su población en pobreza.

A manera de colofón, dentro de este capítulo destinado a explorar lo que ha sido la *política social del Estado mexicano*, puede decirse que en lo tocante a la salud y el bienestar social, en nuestro país se combinan las patologías del primer y el tercer mundo.

Lo anterior ha dado lugar a un sistema de atención a la salud muy castigado, el cual debe enfrentarse a los padecimientos propios

CAPÍTULO IV

del mundo industrializado, como son las enfermedades cardiovasculares, obesidad, diabetes, cáncer y otros.

Al mismo tiempo, en numerosos sectores de la población se registran enfermedades de carácter infeccioso, típicas de los países pobres, que son causadas por las condiciones insalubres de vida, entre las cuales se halla la ingesta de agua no potable y la carencia de drenaje, así como por los efectos acumulativos de la deficiente nutrición y la falta de cuidados prenatales.

Además de la referida mezcla de padecimientos que corresponde, unos al avance de las naciones más desarrolladas, y otros a la pobreza de los pueblos que se han rezagado, en México se registra la segunda incidencia más alta de SIDA en América Latina, mientras que los brotes de cólera son otro de los problemas graves de la salud pública.

Lo anterior aparece en los estudios y estadísticas disponibles, aunque dichas estadísticas son consideradas poco confiables por los especialistas, pues en las áreas rurales no siempre se informa de los nacimientos y los fallecimientos, además de las fallas detectadas en los censos, como en el de 1990, y de que muchas personas ni siquiera tenían actas de nacimiento.

Por otra parte, las enfermedades relacionadas con el deterioro ecológico son otra evidencia de las contradicciones de este país, que

CAPÍTULO IV

acusa la industrialización y modernización de ciertas regiones, junto a zonas con una cuestionable falta de desarrollo.

La contaminación atmosférica e hídrica ha constituido un problema en todo el territorio nacional; la calidad del aire en la mayoría de los grandes asentamientos urbanos, el peor ha sido el de la ciudad de México, habían generado o agravado una variedad de padecimientos, como la bronquitis crónica y el enfisema pulmonar, así como el asma y el cáncer bronquial, que eran o son las enfermedades más comúnmente tratadas en las instituciones de salud pública.

Igualmente, un 70% de los habitantes de la ciudad de México, al finalizar el siglo y el milenio, tenían problemas visuales relacionados con la contaminación, que van desde la irritación de los ojos hasta una grave conjuntivitis, mientras que algunas localidades se reporta que algunos núcleos de la población se halla expuesta a peligrosos niveles de plomo y que los desórdenes producidos por esta clase de contaminación varían, desde el insomnio y la irritabilidad, hasta daños a las capacidades motoras, aturdimientos e incluso la muerte.

Una mención especial debe hacerse respecto a la contaminación del agua provocada por desperdicios industriales y humanos, pues este daño ecológico genera problemas colectivos de salud, de lo cual destaca que a lo largo de algunas zonas de la frontera, los expertos en salud han encontrado virus como el de la tifoidea, además de salmonellas.

CAPÍTULO IV

Otro tanto sucede con las heces humanas y los productos químicos carcinógenos, que también contaminan las reservas del agua del país, con resultados sumamente peligrosos para las comunidades.

Sin embargo, pese a todas las vicisitudes y complicaciones referidas, a lo largo de los años, es posible observar que México ha expandido de manera constante y gradual sus servicios de salud, lo que redundó en una mejoría en las condiciones generales de salud.

Consecuentemente, de 1930 al 2000, la expectativa de vida aumentó de 37.5 años a 67, y las tasas totales de mortalidad bajaron de 26 por cada mil en 1930 a cinco por cada mil; la baja en la tasa de mortalidad resultó del progreso en el cuidado de la salud y la inmunización, aunque también es reflejo de la migración urbana y el acceso a instalaciones y tratamientos médicos.¹¹²

Los avances en materia de salud se han apuntalado, entre otros, con las reformas al Artículo Cuarto Constitucional, para garantizar, desde los más altos niveles jurídicos, la protección de la salud pública como un derecho humano básico.

El sistema de salud pública en México se ha encargado de asegurar este derecho desde hace varias décadas, y sus momentos decisivos se dieron con la creación del Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) en 1943, durante el mandato del Presidente

¹¹² Barbara Belejac: México a Country Guide, Albuquerque, Nuevo México 1992

CAPÍTULO IV

Manuel Ávila Camacho, el cual es financiado mediante las contribuciones de empleados, patrones y gobierno.

Complementariamente, para atender a la mayor parte de la burocracia, tanto en materia de prestaciones como de salud de los empleados públicos federales y de sus familias, con las sucesivas modificaciones de los organismos previos que comenzaron a operar en el siglo XIX, en 1960 se creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; otras entidades públicas, como Petróleos Mexicanos y los estados, tienen su propio sistema de salud.

Aún con estos esfuerzos, la tercera parte de la población, hasta el año 2003, no estaba afiliada a ningún sistema o servicio formal de salud de los ya mencionados; estas personas recurrían a los servicios ofrecidos por la Secretaría de Salud del gobierno federal y a instituciones privadas de asistencia, como la Cruz Roja.

A su vez, entre un cinco y un 10% de la población recurría a la medicina privada que opera en distintos niveles, desde un sencillo consultorio de un médico individual a instalaciones privadas altamente especializadas, y, por lo mismo, inaccesibles para cientos de miles de mexicanos.

Al respecto, es sabido que el sistema de salud pública en México ha sufrido del énfasis en la medicina curativa individual a costa de iniciativas y la prevención en el renglón de salud pública.

CAPÍTULO IV

Desde luego, el nuestro no es el único país responsable de tal tipo de énfasis, que, de hecho, es el reto de la medicina occidental; pero en México, como en la mayoría de los países en desarrollo, muchas de las principales causas de muerte: padecimientos respiratorios, intestinales infecciosos y otras enfermedades contagiosas, como la Tifoidea, podrían eliminarse o reducirse drásticamente con una mejor eliminación de los desperdicios y con mejores condiciones de vivienda, nutrición e higiene personal.

Incluso los padecimientos cardiacos y el cáncer, que ocupan altos lugares en la lista de padecimientos mortales en México, en gran medida se relacionan con la dieta y otras intervenciones preventivas y de atención primaria.

Una década antes, en los años 90 del siglo pasado, se decía que México producía más médicos de los que el país puede absorber dadas sus actuales condiciones sociales, políticas y económicas, con el agravante de que el grueso de estos médicos tiende a ubicarse en áreas urbanas, con lo cual saturan al mercado y dejan a los núcleos rurales importantes con servicios públicos de salud mínimos.

Además, los médicos de las áreas rurales generalmente son jóvenes recién graduados que realizan sus doce meses de servicio social, previstos en la legislación.

Esto dio lugar a que a las universidades públicas, durante el último tercio del siglo pasado, recibieran la recomendación hecha por las autoridades del sector salud de recortar su matrícula en el área de

CAPÍTULO IV

medicina, para con ello evitar una oferta inadecuada de graduados en medicina para clínicas rurales.

Paralelamente el sector de atención médica privada ha crecido consistentemente y desde el año 2000 ya era uno de los más viables de la economía mexicana, lo cual, según algunos investigadores, evidenciaba que México va hacia una mayor privatización de la atención médica y a un sistema en el que los patrones recurrirán cada vez más a corporaciones privadas de seguros para satisfacer las necesidades de sus empleados.

La misma tendencia se ve estimulada por los recortes presupuestarios en el área de salud que han provocado el deterioro de la calidad del servicio y la falta de confianza en las instituciones médicas públicas, como se refleja del hecho de que los trabajadores bancarios, empleados de varias universidades públicas y de las corporaciones empresariales más importantes del país, además de varias dependencias federales, incluido el Congreso de la Unión, tengan seguros privados de atención médica.

Otro sector relevante del sistema de salud pública en nuestro país han sido los programas gubernamentales como el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que al mismo tiempo que ofreció atención médica, también generó recompensas para el sistema político, respecto al control social y al clientelismo, puesto que al compensar los bajos salarios y atenuar el descontento de los menos

CAPÍTULO IV

favorecidos con los ingresos, se debilitan a las fuerzas opositoras del gobierno en turno.

Así fue como el PRONASOL operó como un programa limitado contra la pobreza y como un fondo político para aumentar el apoyo al Partido Revolucionario Institucional, al mismo tiempo que apagaba o reducía las protestas radicales en áreas empobrecidas.

Los críticos acusaban y acusan a estos programas porque pueden servir como la base para un “abandono radical de una política social basada en los beneficios de seguridad social universales, a cambio de una basada en la caridad y la filantropía públicas.

Programas como los del IMSS-Solidaridad tienen su origen en los programas previos diseñados para ofrecer atención médica en áreas marginales, por ejemplo, durante los años del auge petrolero, el programa gubernamental IMSS-COPLAMAR estableció una amplia red de pequeñas clínicas rurales en áreas que nunca antes habían contado con atención médica.

En estudios gubernamentales que proyectaban las necesidades de salud del país al iniciarse el siglo XXI se describió que el sistema de salud pública en esos momentos era una bomba de tiempo, y se consideraba alarmante la incapacidad que en unos cuantos años tendría el sector público para atender las demandas de salud planteadas por una población que tiene más de 50 millones de pobres.

CAPÍTULO IV

A fin de corregir situaciones como las mencionadas, traducidas en que numerosas familias postergaban e incluso dejaban de atenderse por el alto costo que involucraba el tratamiento de los padecimientos y el limitado patrimonio del que disponían, el gobierno federal instrumento en el 2003 el Seguro Popular de Salud para enfrentar el objetivo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo, que con la concurrencia de los gobiernos estatales formaban parte la nueva política social.

El financiamiento del nuevo seguro es fundamentalmente público, mediante subsidios, y complementado con una contribución menor de los asegurados, así como por recursos fiscales federales asignados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Así, en 2004 entraron en vigor las reformas a la *Ley General de Salud*, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 15 de mayo de 2003, las cuales dieron origen al Sistema de Protección Social en Salud, para otorgar los beneficios de la protección financiera en salud a la población no derechohabiente de la seguridad social.

Esta reforma, establece los lineamientos para incorporar gradualmente a todos los mexicanos que por su situación social o laboral no son derechohabientes de alguna institución de seguridad social.

5. IMPACTO DEL *PROGRAMA OPORTUNIDADES* (2001–2004)

El *Programa Oportunidades* atendía a cinco millones de familias en 2004 y, entre otros beneficios otorgaba apoyos monetarios, suplementos alimenticios y atención en salud, además de becas educativas, con el fin de promover el desarrollo de capacidades de las familias en extrema pobreza.

“México ha sido un innovador en el diseño de programas. El *Programa Oportunidades* es un modelo de cómo reducir la pobreza actual y proveer incentivos para invertir en el desarrollo humano, estableciendo así como en las bases para romper la transmisión inter generacional de la pobreza.”¹¹³

Con relación a estas cuestiones, México cuenta con información de dos encuestas nacionales de nutrición previas, mediante las cuales se puso de manifiesto la magnitud y la distribución de estos problemas de salud.¹¹⁴

Para entonces existía una tendencia moderada de disminución sostenida de la pobreza en México de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), organismo evaluador creado en 2005¹¹⁵, en términos de ingreso, 20.3 millones de personas lograron salir de la pobreza alimentaria o extrema entre 1996 y 2006.

¹¹³ David de Ferranti. “Mejores Prácticas de Política social. Conferencia Internacional, Banco Mundial.2004

¹¹⁴ Encuesta Nacional de Nutrición 1988 y Encuesta Nacional de Nutrición 1999.

¹¹⁵ Dentro del nuevo marco del Sistema Nacional de Desarrollo Social, que busca entre otras cosas, coordinar las acciones orientadas a la consecución de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social, la Ley General de Desarrollo Social estableció en 2005 la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, agrupado en el sector coordinado por la secretaría de Desarrollo Social. Su objetivo fue diseñar una Institución con capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza y que fuera parte de un esquema institucional que permita que la información sea de utilidad para mejorar la toma de decisiones en la materia. El Coneval deberá medir de forma global la acción que realizan las diferentes dependencias del gobierno en materia de desarrollo social.

CAPÍTULO V

En pobreza de capacidades se registraron (2006) 21.7 millones de personas contra 43.4 millones existentes en 1996. Dicha reducción se debió entre otros factores a los programas de transferencias monetarias del gobierno federal, también a los programas que buscaban la generación de un patrimonio.¹¹⁶

Para Rawling y Rubio, las transferencias condicionadas en efectivo (TCE) forman parte de una nueva generación de programas de desarrollo que tiene como propósito fundamental promover la acumulación de capital humano entre la juventud como una forma de romper los ciclos inter generacionales de pobreza.¹¹⁷

Estas transferencias entregan dinero a familias pobres a condición de que éstas inviertan en capital humano, al enviar a sus hijos a la escuela o a centros de salud.

Recurrir a incentivos de mercado por medio de intervenciones por el lado de la demanda que ofrecen apoyo directo a los beneficiarios constituye un distanciamiento de los mecanismos que operaban por el lado de la oferta como los subsidios generales o las inversiones en proveedores de servicios sociales”.¹¹⁸

Entre las vertientes de la política social que el gobierno federal fortalece para generar oportunidades económicas, se encuentra el

¹¹⁶ Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL)2006.

¹¹⁷ Laura B. Rawlings y Gloria M. Rubio. Evaluación del Impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo. 2003.

¹¹⁸ *Idem.*

CAPÍTULO V

Programa de Opciones Productivas, el cual consiste en apoyos a personas, familias, grupos sociales y organizaciones en condiciones de pobreza para la generación de ingresos a través de proyectos productivos.

Asimismo, el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART), otorgaba y otorga créditos a la producción artesanal que beneficia a mujeres y comunidades indígenas.

Existe también el Programa de Empleo Temporal (PET) que genera oportunidades de ingreso con empleos temporales para la rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura social y productiva básica de las zonas marginadas del medio rural y localidades de pobreza extrema.¹¹⁹

Asimismo, se genera la transferencia de ingreso privado, destacando las remesas enviadas por los mexicanos en el exterior y también al incremento de los ingresos laborales debido a una mayor ocupación de las familias.¹²⁰

Por otro lado, se ha observado reducción de brechas de desigualdad en la infraestructura social básica, al igualar las oportunidades de acceso y canalización de recursos crecientes a la construcción de infraestructura estatal y municipal, lo cual se ha

¹¹⁹ Daniel Hernández Franco. *Material de Apoyo Módulo IV Pobreza y Política Social: Diplomado Política Social: Diseño, Análisis y Experiencias Relevantes. 2004*

¹²⁰ Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) 2006

CAPÍTULO V

traducido en mejora de servicios públicos como electricidad y agua potable, educación y salud, así como mejoras en la vivienda.¹²¹

La distribución del ingreso no ha mejorado en las últimas décadas. El 10 por ciento más pobre de la población obtenía el 1.6 por ciento de los ingresos de 2006, de acuerdo con CONEVAL, mientras que el sector más rico concentra entre el 39.3 al 41.6 por ciento de ingresos.

Existen diferencias también en el nivel regional entre estados y municipios. Se localizan en el país 492 municipios donde más de la mitad de la población estaba en pobreza alimentaria, sobre todo en las zonas de Chiapas, Oaxaca entre otras, donde se ve afectada la población indígena.

Asimismo, se tienen niveles elevados de pobreza, con rezagos que se concentraban en las áreas rurales en donde el ingreso *per capita* es muy bajo e inadecuado para lograr mejores condiciones materiales de vida.

La población rural presenta condiciones preocupantes de marginación: 42 por ciento pobreza alimentaria, 50 por ciento pobreza de capacidades y 69 por ciento pobreza de patrimonio; con índices inaceptables en cuanto a: primaria incompleta, hacinamiento, calidad de la vivienda y acceso a servicios básicos.

