



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO
EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO
DEL MILENIO

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A

FERNANDO JAIR BARAJAS VANEGAS

DIRECTOR: MTRO. FAUSTO QUINTANA SOLÓRZANO



Ciudad Universitaria

México, 2010



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.

ÍNDICE

Introducción	1
Capítulo I. Teorías del Desarrollo y la pobreza	6
1.1 Teoría del Crecimiento y la Modernización	10
1.2 Enfoque de la Dependencia	15
1.3 Sistema Mundo	19
1.4 Teorías de la Globalización	21
1.5 ¿Qué es pobreza?	24
Capítulo II. Los organismos internacionales y los Objetivos de Desarrollo del Milenio ante el combate a la pobreza	30
2.1 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio	32
2.2 Organismos Internacionales Gubernamentales	33
2.3 Agencias Internacionales	45
2.4 Organizaciones No Gubernamentales (ONGs)	53
Capítulo III. El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en el combate a la pobreza en México	60
3.1 Situación de la pobreza en México	60
3.2 Características del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	68
3.3 Evaluación y crítica del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	72
Conclusiones	82
Bibliografía	87

Introducción

Actualmente, el tema de la pobreza ha sido objeto de estudio y preocupación por parte de los principales actores internacionales en su lucha constante por la búsqueda en la erradicación de este problema, que no solamente afecta a México, sino a gran parte de la población mundial. Los problemas de: salud, educación, alimentación, acceso a los servicios, carencia y falta de oportunidades de desarrollo en las sociedades, son algunos de los principales obstáculos a los que se afrontan los seres humanos en situación de pobreza. El hecho de tener acceso a las necesidades básicas, como la alimentación, el derecho al agua potable, los sistemas de salud y la educación, entre otros, eso no significa que una sociedad o que algunos sectores no vivan en condiciones de pobreza.

Un país puede ser pobre si presenta por ejemplo, un desempleo constante aún y cuando sus principales variables económicas no presenten problema alguno o aparentemente mantengan una economía sostenida, o en donde tal vez no exista un crecimiento considerable, aunque se mantenga la actividad económica. Una de las principales tareas de los gobiernos nacionales es precisamente la búsqueda de alternativas de desarrollo, de crecimiento y de estabilidad, pero sin descuidar los factores sociales y la ayuda a los sectores más vulnerables de la sociedad.

México se ha convertido hoy en día en un país que le ha hecho frente a los problemas nacionales como a las consecuencias de las implicaciones que vienen del exterior, como es el caso de la actual crisis financiera internacional que se originó en 2008. Sin embargo, debido a la debilidad interna de México, se ha observado que las implicaciones de los efectos negativos externos hacen de México un país más vulnerable todavía y dependiente del exterior. Aún queda camino por recorrer para atender los problemas fundamentales de la sociedad mexicana y de manera especial, el tema de la pobreza, que es el objeto de estudio de este trabajo de investigación.

Para erradicar la pobreza, las autoridades gubernamentales deben centrar su atención en el ámbito de sus competencias y conjuntar esfuerzos a nivel nacional e internacional para combatir y erradicar la pobreza en la que se encuentran más de la mitad de la población del país. Con una mejor distribución del ingreso enfocada a problemas prioritarios como la salud, la educación y la alimentación, México podrá

responder a estos retos y tendrá una mayor participación a nivel internacional, que le permita tomar decisiones más firmes las cuales impacten positivamente en el desarrollo y el crecimiento de México, pero de manera especial, el impacto debe verse en los sectores más desprotegidos de la sociedad.

Si bien existen una serie de factores que contribuyen al deterioro del nivel de vida de las sociedades y al aumento de la pobreza, uno de los factores en el caso de México que ha contribuido a la evolución de la pobreza, ha sido el comportamiento macroeconómico.

Desde la primera mitad de los años setenta, México perdió la estabilidad que le caracterizaba y enfrentó crisis económicas recurrentes en los años de 1976, 1982, 1986 y 1994. En parte importante las crisis se explican por malas decisiones de política económica y la debilidad interna del país.

No obstante, también se explican por la vulnerabilidad de México al comportamiento de variables externas, tales como los precios internacionales del petróleo, la tasa de interés externa, los flujos de capital y el tipo de cambio.

Por lo anterior, la pobreza deber ser entendida como un problema global y no solamente debe concebirse como un problema local o de algunos países, ya que aún existiendo un alto grado de crecimiento económico, en muchos países se ha dejado al margen el desarrollo económico, entendiéndolo este, como aquél que beneficia a las sociedades en su conjunto y promueve el desarrollo humano y competitivo y abarca sectores importantes de una sociedad, y no solamente se entienda como ese crecimiento económico que se basa en las cifras, la macroeconomía y los principales indicadores económicos.

Para lograr la consecución de dichos objetivos y metas se requiere de una reforma del Estado en donde se den cambios de fondo, de estructura y no solamente de imagen en la organización y el funcionamiento de los órganos del poder y en la relación de éstos con la sociedad.

Con relación al problema de la pobreza en México, es necesario que las autoridades gubernamentales mediten más acerca de cómo pudiera llevarse a cabo una mejor distribución del ingreso en México, sobre todo en sectores tan importantes como la salud, la seguridad social, la seguridad pública, el combate al crimen organizado y la educación.

Actualmente, entre los países persiste la dificultad para asimilar la globalización y sus efectos, que si bien ha generado beneficios en el ámbito económico y comercial, también ha propiciado que la pobreza se haya extendido y, más aún, que ésta se haya mantenido en los países subdesarrollados, los cuales se encuentran todavía distantes de obtener el bienestar que la globalización traería consigo.

Derivado de todo lo anterior, el presente trabajo de investigación centrará su atención en tres capítulos que intentarán analizar el tema de la pobreza desde varias perspectivas. En el primer capítulo, se pretende introducir al lector en el origen de las teorías del desarrollo, las cuales trataron de explicar el proceso del nuevo orden internacional posterior a las guerras mundiales. En donde si bien en ese periodo la preocupación fundamental no fue la pobreza, si lo fue la búsqueda de una solución a los problemas del crecimiento económico y la reactivación de la economía mundial devastada por las guerras. Se analizará también el tema de la pobreza en general, así como algunas de sus concepciones más simples, para poder entender que si bien el concepto de pobreza es limitado y se reduce meramente a la actividad económica, los factores sociales, de desarrollo, culturales, de igualdad y de equidad, son factores importantes que no deben menospreciarse cuando se habla de la pobreza y menos aún cuando gran parte de la sociedad mundial se encuentra inmersa en ella.

En el segundo capítulo, se analizará el tema de la pobreza a partir de las acciones de algunos organismos internacionales que se han dado a la tarea de conjuntar esfuerzos entre sus países miembros para la lucha y erradicación de la pobreza mundial y en donde mediante la instrumentación de políticas y acciones a seguir, como la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los gobiernos nacionales se comprometieron desde septiembre de 2000 a unir esfuerzos en las Naciones Unidas y trabajar conjuntamente, para la construcción de un mundo más seguro, más próspero y más equitativo, para lograr alcanzar estas metas en el año 2015.

Se expondrá de manera general la relación de cooperación entre México y algunos de esos organismos internacionales, así como de algunos otros actores como agencias internacionales y organizaciones no gubernamentales, que han contribuido a la reducción de la pobreza en el mundo y como es que algunas de las acciones y políticas instrumentadas de estos actores, han incidido en México para coadyuvar a la

disminución de la pobreza y buscar alternativas para combatirla de la mejor manera posible. En el tercer capítulo se realizará un breve análisis sobre la situación de la pobreza en México, y se evaluará la instrumentación de algunas medidas llevadas a cabo por nuestro país para combatir esta problemática. En este sentido, se analizará el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, el cual ha sido uno de los programas sociales más completos para la reducción de la pobreza extrema, asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades en el país. Se hablará sobre algunas de las características principales de este Programa, así como de los avances que México ha obtenido con la instrumentación del mismo, y como es que el país ha avanzado en el combate a la pobreza.

Se hará una breve evaluación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, en donde se podrá observar que mediante la instrumentación de este Programa el gobierno mexicano ha logrado disminuir la pobreza en el país, demostrando de esta manera, los avances en la materia, así como la eficiencia y eficacia del Programa Oportunidades como uno de los principales instrumentos que han coadyuvado a la disminución de la pobreza en México y, en donde, el reconocimiento internacional a este Programa por parte de algunos organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo se ha visto reflejado en apoyo y ayudas económicas para darle continuidad a los procesos y objetivos planteados en el mismo, en la lucha constante de México por la disminución y erradicación de la pobreza que afecta a gran parte de los mexicanos.

No obstante, se señalará también que pese a la eficiencia del programa los esfuerzos aún son limitados en materia de combate a la pobreza, toda vez que para hacerle frente a esta problemática no solamente se necesita de programas sociales, sino de una acción conjunta de adecuación de las estructuras gubernamentales en donde la estructura institucional del país debe ser sólida y congruente con las necesidades reales de la sociedad mexicana.

Derivado de todo lo anterior, el objetivo del presente estudio es analizar si las Políticas Públicas en México han llevado a cabo el apego a los lineamientos de los organismos internacionales para combatir la pobreza en nuestro país y si se han realizado avances al respecto en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Finalmente, se observará que el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades ha sido eficiente para contribuir a reducir la pobreza en México. Ha habido avances con apego a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. No obstante, han sido limitados en algunos sectores como el de la educación y el sector salud, sectores importantes para el crecimiento y desarrollo del país.

Capítulo I. Teorías del Desarrollo y la pobreza

La pobreza es un tema que hoy en día ha venido a ser una de las principales preocupaciones a nivel mundial, por lo que ha pasado a ocupar un lugar y un espacio importante en la agenda internacional de los gobiernos. Por ello, dicho tema ha sido objeto de estudio de diversos actores a nivel mundial, como los organismos internacionales, los organismos financieros internacionales, las organizaciones no gubernamentales, los países desarrollados, los países subdesarrollados, los gobiernos y la sociedad civil, entre otros.