¹²¹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social 2006

CAPÍTULO V

En México, el 70 por ciento de la población radica en zonas urbanas, pero también aquí se concentra más de la mitad de mexicanos con pobreza patrimonial.

La Coordinación Nacional del *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* contempló a familias del ámbito rural que no tenían el llamado perfil de la pobreza de capacidades y, en consecuencia, las metas de mediano plazo tendrían una cobertura mayor que los hogares que constituyen su población objetivo.

Y fue así por el constante surgimiento de asentamientos urbanos en el país debido, entre otras causas, a una falta de planeación urbana de largo plazo.

Las áreas urbanas enfrentan además retos en materia de servicios públicos. Alrededor de 3.8 millones de personas carecen de agua potable y más de cuatro millones carecen de drenaje¹²²

La mayoría de los núcleos urbanos no brindaba tratamiento alguno a las aguas residuales y disponía de desechos a cielo abierto.

Los países que han logrado mayor reducción de sus niveles de pobreza son aquellos que han experimentado periodos prolongados de crecimiento económico sostenido, así como intervenciones sociales que han promovido cambios progresivos en la distribución de oportunidades.

¹²² Comisión Nacional de Agua. *Situación del subsector. Agua potable, Alcantarillado y Saneamiento 2007*

CAPÍTULO V

Así, las vertientes de la política social en la ampliación del patrimonio tienen que ver con el Programa Tu Casa, que abarca el programa de ahorro, subsidio y crédito para la vivienda progresiva del Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares. (FONHAPO).

Sin embargo de acuerdo con la revisión de la Auditoría Superior de la Federación (órgano fiscalizador dependiente del Congreso de Unión) a la Cuenta Pública 2003, en el *Programa Oportunidades* ninguna familia tuvo acceso a los programas de ahorro, subsidio y crédito para la Vivienda Tu Casa, del Programa de Empleo Temporal y de Opciones Productivas.

Asimismo, no se logró avanzar en el combate del nivel de extrema pobreza, pues 2 mil 293.2 familias cumplieron 3 años en el programa.¹²³

Por su parte, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), dio seguridad a la prioridad de otorgar títulos de propiedad a las familias que carecen de ellos al vivir en zonas suburbanas irregulares.

Como parte de los *acuerdos para el campo* se realizaron también acciones de mejoramiento, ampliación y construcción de vivienda.

¹²³ *Análisis de la Hacienda Pública Federal 2006*

CAPÍTULO V

En cuanto a la protección social, el Programa Jornaleros, promueve mejores condiciones de vida a sus familias mientras se encuentran lejos de sus comunidades.

El Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) ha procurado el desarrollo de una política integral y transversal para que el sector de adultos mayores tenga oportunidad de alcanzar niveles de bienestar y calidad de vida.

Respecto de la inclusión social de las vertientes de la política social del Estado Mexicano, el Instituto Nacional del Desarrollo Social (INDESOL) impulsó actividades que desarrollan las organizaciones de la sociedad civil, mediante la coinversión a favor del desarrollo social.

Por su parte, el programa Jóvenes por México fortalece el compromiso de los jóvenes con los más pobres aportando becas a prestadores de servicio social comunitario en las zonas menos desarrolladas del país.

Cabe señalar que el Programa Iniciativa Ciudadana 3X1 se refiere al fondo en el que los tres niveles del gobierno empatan las transferencias de los migrantes que se dirigen al desarrollo de proyectos sociales en sus comunidades de origen.

CAPÍTULO V

5.1 Programa de Ayuda Alimentaria

El Programa de Abasto Social de Leche (a cargo de Liconsa) ha contribuido a la nutrición y al desarrollo de capacidades a través de la dotación de leche fortificada a familias de escasos recursos, con beneficios en términos de nutrición, estatura y peso en los niños que la consumen. Liconsa cuida la alimentación de menores de 12 años, mujeres embarazadas, lactantes y adultos mayores con la provisión de leche a precio subsidiado. La leche se encuentra enriquecida con hierro, zinc, ácido fólico y vitaminas B2, B12, A, C, y D.

Igualmente, el Programa de Apoyo Alimentario de Diconsa ha otorgado beneficios en especie o en efectivo a familias en localidades apartadas no cubiertas por *Oportunidades* y la Red de Abasto Rural, mediante más de 22 mil tiendas, lleva alimentos y productos básicos, para lo cual se da a las familias un apoyo alimentario bimestral por familia y una papilla nutricional para niños de 0 y 5 años. En 2003 un 88 por ciento de los incluidos en el programa recibió suplementos alimenticios.

Los distintos y ya citados evaluadores de los programas de bienestar social atribuyeron estos impactos a que las familias beneficiarias de *Oportunidades* mejoran su dieta al dedicar parte de los apoyos monetarios que reciben a adquirir alimentos nutritivos, y a que las madres gestantes o en lactancia y los niños recibieron complementos alimenticios con el 100 por ciento de los micronutrientes clave.

CAPÍTULO V

Además, los programas de ayuda alimentaria forman parte de las estrategias gubernamentales para combatir la pobreza que afectan a millones de mexicanos; estos programas incluyen en sus objetivos el abatimiento de la desnutrición que padecen con mayor frecuencia los grupos vulnerables.

Se sabe que los efectos adversos de la desnutrición sobre la salud y el desempeño ocurren principalmente durante la gestación y los dos primeros años de vida y que las acciones para la prevención de la desnutrición tienen sus mayores efectos precisamente en dicha etapa, la cual se ha denominado la ventana de oportunidad para las acciones de promoción de la nutrición.

Por la misma razón, además de focalizar las acciones y programas hacia los menores de dos años, se incluye también a las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia; las acciones dirigidas a estas etapas del ciclo reproductivo de la mujer no sólo tienen como propósito beneficiar la salud y nutrición de sus hijos, sino también a los de ella misma.

Consecuentemente, las políticas y programas de alimentación y nutrición han tenido diversos efectos en la población; durante muchos años la asistencia alimentaria en lugar de estructurarse con criterios de eficacia nutricional tuvo como eje el abasto de alimentos, mediante la entrega de éstos o el subsidio de su precio.

CAPÍTULO V

Actualmente, los programas de alimentación y nutrición se planean a partir de diagnósticos oportunos, así como parámetros de evaluación con altos niveles de confiabilidad, en los que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación han tenido un papel fundamental.

Efectivamente, en 1999 se realizó la ya referida Segunda Encuesta Nacional de Nutrición en México (ENN 1999), en la que se reporta que 23.0% de las familias en el ámbito nacional eran beneficiarias de algún programa de ayuda alimentaria; a siete años de la mencionada encuesta de 1999, la ENSANUT 2006 consideró que era conveniente, dentro de sus objetivos, actualizar la información y comparar los cambios en la cobertura y focalización de dichos programas durante el periodo que separa a las dos encuestas.

En el 2006, de acuerdo a la metodología que se detalla enseguida, se aplicó en todo el país la encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT 2006), cuyos objetivos fueron los siguientes:

1. Estimar la frecuencia y distribución de indicadores positivos de salud, factores de riesgo de enfermedad, estado nutricional y deficiencias de nutrimentos, enfermedades (agudas y crónicas), lesiones y discapacidad en los ámbitos nacional, regional, urbano y rural, en cada una de las entidades federativas de México.
2. Coadyuvar a la evaluación de programas y políticas que inciden en la salud de la población.

CAPÍTULO V

3. Conocer e identificar los factores ambientales, socioeconómicos, culturales y de estilos de vida asociados con la salud y las enfermedades estudiadas.
4. Determinar los indicadores de calidad de los servicios de salud, mediante la percepción de calidad de la población general.
5. Establecer los factores relacionados con la accesibilidad y utilización de los servicios de salud.
6. El tipo de diseño, polietápico y por conglomerado, de estas tres encuestas nacionales permitió hacer comparaciones entre ellas, además de ser representativas de la población nacional.

Dicha encuesta se diseñó para recabar la información relacionada con el estado de salud y nutrición de la población mexicana; la calidad y respuesta de los servicios de salud; las políticas y programas que inciden en la salud poblacional, y el gasto en salud que realizan las familias mexicanas.

Entre otros aspectos, pudo explorarse el estado nutricional de los niños y adultos en nuestro país; situación de la salud de la población mexicana y la prevalencia de algunos padecimientos crónicos e infecciosos. Igualmente, se analizó la percepción que tiene la población acerca de la calidad del sistema de salud en el país.

CAPÍTULO V

Otro tanto se hizo con las características sociales y demográficas de los hogares que tienen un gasto catastrófico como consecuencia de la afectación de la salud de los integrantes de las familias.

Fue así que la ENSANUT 2006 obtuvo referencias sobre la participación de los hogares beneficiarios de programas de ayuda alimentaria; en el caso específico de los programas *Oportunidades* y *Liconsa*, se analiza la información de cada uno de los miembros del hogar; los datos fueron recolectados en la totalidad de los domicilios visitados.

Para sistematizar la información de los hogares que reciben programas de ayuda alimentaria, de acuerdo al nivel socioeconómico (bajo, medio y alto), tipo y tamaño de localidad (urbana o rural) y grupos de edad (preescolares, escolares, adolescentes y adultos).¹²⁴

Se construyó un índice de componentes principales, a partir de variables sobre las condiciones de la vivienda y la posesión de enseres domésticos y otros bienes, como el número de aparatos eléctricos en la casa, el número de habitaciones en el hogar, la posesión de refrigerador, estufa de gas y lavadora, y los materiales de construcción en piso y techo.

¹²⁴ La ENSAUT 2006, aplicó un cuestionario sobre programas de ayuda alimentaria en la familia del sujeto de estudio seleccionado, para lo cual, a todas las unidades familiares beneficiadas con el Programa *Oportunidades* y del Programa de Abasto Social de Leche *Liconsa* detectadas en la encuesta, se le formuló una serie de preguntas específicas sobre dichos programas por los equipos de nutrición. Al respecto, cada ruta de trabajo fue atendida por un equipo que comprendía cinco brigadas conformadas por cuatro parejas de entrevistadores y un supervisor; cada pareja estaba formada por un entrevistador responsable de la aplicación de las encuestas sobre dieta y sobre programas de ayuda alimentaria, y otro estandarizado para la obtención de las mediciones antropométricas, toma de presión arterial y muestras sanguíneas.

CAPÍTULO V

La información sobre los beneficios de los programas se obtuvo al preguntarle a la madre de familia si alguien dentro del hogar recibía algún apoyo de cualquier programa de ayuda alimentaria, fuese gubernamental o no; de ser así, se le solicitaban detalles sobre los programas y beneficios recibidos por distintos miembros del grupo familiar. Alrededor de 9 347 000 hogares en todo el país (el 40.2% de los casi 23 225 000 que existían en México) dijeron recibir uno o más programas de ayuda alimentaria, de los cuales cerca de 2 202 000 hogares (alrededor de 9.5% del total) son beneficiarios de más de un programa.¹²⁵

El programa con mayor cobertura es *Oportunidades*, el cual beneficia al 25% de los hogares entrevistados, seguido de diversos programas del DIF, que benefician en conjunto a 10.5% de los hogares (*Desayunos Escolares*: 7.1%; *Distribución de Despensas*: 3.7%; *Cocinas Populares*: 0.3%); a éstos le siguen en importancia *Liconsa*, con una cobertura nacional de 7.8% de los hogares, y los *Suplementos de Vitaminas y Minerales* (SVM) distribuidos por la Secretaría de Salud (SSA) mediante diversos grupos de acciones, que llegan al 6.4% de los hogares entrevistados.¹²⁶

¹²⁵ ENSAUT 2006

¹²⁶ Las unidades de análisis definidas para la encuesta fueron las siguientes:

Hogar.- Es el conjunto de personas, relacionadas o no por algún grado de parentesco, que habitualmente duermen en una misma vivienda o bajo el mismo techo, beneficiándose de un ingreso común, aportado por uno o más de los miembros del hogar.

Usuarios de servicios de salud.- Son las personas del hogar que buscaron o recibieron atención dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la encuesta, ya fuera por enfermedad, lesión, accidente, o por prevención y rehabilitación. La utilización de los servicios de salud incluye vacunación, revisión del niño sano, Niños.-

Son las personas del hogar entre 0 y 9 años de edad, Adolescentes.- son las personas del hogar que se encuentran en el grupo de edad de 10 a 19 años. Adultos.- Son las personas del hogar mayores de 19 años.

CAPÍTULO V

Después de analizar la distribución diferencial de los beneficios de los programas entre zonas urbanas y rurales, es evidente que *Oportunidades* es el programa nacional con mayor cobertura en zonas rurales, ya que casi el 75% de los hogares reciben beneficios del mismo, seguido de los programas del DIF, ya citados, que cubren el 22.4% de los hogares (*Desayunos Escolares*: 13.4%, *Despensas*: 8.3% y *Cocinas Populares*: 0.3%); finalmente, los SVM benefician a casi 8% de los hogares en zonas rurales.

Por lo que toca a las zonas urbanas de todo el país, los porcentajes de familias beneficiadas por cada programa son *Oportunidades*: 11%; *Liconsa*: 9.5%; el conjunto de programas del DIF: 7.9% (con 5.3% beneficiarios de *Desayunos Escolares*, 2.4% de *Despensas* y 0.2% de *Cocinas Populares*); y SVM: 5.9%.

El *Programa de Apoyo Alimentario* (PAL) tiene mayor presencia en localidades rurales; su representación en el ámbito nacional alcanza casi 147 mil familias, 0.6% del total de los hogares.

Asimismo, la ayuda alimentaria proveniente de las ONG y alcanza a 0.4% de las familias en el ámbito nacional, cerca de 87 mil familias, con coberturas relativas similares en zonas urbanas y rurales.

Tras revisar la distribución de la ayuda alimentaria por nivel socioeconómico se tiene que un total de 5 102 000 hogares en el bajo,

CAPÍTULO V

2 721 000 en el medio y 523 000 en el alto, reciben ayuda alimentaria, representando 65.9, 35.0 y 19.8% del total de hogares en cada nivel, respectivamente.

Entre los principales impactos del *Programa Oportunidades* se presenta una mayor inscripción escolar desde la educación primaria hasta el bachillerato, se reduce anemia y mortalidad materno infantil, y mejora el peso y talla de los niños en edades tempranas.

Se destacan, los beneficios que le han aportado a las familias que pertenecen al *Programa Oportunidades*, entre ellos se encuentran la *prevención de la anemia*, problema mundial de salud pública que afecta principalmente a niños y a mujeres en edad fértil; en la mayoría de los casos, la anemia es causada por deficiencia de hierro, aunque una proporción menor se produce por deficiencias de otros micro nutrientes, como el folato o las vitaminas A y B12, así como por algunas enfermedades que provocan pérdida de sangre junto con infecciones parasitarias.

Debe destacarse que la anemia en niños menores de cinco años tiene un impacto negativo en su desarrollo mental y en su futuro desempeño social; los niños que padecen anemia durante los primeros dos años de vida tienen un desarrollo cognitivo más lento, menor desarrollo psicomotor, y cuando ocurre en la edad adulta, su capacidad de trabajo es baja; además de cuando se presenta una anemia severa durante el embarazo también se incrementa el riesgo de muerte materna.

CAPÍTULO V

Por primera ocasión se contó con información probabilística respecto de las prevalencias de anemia en población masculina y adultos.¹²⁷

Los principales resultados válidos de hemoglobina referidos a los preescolares se obtuvieron de 6 618 niños de 12 a 59 meses de edad; la prevalencia de anemia observada en este grupo de edad en el ámbito nacional fue de 23.7 por ciento.