No obstante, si bien la pobreza ha sido un tema de interés mundial los esfuerzos realizados hasta ahora por los diferentes actores internacionales no han sido suficientes para enfrentar esta problemática y mucho menos para hacerle frente a las repercusiones e implicaciones que ha traído consigo la pobreza, especialmente, por los costos y el impacto económico que genera para las economías mundiales esta situación. Aún queda camino por recorrer en la lucha contra la pobreza y poder proveer de las necesidades básicas e indispensables a gran parte de la sociedad mundial quienes viven en la pobreza y el hambre.

Posterior a la segunda guerra mundial surge una fuerte preocupación por la reconstrucción de las economías europeas de Occidente devastadas por las guerras mundiales. Es en este momento, cuando Estados Unidos crea en 1947 el Plan Marshall para ayudar a la reconstrucción de Europa desgastada por las guerras y comenzar el proceso de reconstrucción y la reactivación del crecimiento económico de los países europeos, y al mismo tiempo, evitar la expansión del comunismo. Cabe señalar que en esos momentos el principal tema de interés era la reactivación de la economía, como eje rector para resolver los problemas y las consecuencias derivadas de las guerras.

En este sentido, con el surgimiento de las teorías del desarrollo se buscaba identificar las condiciones socioeconómicas y las estructuras económicas necesarias para encontrar un camino hacia el desarrollo humano y el crecimiento económico.

De manera que en este primer capítulo se hablará sobre el surgimiento de las teorías del desarrollo, las cuales se crearon con el objeto de explicar el nuevo orden internacional posterior a la segunda guerra mundial, pero especialmente, la finalidad era

la búsqueda del crecimiento económico, de manera particular, de las economías de los países de Europa de Occidente que habían quedado devastadas por las guerras mundiales. De igual forma se hablará sobre la pobreza en general y las diferentes concepciones de la misma.

Como se mencionó, después de la segunda guerra mundial surge la preocupación por definir el nuevo panorama internacional derivado del desgaste económico, político y social que dejaron las guerras mundiales en Europa de Occidente. A partir de este momento, surgen una serie de teorías cuya finalidad era tratar de explicar dichos acontecimientos y analizar de qué forma se podía reactivar la economía europea y acelerar el crecimiento económico. Es entonces, cuando surgen las teorías del desarrollo. Estas teorías buscaban identificar las condiciones socioeconómicas y las estructuras económicas necesarias para encontrar un camino hacia el desarrollo humano y el crecimiento económico.

Uno de los principales teóricos que abordó el tema sobre las teorías del desarrollo fue P. W. Preston, quien señala que la teorización social es muy amplia y abarca una gran cantidad de actividades, las cuales tienen como común denominador tratar de comprender el mundo social. De manera que dentro de las ciencias sociales existe una gran variedad de formas para entender e interpretar el mundo social.¹ La teoría social ha servido para asegurar el desarrollo de los países del Tercer Mundo.

Posterior a la segunda guerra mundial surgieron una serie de enfoques diversos para entender el problema del desarrollo. Los enfoques teóricos sociales disponibles han encontrado una expresión práctica en la labor de una variedad de organismos de intervención y reforma sociales. Estos enfoques pueden agruparse en argumentos para la acción del Estado con el objeto de asegurar el orden; argumentos que consideran el orden espontáneo del mercado; y argumentos para la organización política en la consecución del orden y el desarrollo.

En lo que se refiere a la acción del Estado para asegurar el orden, se plantea la visión de los organismos dedicados a planificar con objeto de alcanzar el desarrollo de una verdadera independencia del Estado. Este objetivo ha sido buscado por organismos internacionales, relacionados con las Naciones Unidas, por los gobiernos de las nuevas

¹ P. W. Preston, *Una Introducción a la Teoría del Desarrollo*, Siglo XXI editores, México, 1999, p. 22.

naciones y por enlaces multilaterales con las potencias coloniales en retirada. Este método influyó durante las primeras fases de la descolonización. Sobre los argumentos que consideran el orden espontáneo del mercado, estos se relacionan con el orden y el desarrollo producidos por los sistemas del libre mercado.

En este contexto, el objetivo de los proponentes del libre mercado, era optimizar los beneficios económicos, sociales políticos y culturales para las sociedades interesadas. Por lo que los actores internacionales de dicho enfoque han sido las instituciones financieras internacionales que surgieron después de la segunda guerra mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Este enfoque ha sido criticado, ya que en los países del Tercer Mundo los pobres se han vuelto cada vez más pobres, y los beneficios que se pudieran obtener para sus sociedades han sido limitados. Sin embargo, este método continúa respaldado intelectualmente y cuenta todavía con una fuerte base institucional a nivel mundial.

En cuanto a los argumentos para la organización política en la consecución del orden y el desarrollo, el conjunto de ideas bajo esta perspectiva tiene relación con el poder de la comunidad política con la finalidad de alcanzar metas racionales de orden y de desarrollo. En este contexto, se concede un papel importante al ámbito público, en donde se considera que mediante el diálogo racional se pueden alcanzar los objetivos deseados. Este enfoque está orientado a alcanzar una democracia formal y considerable.

Tiene un vehículo institucional bajo la esfera de las organizaciones no gubernamentales (ONGs), las instituciones de beneficencia y los movimientos sociales disidentes. Este enfoque, ha sido criticado, toda vez que se asocia a una tendencia de producir conflictos con grupos poderosos en las periferias y centros metropolitanos, lo que frecuentemente lo único que se logra es agravar y deteriorar más la situación de los pobres. No obstante, esta visión aún es respaldada por un considerable apoyo intelectual y más aún todavía logra una gran variedad de vehículos institucionales.

Por lo que le corresponde al Tercer Mundo, las teorías del desarrollo dominantes en el Primer Mundo después de la segunda guerra mundial han tendido solamente a conceder las demandas de la teoría neoclásica y a mantener la prioridad de las soluciones de mercado a los problemas de las políticas del desarrollo. Durante gran parte de este periodo la preferencia por los mercados fue mejorada por una intensa apreciación

de las debilidades generales político económicas, sociales institucionales y culturales de los países del Tercer Mundo. Más aún, la ideología de los partidarios del libre mercado ha dominado por encima de las acciones y políticas de las principales instituciones de desarrollo capitalista desde comienzos de la década de los ochenta. Las instituciones financieras internacionales han presionado para la liberalización económica y sus propuestas han profundizado la brecha y marginado a los más pobres, y por ende, al Tercer Mundo.²

Si bien existieron teóricos importantes durante los siglos XVII, XVIII y XIX que trataron de explicar el mundo social y encontrar una alternativa para la explicación racional de los procesos económicos, Adam Smith fue uno de los teóricos principales de la época quien trató de explicar y detallar el mundo social a partir de la evolución gradual del sistema económico de la sociedad. Asimismo, Smith inspiró a la ciencia social del siglo XIX, la economía política, la cual fue considerada por los teóricos como el medio principal para comprender la dinámica del cambio complejo. No obstante, hacia finales del siglo XIX la economía política tomó menos relevancia, toda vez que la burguesía capitalista industrial bien establecida receló de sus posiciones críticas y progresistas. Dicho enfoque cedió el paso a la difusión de las disciplinas de las ciencias sociales. A partir del siglo XX la economía se convirtió en una ciencia social principal presentándose en varias formas técnicas (neoclásica, institucional y keynesiana).³

Finalmente, conforme se restableció el sistema global a partir de la segunda guerra mundial, la búsqueda por una independencia nacional real ha sido reafirmada por los actores internacionales involucrados en el campo del desarrollo, y ha venido a cambiar la teorización del desarrollo y las acciones y políticas de algunos importantes actores internacionales, como el FMI, el Banco Mundial y las Naciones Unidas; los regímenes-estados en el Tercer Mundo (con sus vinculaciones y programas particulares); y los regímenes-estados en el Primer Mundo (con sus programas de ayuda oficial para el desarrollo). De igual forma, ha moldeado las ideas de los organismos de beneficencia y las ONGs.

² *Ibidem*, p. 89.

³ *Ibidem*, p. 90.

1.1 Teoría del Crecimiento y la Modernización

Después de la segunda guerra mundial se derivaron una serie de factores que propiciaron en un primer momento la elaboración de una teoría del crecimiento económico aplicable al Tercer Mundo. Entre los factores que originaron esta teoría se encontraban el interés de Estados Unidos por ordenar el mundo de la posguerra y su proyecto político de avanzar hacia una posición de dominio en el siglo XX; la influencia del economista John Maynard Keynes; los intereses de las empresas capitalistas por conservar el acceso a los países del Tercer Mundo; el Plan Marshall y la reconstrucción de Europa Occidental; y las demandas del desarrollismo nacionalista, que formaba parte de la ideología de las nuevas naciones en vías de desarrollo.

En lo que respecta a la teorización económica que siguió al periodo de la segunda guerra mundial destacan tres elementos que marcaron la prosperidad de dicho periodo.

El primero de ellos se refiere a la experiencia interbélica de la Gran Depresión, suceso que no hubiera ocurrido de acuerdo con la economía neoclásica ortodoxa, quienes manifestaban que si el mercado se dejaba librado a sus propios mecanismos en el largo plazo todo funcionaría bien. Un segundo punto, fue el impacto que el éxito manifiesto de la economía planeada de la URSS provocó en las esferas intelectuales y políticas. En el periodo interbélico la URSS se implicó en una serie de proyectos de desarrollo económico en gran escala, cuyo éxito representó un contraste marcado con los fracasos del liberalismo económico de Occidente. Finalmente, un tercer elemento fue la revisión del argumento económico y técnico efectuado por Keynes.⁴

Dentro del pensamiento norteamericano destacaban dos elementos importantes las finanzas y el comercio. El debate sobre las finanzas se derivó en 1942 de una presentación preparada por Keynes mediante la cual contemplaba el crecimiento del comercio mundial con un fondo internacional para ablandar los déficit presupuestarios y canalizar el dinero de las inversiones hacia proyectos de desarrollo. Mientras que el debate siguiente se dio en torno al control de las instituciones propuestas y las reglas para su funcionamiento. Este debate se extendió hasta la conferencia de Bretton Woods

⁴ *Ibidem*, pp. 187-188.

de julio de 1944. Con la conferencia de Bretton Woods se creó el FMI y el Banco Mundial. Posteriormente, con la finalidad de regular el comercio internacional surgió el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

De esta forma dichas instituciones sirvieron como los principales medios para ordenar el desarrollo económico, social y político del Primer Mundo en el periodo de la posguerra, y sirvieron de igual forma, como el punto de partida para el trabajo referente al desarrollo de los países del Tercer Mundo. Aunado a la creación de estas instituciones para ordenar el desarrollo económico de los países del Primer Mundo, en 1947 surge el Plan Marshall instrumentado por Estados Unidos para ayudar a la reconstrucción de Europa devastada por las guerras mundiales. Este Plan proporcionaría a Europa una significativa fuente de crédito que le permitiría llevar a cabo el proceso de reconstrucción. No obstante, la justificación del programa en Estados Unidos se concentró en el temor a la expansión del comunismo.⁵ Conforme el papel de Estados Unidos dentro del sistema global de la posguerra se fue incrementando, la teoría del crecimiento fue remplazada por las formulaciones de la teoría de la modernización. Los orígenes de la teoría de la modernización se pueden encontrar en el interés político de Estados Unidos a finales de los años cincuenta y comienzos de los sesenta. En el marco de este contexto, se observa la fuerte presencia de Reino Unido a nivel global seguida de otros países como Estados Unidos, Alemania y Japón, en donde la visión de estas naciones fue la lucha por la competencia comercial y el crecimiento económico, así como avanzar en el proceso de desarrollo, mientras que el desarrollo y el crecimiento en el resto de Europa Occidental se veía sin avance derivado de los conflictos europeos que dejaron las guerras.

Por su parte, Estados Unidos comenzaba a consolidarse como el país hegemónico a nivel internacional convirtiéndose en el principal foco de atención de la economía mundial. Con la eliminación de los bloques económicos coloniales en París, Amsterdam y Londres, Estados Unidos se perfilaba como el eje rector del Occidente.

No obstante, después de la segunda guerra mundial el poder de Europa comenzó a declinarse dando lugar a la supremacía estadounidense al tiempo que la URSS surge

⁵ *Ibidem*, pp. 191-192. Para más información acerca del Plan Marshall véase R. Tamames, *Estructura Económica Internacional*, Alianza Editorial, Madrid, 1991.

también en el sistema internacional conformando así, la idea de la bipolaridad. Derivado de lo anterior, Estados Unidos se perfila entonces en el nuevo orden mundial como la principal potencia económica, que en conjunto con las instituciones financieras internacionales de Bretton Woods —el FMI y el Banco Mundial— acuñan a la economía internacional el sello del libre comercio y pugnan por la contención del comunismo.

Uno de los autores de la teoría de la modernización es Walt Rostow, quien representó el auge de las teorías de la modernización.⁶ Rostow establece cinco etapas del crecimiento económico. La primera de ellas, es la sociedad tradicional, a la cual caracterizó como “una sociedad cuya estructura se ha desarrollado dentro de funciones de producción limitadas, basada en la ciencia anterior a Newton y en la tecnología, y en actitudes hacia el mundo físico también anteriores a Newton”.⁷ No obstante, esto no muestra que la sociedad tradicional fuese totalmente estática, toda vez que las mejoras en la agricultura pudieron elevar los niveles de vida. Pero desafortunadamente, la falta de ciencia y tecnología modernas constituyeron una limitante considerable para dicha sociedad.

La segunda etapa debe establecer las condiciones previas para el despegue hacia el crecimiento autosostenido. Esta etapa es ejemplificada por Europa Occidental a finales del siglo XVII y principios del siglo XVIII, en el momento en que la sociedad medieval se desintegra, la ciencia moderna crece y se desarrolla el comercio. Es en este periodo en donde las posibilidades de producción abierta ofrecidas por la ciencia moderna son aceptadas por la sociedad, lo que conlleva a comenzar el proceso de rehacer la sociedad tradicional. En contraste con las sociedades tradicionales del Tercer Mundo, las cuales fueron desalojadas por invasión de las potencias exteriores, en el siglo XVII el nacionalismo reactivo de Inglaterra fue resultado de las guerras contra españoles, holandeses y franceses. No obstante, cuando el dinamismo económico y social se puso en marcha se expandió rápidamente a otros países europeos.

En la tercera etapa del despegue el crecimiento económico se normaliza. Rostow señala que el despegue “es el intervalo en el que finalmente se superan los viejos

⁶ *Ibidem*, p. 212.

⁷ W.W. Rostow, *Las etapas del crecimiento económico: Un manifiesto no comunista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1961, p. 16.

bloques y resistencias al crecimiento constante”.⁸ De igual forma señala que “las fuerzas que contribuyen al crecimiento económico que producen brotes e inclusiones limitadas, de actividad moderna, se expanden y llegan a dominar a la sociedad”.⁹ De este modo, un grupo particular debe aprovechar las oportunidades ofrecidas por sus recursos dentro de la economía en expansión. La tasa de inversión de capital característica aumenta de 5% a 10% del ingreso nacional, y se establece con rapidez una serie de sectores de la industria. En este sentido, Rostow explica que en el lapso de aproximadamente una o dos décadas, la estructura básica de la economía y la estructura social y política de la sociedad se transforman de tal manera que una tasa constante de crecimiento puede ser sostenida.¹⁰

En lo que se refiere a la cuarta etapa del impulso hacia la madurez, se percibe un periodo de progreso significativo, lo que lleva a que entre un 10% y 20% del ingreso nacional sea invertido en nueva capacidad de producción. Derivado de esto, las industrias comienzan a avanzar firmemente, maduran y se estabilizan y de igual forma nacen nuevas industrias. En este periodo se da un proceso de ajuste a los mecanismos sociales e institucionales, lo que genera que con el paso del tiempo se establezcan una economía y una sociedad maduras, las cuales se centraron en absorber las nuevas tecnologías generadas y producidas internamente.

Ahora, la economía del país encuentra su sitio dentro de la economía internacional, en donde los bienes que anteriormente se importaban, se producen ahora en el país; con ello se crean nuevas necesidades de importación y, con el objeto de equipararlas, se producen nuevas mercancías para la exportación. Derivado de las necesidades de la eficiente producción moderna la sociedad fija las condiciones que desea, equilibrando de alguna manera los valores e instituciones nuevos con los más antiguos o transformando éstos de tal suerte que mantengan el proceso de crecimiento y no que lo detengan o lo retarden. De acuerdo con Rostow unos sesenta años después de comenzar el impulso inicial (aproximadamente unos cuarenta años después del fin de esta etapa) se ha alcanzado lo que se puede denominar como madurez. En donde la economía, concentrada durante el impulso inicial en el marco de un complejo industrial

⁸ *Ibidem*, p. 20.

⁹ *Idem*.

¹⁰ *Ibidem*, p. 21.

y tecnológico relativamente limitado, amplía su margen de acción hacia procedimientos más complicados; por ejemplo, un cambio de enfoque de la industria del carbón, del hierro y de la ingeniería pesada de la fase ferroviaria a las industrias de herramientas, productos químicos y equipo eléctrico.¹¹

Rostow señala que en su aspecto formal la madurez se puede definir como “la etapa en la cual la economía demuestra su capacidad para desplazar las primeras industrias que propiciaron su impulso inicial, y absorber y aplicar, efectivamente, sobre un amplio conjunto de sus recursos —o en su totalidad—los frutos más adelantados de la tecnología considerada en ese momento, como moderna”.¹² Fue en esta etapa en donde la economía manifestó su fuerte habilidad técnica y de empresa para producir todo aquello que necesitaba, aunque tampoco podía producir todo lo que se fabricaba en el mercado mundial.

En lo relacionado con la quinta etapa, es lo que Rostow denomina el gran consumo en masa, en la cual, a su debido tiempo, los sectores principales se mueven hacia los bienes y servicios duraderos de consumo. Señala que a medida que las sociedades fueron alcanzando la madurez en el Siglo XX, se presentaron dos cuestiones importantes.

Por una parte, el ingreso real per cápita se incrementó a tal grado que un considerable número de personas alcanzaron un nivel superior de consumo que sobrepasó a los productos básicos; habitación, vestido y sustento, y por la otra, cambió de tal forma la estructura de las fuerzas del trabajo que incrementó la proporción de la población humana en relación con la población total y más adelante cambió también la proporción de la población empleada en oficinas o en labores fabriles calificadas.¹³ En esta etapa las sociedades occidentales mediante el proceso político asignaron considerables recursos para el bienestar y la seguridad social. Finalmente, es en esta etapa cuando los recursos tienden a dirigirse cada vez más hacia la producción de bienes duraderos de consumo y a la difusión de servicios en gran escala, lo que trae consigo, el cambio de una sociedad tradicional a una sociedad moderna.

¹¹ *Ibidem*, p. 22.

¹² *Idem*.

¹³ *Ibidem*, p. 23.

1.2 Enfoque de la Dependencia

En los años anteriores a la depresión de 1930, las economías de América Latina se enfocaron a la exportación de productos primarios hacia el mercado europeo y el mercado de Estados Unidos. Sin embargo, la respuesta de los gobiernos a la luxación de la depresión y a los años de guerra subsecuentes trajo como consecuencia alentar la industrialización por sustitución de las importaciones. Posterior al término de la segunda guerra mundial dicha situación fue teorizada por Raúl Prebisch y los sociólogos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas.

Las teorías estándar de la especialización internacional y comercio que pugnaban por una división del trabajo internacional y complementaria fueron rechazadas. Fue entonces, que se formuló una economía estructuralista para moldear las economías locales, de manera que los gobiernos pudieran planear de manera eficaz el desarrollo a nivel nacional. La influencia de la economía estructuralista declinó a medida que el impulso para la industrialización falló en los primeros años del decenio de 1960, y los teóricos reiteraron sobre las consecuencias políticas más radicales del motivo estructuralista centro-periferia.