Por lo mismo, aplicando los factores de expansión, se calculó que aproximadamente 1 862 985 niños preescolares padecen anemia en todo el país y desagregando la información por grupos de edad, el de niños de 12 a 23 meses tuvo la más alta prevalencia de anemia (37.8%) en comparación con los otros grupos.

Por región geográfica se observan diferencias significativas entre las prevalencias de 1999 y las de 2006; en las regiones norte, centro y ciudad de México hay reducciones en la prevalencia de anemia en cambio, la reducción en la prevalencia de anemia en los niños preescolares que habitan en la región sur ha sido menor.

La estratificación de los datos en zonas urbanas y rurales permite ver que los niños del medio rural presentaron mayores prevalencias

¹²⁷ Además del cuestionario aplicado a la población correspondiente a su grupo de edad por parte del equipo de salud, se obtuvo, mediante punción capilar, una muestra de sangre para determinar la concentración de hemoglobina y sus medidas antropométricas (peso, talla o longitud y circunferencia de cintura).

CAPÍTULO V

de anemia tanto en 1999 como en 2006; sin embargo, la disminución en la prevalencia de anemia ha sido mayor en zonas rurales que en zonas urbanas.

Para el grupo de escolares, se analizó la información de 14 666 datos válidos de niños de 5 a 11 años en edad escolar, en todo el país, tienen anemia; 6%, alrededor de 2 615 902 niños.

Para el caso de los adolescentes, se presentó la información válida de 13 951 adolescentes de 12 a 19 años de edad, de los dos sexos, representa a 2 116 582 adolescentes anémicos en todo el país.

En las adolescentes se encontró que tienen anemia, 1 100 613 mujeres de este grupo eran víctimas del padecimiento.

Sobre las mujeres en edad reproductiva se obtuvo la información válida por 21 135 mujeres, con edades entre 12 y 49 años; de dicho total, 525 correspondieron a mujeres embarazadas y 20 610 a no embarazadas.

Aplicados los factores de expansión, la información anterior representó a 176 933 mujeres embarazadas y a 5 112 365 mujeres no embarazadas con anemia en el país las mujeres embarazadas, cuyas edades se encontraban entre los 15 y 16 años, tenían mayores prevalencias de anemia (42.4 y 34.3%, respectivamente) que las mujeres embarazadas de mayor edad.

5.2 Programas de Salud

La transición demográfica en nuestro país está acompañada de una transición epidemiológica caracterizada por un predominio de las enfermedades crónicas sobre las infecciosas, padecimientos frecuentes en condiciones de pobreza, como ya se ha expresado.

Bajo condiciones de pobreza, la tendencia a contraer enfermedades y discapacidad es mayor. En todas las edades y etapas de la vida la falta de salud se constituye como una barrera que impide aprovechar las ventajas de la educación, de la oportunidad de un empleo bien remunerado y otros beneficios del desarrollo.¹²⁸

La evolución del gasto en salud en México, medido como proporción del producto interno bruto (PIB), se ha mantenido constante durante los últimos 12 años, en niveles inferiores al 6 por ciento, con excepción de 2002 y 2003, cuando subió ligeramente a 6.1 por ciento. La carencia sobresale porque las enfermedades que hoy predominan tienen un costo de atención mayor a las de los años 60 a 80.

Se trata, de un nivel menor al promedio latinoamericano, de 6.3 por ciento del PIB, y relativamente bajo en comparación con países de ingresos semejantes, como Chile (7.0), Costa Rica (7.2), Brasil (7.9) y Uruguay (10.9). Respecto de los socios de México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la diferencia es enorme: en Estados Unidos es de 14.6 por ciento del PIB y en Canadá de 9.9 por ciento.¹²⁹

¹²⁸ CONEVAL a partir de la ENIGH 2005 y del *II Conteo de Población y Vivienda 2005*

¹²⁹ Carlos Salinas de Gortari. *México un Paso difícil a la Modernidad*.

CAPÍTULO V

Los recursos para la inversión en el sector salud provienen de tres fuentes:

- a) Fondos públicos, los cuales comprenden los presupuestos gubernamentales, tanto federales, como estatales;
- b) Las contribuciones a la seguridad social, y
- c) El gasto privado que sufragan de manera directa los hogares, ya sea mediante prepago o el gasto de bolsillo, es decir, el desembolso tras una consulta médica, tratamiento, internamiento o cirugía.

La medicina privada es oportuna y eficiente. En esta lógica, no tienen pacientes, los ingresados son clientes. El servicio de salud pública no es ineficiente, ni tiene malos médicos, ni realiza una práctica medicina obsoleta. Por el contrario, tiene otra lógica, busca otros objetivos. Se centra en construir una sociedad sana, con sentido de la prevención, la ética y deontología profesional. Mientras tanto, las clínicas son empresas donde se impone el sentido empresarial asentado en la máxima: cuantos más enfermos, mejor. Una sociedad enferma es negocio. Más clínicas, más medicamentos, más seguros médicos. Mejor privatizar.

Para ello no importa que se abandone un servicio público y se deje morir, si ello, se argumenta, supone garantizar un servicio de calidad y atención en manos de la empresa privada, quienes han formado grandes empresas médicas, con acceso de un segmento de la población estrecho. Ahora podrá haber competencia e iniciativa en la medicina, el sector se abre deja de ser monopolio estatal.

CAPÍTULO V

La fórmula para lograrlo consiste en otorgar de los presupuestos generales del Estado las subvenciones. El reto para México tiene que ver con la asignación de mayores ingresos al presupuesto de salud pública para mejorar de inmediato los niveles de prevención de enfermedades que en otros países son controlables.

En México, según la información disponible, la participación de los recursos públicos representa 44.3 por ciento del gasto total en salud. El prepago privado y el gasto de bolsillo explican el restante 2.7 y 53 por ciento, respectivamente.

En el caso de México más del 90 por ciento del gasto privado en salud es gasto de bolsillo, el cual se caracteriza por estar atomizado y casi sin regulación. Sólo un pequeño porcentaje del gasto privado en salud (3.3 por ciento) se canaliza por seguros médicos privados. Dado que el presupuesto de la seguridad social representa 29.4 por ciento del gasto total en salud, es así que México desaprovecha la posibilidad de mancomunar riesgos y, con ello, contribuir a una mayor equidad en el financiamiento y a una inversión en salud más eficiente desde el punto de vista de la asignación de recursos".¹³⁰

De no revertir la tendencia hacia el aumento acelerado de las enfermedades señaladas, en 2010 se ocupará 90 por ciento del presupuesto del sector salud en la atención de los pacientes crónicos.

Tan sólo en la aplicación de acciones de prevención contra estos padecimientos, para el año 2005 se asignaron 116 millones de pesos y en el 2007 otros 120 millones. Desde luego son insuficientes para propiciar un cambio efectivo en la actitud de la población ante los

¹³⁰ Adriána Argaiz y otros. *Metas de Desarrollo del Milenio, Cuadernos de Desarrollo Humano*.

CAPÍTULO V

hábitos de alimentación, así se ha identificado que el 10 por ciento de los trabajadores en México son diabéticos y 30 por ciento hipertensos, pero lo preocupante es que estos porcentajes tienden a aumentar por el grave sedentarismo en la vida cotidiana de la sociedad actual.¹³¹

Estos datos pueden no resultar nuevos para los especialistas que han realizado un seguimiento e identificando y las dificultades que el país enfrentará en los próximos años para financiar el gasto en salud de una creciente población que tiene una mayor esperanza de vida.

La mortalidad materna disminuyó 11 por ciento. Un 97 por ciento de niños, entre dos y cuatro años, recibieron atención médica para vigilar su peso y talla en 2003. Un 98 por ciento de embarazadas acudió a control prenatal en 2003.

En materia de salud, se registra una disminución de las tasas de mortalidad materno infantil, que en el medio rural es de 11 por ciento en el caso de las mujeres en embarazo y parto, y de dos por ciento en el caso de los niños. Asimismo se reducen los casos de enfermedad y de incapacidad; en particular.

Al respecto, se tienen los esfuerzos del gobierno federal, del Poder Legislativo y grupos privados dedicados a la investigación en salud que buscan generar mecanismos que permitan prevenir esas condiciones y revertir una tendencia que ya causan alarma, sobre todo

¹³¹ CONAPO. *Informe de Ejecución 2003–2006*.

CAPÍTULO V

cuando se sabe de las carencias presupuestales del Estado, agobiado por deudas y la escasa recaudación tributaria según datos oficiales, 55 por ciento de la población mexicana carece de mecanismos para asegurar el pago de atención médica.

Las estadísticas hacen visible la magnitud de la situación. Un reporte de la OCDE establece que México es ahora el segundo país con más obesos, dentro de ese grupo de 30 naciones.

Asimismo, el 35 por ciento de las mujeres tienen sobrepeso y otro 24 por ciento puede considerarse obesa. El Instituto Nacional de Salud Pública asegura que la combinación hombres-mujeres indica que 55 por ciento de los mexicanos son obesos. Sólo Estados Unidos, con 60 por ciento de su población en esta condición, está por arriba. Lo sorprendente del dato es que a finales de los años 80, sólo 38 por ciento de las mexicanas tenía sobrepeso o eran obesas.¹³²

El cambio en el patrón de enfermedades que afectan a la mayoría de mexicanos implica al mismo tiempo una modificación sustancial en las políticas y acciones para financiar la atención médica. La Federación Mexicana de Diabetes señala que en 1968 esa enfermedad era la causa número 35 de muertes en el país. Ahora ocupa el primer sitio.

La diabetes, que afecta a más de 10 millones de mexicanos - poco menos de 10 por ciento de la población- causa una erogación de 300 millones de dólares al año para ser atendida médicamente, según

132 CONAPO. *Informe de Ejecución 2003-2006*.

CAPÍTULO V

el informe de la Comisión Mexicana de Macroeconomía y Salud, avalada por la Organización Mundial de la Salud.

Con relación a los preescolares se analizó la información de 7 722 menores de cinco años de edad, que al aplicar los factores de expansión representan a 9 442 934 niños en todo el país.

Relacionada con la desnutrición, la información se organizó para mostrar la prevalencia nacional de bajo peso, baja talla y emaciación, por grupos de edad, en los menores de cinco años.

Los resultados mostraron que, en 2006, 472 890 niños menores de cinco años se clasificaron con bajo peso (5%); 1 194 805 con baja talla (12.7%) y alrededor de 153 mil niños como emaciados (1.6%) en todo el país.

Dos de cada tres jóvenes de alrededor de 20 años sufren obesidad y problemas de sobrepeso. Asimismo, unos 30 millones de mexicanos, piensan que "no tienen ningún problema de salud."¹³³

¹³³ Con la ENSANUT 2006 fue posible medir el peso y la talla a preescolares, escolares, adolescentes y adultos; en los adultos mayores de 20 años también se midió la circunferencia de cintura, mediante procedimientos aceptados internacionalmente, y se capacitó y estandarizó al personal de campo utilizando protocolos convencionales. La talla se midió con estadímetros marca Dynatop con capacidad de 2 m y con una precisión de 1 mm; para la medición de la longitud en los niños pequeños se utilizaron infantómetros portátiles de construcción local con igual precisión. Asimismo, el peso corporal se midió utilizando balanzas electrónicas marca Tanita, con una precisión de 100 g, y la circunferencia de cintura con cintas métricas rígidas (Gulick, Foto Arte, México) con capacidad de hasta 1.5 m y precisión de 1 mm. El estado nutricional se evaluó mediante índices antropométricos contruidos sobre las bases de las mediciones de peso, talla y edad; los tres indicadores utilizados fueron el peso esperado para la edad; la talla esperada para la edad y el peso esperado también para la talla. La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha recomendado utilizar como referencia internacional una población de niños sanos y bien alimentados de Estados Unidos [OMS/NCHS (National Center for Health Statistics)/CDC (Centers for Disease Control)] para construir los indicadores antropométricos.

CAPÍTULO V

A su vez, el sobrepeso y la obesidad son problemas que afectan a cerca de 70% de la población (mujeres, 71.9 %, hombres, 66.7%) entre los 30 y 60 años, aunque entre las mujeres existe un mayor porcentaje de obesidad –índice de masa corporal igual o mayor a 30– que entre los hombres.

La prevalencia de obesidad en los adultos mexicanos ha ido incrementando con el tiempo; en 1993, los resultados de la Encuesta Nacional de Enfermedades Crónicas (ENEC 1993) mostraron que la prevalencia de obesidad en adultos era de 21.5%, mientras que con datos de la ENSA 2000 se observó que 24% de los adultos en nuestro país la padecían y, actualmente, con mediciones obtenidas por la ENSANUT 2006, se encontró que alrededor de 30% de la población mayor de 20 años (mujeres, 34.5 %, hombres, 24.2%) tiene obesidad.¹³⁴

Este incremento porcentual debe tomarse en consideración sobre todo debido a que el sobrepeso y la obesidad son factores de riesgo

¹³⁴ La clasificación basada en el IMC utilizó como puntos de corte los propuestos por la OMS: desnutrición (IMC <18.5); estado nutricional adecuado (IMC de 18.5 a 24.9); sobrepeso (IMC de 25.0 a 29.9); y obesidad (IMC ≥30.0); se incluyeron como datos válidos todos aquellos valores de IMC entre 10 y 58. se consideraron como valores válidos de talla los datos comprendidos nutrición / estado nutricional entre 130 y 200 cm; se excluyeron del análisis los datos que estuvieron fuera de los límites aceptados y los datos de IMC cuando la talla fue <130 cm.

Para la circunferencia de cintura se utilizaron dos clasificaciones: a) la propuesta por un panel de expertos convocados por los Institutos Nacionales de Salud de Estados Unidos (ATPIII), la cual define como punto de corte en hombres >102 cm y en mujeres >88 cm como indicadores de riesgo de síndrome metabólico y que ha sido propuesta también como punto de corte indicador de alto riesgo de enfermedades crónicas por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); a y b) la propuesta por la Secretaría de Salud (SS), que clasifica como circunferencia abdominal saludable ≤80 cm en mujeres y ≤90 cm en hombres.

CAPÍTULO V

importantes para el desarrollo de enfermedades crónicas, incluyendo las cardiovasculares, diabetes y cáncer.

5.3 Seguridad y Protección Social

El acceso a la seguridad social continúa limitada en su cobertura. De acuerdo con el Consejo Nacional de Población, el cincuenta por ciento de la población económicamente activa no es derechohabiente de los servicios de seguridad social. La falta de cobertura afecta particularmente a ciertos segmentos de la población.

En materia de salud, las familias en pobreza tienden a tener poca capacidad financiera para cubrir los gastos ocasionados por las enfermedades.

Por lo que toca a la Seguridad Social y el Sistema de Pensiones, México ha recibido el mayor préstamo otorgado por el Banco Mundial para, se dice, apoyar la "reforma" del sistema de salud: 750 millones de dólares. Hay que agregar que, con el blindaje económico y los términos que supuestamente habría aceptado el Ejecutivo Federal vía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para acceder a los créditos, las condiciones económicas de la población derechohabiente sería muy diferente a las propuestas de retiro voluntario, que entre otras se ha planteado a los empleados afiliados al seguro social.

CAPÍTULO V

El crecimiento de la economía en la segunda mitad de la década pasada fue insuficiente para mejorar los indicadores sociales de México, país que se ubica ahora en el penúltimo lugar entre las naciones de la OCDE en cuanto a gasto social por persona y en el último sitio en rendimiento educativo.

La OCDE establece que México, la novena economía del mundo y la duodécima nación con mayor volumen de exportaciones, se encuentra sin embargo a la zaga del grupo de los 30 países más desarrollados en cuanto a los beneficios sociales que recibe la población.¹³⁵

Uno de los indicadores considerados clave por el organismo para medir el grado de desarrollo de un país es el relacionado con el gasto social, renglón donde México se colocó en el penúltimo sitio del grupo, sólo arriba de Corea del Sur y muy por debajo de la media para el conjunto de las naciones integrantes de la OCDE, entre los cuales se tiene que Suecia otorga al gasto social 31 por ciento del producto interno.