A medida que el estructuralismo era diseñado nuevamente, surgió, entonces, el enfoque de la dependencia. En base a este criterio de la dependencia la experiencia histórica de los países de Latinoamérica ha mostrado que la región ha ocupado una posición subordinada en la economía mundial.¹⁴ En el periodo de la depresión las economías de América latina fueron golpeadas significativamente, toda vez que la demanda de sus productos cayó, en línea con las caídas en la producción dentro de las economías industrializadas de los países del Primer Mundo. Conforme las exportaciones de productos primarios descendían, disminuía por ende, el ingreso que la región latinoamericana derivaba de ellos. En este sentido, la reacción de los gobiernos de América Latina que trataron de adaptarse a dichas circunstancias adversas, trajo como consecuencia instrumentar un programa de industrialización para la sustitución de importaciones por el que los bienes que habían sido comprados en el exterior ahora se

¹⁴ P.W. Preston, 1999, *op. cit.*, p. 217.

producían internamente. La segunda guerra mundial continuó este sistema y lo reforzó a medida que los mercados europeos, a los que América Latina se había orientado históricamente, fueron suprimidos por la actividad militar. Lo que ocasionara que una vez más se reforzara la presión para producir al interior lo que se había importado habitualmente. Después del fin del periodo bélico se dio un renacimiento generalizado del comercio internacional, y en el extenso periodo de la prosperidad de la posguerra las economías latinoamericanas comenzaron a crecer rápidamente.

Como se mencionó, Prebisch fue uno de los principales exponentes de la teoría de la dependencia, quien señalaba que el sistema global no era un mercado uniforme, con productores y proveedores que establecían libremente contratos mutuamente beneficiosos, sino que, se encontraba dividido en economías centrales poderosas y economías periféricas relativamente débiles.

Derivado de las teorías económicas ortodoxas de que la especialización internacional beneficiaba a todos los implicados, Prebisch para contraponerse a este argumento, instrumentó una idea del centro-periferia que no solamente se encontraba en los escritos marxistas, sino también en los escritos autóctonos antiimperialistas latinoamericanos que se elaboraron durante los decenios de los años treinta y cuarenta.

Prebisch sostenía que la teoría ortodoxa situaba a las economías de América Latina en una posición secundaria y obviamente ponía a la región en declive en cuanto a la exportación de productos primarios. Señalaba que el lento avance de las economías de la región no se podía explicar por las deficiencias en las economías nacionales, sino que debía ser explicado en razón de las circunstancias estructurales debilitantes de las economías latinoamericanas al interior del sistema global. De acuerdo con su modelo, Prebisch sostenía que para crear condiciones de desarrollo dentro de un país era necesario controlar la tasa de cambio monetario, poniendo mayor énfasis en políticas fiscales que en políticas monetarias; promover un papel gubernamental más eficiente en términos de desarrollo nacional; crear una plataforma de inversiones, dando prioridad al capital nacional; permitir la entrada de capitales externos siguiendo prioridades ya establecidas en planes de desarrollo nacionales; promover una demanda interna más efectiva en términos de mercados internos como base para consolidar el esfuerzo de industrialización en Latinoamérica en particular y en naciones en desarrollo en general;

generar una mayor demanda interna incrementando los sueldos y salarios de los trabajadores; desarrollar un sistema de seguro social más eficiente por parte del gobierno, especialmente para sectores pobres a fin de generar condiciones para que estos sectores puedan llegar a ser más competitivos; y desarrollar estrategias nacionales que sean coherentes con el modelo de sustitución de importaciones, protegiendo la producción nacional al imponer cuotas y tarifas a los mercados externos.¹⁵

Por otra parte, los teóricos de la dependencia destacaron la importancia de considerar la experiencia histórica de los países periféricos como las fases de su involucramiento con sistemas más incluyentes, la necesidad de establecer los nexos, económicos políticos y culturales de los centros y las periferias, por último, pugnan por la necesidad de una mayor participación por parte del Estado con objeto de buscar el desarrollo.

Los teóricos de la dependencia manifestaban que el contexto mediante el cual podía ser analizado de manera adecuada el desarrollo histórico de los países latinoamericanos era el sistema capitalista industrial global. Además de que algunas diferencias con respecto a la teoría de la modernización se dieron en el sentido de que el Estado pasó a jugar un papel importante convirtiéndose en el instrumento principal del nuevo proyecto político cultural del desarrollo autónomo. Los teorizadores de la dependencia sostenían que el comercio internacional no consistía en un intercambio entre pares, ya que algunos países eran económicamente más fuertes que otros (los del centro) y por ende podían negociar en términos que favorecieran el desvío de la plusvalía de los países débiles (la periferia) al centro. De forma que este análisis suponía que una solución para la desigualdad sería que los países de la periferia realizaran acciones con objeto de instrumentar mecanismos que equilibraran el intercambio en el mediano plazo.¹⁶

De acuerdo con Wallerstein la teoría de la dependencia criticaba también a los partidos comunistas de América Latina. Estos partidos habían apoyado una teoría de los estadios de desarrollo, según la cual los países de la región latinoamericana eran

¹⁵ Raúl Prebisch, *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*, (New York: United Nations, 1949).

¹⁶ Immanuel Wallerstein, *Análisis de Sistemas-Mundo: Una Introducción*, Siglo XXI editores, México, 2006, p. 26.

feudales o “semifeudales”, no habiéndose dado en ellos la “revolución burguesa” la cual debía ubicarse antes de la “revolución proletaria”. Derivado de esto, señalaban que los activistas latinoamericanos debían colaborar con la llamada burguesía progresista para realizar la revolución burguesa, con la finalidad de que el país avanzara hacia el socialismo.¹⁷

Los “dependentistas”, al igual que muchos inspirados por la Revolución Cubana, señalaron que la línea oficial del comunismo, no significaba más que una variante de la línea política de acción estadounidense. Es decir, llevar a cabo la construcción de Estados liberales burgueses y una clase media. Ante esto los “dependentistas” sostuvieron que los países de América Latina ya formaban parte del sistema capitalista, por lo que señalaron que era necesario llevar a cabo una revolución socialista.¹⁸

De acuerdo con Preston la afirmación central de la teoría de la dependencia fue que las circunstancias de los países subdesarrollados se encontraban moldeadas por las estructuras globales en las que se encontraban y de manera particular por el dominio de Occidente. Los países de la periferia suministraban productos primarios y manufacturas bajas en tecnología a los países del Primer Mundo a cambio de bienes de alta tecnología. Esta dependencia económica se dio después de una dependencia política y cultural, lo que trajo consigo lo que conocemos como el subdesarrollo, el cual se seguiría dando mientras estuvieran presentes las condiciones estructurales. En consecuencia, la solución a esta problemática se encontraba en debilitar al sistema global, con barreras comerciales, controles a las empresas multinacionales y la creación de zonas comerciales regionales, con objeto de que los gobiernos nacionalistas estuvieran en posibilidad de buscar metas de desarrollo nacional.¹⁹

Con base en todo lo anterior, podemos decir que con respecto al desarrollo en los países del Tercer Mundo, la teoría de la dependencia señala que el desarrollo de dichos países necesita tener un grado de subordinación al centro en contraste con el desarrollo de las naciones centrales cuyo desarrollo era independiente. Considera que los países periféricos experimentan su mayor desarrollo económico cuando sus enlaces con el centro se encuentran más débiles, por ejemplo, cuando se desarrolló el proceso de

¹⁷ *Ibidem*, p. 27.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ P.W. Preston, 1999, *op. cit.*, p. 236.

industrialización en América Latina durante la década de 1930, mientras que los países del centro se concentraron en resolver los problemas derivados de la Gran Depresión y las potencias de Occidente se encontraban inmersas en la guerra mundial. Sostiene que cuando los países de centro se recuperan de la crisis y se restablecen sus vínculos comerciales y financieros, incorporan de nuevo al sistema a los países periféricos, con lo que el crecimiento y la industrialización de estos últimos tiende a la subordinación.

Finalmente, un aspecto importante de los nuevos estudios de dependencia es que mientras la posición ortodoxa de la dependencia no acepta la autonomía relativa del Estado, los nuevos autores de esta escuela como Cardoso y Faletto (1979) señalan que el Estado debe jugar un papel importante en la toma de decisiones, así como en la implementación de acciones y políticas a seguir para buscar el desarrollo de los países y reducir de alguna forma la dependencia del exterior y de manera particular, la dependencia de los países del Primer Mundo.

1.3 Sistema Mundo

A principios de los años setenta surge la teoría de los sistemas mundiales como una nueva perspectiva sobre la realidad social, en donde los países del Tercer Mundo pretendían mejorar sus condiciones sociales, ya que estas condiciones se encontraban relacionadas con el hecho de que los sistemas financieros internacionales y de comercio tenían cada vez menos influencia. No obstante, estas circunstancias económicas mundiales llevaron a los teóricos del sistema mundo a un análisis más profundo de la economía capitalista, ya que se estaban gestando nuevas actividades que la teoría de la dependencia no podía explicar. Tal fue el caso por ejemplo, de algunos países de Asia, como Japón, Corea del Sur, Singapur, entre otros, los cuales continuaron manteniendo tasas altas de crecimiento económico. Se dieron crisis dentro de los Estados socialistas que los llevaron al estancamiento económico, pero también se dio la apertura gradual de éstos a los flujos de inversión capitalistas. Mientras que Estados Unidos vivió una crisis del capitalismo que incluyó la guerra de Vietnam, posteriormente, el abandono del patrón oro-dólar, alzas en los precios del petróleo, etc. Estos acontecimientos de alguna

manera crearon las condiciones para el surgimiento de la teoría del sistema mundo en donde Wallerstein fue considerado uno de los principales autores de esta teoría.

Wallerstein señalaba que los teóricos del sistema mundo comenzaron a mostrar escepticismo frente al ya inevitable acercamiento del progreso, ya que veían el progreso como posibilidad más que como una certeza.²⁰ Los teóricos del sistema mundo sostenían que existían condiciones mundiales que operaban de manera determinante en los países del Tercer Mundo, y consideraban que el estudio y análisis del Estado-nación ya no era suficiente para estudiar las condiciones del desarrollo y mucho menos de los países del Tercer Mundo. Señalaban que ahora se daría una relación más estrecha entre las ciencias sociales, de manera especial con la sociología y las disciplinas económicas y políticas.