El reporte indicó que el gasto público para el ramo social en México alcanza 8.2 por ciento del producto interno bruto (PIB), porcentaje sólo superior al 5.9 por ciento destinado por Corea del Sur, que ocupa el último sitio, e inferior al promedio para las naciones de la OCDE, que es de 20.8 por ciento del PIB. En este apartado, el primer lugar lo ocupa Suecia, con 31 por ciento.

¹³⁵ El informe. *Panorama social. Indicadores sociales de la OCDE 2002.*

CAPÍTULO V

La OCDE apunta que los apoyos públicos, representados por el destino del gasto social a las familias con hijos, entre los países integrantes del organismo representan un promedio de 2 por ciento del PIB.

Al analizar cada país en detalle, las diferencias son significativas. A este rubro, en México para el año 2000, se destina apenas 0.4 por ciento del PIB, rango superior al de Corea del Sur, último lugar de la lista, con 0.2 por ciento. El porcentaje es inferior al de naciones con nivel de desarrollo similar, como Irlanda, que canaliza 1.9 por ciento del PIB, la República Checa, con 1.8, o Grecia, que destina 2 por ciento del producto interno bruto. El grupo lo encabeza Dinamarca, con 4 por ciento del PIB.

Los países con tasas de mortalidad infantil bajas experimentan un crecimiento económico más alto, correlación positiva con variables económicas adicionales.

Al respecto, se tiene que las sinergias negativas, la prevalencia de enfermedades como el paludismo y el sida, disminuyen las tasas de crecimiento económico, la relación entre la masa corporal y la provisión de alimento influyen en la productividad laboral a largo plazo, la enfermedad genera externalidades negativas hacia toda la población ya que algunas enfermedades que afligen a la población de escasos recursos pueden prevenirse y evitar el gasto social que hace el Estado para atender a la población que no tiene acceso a los servicios básicos de salud.

CAPÍTULO V

Es así, porque los determinantes de la salud requieren para su estudio de un enfoque multidisciplinario, ya que sus causas son multifactoriales; las condiciones materiales de vida y los estilos de vida son los 2 grupos de variables que tienen un mayor impacto en el nivel de salud. Las determinantes de salud se deben de estudiarse como un proceso en donde interactúan las transiciones económicas, demográficas y epidemiológicas.

Los países que han logrado mayor reducción de sus niveles de pobreza son aquellos que han experimentado periodos prolongados de crecimiento económico sostenido, así como intervenciones sociales que han promovido cambios progresivos en la distribución de oportunidades.

Entre los resultados de la ENSANUT 2006 resaltan las tasas de utilización general de servicios de salud; en el ámbito nacional, se tiene que el grupo de 0 a 4 años entre los menores de edad y el de 60 a 69 años entre los adultos, son los que utilizan más los servicios de salud, formando una “U”.

Los servicios de salud curativos tienen mayores tasas de utilización que los servicios preventivos, pero el uso de estos servicios disminuye a partir de los 70 años, en contraste con los servicios hospitalarios, cuya utilización muestra un incremento a partir de la edad reproductiva, permanece constante en los grupos menores de 60 años y aumenta en el caso de los grupos de adultos mayores.

CAPÍTULO V

Igualmente, se tiene que la tasa de utilización general de servicios ambulatorios en el país fue de 5.8 por cada cien habitantes.

Con relación a la escala nacional, del total de la población que utilizó servicios de salud en los 15 días previos al levantamiento de la encuesta, 37.6% acudió a los servicios privados; 28.1% a los servicios de seguridad social (23.1% al IMSS y 5% al ISSSTE), y 26.9% acudió a los Servicios Estatales de Salud (Sesa).

Las demás personas que utilizaron servicios acudieron a otras instituciones públicas para población abierta (1.2%) y, en igual porcentaje, a otras instituciones de seguridad social. Los resultados muestran que la tendencia actual es utilizar más los servicios privados, en segundo término los servicios médicos de los Secretaría de salud y en tercer lugar las instituciones con servicios de seguridad social.

Asimismo, los tiempos de espera para los servicios de salud curativos en México siguen siendo muy largos para los usuarios, de acuerdo con los resultados de la; el IMSS es la institución con mayor tiempo de espera para recibir consulta (91.7 min); seguida del ISSSTE (federal y estatal), con 78.7 min; los Sesa, con 71.1 min; *IMSS-Oportunidades*, 63.9 min; otras instituciones de seguridad social (SEDENA, SEMAR y PEMEX), con 53.3 min, y otras instituciones públicas, con 35.1 min de espera, mientras que el tiempo de espera para recibir consulta en las instituciones privadas fue de 29.9 min.

CAPÍTULO V

Los tiempos de espera para recibir atención curativa, por institución, en el caso del IMSS, fue de 86 min; ISSSTE, 81 min; IMSS-Solidaridad, 62 min; SSA, 47 min, y servicios privados, 26 min. En conjunto, 26% de los usuarios de atención ambulatoria curativa esperaron más de una hora y media para recibir el servicio.

Para conocer el aspecto de calidad de la atención, se tomó información de varios tipos, como:

1. Los resultados en salud obtenidos por el usuario (conocer si hubo mejoría después de la consulta).
2. Los motivos por los que el usuario no regresaría a solicitar atención en el mismo lugar.
3. La percepción de la calidad y dominio conceptual de la calidad.
4. El tipo de razones que el usuario tiene para definir la percepción de la calidad como buena o mala atención.

Todos estos aspectos debieron ser analizados según el tipo de institución en la que se atendió al usuario, de lo cual resultó que el 81.2% de los usuarios calificaron como muy buena y buena la calidad de la atención en general, y la categoría de *Otras instituciones de seguridad social* (PEMEX, SEDENA, SEMAR), cuya población asegurada es menor, obtuvo el mejor resultado por institución, con 96.6% de usuarios que así la perciben.

En segundo lugar se encuentran las instituciones privadas, con 91.1%, seguidas de *Otras instituciones públicas no clasificadas anteriormente*, con 84.6%, y de los Sesa, con 78.5%; en el otro extremo, en el caso de las percepciones sobre calidad de la atención

CAPÍTULO V

mala y muy mala, las instituciones que recibieron más altos porcentajes de esta calificación fueron, por cantidad de usuarios que así lo reportaron, el ISSSTE, con 6.4%; el programa del Seguro Popular, con 5.5%; los Secretaría de Salud, con 2.9%, y *Otras instituciones de seguridad social*, con 2.4 por ciento.

Mientras que para el IMSS se observa una disminución porcentual de cerca de cinco puntos; las coberturas reportadas para el Censo fueron: IMSS, 32.3%; ISSSTE, 5.9%; otras instituciones de seguridad social, que incluyen Pemex, SEDENA y SEMAR, 3.7%; privadas y otras, 2.7 por ciento.¹³⁶

Respecto a la utilización de los servicios hospitalarios durante los 12 meses previos al levantamiento de la ENSANUT 2006, en la distribución porcentual por motivo de atención y por sexo, el porcentaje más alto (37.5%) fue el de tratamientos no quirúrgicos por enfermedad, con un componente mayor de hombres (46.3%) que de mujeres (32.8%). La segunda causa fueron las cirugías, con 26.2%, también mayor para los hombres (31.2%) que para las mujeres (23.4%).

Un tercer motivo de utilización de servicios hospitalarios fue el relacionado con la salud reproductiva de la mujer. Aquí se cuentan los partos, con 13%, las cesáreas, con 5.7%, y problemas de embarazo y puerperio, con 2.1 por ciento. En cuarto sitio están las lesiones por accidentes (8.2%), con diferencia importante entre hombres (14.3%) y

¹³⁶ XII Censo General de Población y Vivienda 2000

CAPÍTULO V

(5.8%), con una distribución similar para hombres y mujeres (5.5 y 5.9%, respectivamente).

Al último están los exámenes y chequeos, con 1.1%, con porcentaje mayor para los hombres (1.6%) que para las mujeres (0.8%), y las lesiones por agresión, con 0.5 por ciento.

Las instituciones del sector privado aparecieron en segundo lugar de frecuencia, con 730 840 hospitalizaciones (25% del total nacional). La Secretaría de Salud fue mencionada como proveedor para 409 120 hospitalizaciones (14% del total), mientras que para el ISSSTE se reportaron 179 571 casos, lo que representó 6% del total.

En lo que toca al tipo de institución donde se atendieron los usuarios de los servicios hospitalarios, 36.2% lo hicieron en el IMSS; 31.6% en estatales de la Secretaría de salud; 20.9% para las instituciones privadas; 5.4% en el ISSSTE; 3.1% en otro tipo de instituciones (no de seguridad social); 1.6% en otras instituciones de seguridad social, y sólo 1.3% se atendió en el programa *IMSS-Oportunidades*; las tres primeras instituciones concentraron al 88.7% de los usuarios de servicios hospitalarios.

Respecto a la combinación de cuatro elementos en el uso de los servicios de salud (motivo de utilización, recurso médico que lo atendió, nivel e institución) se obtuvieron 32 patrones de utilización descritos por la población de la encuesta en el nivel nacional.

CAPÍTULO V

El patrón de utilización más frecuente se caracterizó por que el motivo de atención fue curativo (por enfermedad) y recibió atención ambulatoria por personal médico del primer nivel de instituciones privadas, con 30.9%.

También el segundo patrón fue curativo, por parte de personal médico de primer nivel en los Sesa, y agrupó a 21.0% de los usuarios.

En el tercero se mantuvo el motivo curativo (por enfermedad), por personal médico del primer nivel de la seguridad social, con 15.1 por ciento.

Y en cuarto término se presenta la atención curativa en unidades de segundo nivel de la propia seguridad social, que agrupa a 10.6% de la población; es hasta el quinto patrón que se encuentran como motivo de utilización los servicios preventivos en los Sesa, con una tasa de 5.1%; la suma de los cinco patrones agrupa a 55.7% del total de la utilización de servicios de salud.

El patrón de mayor frecuencia se caracterizó por que el motivo de la atención fue curativo (por enfermedad), con atención ambulatoria por parte de personal médico y en instituciones de seguridad social (24.2% de los usuarios); el segundo en frecuencia incluyó la utilización por enfermedad, ser atendido en servicios ambulatorios por personal médico y en instituciones del sector privado (22.2%); el tercer uso más frecuente, pero con un porcentaje considerablemente menor (9.8%), fue el de servicios curativos (por enfermedad).

CAPÍTULO V

Con recurso humano médico y en unidades de primer nivel ambulatorio de los Sesa; en el cuarto patrón de utilización cambió el motivo de la atención, hacia servicios preventivos, proporcionados por personal médico, en el nivel ambulatorio y en entidades de seguridad social (5.4%), y finalmente, el quinto patrón en importancia fue similar al anterior, excepto en que los servicios fueron proporcionados en la iniciativa privada (5.3%); la suma de los cinco patrones correspondió a 66.8% del total de la utilización de los servicios de salud.

Desde entonces se observa un incremento en la utilización de los servicios privados, a los que siguen los Sesa, y pasan a tercer lugar los servicios de salud de las instituciones de seguridad social.

Por otra parte, de la combinación de dos elementos (motivo de utilización e institución) y las percepciones que tienen los usuarios sobre la atención (percepción sobre la calidad de la atención y satisfacción de la atención) se obtuvieron 32 patrones de utilización de servicios hospitalarios declarados por la población de la encuesta en el nivel nacional.

En la primera dimensión del patrón de utilización a identificar, del total de usuarios, el 80.1% manifestó utilizar los servicios por enfermedad, en contraste con 19.9% que dijo haberlos utilizado sin enfermedad de por medio (para chequeos, revisiones anuales, parto, cesáreas, entre otros procedimientos asistenciales).

CAPÍTULO V

La segunda dimensión corresponde al tipo de institución en la que se atienden, donde se consideran cuatro categorías: seguridad social, Sesa, privadas y otro tipo de instituciones; en este nivel, 36.3% de los entrevistados dijo haberse atendido por enfermedad en instituciones de seguridad social; 24.5% en los Sesa; 17.0% en instituciones privadas y sólo 2.3% en otras instituciones no clasificadas anteriormente.

Igualmente, el 6.4% de los entrevistados correspondió a no enfermos que se atendieron en instituciones de seguridad social; 8.4% en los Sesa; 4.6% en instituciones privadas, y sólo 0.4% en otras instituciones.

Lo que se tomó en cuenta como tercer nivel de estratificación fue la medición de la percepción que tienen los encuestados sobre la calidad de la atención que recibieron en los servicios hospitalarios, donde los datos indican que 27.7% de los usuarios corresponde a los que se atendieron por enfermedad en las instituciones de seguridad social y calificaron su atención como de buena calidad, y 8.4% que bajo el mismo patrón de atención, calificaron la atención como mala.

En cuanto a los Sesa, 19.3% de los usuarios se atendieron en éstos por enfermedad y consideraron sus servicios como de buena calidad, en tanto que 5.1% los consideró de mala calidad.

CAPÍTULO V

A las instituciones privadas, 15.1% de los usuarios las calificaron como de buena calidad y 1.9% como de mala; las demás instituciones fueron calificadas como de buena calidad por parte de 1.9% de los usuarios y como mala por 0.3% de los mismos.

La última dimensión utilizada para estratificar a la población fue la percepción sobre el nivel de satisfacción de los usuarios, de acuerdo al tipo de atención que se les brindó durante su hospitalización.

De esta forma, derechohabientes de la seguridad social representaron el principal patrón de utilización, con 29.7% que se declararon satisfechos; en contraste, 6.3% se consideró insatisfecho; los enfermos que utilizaron los Sesa y se consideraron satisfechos representaron 20.7% y los insatisfechos, 3.7 por ciento.

Respecto a las instituciones privadas, la proporción de satisfechos alcanzó 13.7%, y 3.2% la de insatisfechos; para terminar, otras instituciones recibieron una calificación satisfactoria por parte de 1.8% del total, y 0.3% se mostraron insatisfechos con la atención que recibieron.

El Seguro Popular de Salud es un instrumento creado para brindar protección financiera a todos los mexicanos, ofreciendo una opción de aseguramiento público en materia de salud a todas las

CAPÍTULO V

familias y ciudadanos que por su condición laboral y socioeconómica no son derechohabientes de las instituciones de seguridad social.¹³⁷

El Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular) ha logrado incorporar a 21.9 millones de personas (7.3 millones de familias) que no estaban cubiertas por los institutos de seguridad social.¹³⁸

La encuesta, seleccionó a las personas inscritas en el seguro popular y como en el caso del *Programa Oportunidades* los incluyó en la encuesta.

Entre las preguntas hechas a los usuarios del programa del Seguro Popular estuvo la que se refiere a las razones por las que los usuarios no pagan la afiliación al programa, y entre las principales respuestas se encontraron las siguientes:

48.7% de los hogares manifestaron que su afiliación la cubre el *Programa Oportunidades*; 34% que la paga el gobierno; 1% que lo hace el programa PROCAMPO; 15% manifestó que no pagarían sin especificar la causa, y el restante 2.2% que lo cubrían otros programas o familiares

Lo anterior indica que la afiliación al programa del Seguro Popular coincide de manera importante con la de otros programas sociales, lo

¹³⁷ *Idem*

¹³⁸ Programas del Gobierno Federal. Seguro Popular de Salud, marzo de 2008

CAPÍTULO V

que equivale a una focalización adecuada hacia la población de menos recursos.

Para la encuesta referida se tomaron en cuenta usuarios seleccionados de forma aleatoria entre todas las personas del hogar (sanas o enfermas) que solicitaron atención durante el periodo de referencia.

Respecto al caso de los servicios hospitalarios, se tomaron en cuenta a todas las personas del hogar que se hospitalizaron durante el año previo a la fecha de la entrevista; la demanda de servicios debida a eventos que requirieron de hospitalización se evaluó mediante la pregunta: *“Durante el año previo, ¿alguna persona de este hogar estuvo hospitalizada o internada?”*

Debe destacarse que en esta sección, a diferencia de la indagación sobre morbilidad en los últimos 15 días, no se interrogó de manera directa a la persona involucrada en la hospitalización, sino que la información se obtuvo de la persona responsable del hogar.

La necesidad de cubrir los requerimientos de utilización de servicios de salud, para recuperar o conservar un buen estado de salud de la población, llevó a las instituciones del sistema de salud a diseñar e implementar programas sociales que ayudaran a la población a derribar las barreras económicas que les impiden utilizar los servicios de salud.

CAPÍTULO V

Entre los nuevos programas está el llamado Seguro Popular de Salud en el que las entidades federativas con menor número de hogares afiliados (de 1.8% a 6.1%) son el Distrito Federal, Coahuila y Guerrero, y donde se reportó la mayor afiliación de hogares (18.5 a 48.5%) fue en Aguascalientes, San Luis Potosí, Colima, Tabasco y Campeche; el número de familias a afiliar se determinó y se acordó mediante convenios firmados entre las autoridades federales y las estatales. Igualmente, en conjunto, la percepción de mala calidad de la atención en la seguridad social fue el doble que en las instituciones privadas, y 1.8 veces mayor respecto de *Otras instituciones públicas*.

5.4 Programas de Educación

Si se considera el factor demográfico y el ensanchamiento de la pirámide poblacional donde los jóvenes formarán casi el 35% de estudiantes de secundaria y bachillerato para 2010, es necesario la planeación y propuesta de políticas públicas dirigidas a este segmento de población, para el desarrollo y crecimiento de los niveles educativos.¹³⁹

México ha realizado en las últimas décadas esfuerzos importantes para ampliar la cobertura de todos los niveles educativos, pero se enfrentan todavía rezagos en educación media y superior.

En 1950 sólo uno por ciento de los jóvenes del grupo de edad entre 19 y 23 años realizaba estudios profesionales. En contraste, la cobertura actual es de 25 por ciento, aunque en los países

¹³⁹ CONAPO. La Situación Demográfica de México 2006

CAPÍTULO V

desarrollados alcanza porcentajes que llegan de acuerdo con los la OCDE, al 63 por ciento.¹⁴⁰

Esta cobertura tiene que ver directamente con la transición demográfica del país. Es así, ya que México tiene una enorme proporción de habitantes en edad de trabajar, casi el 65 por ciento de la población se concentra entre los 15 y 64 años de edad.

Aunque la pirámide de población marca porcentajes menores para niños y adultos mayores.

Actualmente los jóvenes gozan de más y mejores oportunidades que las generaciones anteriores: habitan en mayor proporción en las ciudades y cuentan con mayores niveles de escolaridad, están más familiarizados con nuevas tecnologías, disponen de mayor información y se han socializado en un entorno de globalización internacional, de mayor equidad entre hombres y mujeres y de mayor tolerancia hacia distintos grupos culturales, sociales y étnicos.

No obstante, se está lejos de alcanzar el objetivo social de que, cuando se tiene entre 15 y 24 años, los jóvenes están dedicados única y exclusivamente a la formación escolar.

Sin duda, el activo principal a conseguir por parte de los jóvenes debe ser la educación, y en un segundo momento, generar experiencia laboral.

¹⁴⁰ CONEVAL, 2006

CAPÍTULO V

Si bien ambas responsabilidades recaen en las decisiones y acciones que toman los jóvenes, es el gobierno y la sociedad los que deben generar las condiciones para que estos objetivos sean alcanzados. La educación representa uno de los pilares, tanto de la superación individual como del progreso social¹⁴¹

Esta fuerza laboral, de jóvenes, podría traducirse en una oportunidad de crecimiento económico y de prosperidad social. Transición a la que se le ha denominado el “Bono demográfico”, que no se ha aprovechado, al no invertir en los jóvenes, carentes de oportunidades en su desarrollo personal.

Los jóvenes hoy se encuentran entre los grupos de migrantes que se van a trabajar a Estados Unidos.

Con relación a la educación media y superior en México, no se soslayan los esfuerzos que han hecho las instituciones de educación superior del país como la UNAM, UAM e IPN entre otros.

El problema resulta de la incapacidad de cobertura de dichas instituciones que dejan fuera casi a toda la población que solicita el ingreso a las mismas. La causa principal se refiere al presupuesto asignado a la educación, la ciencia y la tecnología.

¹⁴¹ Conciencia política: “Diagnóstico General sobre la Situación de los Jóvenes en México”, 2004.

CAPÍTULO V

Pero desde otra perspectiva, también se cuestiona la formación de jóvenes en licenciaturas saturadas, como es el caso de Administración, Derecho, Medicina o Contabilidad y la falta de cobertura en carreras adecuadas a los nuevos tiempos acordes con las nuevas tecnologías y descubrimientos científicos.

Esta alta concentración de jóvenes a la que se hace referencia, empezará a descender hacia el año 2035, así México tendrá una población de personas mayores de 65 años, la pirámide poblacional se invertirá para alcanzar la situación demográfica actual de los países europeos. No significa que México tenga que copiar el Modelo europeo, ya que existe ahora alternativa a partir de la educación en línea.

Por ello, es indudable que un abatimiento del analfabetismo en México y el aumento del PIB al gasto educativo mejorarán el desempeño académico, pero mientras no se establezcan políticas educativas que ayuden a la igualdad educativa en México, el rezago y abatimiento económico permanecerá como un estigma mientras no se establezca beneficiar a la sociedad.

Y es que la educación por si misma no garantiza el desarrollo social, sí los grandes retos en México implican acuerdos presupuestales ante la falta de ingresos tributarios, si se carece de equidad en la asignación del gasto social y si el desarrollo social implica también no sólo a la educación sino a la salud, alimentación y vivienda.

CAPÍTULO V

Las oportunidades de desarrollo no sólo se reflejan en los niveles de ingreso y consumo de las familias, sino en aspectos relacionados con la salud y la nutrición, parámetros que mediante los indicadores mostrados permiten apreciar mejoras significativas en la condición de pobreza de algunas localidades del país.

Aunque se sostiene que las condiciones de pobreza están intrínsecamente relacionadas con la pobreza y la calidad de vida y, por ende, la educación es un activo que cambiaría la situación de la población.

Entonces el gran reto es definir con claridad la política social que ha de sustentar la responsabilidad de que todos los mexicanos tengan acceso a la educación con equidad como un derecho individual que se transforme en derecho social. Instrumentar acciones dirigidas a corregir las distorsiones distributivas del mercado, igualar las oportunidades y garantizar una vida digna para los mexicanos.¹⁴²

De este modo las acciones de la política social dirigidas a atender a las personas en condiciones de pobreza, se orientan a la obtención de satisfacción de necesidades básicas que posibiliten su desarrollo humano.

México es un “país de ingreso medio”, de gran tamaño, que requiere de una reforma integral de la política social para atacar el

¹⁴² Cfr. Miguel Székely, *Es posible un México con menor pobreza y desigualdad*.

CAPÍTULO V

problema del rezago y la modernidad en forma eficiente, como ya se ha mencionado.

La globalización es uno de los temas que más auge ha cobrado hoy en día debido al significado que éste encierra en el nivel mundial. La educación ha sido objeto de una de las más grandes transformaciones en todos sus niveles, constituye el marco donde se gestan los cambios que impulsan el desarrollo de un país.

Tal vez el hecho más significativo de las nuevas tensiones y exigencias que la globalización ha traído consigo, en términos de la educación superior, es el renovado interés de los gobiernos nacionales y las agencias internacionales en torno a la importancia y utilidad de la formación de las elites científicas, intelectuales y profesionales en la sociedad mundial.

Las políticas públicas de crecimiento y la diferenciación de los sistemas, asociados a diversos instrumentos de financiamiento con recursos públicos, basados en esquemas de evaluación y acreditación de la calidad y la excelencia, han aparecido en la última década en casi todos los países de América Latina.

Sin embargo, cuando se refiere a la calidad educativa se hace referencia al éxito que alcanzan los egresados para ocupar puestos de nivel alto, pero tal resultado, como lo demuestran algunas investigaciones, no dependen de la calidad de la educación que se ha recibido sino de que exista en la sociedad crecimiento económico y un

CAPÍTULO V

mercado laboral con suficientes oportunidades de empleo, que satisfaga las expectativas de las familias en la educación de sus hijos.

También a la calidad se le ha definido para ser medida con base en los indicadores sobre los insumos y más difícilmente a través de los procesos que se llevan a cabo en el mundo escolar. Con la evaluación se alcanza la calidad.¹⁴³

Otros aspectos clave se refieren a que más jóvenes de familias en extrema pobreza, no sólo están concluyendo la secundaria, sino que continúan sus estudios de educación media superior y superior.

Asimismo, aumentó a 85 por ciento el número de jóvenes que ingresaron a Bachillerato (más de 55 mil). Al segundo grado del mismo ciclo el incremento fue de 47 por ciento (21 mil adolescentes), y creció a 200 mil la cifra de nuevos estudiantes de Secundaria (24 por ciento).

En la población a la que atiende el *Programa Oportunidades*, aumenta de 20 a 30 por ciento la proporción de niños y niñas que acumularon un año más de escolaridad. También se observa que entre los becarios se reduce la reprobación y la deserción de la escuela.

Las becas de Oportunidades, tienen 85 por ciento más jóvenes que se inscribieron en el Bachillerato, 25 por ciento más terminaron la Educación Secundaria. Son impactos atribuibles al *Programa*

¹⁴³ Cfr Humberto Muñoz García. *Calidad Educativa ¿Para qué?*, p.5.

CAPÍTULO V

Oportunidades que permiten saber que la inversión de más de 25 mil millones de pesos, realmente está produciendo resultados.

Los impactos más notables se encuentran en escolaridad y nutrición. Aumenta matrícula y baja reprobación y deserción escolar.

En el nivel de externalidad negativa, se ha soslayado la transición demográfica, el hecho de que 35 millones de jóvenes en México, demandan ingreso al sistema educativo, aunque para ellos la educación pública se encuentra limitada, con bajo presupuesto, y con objetivos y propósitos que no incorporan las nuevas tecnologías en educación.

Lo anterior ha propiciado que los impulsores de la educación privada aprovechen los espacios que deja la educación pública y se multipliquen los planteles y universidades que ofrecen capacitación técnica inmediata, con titulación cero (sin elaboración de tesis profesional), periodos académicos reducidos a cuatrimestres y culminación de estudios profesionales de 2 años y medio a tres años.

Aquí participan empresas que no consideran a la investigación científica y tecnológica como una prioridad, sino el incremento de la matrícula y ofrecer planes de estudio adecuados a una cultura de esfuerzo mínimo, pero con la garantía de certificación de estudios en breve tiempo.

CAPÍTULO V

Respecto a la planta docente, se ha subcontratado a profesionales, no necesariamente formados en educación, para impartir clases, los cuales constituyen una amplia cartera de docentes, que van de una institución educativa a otra, dado que la educación pública asigna sueldos precarios y contrataciones temporales que no garantizan una calidad de vida digna ni un ingreso decoroso para los profesores, que recurren a las empresas educativas particulares para complementar los ingresos familiares.

Ya en otro orden de ideas, también es necesario sistematizar, ordenar e integrar los estudios profesionales de la universidades al establecer propuestas de licenciaturas acordes con los nuevos avances tecnológicos como ya se ha planteado y, desde luego, proponer también la capacitación para miles de jóvenes en estudios técnicos especializados, como sucede en la India, para orientar una formación específica, basada en competencias profesionales, en breve tiempo, y no saturar las escuelas y universidades de profesiones para las cuales no existe demanda real, ni empleo.

Es indudable que en México existe un grupo importante de población territorialmente identificado que ha permanecido en el rezago y en la marginación. Puede localizarse entre los hogares de la población rural o en la mayoría de los hogares indígenas que forman parte del grupo con menores ingresos.

En estos mismos hogares pueden encontrarse niños y jóvenes con desnutrición y enfermedades infecciosas, que son agudizadas por

CAPÍTULO V

la pobreza y que en materia de educación son niños que abandonan de manera temprana sus estudios.

Se sabe que la mayor escolaridad posibilita mejores oportunidades de ingreso y también el acceso a mejores oportunidades de trabajo.

Así, la educación es y ha sido considerada como el detonante del desarrollo social; se ha establecido que a mayores niveles de educación mayor será la posibilidad de alcanzar un mejor bienestar económico y social.

Sin embargo, existen otras variables que han demostrado con el tiempo que alcanzar un mejor nivel de vida no depende directamente del grado de escolaridad, dado que la mitad de la población mexicana se encuentra actualmente en el nivel de pobreza, pero sobre todo lejos de participar de una mejor distribución de la riqueza.

Efectivamente, en el pasado hubo esfuerzos para el combate a la pobreza, entre otros se encuentran los subsidios generalizados, que han favorecido a las clases medias y urbanas; el subsidio a la tortilla y PRONASOL innovó la participación comunitaria. Asimismo, Progresá, proporcionaba transferencias monetarias para alimentación a las madres de familia que mantuvieran a sus hijos en el sistema escolar básico y acudieran a centros de salud.

CAPÍTULO V

Además, organismos internacionales como la OCDE (2006), el Banco Mundial (BM) (2004) y la Unesco (1998), han sugerido una revaloración de la importancia de la educación superior para el desarrollo económico y social de los países, luego del intenso periodo de ajuste y reestructuración de las economías de la región, y de los procesos en transición que en la esfera política llevaron a muchos países del autoritarismo a la democracia.¹⁴⁴

De acuerdo con David Torres, en México, para finales del 2006, se esperaba una inversión en ciencia y tecnología cercana al 10 por ciento del PIB. Aun así, los montos serían insuficientes para atender la demanda de presupuesto para promover investigaciones en México. De acuerdo con las necesidades que enfrenta el país. Un ejemplo de ello es la disminución que ha sufrido el presupuesto que el CONACYT destina al área de ciencias sociales y humanidades, además de la suspensión de los programas de repatriación, retención y cátedras patrimoniales.¹⁴⁵

Al parecer, el gobierno mexicano requiere establecer mejores estrategias para promover la tecnología y la investigación básica para el desarrollo independiente de México que asegure el crecimiento económico y el bienestar de la población.

Algunas de estas consecuencias pueden ser entre otros una mayor dependencia económica, política, y tecnológica del exterior; disminuir la incorporación de jóvenes a la actividad científica por falta de presupuesto para la investigación. Ante la falta de apoyo y fuentes de empleo se incrementaría la fuga de cerebros, aplicando lo aprendido en beneficio de otros países.

La OCDE por ejemplo, en las últimas evaluaciones educativas, establece que México ocupa el penúltimo lugar de todos los países evaluados.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Banco Mundial. *Evaluación de la Pobreza en México*.2006

¹⁴⁵ David Torres. *Políticas públicas actuales para el sector educativo en México*.2006

¹⁴⁶ OCDE. *Evaluación Educativa México, 2004*.

CAPÍTULO V

Relacionado con lo anterior, los resultados son preocupantes en matemáticas, ciencias y comprensión de lectura. Uno de los papeles fundamentales de la ciencia es descubrir y fortalecer el rigor de los saberes y su aplicación en los sectores productivo y social, entre otros, y que deben encontrar su eco en la educación, además de ser aprendidos y apropiados, no sólo para los alumnos, sino también para la sociedad.

Si se cree que la ciencia puede y debe contribuir al desarrollo de México, entonces el apoyo dedicado a esta actividad no debe disminuir, sino aumentar el dinero que recibe cada institución para desarrollar proyectos originales, aumentos sustanciales a los salarios y estímulos para los académicos, profesores-investigadores o docentes.