Por su parte, Wallerstein sostenía que el análisis debía comenzar con los sistemas sociales considerados como totalidades, y no solamente con las naciones.

Señalaba que un sistema social se caracteriza por una división interna del trabajo, es decir, hay especialización e intercambio. Argumentaba que en la historia sólo existen tres clases de sistemas sociales identificables, las economías locales cerradas, imperios mundiales —en los que un núcleo extrae tributos de sus periferias— y, economías mundiales —en las que la economía-mundo es una sola división económica del trabajo, y, de esta forma, es un patrón de especialización e intercambio, con una diversidad de culturas dentro de ella y ninguna autoridad central—. Para Wallerstein el sistema mundo moderno es, en su mayor proporción capitalista, por lo que considera que estas nociones son equivalentes, de modo que el capitalismo es, entonces, un sistema de mercado mundial. Sostiene que el sistema mundial capitalista se encuentra dividido en capas de Estados, tales como centro, semiperiferia y periferia.

Señala que hay una transferencia de la riqueza mediante asimetrías del poder del Estado de la periferia al centro. Considera que el Estado es un actor principal en la manipulación del mercado mundial en beneficio de los comerciantes nacionales.

Menciona que la división centro/periferia se da de manera histórica mediante avances en la tecnología en Europa que requerían trabajo libre y que crearon Estados fuertes. Las zonas económicas periféricas tenían Estados débiles, los cuales se

²⁰ I. Wallerstein, 2006, *op. cit.*, p. 34.

encontraban abrumados por los Estados centrales. Wallerstein deja de lado las ideas marxistas de clase y la acumulación y la dinámica de la acumulación capitalista impulsada por la producción, a favor de un sistema de mercado mundial con grupos que manipulan para obtener ventajas.

Finalmente, la dinámica del sistema mundial capitalista pasa, entonces, de la producción y el conflicto de clases, dentro de la zona de importancia decisiva capitalista, a los flujos comerciales entre varias formas de gobierno dentro del sistema capitalista de un mercado mundial.²¹

1.4 Teorías de la Globalización

Las teorías de la globalización surgen del mecanismo global que presenta una mayor integración con énfasis particular en la esfera de las transacciones económicas. En este sentido, esta perspectiva es parecida al enfoque de los sistemas mundiales. Sin embargo, una de las características principales de las teorías de la globalización es que se centra en aspectos culturales y económicos, así como de comunicación a escala internacional.

Estas teorías señalan que los principales elementos modernos para interpretar los procesos de desarrollo son los vínculos culturales entre los países, además de los vínculos económicos, financieros y políticos. De forma que dentro de esta comunicación cultural, uno de los factores importantes es el crecimiento de la tecnología para interconectar a la sociedad mundial. En este sentido, las teorías de la globalización consideran que los sistemas de comunicación globales son cada vez más importantes.

De acuerdo con Preston el concepto de desarrollo global abarca una serie de enfoques relacionados que remarcan la interdependencia del sistema global, las preocupaciones de los países del Tercer Mundo y los intereses que tiene el Primer Mundo en ver una mejoría de la situación de los países subdesarrollados. En este sentido, Preston observa los argumentos generales sobre el desarrollo que subrayan la unidad del género humano realizados por las Naciones Unidas y otros organismos

²¹ P.W. Preston, 1999, *op. cit.*, pp. 263-264.

internacionales, observa también una preocupación por las cuestiones del medio ambiente y, una preocupación por la pobreza en los países del Tercer Mundo.²²

En el decenio de 1970 se mostró una especial preocupación por los intereses de todos aquellos que trabajaban dentro del sistema global, en donde el conjunto de todas estas preocupaciones recibió el nombre de keynesianismo internacional. Dentro de las organizaciones internacionales que han ubicado de manera particular este enfoque se encuentran las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de beneficencia y los grupos de presión.

De forma que los gobiernos de los países del Primer Mundo y las organizaciones financieras internacionales como el FMI y el Banco Mundial, han tenido que acoplarse a las presiones a favor de una reforma. De manera general la idea de la década de los años setenta fue la de la interdependencia global, en donde de acuerdo con Preston se presentaron dos preocupaciones, por un lado, el llamado a un nuevo orden económico internacional y, por el otro, la preocupación por la transferencia de recursos a los pobres para satisfacer las necesidades básicas en el desarrollo.²³

El nuevo orden económico internacional fue presentado a las Naciones Unidas a principios de los setenta como una serie de medidas o propuestas para reformar el sistema económico mundial. Toda vez que en el sentido hacia la idea de la interdependencia global, el nuevo orden pretendía cambiar la balanza del poder económico hacia el Tercer Mundo. Dentro de los que interesaban a los que propusieron el programa (los países del Tercer Mundo), incluían reformas al comercio; reformas monetarias; transferencias de recursos; alivio de la carga de la deuda; y transferencia de tecnología. Este programa buscaba mejorar la economía de los países pobres con objeto de integrarlos como socios iguales en el sistema global.

Un aspecto importante del programa del nuevo orden fue la transferencia de recursos de los países del Primer Mundo al Tercero, y a mitad de la década de los setenta, esta cuestión se reforzó. La idea de las necesidades básicas se derivó de un grupo latinoamericano, interesado en argumentar que un poco más de igualdad en el mundo significaría la reducción de la pobreza y la tarea del desarrollo sería mucho más

²² *Ibidem*, p. 281.

²³ *Ibidem*, pp. 282-284.

fácil de lograr. Este enfoque de las necesidades básicas fue bien recibido por los organismos internacionales, ya que pensaban que ayudaría a los más pobres, particularmente, a aquellos que tenían mayor necesidad.

Dentro de las primeras teorías que surgieron sobre el sistema global algunos teóricos presentaron enfoques del desarrollo futuro del sistema, en donde de acuerdo con Preston se pueden identificar dos generaciones. La primera es la generación de los futurólogos quienes intentaron planear el macrodesarrollo del sistema de forma que los gobiernos, en un nivel internacional, pudieran ordenar el futuro. La segunda generación son los teóricos de la interdependencia internacional, quienes consideraron a las esferas actualmente identificables de cooperación práctica posible entre los gobiernos con respecto a problemas comunes.

Los teóricos del futuro intentaron diseñar lineamientos que fueran posibles para el conjunto del sistema global. En este sentido, algunos de los métodos utilizados incluyeron la producción de modelos a gran escala, el intento por hacer una extrapolación de largo alcance de las macrotendencias, y la simulación especulativa y formal de escenarios alternativos de cambio a largo plazo.

Dentro de la primera generación el teórico Herman Kahn, fue uno de los futurólogos destacados de esta teoría, quien presentó amplios escenarios y predicciones sobre las tendencias globales futuras. La segunda generación se encuentra conformada por los proponentes del keynesianismo internacional, los cuales mantienen la posición de que así como Keynes exhortó a los gobiernos nacionales a estimular la demanda dentro de sus economías en tiempo de depresión para preservar el sistema, la comunidad internacional, tendría que reconocer la necesidad de un acuerdo internacional sobre un nuevo orden económico para evitar que los países del Tercer Mundo volvieran a sufrir una pobreza extrema que de alguna manera al pasar de nueva cuenta por esta situación, se verían afectadas las economías de los países del Primer Mundo.

Para Preston es importante destacar dos escenarios preocupantes para el keynesianismo internacional. Por un lado, el asunto de las reglas del juego el cual puede ser debatido en el contexto del programa del nuevo orden internacional y, por otro lado, lo relacionado con las reformas en la transferencia y utilización de los recursos. En el primer supuesto, los teóricos analizaron el asunto de la estimulación del crecimiento

económico en los países del Tercer Mundo y su mejor adhesión al sistema económico mundial. Mientras que en el segundo escenario, los teóricos examinaron la disposición de mejores condiciones fundamentales para la mayor parte de la sociedad del Tercer Mundo, que conformaba, la mayoría de la humanidad, con objeto de que en el largo plazo mejoraran sus condiciones de vida.

En general, en los años setenta se dio un largo periodo de recesión aunado a problemas inflacionarios en los países desarrollados y de recesión aunada a la acumulación de la deuda en los países subdesarrollados. Finalmente, la idea de alcanzar un nuevo orden internacional desapareció rápidamente, debido a que los países se enfrentaron a problemas de deuda y retroceso económico. Los problemas de la deuda continuaron en el decenio de la década de los ochenta convirtiéndose en un tema de preocupación fundamental.²⁴

1.5 ¿Qué es pobreza?

Para tratar de entender este concepto podemos remitirnos al Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española²⁵ en donde se expresa el significado del adjetivo pobre como “necesitado, menesteroso y falta de lo necesario para vivir, o que lo tiene con mucha escasez”. De igual forma, se define el sustantivo pobreza como “necesidad, estrechez, carencia de lo necesario para el sustento de la vida”. De acuerdo con Julio Boltvinik los términos de pobreza y pobre se encuentran asociados a un estado de necesidad, a carencia. Dicha carencia se relaciona con lo necesario para el sustento de la vida. De modo que, se puede inducir que el término pobreza en su uso diario lleva implícita la comparación entre la situación de una persona, familia o grupo humano y la concepción de quien escribe acerca de lo que es necesario para vivir.²⁶ Para Boltvinik cuando se habla de necesidad es referirse a la falta de las cosas que son necesarias para

²⁴ *Ibidem*, p. 289.

²⁵ Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española.

²⁶ Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI editores, México, 2001, p. 31.

la conservación de la vida, pero también a una situación a la cual es difícil sustraerse y a la acción infalible de las causas.