Es por ello que la SEP ha incrementado el número de becas para estudiantes de diferentes niveles educativos, las becas para el nivel de Primaria en el ciclo escolar 2000-2001 con más de 2.8 millones de becas, se incrementó en 2004 en 5.8 millones.

Estas becas han contribuido a incrementar entre 2000 y 2004 las inscripciones a secundaria en 10.2% y al bachillerato en 22.8%. En educación básica: En el ciclo escolar 2003-2004 se otorgaron 4 millones 168 mil 077 becas. En el ciclo escolar 2004-2005 se otorgaron 4 millones 615 mil 180 becas.¹⁴⁷

El retraso del desarrollo económico de México tiene su origen en la falta de atención de su gobierno en la generación de políticas públicas que sirvan como detonante de los sectores "claves", aseguró Isher Judge Ahluwalia, presidenta del Consejo para la Investigación de Relaciones Económicas Internacionales de India,

¹⁴⁷ Programa Oportunidades 2006

CAPÍTULO V

detalló el "secreto" de desarrollo de su país que en los años recientes ha mostrado un crecimiento sostenido de 7 por ciento anual

La India "ha logrado posicionarse mejor que otras economías porque basa su desarrollo en cuatro pilares fundamentales: mayor desarrollo de la economía interna, crecimiento detonante en el sector de los servicios, ramo manufacturero eficiente y avance de la capacidad de consumo de su población".¹⁴⁸

Sin embargo, en México este tipo de cuestiones aún están lejos de concretarse, debido a que no se han logrado los consensos necesarios para fincar las prioridades que podrían impulsar el desarrollo, "no de todos los sectores, sino sólo de aquellos que sean claves", explicó la economista Isher Judge Ahluwalia.

"Ese es el secreto de la India: identificó que tenía potencialidad para competir en el mundo con su capacidad en el sector servicios, lo cual fue fundamental para ingresar a otro mercado -que ha sido el más reconocido en el mundo-, el de las tecnologías de la información. Es decir, se concentró en estos puntos clave, sin perder de vista que tenía otras necesidades, pero de ahí salió el impulso a otras ramas de la actividad económica como la farmacéutica o la industria textil", expresó la representante del organismo indio.¹⁴⁹

Es así que la política social actual en México ha hecho posible la continuidad que se ha probado que funciona y que se intenta aplicar los principios de la corresponsabilidad entendida como la participación social dada la magnitud y la complejidad del reto de la pobreza. Se requiere también de la transparencia y rendición de cuentas, elementos básicos para el fortalecimiento y la promoción de la

¹⁴⁸ Isher Judge Ahluwalia. *Urgen a México políticas públicas para desarrollar sectores clave*. 2006

¹⁴⁹ *Idem.*

CAPÍTULO V

confianza y se requiere también, de la evaluación sistemática para identificar los impactos de las políticas.

El enfoque del proceso del capital humano que se refiere a que un mayor nivel educativo da mejores calificaciones laborales, mayor productividad y desarrollo tecnológico, se considera que lleva por sí mismo a mejores oportunidades de empleo, mejor distribución del ingreso y a una expansión económica, pero esto no siempre se concreta en las Políticas Sociales y en particular en la política educativa del país, porque existen problemas que impactan la educación en el crecimiento económico y en los niveles de bienestar

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

En la definición del nuevo papel del Estado en relación con el mercado y la sociedad, la política social tiene que ver con cada decisión económica, con decisiones en el Congreso de la Unión, en los sistemas de justicia, con la vigencia de un Estado de Derecho.

La estrecha relación que tienen el desarrollo social, las políticas públicas y la estructura gubernamental como un eje determinante para el logro de una mejor calidad de vida constituye hoy en día la más legítima aspiración al bienestar social de los mexicanos, tal y como de alguna manera se ha plasmado en la *Ley General de Desarrollo Social*, en vigor desde 2004, cuyos postulados se incluyen y operacionalizan en cada una de las administraciones federales, mediante su correspondiente *Plan Nacional de Desarrollo*, cuyo antecedente se tiene en el *Plan Global de Desarrollo* del Presidente José López Portillo (1976–1982).

Respecto a los Planes Nacionales de Desarrollo, éstos tienen sus antecedentes en la programación sectorial surgida en los años setenta como una medida para racionalizar las operaciones del sector público, y de todo ello surgieron programas en salud, vivienda, educación, agricultura, industria y otros.

Al iniciarse los años ochenta, como ya se ha anotado, se cuenta ya con el Plan Global de Desarrollo, y con estos prolegómenos en los gobiernos de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas de Gortari, se

CONCLUSIONES

perfeccionan las herramientas de planeación al definirse los Planes Nacionales de Desarrollo.

Desde luego, estos planes no fueron sólo un ejercicio técnico, sino también se impregnaron de una concepción política neoliberal, inserta en la globalización, como resultado de que representantes de esa corriente pasaron a ocupar posiciones decisivas en los más importantes círculos del poder a partir de 1982.

Además, en todos estos planes nacionales se aprecia un común denominador en todos ellos, en el sentido de que siempre contemplan objetivos de beneficio social y mejoramiento de los niveles de vida de la población; también fijan metas de alto crecimiento del producto interno bruto, sólo que, como ha sido evidente, los propósitos de beneficiar a la mayor parte de la población en poco, y a veces en casi nada se han cumplido.

Sobre esto del incumplimiento, o fallas de los planes de desarrollo, según se vea, no han faltado críticas referidas a que por eso en el discurso de los presidentes en turno se insiste en que *aun falta mucho por hacer*, y en efecto, cada vez falta mucho más por hacer, mientras que el -Estado mexicano se ha debilitado, hacia fuera, por los cambios geopolíticos y los desajustes financieros que han alterado la economía mundial; y hacia adentro, por dar algunas evidencias, al desregularizar diversas áreas económicas y ser omiso en otras, además de generar la venta masiva de empresas públicas, la reprivatización de los bancos, y firmar acuerdos internacionales que

CONCLUSIONES

podrían comprometer la soberanía nacional, incluidos los llamados tratados de libre comercio.

Lo anterior ha dado lugar a que en la economía mexicana, como resultado de querer que se aplique el llamado modelo neoliberal, haya brotes de inconformidad y cuestionamientos hechos por amplios sectores sociales a los gobiernos que lo han instrumentado, ya que los efectos negativos lo resienten la mayor parte de la población, en términos de bienestar social y de reducciones sustantivas de sus niveles de ingreso, de aumento desproporcionado en los volúmenes de desempleo, de problemas de subsistencia de gran cantidad de empresas de diverso tamaño y de subordinación de la política económica a los intereses directos del Fondo Monetario Internacional y del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.

Éste es el marco dentro del que se ha esperado, para algunos, que el *Programa Oportunidades* sea la solución a la pobreza en México, mientras que otros, al aumentar sucesivamente la pobreza en cada nuevo gobierno federal, sostienen que el mismo programa viene a ser una prueba palpable de que se ha equivocado la estrategia, con lo que se pone en riesgo la viabilidad del país.

Sea lo que fuere, hoy en día, la aspiración de un mayor bienestar social es compartida también por el gobierno, legisladores, sociedad civil y otros actores políticos y sociales relacionados con el desarrollo social de México; sin embargo, no se puede ignorar que la crisis económica que por cerca de 30 años ha acentuado en México la

CONCLUSIONES

desigualdad económica y la pobreza frente a una aparente debilidad del Estado Mexicano, que lo evidencia como desarticulado con ausencia de acuerdos para promover la regulación, reformas y leyes que aseguren la igualdad y el equilibrio social.

En este sentido, la política social emerge como un fenómeno moderno, que un gobierno puede y tiene que llegar a instrumentar.

Si bien la política social es un instrumento mínimo para mejorar los niveles de vida de la población, a través de ella se puede completar o modificar operaciones del sistema económico con el fin de alcanzar los niveles necesarios para coadyuvar a disminuir la desigualdad social.

La discusión se centra en el grado y calidad de bienestar social que es posible o deseable alcanzar, lo que implica reconocer a la marginación y la pérdida de poder adquisitivo de la clase trabajadora de México como factores que deben corregirse.

Sobre la política gubernamental no debe soslayarse la revisión de las teorías que explican a la concepción del desarrollo social, que hacen referencia al desarrollo económico, el neoliberalismo y el desarrollo humano.

Para la teoría del desarrollo económico, centrada en los principios de la CEPAL como directriz de las políticas económicas para América Latina, mediante el Estado y la participación de la sociedad civil, es el

CONCLUSIONES

Estado al que corresponde la búsqueda del crecimiento económico para mejorar la educación, salud y alimentación.

En cuanto al impacto que ha tenido la política social en el bienestar de la población, ésta se reporta en mejoras traducidas en indicadores de educación, alimentación y salud para la población que forma parte de los programas focalizados, como el de Oportunidades según reporte de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006, presenta logros traducidos en beneficios para diferentes sectores de la población.

Al mismo tiempo se hace evidente que no ha habido ese mismo impacto en la población que no tiene acceso a estos programas sociales y que se ajusta a los servicios que ofrece el sector público en materia de salud, educación y alimentación.

Lo que resulta, una vez más, un servicio para una población que carece de empleo, poder adquisitivo y recursos para enfrentar los múltiples problemas sociales que afectan a las familias en México.

Lo que garantizaba una movilidad social, a partir de estudiar una carrera profesional, se refiere al Estado Paternalista o de Bienestar Social, movilidad que permitía egresar de Universidad Pública, obtener un título o licenciatura para ejercer una profesión e iniciar el ascenso social.

CONCLUSIONES

Sin embargo, en el contexto actual no se permite la movilidad social en este sentido; quien culmina una carrera profesional, tiene que hacer un proyecto de vida que considere el posgrado, los idiomas, la informática y los estudios en el extranjero y aún así no está garantizado el acceso al mercado laboral.

Este escenario se complica por la realidad social y económica del país. Las generaciones que hoy tienen entre 18 y 25 años, conforman una de las partes más anchas de la pirámide poblacional, que se traduce en la incorporación de jóvenes que demandan educación media y superior así como espacios laborales.

Actualmente, los universitarios mexicanos reclaman estrategias de enseñanza y aprendizaje de acuerdo a las condiciones materiales e intelectuales en que viven. Sin embargo; las universidades enfrentan el reto de formar profesionales comprometidos con México y que sean capaces de integrarse a un mercado laboral profesional poco generoso y muy competido, sobre todo en momentos cuando el título y cédula profesional no son garantía de empleo inmediato y bien remunerado.

Durante muchos años en México la política social se miró como función asistencial compensatoria, del gobierno mexicano para reducir la brecha de desigualdad, entrega de transferencias bimestrales en efectivo de ayuda alimentaria, becas educativas y servicios de salud, que disminuyen la situación de carencia monetaria. Por supuesto no

CONCLUSIONES

se soluciona un problema estructural, solo se proporciona la oportunidad de la satisfacción de necesidades básicas.

Así, se sabe que la combinación del descenso de las tasas de mortalidad, que ha permitido prolongar la sobre vida de los mexicanos, con la disminución de la fecundidad, que ha reducido la proporción de niños y jóvenes en la población total, ha provocado un aumento significativo de la edad media de la población y una proporción ascendente de los adultos por arriba de los 60 años.

Sin embargo, pese a estos resultados la política social tal y como se aplica actualmente, parece que ha agotado su mecanismo de generar bienestar.

Y es así, porque la realidad ha cambiado, tanto por la presencia del modelo de la globalización, como por las estrategias para generar bienestar que resultan en ocasiones insuficientes para muchos sectores de la población mexicana, mientras se satura a las zonas urbanas con duplicidad de programas dirigidos a los grupos más vulnerables.

Además, el crecimiento de la población indica que no hay suficientes recursos y transferencias que alcancen para satisfacer las necesidades de sectores que demandan la satisfacción de necesidades básicas. Es por ello que habrá que replantear las estrategias de la política social en México.

CONCLUSIONES

Por otro lado, los determinantes de la salud requieren para su estudio de un enfoque multidisciplinario, ya que sus causas son multifactoriales; las condiciones materiales y los estilos de vida son los dos grupos de variables que tienen un mayor impacto en el nivel de salud.

El país requiere incrementar al menos en un 1% del PIB el Gasto Público en Salud para alcanzar los estándares internacionales y hacer frente a los retos de la marginación y la modernidad.

La concepción, tanto de las causas como de las posibles soluciones a la pobreza, implica la habilitación de las capacidades individuales para que los pobres puedan incorporarse al mercado, lo que deja sin incorporar al análisis los condicionantes estructurales de las múltiples formas de desigualdad económica, política, sociocultural y regional.

Para ello es necesario establecer el desarrollo de políticas sociales económicas y estrategias para mejorar las condiciones de vida enfrentar la pobreza extrema y promover la continuidad de programas existentes.

Plantear una política social que no solamente solucione el problema en el corto plazo, sino que logre la superación de las condiciones estructurales de la pobreza donde el crecimiento sostenido, la distribución del ingreso se deteriora y se reduce la calidad de vida de la población.

CONCLUSIONES

Ya se ha expresado, México presenta niveles elevados de pobreza, con rezagos que se concentran en las áreas rurales en donde el ingreso *per cápita* indica deficiencias en las condiciones de vida.

La población rural presenta condiciones alarmantes de marginación: 42% pobreza alimentaría; 50% pobreza de capacidades y 69% pobreza de patrimonio; con índices inaceptables en cuanto a: educación primaria incompleta, hacinamiento, calidad de la vivienda y acceso a servicios básicos.

La coyuntura económica expresa rezagos que demandan mayor eficacia de la política social.

Para muchos, México está atrapado entre la premordernidad y la posmodernidad. Es decir, quienes sostienen esta idea, señalan que coexisten dos Méxicos: el del rezago educativo, analfabetismo, altas tasas de desempleo y planeación económica indefinida, con otro que ocupa el undécimo lugar de la economía mundial para 2008, con políticas y estrategias económicas definidas y con un proyecto de “nueva sociedad”.

No puede soslayarse el envejecimiento demográfico de México en las próximas décadas que será más rápido y más pronunciado que el experimentado en países más desarrollados.

CONCLUSIONES

Nuestro país vive un proceso de transición demográfica que implica cambios en la fecundidad, mortalidad, esperanza de vida, estructura de edades de la población, migración y razón de dependencia que afecta las bases mismas de la estructura económico-social y al sector salud.

Los descensos en la fecundidad: implican cambios en la célula social alterando a la familia y modificando las redes de apoyo, los valores, el papel de la mujer, el mercado de trabajo, las expectativas y los costos.

Organismos internacionales como la OCDE, el Banco Mundial y la Unesco, han sugerido en los últimos años una revaloración de educación superior para el desarrollo económico y social de los países, luego del intenso periodo de ajuste y reestructuración de las economías de la región, y de los procesos de transición que en la esfera política llevan otras sociedades.

Sin embargo, la educación en sí misma no garantiza la erradicación de la pobreza. El enfoque que plantea la desigualdad económica que contribuye a perpetuar la pobreza y a reproducirla de una generación a la siguiente ha sido superado justo por el concepto de desarrollo humano. Es así porque la población en México requiere de un medio para alcanzar un plan de vida o una realización individual plena como lo han hecho otros países.

La relación utilitarista que va directamente de mayor acceso a bienes, a mayor nivel de utilidad, se ve sustituida por una relación en

CONCLUSIONES

la que el acceso a bienes abre un conjunto de capacidades, y son éstas las que impactan sobre el bienestar. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) propuesto por el ya mencionado Programa de las Naciones para el Desarrollo (PNUD) está basado en el enfoque de las capacidades.

En esta medida se incorporan tres funcionamientos básicos: educación, salud y acceso a bienes y servicios mediante el ingreso. Se ha probado empíricamente ser una medida viable del desarrollo humano de países y regiones, aunque han sido señalados aspectos criticables en cuanto a su fundamento teórico y a su instrumentación.

La medición del Índice de Desarrollo Humano, o índices relacionados, para el caso de México muestran que la posición relativa de las entidades federativas es sensible al tipo de variables utilizadas, al uso de métodos de corrección y a la selección de distintos valores máximos y mínimos de referencia.

Nuevas tecnologías, en especial aquellas relacionadas con el acceso a la información, han propiciado cambios acelerados y dramáticos que modificaron para siempre la forma de educar. Las distancias se han acortado, y la información se genera y distribuye de manera instantánea; los niños y jóvenes se han visto envueltos en un torbellino de aprendizaje acelerado, que, en algunos casos, al mismo tiempo mitiga la creatividad y desincentiva la cultura del esfuerzo.

CONCLUSIONES

Se está creando una nueva sociedad que se inicia con la generación de educación preescolar, pero que ha dejado atrás las generaciones que ya se forman a nivel medio, básico y superior.

Los programas por sí mismos no han logrado erradicar la pobreza en México. Se ha alcanzado, entre otros impactos, dar cuidados maternos a cerca de millón y medio de niños en las clínicas de salud: en la aplicación de vacunas, los niños de este programa se pesan, miden y se hace un seguimiento de su estado de salud, además de su complemento alimenticio.

Los bancos Mundial e Interamericano de Desarrollo reconocieron durante un foro que se celebra en China, el progreso de la política social en México para mejorar las condiciones de vida de familias en extrema pobreza con el *Programa Oportunidades*, ha logrado superar las brechas de desigualdad entre familias de menos recursos de las zonas rurales y urbanas, en vertientes de salud, nutrición y educación.

Uno de sus principales aciertos ha sido aplicar evaluaciones rigurosas para medir sus impactos en la calidad de vida y el manejo transparente de los recursos. Más de 20 países se han interesado por la estrategia de combate a la pobreza que el gobierno mexicano puso en marcha desde hace 10 años.

Los responsables de las políticas sociales en México han hecho un trabajo de continuidad con los programas focalizados, conscientes o no de la importancia que tiene la sistematización de los mismos, pero, aun al cambiarlos de nombre (*Canasta Básica Alimentaria*,

CONCLUSIONES

Solidaridad, Progresos u Oportunidades), hubo un encadenamiento en la atención de la salud, alimentación y educación de la población más pobre.

Sólo 5.1 por ciento del presupuesto ejercido en 2003 es destinado a gasto operativo y administrativo. Es decir, de cada peso, 94.9 centavos son para apoyos educativos y de alimentación. En México se han desarrollado y aplicado diversas acciones y programas de alimentación y nutrición, desde los actos que tuvieron un carácter asistencial, hasta los programas condicionados a la inversión en desarrollo de capital humano, por lo que se han considerado eficaces.

Varios de estos programas han recurrido a distintas estrategias de apoyo, relacionadas con las diferentes administraciones gubernamentales, de acuerdo con la periodización presentada en el Capítulo IV de este trabajo, en donde se señalan las políticas sociales gubernamentales establecidas en México desde hace más de 40 años, como lo fueron los subsidios a la producción y al consumo de alimentos, la distribución directa de canastas de alimentos, así como los subsidios dirigidos a grupos de edad vulnerable, sin olvidar que una fortaleza de los servicios sociales fue y ha sido la educación de la sociedad.

Cabe destacar que el surgimiento de nuevas tecnologías permitió la sistematización y captura de datos con mayor rigor científico, así se han venido recuperando los esfuerzos hechos en su momento, por lo programas de la *Canasta Alimentaria, Solidaridad, Progresos, Oportunidades y Contigo*.

CONCLUSIONES

Las estrategias se han combinado con programas de coordinación intersectorial; en diversos momentos, las políticas de apoyo a la producción o el consumo de alimentos han transitado de los subsidios y apoyos generalizados a la focalización de beneficios a grupos sociales.

Así, la evolución de los programas y políticas de nutrición y alimentación en México ha sido el resultado de un proceso de aprendizaje a partir de las experiencias nacional e internacional, mediante una especie de ensayo error o acierto, de acuerdo con Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social.

Igualmente, se han desarrollado más y mejores métodos y técnicas para realizar evaluaciones y tomar decisiones con evidencias científicas; el debate sobre alimentación y nutrición ha sido creciente; en la actualidad se cuenta con información útil en México para comprender mejor las necesidades de salud y el funcionamiento de los programas.

Sí han sido eficaces dichos programas, los beneficios que han aportado a la población identificaron que la cantidad de hombres adictos al tabaco es tres veces mayor a la de las mujeres; independientemente de la edad que tengan; por lo que se observa un incremento en la proporción de mujeres que fuman al comparar la población por grupo de edad.

CONCLUSIONES

Para reducir la brecha de desigualdad, oportunidades entrega transferencias bimestrales en efectivo en ayuda alimentaria, becas educativas y servicios de salud, que disminuyen la situación de carencia monetaria.

Estrategias como el Seguro Popular en Salud constituyen los medios más prometedores para mejorar la calidad de vida de los mexicanos. El principal problema tiene que ver con la carencia de recursos físicos y humanos para atender la demanda de problemas de salud de la población en México.

La reorientación del sistema de bienestar social en México tiene un cierto grado de descentralización y por una reforma financiera y operativa de la seguridad social y de los fondos de vivienda.

Sólo el cuatro por ciento de la población beneficiada por el *Programa Oportunidades* logró rebasar el nivel de extrema pobreza y mejorar su nivel socioeconómico de 2003 a 2006.

Con relación a la certificación de las condiciones sociales y económicas de los beneficiarios, para determinar su permanencia en el padrón, el resultado de la evaluación de las 2 mil 293.2 familias que cumplieron tres años en el programa, reveló que únicamente cuatro por ciento superaron su condición de pobreza.

La falta de infraestructura de los servicios de salud, educación básica o de capacidad de los mismos, originó que en 2003 el

CONCLUSIONES

programa no tuviera presencia en el 28.9 por ciento de las localidades rurales de alta y muy alta marginación. En cambio, beneficiará a localidades rurales de media, baja y muy baja marginación de Áreas Geoestadísticas Básicas de los ámbitos semiurbano y urbano.

De acuerdo con el Tomo III del *Análisis al Informe del Resultado de la Revisión a la Cuenta Pública Federal 2003*, los resultados de los indicadores determinados por la Secretaría de Salud y el *IMSS-Oportunidades* para los beneficiarios del programa, no reflejan la recuperación real de niños desnutridos.

También se constató la falta de registro de información, en tarjetas de control de niños menores de cinco años y de mujeres embarazadas y en estado de lactancia, que afecta de manera negativa el seguimiento nutricional del niño y de la madre.

Adicionalmente, el programa incluyó, en el padrón de beneficiarios del ámbito rural, a familias que no cumplían con el perfil de pobreza.

Además, el *Programa Oportunidades* deja fuera a un segmento importante de población que de igual manera tienen un impacto en la salud, alimentación y educación, debido ya sea porque no se tuvo acceso a programas por muestreo aleatorio, o porque las familias no fueron consideradas por estos proyectos sociales. En términos generales es aceptado por los evaluadores de este programa como una deficiente focalización.

CONCLUSIONES

Entre los principales impactos del *Programa Oportunidades* se presenta una mayor inscripción escolar desde la Educación Primaria hasta el bachillerato, se reducen la anemia y la mortalidad materno infantil, y mejora el peso y talla de los niños en edades tempranas.

El gobierno mexicano, si en verdad le preocupa la viabilidad del país, es decir, abatir las desigualdades e injusticias, así como evitar estallidos sociales y mantener la gobernabilidad, a lo cual ya se ha hecho alusión, deberá establecer políticas sociales que den cuenta del mejoramiento de las escuelas, construcción de clínicas, asistencia médica para comunidades rurales y marginadas, pero, sobre todo, materializar las reformas del Estado que se han postergado, pues ya es un hecho comprobado que no puede tenerse a una población sobre las bases de transferencias de dinero por más de 10 años, sin crear empleos.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

Anaya Roberto. *Un ejemplo en la economía: Teoría del Capital Humano*, Estudios, ITAM, México, 1987.

Argáiz, Parra Adriana (y Otros), *Metas de Desarrollo del Milenio*, El Caso de México, SEDESOL, Cuadernos de Desarrollo Humano, No 8, 2003

Antiga Trujillo, Nedelia. *Análisis sobre Condiciones de Vida de Algunas Colonias del Distrito Federal*, Tesis Profesional, Licenciatura en Sociología, FCPyS UNAM, México.1980

_____. *Régimen de tenencia y uso de la vivienda en el sur de la ciudad de México*, Tesis de Grado Maestría en Sociología, FCPyS, UNAM, México. 1991

Aspe Armella, Pedro. *El Camino Mexicano de la Transformación Económica*, Económica, Fondo de Cultura, México, 1993.

Ayala Espino, José. *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. Porrúa, México, 1996

Bazdresch Parada, Miguel. *Educación y Pobreza: una Relación Conflictiva. En: Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Alicia Ziccardi. CLACSO, Argentina, 2001

Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, 2000.

_____. *La Pobreza en México: una Evaluación de las Condiciones, las Tendencias y la Estrategia del Gobierno*, México, 2004.

Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos. *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI, México, 1999.

Boltvinik y Damían (coord). *La Pobreza en México y el Mundo*, México, 2004.

Blaug Mark. *Teoría Económica en Retrospección*, FCE, México, 2001.

Cáceres Cortés, Fernando (y otros). *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*, SEDESOL, México, 2002.

Calva-López, Luis F. (y otro). *El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México*, SEDESOL, México, 2004.

Calva-López Luis F. (y otros). *Estimación del IDH estatal en México, análisis de sensibilidad a distintas decisiones metodológicas y comparaciones internacionales*, SEDESOL, México, 2004.

BIBLIOGRAFÍA

Cardoso Brum, Miriam. *El Estudio de las Políticas Sociales en América Latina*, CIDE, México, 2002.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Distribución del Ingreso: Caracterización e Impacto Redistributivo en Países Seleccionados de América Latina y El Caribe*. Mayo. 2000

_____. *América Latina y el Caribe: Dinámicas Demográficas y Políticas para Aliviar la Pobreza*. 2004

_____. *Panorama Social de América Latina*. 2005

_____. *Focalización y Pobreza*. Cuadernos de la CEPAL-ONU. Santiago de Chile. Mayo de 1995.

Colegio de México, *Historia General de México*, Tomo II, México, 1977.

Collins, Randall. *Cuatro Tradiciones, Sociológicas*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2002.

Comité Técnico de Medición de la Pobreza. *Medición de la Pobreza en México: Variantes Metodológicas y Estimación Preliminar*. SEDESOL, México, 2002

Consejo Nacional de Población Progresiva, 1998. *Índices de marginación*, CONAPO, México. 1995.

_____. *Mujeres y Hombres en México*, 2000.

_____. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares ENIGH 2000*, Aguascalientes, México

_____. *Nacional de Ingresos y Gastos de los ENIGH 2004/05*.

_____. *Estados Unidos Mexicanos. Resumen General. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*, INEGI, México, 1992.

_____. *Estados Unidos Mexicanos. Resumen General XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*, INEGI, México 2002

_____. *Programa Nacional de Población 2001–2004. Hacia la construcción de nuestro futuro demográfico*, CONAPO, México, 2004.

_____. *Informe de ejecución del programa de acción de la conferencia internacional sobre la población y el desarrollo 1994–2003*, CONAPO, México, 2004.

_____. *Índices de desarrollo social en las etapas del curso de vida, 2000*, CONAPO, México, 2003.

BIBLIOGRAFÍA

_____. *Programa nacional de población 2001–2006. Hacia la construcción de nuestro futuro demográfico*, México, 2004.

_____. *La situación demográfico de México 2003*, CONAPO, México, 2003.

_____. *11 de julio día mundial de la población*, CONAPO, México, 2004.

Cordera Rolando y Carlos Tello. *La disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*, Siglo XXI, México, 1997.

Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas (COPLAMAR), Alimentación, Necesidades Esenciales en México: Situación Actual y Perspectivas para el Año 2000. México, Siglo XXI, 1995.

Cortés, Fernando. *El cálculo de la pobreza y la desigualdad a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*, ponencia presentada al Simposio Internacional, Pobreza: conceptos y metodología, organizado por INEGI y SEDESOL, México, 28 y 29 de marzo, 2001.

Cortés Fernando **et al**, *Método Científico y Política Social*, México, 2008, El Colegio de México.

_____. *Sector Informal y Distribución del Ingreso en México*, El Colegio de México, 2002

_____ (y Otros) *Evolución y Características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*. Documentos de Investigación SEDESOL, México, 2002.

Del Razo, Martínez Lilia Marcela. *Estudio de la Brecha salarial entre Hombres y Mujeres en México (1994-2001)*, SEDESOL. Documentos de Investigación, No n 4, 2003.

De la Fuente Meraz (y Otros), *Percepciones de los Ciudadanos Mexicanos en Materia de Justicia Social*, Cuadernos de Desarrollo Humano N° 9, México, 2003.

De la Torre, Rodolfo. *Análisis y evaluación de anteproyectos de ley del PAN, PRI y PRD*, cuaderno SEDESOL, México, 2003.

Dugua Aguirre, Maribel. *A un año de distancia: el bienestar de las niñas, niños y adolescentes*, cuaderno SEDESOL, México, 2003.

Flores Jesús. *Teoría del capital humano*, México, Año V, No. 56, mayo 1997.

García Diego, Javier (y otros). *Evolución del Estado Mexicano*, El Caballito, México, Tomo II, 285 pp

Garza Cuesta. *Pobreza: Perspectiva Nacional*, Revista Propuesta, 2003.

BIBLIOGRAFÍA

- Georgette José. *Historia de México. Síntesis 1946-1982*, Porrúa, México, 1988.
- Germani, Gino. *Política y sociedad en una época en transición*, Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1962.
- Giddens, Anthony. *La Tercera Vía y sus Críticos*, Taurus, 2001.
- _____. *Las Nuevas Reglas del Método Sociológico*, Buenos Aires, 2001.
- Guadarrama, Flores Marco Antonio. *Política Social en México en la Década de los Noventa. Caso del Instituto de Vivienda del Estado de Guanajuato 1995–1999*, Tesis de Grado de Doctorado. 2005
- Hernández, Franco Daniel. *Desnutrición infantil y pobreza en México*, SEDESOL, México, 2003.
- _____(y otro). *Gasto de los hogares y pobreza en México*, cuaderno SEDESOL, México, 2003.
- _____(y otros). *Concentración de hogares en condición de pobreza en el medio urbano*, cuaderno SEDESOL, México, 2003.
- House, Ernesto R. *Evaluación y Poder*, Morata, Madrid, 2000.
- Hernández y Xelhuantzi. *El Sindicalismo en la Reforma del Estado. Una Visión de la Modernización de México*, FCE, México, 1993.
- Jarque, Carlos M. y Fernando Medina. *Índices de desarrollo Humano en México 1960-1990*. Cepal, Santiago de Chile, 1998
- Knaut M., Felicia (y otros). *Hacia una política transversal de las niñas, los niños y adolescentes*, cuaderno SEDESOL, México, 2003.
- Kusnir, Liliana. *La Política Social en Europa*, Porrúa, México, 2001
- Léon, Samuel. *Evolución del Estado Mexicano*, Tomo II, Ediciones el Caballito, México, 1994.
- Lerner, B. *América Latina: Los Debates en Política Social, Desigualdad y Pobreza en México*, Porrúa, México, 1996.
- Levy, Santiago, *Buenas Intenciones, Malos Resultados; Política Social, Informalidad y Crecimiento Económico en México*. Brookings Institutions Press, Estados Unidos, 2008
- Martínez del Razo, Lilia Marcela. *Estudio de la brecha salarial entre hombres y mujeres en México (1994–2001)*, SEDESOL, México, 2003.