Destaca que lo necesario para sustentar la vida no es lo superfluo, ni tampoco lo contingente. Pero tampoco es aquello que voluntariamente se quiere o desea. De manera que se puede desear lo que se necesita o desear lo que no se necesita. Por lo que la necesidad puede referirse a aquello que es indispensable de alguna situación, mientras que la preferencia sería la predilección o elección de algo que puede ser o no necesario.²⁷ Algunos autores han intentado distinguir entre las necesidades y los conceptos cercanos a dicho término que frecuentemente son causa de confusión. Por ejemplo, Amartya Sen, analizando el concepto de nivel de vida distingue los conceptos de “capacidades”, “realizaciones” y “bienes y servicios”. Las realizaciones se refieren a las distintas condiciones de vida (las dimensiones del ser y el hacer) las cuales pueden ser o no alcanzadas, mientras que las capacidades se refieren a las habilidades que tenemos para alcanzar dichas condiciones de vida.²⁸

De aquí que los autores destacan que las necesidades humanas esenciales son pocas y se pueden clasificar, son iguales en todas las culturas y lo han sido durante toda la historia. No obstante, lo que se encuentra culturalmente determinado no son las necesidades sino los satisfactores de esas necesidades. Al tiempo que se considera que el concepto de pobreza tradicional es limitado, ya que es un concepto meramente económico.²⁹

Si bien habrá enfoques que consideran que el concepto de pobreza es fundamentalmente económico, se debe reconocer también que tiene impactos políticos y sociológicos. Históricamente la pobreza ha sido objeto de distintas valoraciones ideológicas que implicaban distintas respuestas sociales. Puede ser descrita o medida por convenciones internacionales, aunque pueden variar los parámetros para considerarla. Uno de los principales indicadores para medir la pobreza a nivel mundial es el Coeficiente de Gini, el cual es una medida de la desigualdad. Normalmente se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual. El Coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en

²⁷ *Idem.*

²⁸ *Ibidem*, p. 32. Véase también Amartya Sen, *The Standard of Living*, Cambridge University Press, Cambridge, Gran Bretaña, 1987.

²⁹ *Ibidem*, p. 33.

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 ninguno).

La categoría de pobreza tiene una larga tradición histórica en la mayoría de las culturas, en donde se presenta de diversas formas y su significado ha ido evolucionando con el paso del tiempo. Por esta razón de continua y variada presencia de la pobreza y considerando lo amplio y complejo del tema, resulta difícil deducir un concepto único de pobreza que tenga validez universal.

Toda vez que el concepto de pobreza es definido de acuerdo a las características, necesidades e intereses de los gobiernos nacionales. Es decir, hasta el momento no existe una receta universal para combatir la pobreza. Se podrá partir de parámetros susceptibles de medición en base al ingreso, siendo hasta ahora una de las formas más utilizadas para la medición de la pobreza y de las más veraces y exactas al momento de la obtención de resultados. No obstante, aún existen cuestionamientos sobre si esta es la mejor forma de medirla, cuando podrían existir otros parámetros buscando conceptos más atinados que recojan la realidad social que se encuentra detrás de la pobreza. Por ello, la percepción que se tiene de qué es pobreza depende en gran parte del contexto económico y social, así como de las características, intereses y objetivos en torno a los que se organizan los gobiernos nacionales. Pero cabe mencionar que aún dentro de esa gran variedad de contenidos existe un común denominador: la pobreza siempre hace referencia a determinadas carencias o privaciones que se considera que, cuando las padecen las personas ponen en riesgo la integridad de éstas. Las distintas formulaciones de la pobreza y los términos con que se le ha designado muestran lo difícil y complejo del concepto y el peso histórico que conlleva en sí mismo.

Hasta muy recientemente la humanidad consideraba la pobreza como un fenómeno que no tenía solución porque se carecía de los conocimientos y la tecnología necesarios para superarla. La pobreza era una condición impuesta a las personas, y el hecho de que las personas cayeran en esa condición o se librasen de ella venía determinado en la mayoría de los casos por el azar. A mediados del siglo XVIII comienza a formarse la percepción de que la pobreza puede vencerse. Los avances técnicos hicieron vislumbrar el progreso económico, es decir, la posibilidad de incrementar la cantidad de bienes y servicios a disposición de los seres humanos para

satisfacer sus necesidades. Los economistas clásicos entienden la pobreza como una categoría central del análisis económico.

A finales del siglo XIX, algunos teóricos sociales del Reino Unido abordaron el tema de la pobreza, pero no como objeto de estudio científico. Su análisis se centró a partir de la definición de un umbral de pobreza en base a establecer el ingreso mínimo necesario para la supervivencia de las personas, lo que marcó el posterior desarrollo de los estudios sobre pobreza.

El estudio de la pobreza se impulsó en las últimas décadas del siglo XX ante el “redescubrimiento” de los fenómenos de pobreza. La percepción de la pobreza ha tenido una evolución diferenciada cuando se ha tratado de analizarla para los países desarrollados que cuando se ha analizado para los países en desarrollo.

Aunque en ambos casos puede hablarse de una característica común, que es el resurgimiento, o el “redescubrimiento”, de los fenómenos de pobreza en los años 70 como el factor que ha impulsado su estudio en las últimas décadas. Después de la Segunda Guerra Mundial, la pobreza llegó a considerarse como una cuestión, si no resuelta, al menos no problemática. En los países desarrollados, la extensión y profundización del Estado del Bienestar hizo pensar en la práctica desaparición de la pobreza como fenómeno social de magnitud relevante, o, por lo menos, como una cuestión superada y cuya resolución final vendría con el transcurso del tiempo. Entre las décadas de los años 50 y los años 70, el fenómeno de la pobreza casi desapareció de la agenda de los científicos sociales, salvo algunas excepciones. Durante este periodo, la pobreza se convirtió en un objeto de técnicas de gestión social, hasta que con la aparición de huelgas y paros masivos y de larga duración, así como de los fenómenos de exclusión social, empieza a ser percibida como un proceso preocupante para el buen funcionamiento económico y social.

Para los países en desarrollo, el problema de la pobreza presentaba un panorama distinto. Si bien no se desconocía la existencia de graves carencias, el enfoque con que se intentó afrontar la pobreza fue a través de la promoción del desarrollo. La ideología de los países del Primer Mundo confiaba en las posibilidades que ofrecía la economía capitalista para seguir creciendo y en las interrelaciones positivas entre el crecimiento de las economías de los países industrializados y el desarrollo de los países menos

favorecidos. La pobreza era una realidad, pero no merecía una atención especial, ya que el desarrollo estaba por llegar.

A partir de la década de los años 90, las expectativas optimistas anunciadas por los organismos internacionales sobre la progresiva superación de la pobreza a nivel mundial no se han cumplido. A pesar de que el objetivo de la erradicación de la pobreza ha estado presente en los foros internacionales y se ha establecido como la prioridad en la estrategia de cooperación al desarrollo, los resultados, al parecer, no han ofrecido un escenario favorable para que los mismos mejoren si continúan las actuales tendencias.

El debate sobre la naturaleza de los procesos de pobreza es especialmente importante actualmente, toda vez que la percepción más amplia que se tiene del fenómeno es que no responde a circunstancias de índole coyuntural. Por el contrario, la evidencia es que, a pesar del buen comportamiento de los indicadores económicos y del progreso tecnológico, los procesos de pobreza muestran una fuerte resistencia a contraerse, o lo hacen con una lentitud casi imperceptible como para pensar en una desaparición real a mediano o largo plazos, y sobre todo, porque la pobreza está surgiendo con nuevas manifestaciones.

La pobreza en sí misma es un problema con una importante dimensión política, ya que los intereses de los diferentes grupos tienen una fuerte influencia en los modelos de distribución y en la existencia de la pobreza. Profundizar en los orígenes de la pobreza supone plantear cuestiones difíciles y conflictivas, lo que explica las reticencias y los rechazos que acompañan el proceso del conocimiento de la pobreza.

Por eso no es de extrañar que en el análisis de las causas de la pobreza las posiciones de partida hayan marcado decisivamente el concepto y el diagnóstico. Por un lado, se encuentran aquellas conceptualizaciones que parten de considerar a la pobreza como un fenómeno profundamente originado en la propia condición humana y en el funcionamiento de las sociedades. Desde esta perspectiva, la pobreza se percibe como una situación natural, en donde todavía no se ha encontrado un remedio adecuado para combatirla. Por el otro lado, se encuentra la posición de que la pobreza no deja de ser un fenómeno marcado por las circunstancias propias de nuestro tiempo, no tanto por entender que sea un problema nuevo que antes no existiera, sino porque su actual extensión y persistencia, sólo encuentran explicación en las reglas de funcionamiento del modelo económico que no se plantean la erradicación como objetivo.

Bajo este contexto de ambos planteamientos lo que realmente subyace es la cuestión central de cuál es la naturaleza de la pobreza, del papel que desempeña en la reproducción de las sociedades. La pobreza no es sin más una característica de la condición humana, ni su resurgir puede analizarse como un accidente histórico que se repite constantemente.

Toda propuesta que se haga sobre la pobreza debe contener al menos tres elementos si pretende erigirse en una referencia de acción política: a) un concepto de pobreza a partir del cual se pueda proceder a conocer su magnitud e investigar sus procesos de generación, expansión y reducción; b) una metodología de medición que permita delimitar y contabilizar la extensión de la realidad de la pobreza, la evolución a lo largo del tiempo y la comparabilidad entre los países; y c) los elementos clave para el diseño de estrategias políticas que tengan como finalidad la eliminación de la pobreza.

No se puede pensar en una política social que no tenga una mínima definición de quiénes son pobres o que no especifique en qué realidad social va a intervenir; ni puede plantearse una medición sin establecer con claridad qué se quiere medir; como tampoco tiene sentido proceder a la conceptualización de un fenómeno social si no hay ningún interés en conocer su dimensión y actuar sobre él.

Derivado de todo lo anterior se deduce que la pobreza es una situación o forma de vida que surge como producto de la imposibilidad de acceso y/o carencia de los recursos para satisfacer las necesidades básicas humanas que inciden en un deterioro del nivel y calidad de vida de los seres humanos, tales como la alimentación, la vivienda, la educación, la asistencia sanitaria, etc. También se pueden considerar la falta de medios para poder acceder a tales recursos, como el desempleo, la falta de ingresos, o un nivel bajo de los mismos. La pobreza puede ser el resultado de segregación social o marginación.

Finalmente, la pobreza es un conjunto de condicionantes que impiden el desarrollo de las personas a las que comúnmente denominamos pobres. La pobreza no es el cúmulo de los seres que la padecen, sino que es el entorno en donde un grupo de personas se desenvuelven y viven. La pobreza, es esencialmente el conjunto de barreras que hacen indigna la vida humana y en esencia, es consecuencia de una relación injusta entre grupos humanos.

Capítulo II. Los organismos internacionales y los Objetivos de Desarrollo del Milenio ante el combate a la pobreza

En el presente capítulo se abordará de manera general el papel que han jugado algunos organismos internacionales en el combate a la pobreza, así como las acciones y políticas instrumentadas por los mismos para hacerle frente a esta problemática. Se abordarán los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) instrumentados en septiembre de 2000 por las Naciones Unidas, mediante la “Declaración del Milenio”. Por último, de manera general se explicará la relación de cooperación entre México y algunos de esos organismos internacionales, así como de algunos otros actores como agencias internacionales y organizaciones no gubernamentales, que han contribuido a la reducción de la pobreza.

El combate a la pobreza se ha convertido en un importante tema de la agenda internacional. Ha sido motivo de estudio y preocupación de los diferentes actores a nivel mundial, tales como los gobiernos, los organismos internacionales, los organismos financieros internacionales, los foros multilaterales, las agencias internacionales, las organizaciones no gubernamentales, las sociedades de beneficencia, el sector privado, y la sociedad civil, entre otros. Como se mencionó a lo largo de este trabajo, después de la segunda guerra mundial las teorías del desarrollo trataron de explicar el nuevo orden internacional, pero principalmente con la política económica se comenzó a plantear una alternativa para coadyuvar a la reactivación de la economía mundial, especialmente, de Europa de Occidente desgastada por las guerras. Una de las preocupaciones fundamentales en esos momentos fue el crecimiento económico y el restablecimiento de la actividad comercial internacional. Si bien existen antecedentes sobre la preocupación de la pobreza, no fue el tema central de estudio para los gobiernos nacionales en esos momentos.

Para mediados de la década de 1980 derivado de las cargas de la deuda externa, el creciente costo social de la crisis y la preocupación de incluir a los países pobres en el proceso de reactivación económica mundial y el impacto negativo que estaba dejando para las economías desarrolladas dicha situación, algunos gobiernos de América Latina y los organismos internacionales comenzaron a preocuparse por el problema de la pobreza. No obstante, continuó la inminente preocupación por encontrar una solución para revertir los efectos del costo social de la crisis.

En la década de los noventa en el marco de las Naciones Unidas se llevó a cabo la Cumbre Mundial sobre la Pobreza y el Desarrollo Social en 1995 en Copenhague, en donde el tema de la pobreza fue considerado como el centro de interés internacional. A partir de ello otras instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial comenzaron a unificar esfuerzos para coadyuvar al alivio de la pobreza en el mundo, mediante la presión hacia los países del Tercer Mundo para que realizaran esfuerzos e instrumentaran acciones y programas para reducir la pobreza. Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) comenzó a impulsar el Desarrollo Humano, mediante el cual se pretendía impulsar el desarrollo de las personas, la igualdad de género y de oportunidades, así como la búsqueda de la competitividad en los campos de la educación y el desarrollo profesional de las sociedades. En este sentido, la tarea del PNUD ha sido de gran interés internacional, toda vez que ha estimulado la discusión sobre la necesidad del desarrollo, al tiempo que ha servido de contrapeso a las acciones y discusiones del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que si bien han mostrado también su interés por el tema de la pobreza, al parecer han continuado evaluando y analizando el desarrollo de los países a partir del desempeño de las variables económicas.³⁰

No obstante, hoy en día pese a los esfuerzos realizados por los organismos internacionales para erradicar la pobreza mundial, sus acciones se han visto limitadas para hacerle frente a esta problemática, toda vez que las estructuras internas de los países pobres no han avanzado en la instrumentación de políticas, programas y acciones para combatir y disminuir la pobreza en sus sociedades. Aunado a ello, la falta de consenso al interior de los organismos internacionales se ha visto minada por los intereses particulares de países desarrollados.

Finalmente, derivado del impacto negativo de la actual crisis financiera internacional hace que se deje todavía más de lado la importancia y resolución de la pobreza a nivel mundial, toda vez que se plantea la inherente necesidad de salvaguardar los intereses financieros y capitalistas de los grandes banqueros y empresarios, marginando al resto de la sociedad internacional y particularmente, a los sectores más vulnerables.

³⁰ Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México, Siglo XXI editores*, México, 2001, p. 11.

2.1 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

En septiembre de 2000 las Naciones Unidas aprobaron la “Declaración del Milenio”, mediante la cual los países miembros se comprometieron a trabajar conjuntamente, para construir un mundo más seguro, más próspero y más equitativo. Esta Declaración consta de ocho objetivos fundamentales que deben ser alcanzados por los países miembros en el año 2015, conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Véase el Cuadro 1.³¹

Cuadro 1
Objetivos de Desarrollo del Milenio

<p>1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre. Reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos son menores a un dólar diario; alcanzar el pleno empleo productivo y trabajo decente para todos, incluyendo a las mujeres y las y los jóvenes; reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen de hambre.</p> <p>2. Lograr la enseñanza primaria universal. Asegurar que todos los niños y niñas completen un ciclo completo de enseñanza primaria.</p> <p>3. Promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer. Eliminar la disparidad de género en la educación primaria y secundaria, preferentemente para el 2005, y en todos los niveles educativos a más tardar para el año 2015.</p> <p>4. Reducir la mortalidad infantil. Reducir en dos terceras partes la mortalidad de niños y niñas menores de 5 años.</p> <p>5. Mejorar la salud materna. Reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes; lograr el acceso universal a la salud reproductiva.</p> <p>6. Combatir el VIH y SIDA, el paludismo y otras enfermedades. Detener y revertir el avance del VIH y SIDA; lograr para el 2010 el acceso universal al tratamiento para todos aquellos que lo necesiten; detener y revertir la incidencia de paludismo y otras enfermedades.</p> <p>7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. Integrar principios de desarrollo sostenible en las políticas y programas de cada país, revertir la pérdida de recursos ambientales; reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando en el 2010 una reducción significativa en la tasa de pérdida; reducir en un 50% el número de personas que carecen de acceso a agua potable y saneamiento; mejorar la calidad de vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios de tugurios para el 2020.</p> <p>8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Desarrollar un sistema comercial y financiero multilateral abierto, equitativo, basado en normas, previsible y no discriminatorio; atender las necesidades especiales de los países menos desarrollados, países sin salida al mar, y pequeños estados insulares en desarrollo; enfrentar de manera general la deuda de países en desarrollo; en cooperación con la industria farmacéutica, asegurar el acceso a medicamentos esenciales asequibles en los países en desarrollo; en cooperación con el sector privado, hacer accesibles los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.</p>

Fuente: Naciones Unidas, <<http://www.un.org/en/>>.

³¹ Naciones Unidas, <<http://www.un.org/en/>>. Véase también <<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/index.shtml>>.

Con la firma de esta Declaración los gobiernos nacionales se han visto comprometidos a tener que responder a los retos que plantea la actual realidad internacional, en la cual, no solamente los cambios y la evolución de las sociedades se mide por el crecimiento económico o sus principales variables, sino que el desarrollo debe ser medido también en función de los principales problemas que aquejan a la sociedad internacional y por ende, castigan con mayor fuerza a las economías subdesarrolladas. Por ello, este tipo de retos y compromisos internacionales deben ocupar un papel preponderante en la nueva agenda internacional, para coadyuvar a la disminución de la pobreza mundial.

Finalmente, en el caso de México a partir la firma de los compromisos adquiridos en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se han dado avances significativos en cuanto a la disminución de la pobreza, la educación y la procuración del medio ambiente. No obstante, se han presentado limitaciones y obstáculos como la crisis financiera internacional actual, problemas derivados del narcotráfico y la salud del país, que han requerido de atención especial y prioritaria. Sin embargo, a pesar de esta situación el país ha logrado posicionarse en el ámbito internacional como un país más participativo en la toma de decisiones, lo que le ha permitido sortear de mejor manera su vulnerabilidad ante el exterior.

2.2 Organismos Internacionales Gubernamentales

La pobreza es un problema complejo originado tanto a nivel nacional como internacional. Hasta hoy día ha sido difícil encontrar una solución global a este problema. Con la finalidad de resolverlo es necesaria la instrumentación de programas eficientes y eficaces para el combate a la pobreza de acuerdo a las necesidades y requerimientos de cada país, con acciones a nivel internacional las cuales coadyuven y apoyen a las políticas y acciones nacionales.

En este sentido, los organismos internacionales han llevado a cabo esfuerzos para que sus países miembros unifiquen criterios e instrumenten acciones y políticas dirigidas al combate de la pobreza y el hambre en el mundo, mediante la implementación de medidas estructurales encaminadas a la distribución del ingreso y el desarrollo de los

recursos humanos como aspectos fundamentales para disminuir la pobreza, toda vez que este fenómeno es también un problema de competencia de los principales actores a nivel internacional.

En este sentido, el PNUD ha sido uno de los organismos internacionales que ha jugado un papel importante en materia de combate a la pobreza, especialmente, como organización promotora del desarrollo humano. Mediante acciones conjuntas entre sus países miembros, el PNUD coadyuva al mejoramiento del nivel de vida de las sociedades para que puedan hacerle frente a los retos tanto nacionales como internacionales.³² Como se ha señalado, los gobiernos a nivel mundial se han comprometido a alcanzar los ODM para el 2015, e incluso se han propuesto reducir la pobreza extrema a la mitad para ese año. Al respecto, el PNUD coordina los esfuerzos mundiales y nacionales para alcanzar dichos objetivos.

Derivado de ello, los países en desarrollo están trabajando para crear sus propias estrategias nacionales de erradicación de la pobreza basándose en las necesidades y prioridades locales. En este sentido, el PNUD promueve estas soluciones nacionales y ayuda a hacerlas efectivas dando una mayor participación a los pobres, aumentando el acceso a los bienes productivos y a las oportunidades económicas y relacionando los programas en materia de pobreza con las políticas económicas y financieras internacionales de los países. Además contribuye con iniciativas que conllevan a la reforma del comercio, al alivio de la deuda y a la orientación de la inversión para dar un mejor apoyo a la reducción nacional de la pobreza y hacer que la globalización beneficie a los pobres.