BIBLIOGRAFÍA

Meraz de la Fuente Alejandro (y otros). *Percepciones de los ciudadanos mexicanos en materia de justicia social*, cuaderno SEDESOL, México, 2003.

Melossi, Dario. *El Estado del Control Social*, Siglo XXI, México 1992.

Mota Vázquez, Josefina. *Principal desafío de la política social de México*, cuaderno SEDESOL, México, 2003.

Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Un Mundo Apropiado para los Niños*, Nueva York, 2002

Orozco y Dávila. *Breviario Político de la Globalización*, Fontamara, México, 1997.

Palacios, Ángeles. *Desarrollo humano y calidad de vida*, UNAM, México, 1992.

Pareto, Wilfredo. *Compendio de Sociología*, Botas, 1940.

Parker W., Susan. *Evaluación del impacto de oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior*, SEDESOL, 2003, México.

Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006. *Las cuatro Transiciones de México y la Educación*.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano*, Santa Fe Bogotá, Tercer Mundo editores, 1990

_____ Informe sobre Desarrollo Humano 1994, Fondo de Cultura Económica.

_____ Informe sobre Desarrollo Humano 1995, Harla editores.

_____ Informe sobre Desarrollo Humano 1996, Ediciones Mundi Prensa

_____ Informe sobre desarrollo Humano 1997, Ediciones Mundi Prensa

_____ Informe sobre Desarrollo Humano 1998, Ediciones Mundi Prensa

_____ Informe sobre Desarrollo Humano 1999, Ediciones Mundi Prensa

_____ Informe sobre Desarrollo Humano 2000, Ediciones Mundi Prensa

_____ Informe sobre Desarrollo humano 2001, Ediciones Mundi Prensa

Poder Ejecutivo Federal. *Progresas, Programa de Educación, Salud y Alimentación*, México, 1998.

Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), *Evaluación e resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*, México, 1999.

BIBLIOGRAFÍA

_____ Evaluación de resultados del Programa de Educación, salud y Alimentación, México 2000.

Programa de Oportunidades. *Informe de Labores 2004*

_____ *Reglas de Operación 2006*

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2005.

TenorioHerrera, Guillermo, Comunidad y Comunicación Universitaria. Cuaderno de Comunicación Crítica. Universidad Autónoma de Puebla, México 1987

_____ Fantasía o Realidad. Sociología de la Comunicación Colectiva. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. SUA. UNAM 1995

Rawls, John. Teoría de la Justicia, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

Rawlings Laura y Rubio Gloria. Evaluación del Impacto de los Programas de Transferencias Condicionadas en Efectivo. SEDESOL, 2003, México.

Salinas de Gortari, Carlos. *México un Paso Difícil a la Modernización*, Plaza Janes, México, 2000.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). “Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar” Número 1 2005.

_____ Encuentro Nacional sobre Políticas Sociales (ENOPPS) 2002

_____ “Jóvenes con Oportunidades. Educación para Superar la Pobreza”, Unión, Año II, N° 6, junio 2003

_____ Programa Nacional de Solidaridad, Pronasol. 1989-1994

_____ Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresá. 1997

Secretaría de Educación Pública. Programa Nacional de Educación 2001-2006, México, 2001.

Secretaría de Salud: *Encuesta Nacional de Salud. México*, Dirección General de Epidemiología, 1988– 2002.

_____ *Salud México 2002. Información para la rendición de cuentas*, dirección General de Información y Evaluación del Desempeño, 2003.

_____ *Memoria 1er Encuentro Nacional Aval Ciudadano*, noviembre 2004.

_____ *Aval Ciudadano Logros y Resultados*. Premio Anual de Transparencia, 2005.

BIBLIOGRAFÍA

- _____. Programa Nacional de Salud 2001-2006, México, 2001
- _____. *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006*.
- _____. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 1999.
- Sen, Amartya. *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivations*, Clarendon Press Oxford, Estados Unidos, 1984.
- Servitje, Lorenzo. *Igualdad o desigualdad*, Cuaderno SEDESOL, México, 2003.
- Székely, Pardo Miguel. *Lo que dicen los pobres*, cuaderno SEDESOL, México, 2003.
- _____. *Hacia una nueva generación de política social*, cuaderno SEDESOL, 2003, México.
- _____. *Es posible un México con menor pobreza y desigualdad*, SEDESOL, 2003, México.
- _____. *Lo que dicen los pobres*", cuadernos de desarrollo humano, Núm 13, 2003.
- _____. *Desmitificación y Nuevos Mitos sobre la Pobreza*, Porrúa, México, 2005.
- Solari, E. Aldo. *Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democracia. Estudios en Homenaje a Aldo E. Solari*, Siglo XXI, México, 2001.
- Supervielle, Marcos. *Indicadores del Desarrollo Mínimo e Bienestar y su Relación con la Distribución del Ingreso*, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 2002.
- Raczynski, D. *La Crisis de los Viejos Modelos de Protección Social en América Latina: nuevas Alternativas para Enfrentar la Pobreza*, Paidós, Argentina, 1999.
- Rawlings B., Laura (y otro). *Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo*, cuaderno SEDESOL, México, 2003.
- Ribeiro y López. *Tópicos Selectos en Política de Bienestar Social*, Gernika, México, 2006.
- Unicef. *El Estado Mundial de la Infancia*, 2005.
- Valverde, Viesca Karla. *Ideas y Procesos históricos sobre el desarrollo social en México: La Ley del Desarrollo Social y el Cambio Institucional*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 2008.
- Villarreal, René. *Liberalismo Social y Reforma del Estado*, FCE-NAFINSA, 1993.
- Walter, Melissa. *Cómo Escribir Trabajos de Investigación*, Gedisa, Madrid, 2003.

BIBLIOGRAFÍA

Ward, Peter. Política de Bienestar Social en México 1970-1989, Nueva Imagen, México, 1992.

Warman, Arturo. La Política Social en México 1989-1994, México Fondo de Cultura Económica, México 2000.

Xelhuantzi López, María. *Porfirio. Una Memoria*, Universidad de Guadalajara, México, 2006.

Hemerografía

AntiguaTrujillo, Nedelia. La Profesión Globalizada. Revista Academia del Lince. Universidad del Valle de México. Febrero de 2004, Año 5 N° 12

_____ La Investigación en Ciencias Sociales. Revista Academia del Lince. Universidad del Valle de México. Noviembre de 2002, Año 4 N°11

_____Desafíos de la Educación al Fin del Milenio. Revista Academia del Lince. Universidad del Valle de México. Diciembre de 1999, Año 2 N° 5

_____ Desafíos de la Globalización y la Competitividad. Situación del Posgrado en México. Revista Academia del Lince. Universidad del Valle de México. Agosto de 1999. Año 1 N°. 4

_____ *La Salud de las Mujeres en Edad Reproductiva*, Coatlicue Boletina Bibliográfica e Informativa, CIDHAL, 1996.

_____ *Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*, Coatlicue, Boletina, CIDHAL, 1996.

_____ *Programa Nacional de la Mujer 1995-2000, Una Propuesta al Futuro de las Mujeres en México*, CIDHAL, 1996

_____ *Salud Enfermedad e Higiene Contagio a finales del siglo XIX*, Revista Mexicana del Seguro Social, No. 39, Primavera, 1996.

Atanasio, O., Meghir y A. Santiago. *Education Choices in México: Using a Structural Model and Randomized Experiment to Evaluate*, Progres, 2001.

Barquera, Rivera y Gasca García "Políticas y programas de alimentación y nutrición en México", Salud Pública México, No 43, 464-477 pp, 2001.

Benítez Zenteno, Raúl. *Hacia el Envejecimiento demográfico*, Revista Demos, Carta Demográfica sobre México, No. 14, 2001.

BIBLIOGRAFÍA

Boltvinik y Marín. *La Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales de la COPLAMAR. Génesis y Desarrollos Recientes*, Comercio Exterior, Vol. 53, Núm. 5, mayo de 2003.

Brodkin Evelyn. *Policy Design and Implementacion in Democratic Regimenes*, The University of Chicago, 2004.

Ciesas Progres. *Alivio a la Pobreza: Análisis del Programa de Educación, y Alimentación dentro de la política social. Memoria del Seminario: México col. Textos Urgentes*, 1998.

Cieslik, Thomas. *La Globalización cambios y retos en el siglo XXI*, Fundación Friedrich Naumann, México 2005

Clark Shelley. *Workshop on International Health: Demographic and Epidemiological Tools for Policy Professionals August 6-7, 2003*, The University of Chicago, 2004.

Cortes, Fernando. *Evolución y Características de la Pobreza en México en la última década del siglo XX*. Sedesol, México, 2002

_____. *Procesos sociales y desigualdad económica en México, Siglo XXI*, México, 2000.

_____. *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica*, Ciesas/Miguel Ángel, 2000.

_____. Fernando. *Marginación y Marginalidad*, Papeles de Población, No.31, CIEP/UAEM, 1993.

Cortés, Fernando y Rosa María Rubalcava. *Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento*, El Colegio de México, México, 1991.

Cortés, Fernando y Rosa María Rubalcava. *Escalas básicas de medida*, en Cortés F. etal., Metodología IV, SEP/ Universidad de Guadalajara/ Comecso, Guadalajara, 1990.

Cruz, Carlos y Nelly Aguilera. *Economía de la Salud y la Seguridad Social*, Universidad Iberoamericana, 2004.

De la Torre Rodolfo. *Reforma Económica, Distribución del Ingreso y Política Social en México*, Universidad Iberoamericana, 2004.

_____. *Indicadores de Desarrollo Regional con Información Limitada*, En Gabriel Martínez, ed. Pobreza y Política Social en México, Lecturas del Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

BIBLIOGRAFÍA

De la Madrid Hurtado, Miguel. *Nacionalismo Revolucionario. Siete Tesis Fundamentales de Campaña*, 1982.

Del Val Blanco, Enrique. Política Social y Combate a la Pobreza en México, Revista del Colegio de Economistas. Vol. I N° 4 Octubre-diciembre de 1997.

Díaz Barriga, Ángel e Inclán Espinosa, Catalina. *El docente en las reformas educativas: Sujeto o ejecutor de proyectos ajenos*, en Revista Iberoamericana de Educación, Número 25, Profesión Docente, Mayo abril, 2001.

García Junco, David. *Pobreza y Política Social*, Universidad Iberoamericana, 2004.

Hernández B, Peterson K, Sobol A, Rivera J, Sepúlveda J, Lezana MA. Sobrepeso en mujeres de 12 a 49 años y niños menores de cinco años en México. *Salud Publica México* 1996;38:178-188.

Hernández Franco, Daniel, Pérez, María de Jesús. *Gasto de los Hogares y Pobreza en México*, 2000.

_____. *Pobreza y Desigualdad: Definición de Conceptos, Formas de Medición y Políticas Públicas*, Universidad Iberoamericana, 2004.

Iyengar GV, Nair PP. Global outlook on nutrition and the environment: meeting the challenges of the next millennium. *Sci Total Environ* 2000; 249:331-346.

Izquierdo Muñoz, Carlos. *México, Estructura, dimensiones y crecimiento del sistema educativo nacional*, Universidad Iberoamericana, 2004.

Kuznets, Simon. *Economic Growth and Income Inequality*, in Simon Kuznets, *Economic Growth and Structure: selected essays*, W. W. Norton, Nueva York, 1965.

Lalonde J. Robert. *Program Evaluation Module*, Ibero-Harris School Executive Program. The University of Chicago, 2004.

Levy, Santiago. *La pobreza extrema en México: una propuesta de política*, en Estudios Económicos, El Colegio de México, vol. 6, no. 1, enero-junio 1991.

Lohman T, Roche A, Martorell R. *Anthropometric standarization reference manual*. Champlaign, IL: Human Kinetics, 1988.

López Farfán, Fabiola. "El esquema de desarrollo regional: una alternativa para una inserción efectiva de México en la globalización. Fundación Friedrich Naumann, México 2005

BIBLIOGRAFÍA

Lusting, Nora y Ann Mitchell. *Poverty in México: The Effects of Adjusting Survey Data for Under-Reporting*, en Estudios Económicos, vol. 10, num. 1, El Colegio de México, enero-junio 1995.

_____ ¿Cómo medir la pobreza en América Latina? En Política Social y Participación Ciudadana. Ideas para la Democracia. CEN-PRI 1994

Mankiw, Gregory. *Principios de Economía*, 3ª edición. Edit.: Mc Graw Hill. Capítulo 11 “Los Bienes Públicos y los Recursos Comunes”.

Mayer, Susan. *Social Policy: A comparative approach between Mexico and the United States*, The University of Chicago, 2004.

Men, Marco y Mejía Luis. *Instituciones políticas y la Instrumentación de la Política Social*, Universidad Iberoamericana, 2004.

Moreno B. *Obesidad, presente y futuro*. Madrid: Laboratorios Roche, 1997.

Ramírez Fuentes, Carlos. “Globalización y marco institucional: ¿Una combinación de éxito en México? Fundación Friedrich Naumann, México 2005

Rivera-Dommarco J, Shamah-Levy T, Villalpando-Hernández S, González-de Cossio T, Hernández-Prado B, Sepúlveda J. Encuesta Nacional de Nutrición 1999. Estado Nutricio en Niños y Mujeres en México. Cuernavaca, Morelos, México: Instituto Nacional de Salud Pública, 2001.

Rivera-Dommarco y Sepúlveda, Amor Conclusions from the Mexican National Nutrition

Rfin, Martin y Rabinovitz F., Francine. *La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción*, Universidad Iberoamericana, 2004.

Sáenz, Arturo. *Formación docente, educación para adultos y educación secundaria*, Universidad Iberoamericana México, 2004.

Salinas de Gortari, Carlos. *Discurso en Huamantla, Tlaxcala*, 7 de enero de 1988.

_____ *Discurso en Toluca, México*, 27 de julio de 1993.

Sandoval Priego y otros. “Estrategias familiares de vida y su relación con desnutrición en niños menores de dos años”, Salud Pública de México, No 44, 41-49 pp, 2002.

Sen, Amartya, *Individual Freedom as a Social Commitment*, en The New York Review, 1990.

_____ *Inequality Reexamined*, Harvard University Press, Cambridge, 1992.

BIBLIOGRAFÍA

_____. *Sobre conceptos y medidas de pobreza*, en Comercio Exterior, Bancomext, vol. 42, núm. 4, abril 1992.

_____. *Equality of What?*, en Choice, Welfare and Measurement Mass., Blackwell & MIT Press, 1982.

Tenorio Antiga, Xiuh Guillermo. *Diagnóstico general sobre la situación de los jóvenes en México*, Conciencia Política Agrupación Política Nacional, México, 2004.

Torres, David. *Educación, Desarrollo y políticas Públicas*, Universidad Iberoamericana, 1994.

_____. *Políticas actuales para el sector educativo en México*, Universidad Iberoamericana, México, 2004.

UNICEF. *The State of the World's Children 1998*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

Whitmore, Diane. *Educación, desarrollo y políticas públicas*, The University of Chicago, 2004.

Internet

<http://www.CONAPO.gob.mx/> 2006

http://www.conevyt.org.mx/cursos_capacita/internet/sesion3/tarea1_revistas.htm
2006

<http://biblio.colmex.mx/recelec/demo-l.htm> 2006

<http://www.institutomora.edu.mx/index.php?method=textos&idarea=90>
Silva Herzog Jesús. "modesto liberalismo de Rawls"
en <http://www.librepensamiento.tk> 2009

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/pobreza/parada.pdf> 2008