Para alcanzar sus objetivos, el PNUD patrocina proyectos piloto innovadores, contacta a los países con las mejores prácticas y recursos mundiales, promueve el papel de la mujer en el desarrollo y reúne a los gobiernos, a la sociedad civil y a las fuentes externas que ofrecen financiamiento para coordinar sus esfuerzos. El PNUD señala que la igualdad, la inclusión social, el empoderamiento de las mujeres y el respeto a los derechos humanos son factores fundamentales para la reducción de la pobreza.³³

³² United Nations Development Programme, <<http://www.undp.org/>>.

³³ *Idem*.

En lo que se refiere a las actividades del PNUD en México,³⁴ básicamente se encuentran orientadas para alcanzar los ODM. Para ello, desde 2005, el PNUD y el gobierno mexicano se encuentran en estrecha colaboración, mediante el seguimiento y elaboración de informes en los cuales se presentan los avances de México en el cumplimiento de los ODM. En este sentido, el PNUD señala que la pobreza en México se ha reducido de manera constante a partir de 1996, después de la crisis de 1994-1995 que situó a alrededor de quince millones de personas en situación de pobreza. La tendencia a la baja de los indicadores de pobreza se explica en gran parte por el entorno macroeconómico y fiscal sano que ha generado menores tasas inflacionarias y un impacto positivo sobre los salarios reales y en el poder de compra de los hogares. La disciplina fiscal ha impulsado al mercado crediticio, especialmente, el crédito al consumo y el hipotecario.

En lo que respecta a otros temas, como la educación, la salud y el medio ambiente también se han dado avances significativos. Por ejemplo, en materia de educación la meta de cobertura en primaria se ha logrado, aunque persiste el desafío de lograr que los grupos poblacionales más rezagados, como los migrantes y los indígenas, tengan acceso a ella. Algunos de los retos para lograrlo consisten en aumentar la cobertura en los siguientes niveles educativos, así como en mejorar la calidad del sistema educativo, toda vez que este último aspecto ha sido motivo de fuertes críticas por parte de organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En el sector salud, destacan los importantes avances para reducir la mortalidad infantil logrados desde 1990, pero principalmente en el periodo 2000 a 2005; también se ha detenido y reducido la presencia del VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis.

En los últimos cinco años la reducción de la mortalidad materna ha sido mayor que en la década pasada. Respecto a las metas ambientales México ha instrumentado políticas y programas innovadores, como el pago de derechos ambientales, que protegen al medio ambiente al tiempo que apoyan a la población que habita en el campo, que es la más marginada del país. También se han creado áreas naturales protegidas y de conservación de la vida silvestre, y se han elaborado inventarios y sistemas de

³⁴ Vinculación del trabajo del PNUD en México con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, <<http://www.undp.org.mx/ODM.aspx>>.

información ambiental propios de los países más avanzados en la materia. A pesar de las acciones tomadas no se ha logrado detener ni revertir el deterioro ambiental acumulado durante las décadas en las que el componente ambiental estuvo prácticamente ausente de las políticas de desarrollo.³⁵

Uno de los objetivos principales para el gobierno mexicano es continuar con el avance de las políticas y programas para alcanzar los ODM. En donde para alcanzar el desarrollo no solamente se requiere incrementar los recursos públicos, sino mejorar el funcionamiento institucional. Finalmente, en virtud de que el funcionamiento de las instituciones nacionales incide en el desarrollo del país, tal vez sea necesario reflexionar sobre la conveniencia de establecer objetivos del milenio políticos, en los que se podrían incluir como metas el logro de ciertos acuerdos, la reingeniería institucional, la democratización de todos los niveles de gobierno, la redistribución de recursos y de poder entre los actores sociales, entre otros.

Por otra parte, el Banco Mundial también ha realizado esfuerzos para disminuir la pobreza a nivel mundial. El Banco está formado por dos instituciones principales, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF). Cada institución desempeña una función distinta pero colabora con las demás para concretar la visión de una globalización incluyente y sostenible.

El BIRF, por ejemplo, centra sus actividades en los países de ingreso mediano y los países pobres con capacidad crediticia, mientras que la AIF ayuda a los países más pobres del mundo. En conjunto ofrecen a los países en desarrollo préstamos con bajas tasas de interés, créditos sin intereses y donaciones para una gran variedad de propósitos, que incluyen inversiones en educación, salud, administración pública, infraestructura, desarrollo del sector financiero y el sector privado, agricultura y gestión ambiental y de los recursos naturales.³⁶

En cuanto al tema de la pobreza, el Banco Mundial se ha comprometido a reducir ésta como su propio desafío. Su tarea se centra en lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que buscan combatir la pobreza y alcanzar un desarrollo sostenido. Estos objetivos representan para el Banco metas y criterios para medir los resultados.

³⁵ *Idem.*

³⁶ Banco Mundial, <<http://www.worldbank.org/>>.

La misión del Banco Mundial es ayudar a los países en desarrollo y sus habitantes a alcanzar estos objetivos, y para ello colaboran con sus asociados en la tarea de aliviar la pobreza. El Banco Mundial enfrenta los desafíos mundiales mediante medidas que procuran una globalización incluyente y sostenible, que supere la pobreza, propicie el crecimiento cuidando el medio ambiente y genere oportunidades y esperanzas para las personas. Los esfuerzos del Banco están impulsados por seis temas estratégicos. Al centrarse en estos temas, el Banco brinda asistencia técnica, financiera y de otro tipo a los que más la necesitan y en los lugares en donde puede generar mayor impacto y promover el crecimiento: los países más pobres, los estados frágiles, el mundo árabe, los países de ingreso mediano, iniciativas para solucionar las cuestiones relativas a los bienes públicos mundiales y para brindar conocimiento y aprendizaje.³⁷

En el caso de México, el Banco Mundial en colaboración con el gobierno federal y otros actores, como la sociedad civil, han elaborado un plan de acción denominado Alianza Estratégica con el País (AEP)³⁸, cuyo objetivo es reducir la pobreza de forma general y promover el desarrollo económico. En dicha alianza se describe la cantidad y el tipo de apoyo que podría suministrarse al país durante un determinado periodo. La Alianza Estratégica apoya el programa de desarrollo del propio gobierno. De este modo, está diseñada para ajustarse a las condiciones locales del país y determina los objetivos de financiamiento para proyectos, estudios y otros tipos de apoyo del Banco Mundial.

La Alianza Estratégica del Banco Mundial con México es un informe que señala las áreas prioritarias de trabajo de esta institución en el país durante un periodo determinado. El informe describe todas las operaciones planificadas para México: préstamos, estudios y asistencia técnica. La AEP para el periodo 2004-2008 fue elaborada a partir de consultas con las autoridades municipales, regionales y federales del país, así como con representantes de la sociedad civil, líderes de opinión y académicos. La AEP otorga préstamos a México para apoyar el compromiso del gobierno de combatir la pobreza y la desigualdad. Respalda los objetivos de desarrollo de México y consta de cuatro pilares fundamentales.³⁹

1) Reducir la pobreza y la desigualdad. En este rubro se pretende ayudar a diseñar, supervisar y evaluar programas relacionados con la protección social y la

³⁷ *Idem.*

³⁸ *Idem.*

³⁹ *Idem.*

pobreza, así como aumentar la calidad de la educación. Asimismo, se busca mejorar la equidad y la igualdad de oportunidades, al concentrar la atención en los grupos que carecen de acceso a servicios sociales fundamentales, como son los de salud y las pensiones. Ampliar el acceso a servicios básicos de infraestructura, vivienda social y propiedad de la tierra. Facilitar la participación en la toma de decisiones y acceso a oportunidades de las mujeres y los grupos indígenas.

2) Aumentar la competitividad. En este renglón, el trabajo del Banco se concentrará en ayudar en la aplicación de reformas de políticas públicas para mejorar la competitividad y mitigar los costos y ajustes previstos en áreas como la agricultura y a través del trabajo analítico relacionado con la competitividad. Respaldo al fortalecimiento de los mercados financieros, el mejoramiento del acceso a los servicios financieros y la expansión de las oportunidades para acceder a la propiedad privada.

Promover la buena gobernabilidad corporativa y responsabilidad social empresarial. Fomentar el desarrollo regional equilibrado de todos los sectores de la población, al respaldar los esfuerzos del gobierno por ampliar la cobertura, mejorar la calidad y reducir los costos de los servicios básicos y la infraestructura, así como de las desigualdades del mercado. Apoyar la educación que sirva para el desarrollo de habilidades e iniciativas personales, mediante el perfeccionamiento de las capacidades de la fuerza de trabajo, la innovación y la calidad de los productos.

3) Fortalecer las instituciones. En este sentido, el Banco se concentrará en contribuir a la gobernabilidad democrática a través de una mayor difusión del trabajo analítico y el intercambio de conocimientos que realiza el Grupo del Banco Mundial con todas las ramas del gobierno y la sociedad civil. Apoyar al mejoramiento de las previsiones macroeconómicas, la determinación del presupuesto, la presentación de informes fiscales y la administración tributaria, así como de la capacitación y la acreditación de los funcionarios públicos, a fin de aumentar la confianza de los ciudadanos en las instituciones, la transparencia y la lucha contra la corrupción. Respaldo las políticas de federalismo aplicadas por el gobierno a través del fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos subnacionales y un sistema judicial más eficiente que permita a los pobres acceder a la justicia y mejorar el desempeño de los tribunales comerciales.

4) Promover la sostenibilidad ambiental. El Banco busca fomentar el desarrollo armónico con la naturaleza al apoyar los siguientes esfuerzos: Abordar el problema de la escasez de agua y las altas tasas de deforestación, así como fomentar la gestión sostenible de los recursos naturales. Apoyar la incorporación de los principios del desarrollo sostenible a las políticas y los programas nacionales. Respaldar los programas en marcha que atiendan problemas tales como la contaminación del aire, la disposición de los residuos sólidos, y las emisiones de gases de efecto invernadero, además de que promuevan tecnologías de energía limpia y la aplicación de la gestión ambiental en los niveles nacional y estatal. Realizar trabajo analítico sobre sostenibilidad ambiental.

Además, como parte de la AEP, la Corporación Financiera Internacional (CFI), la rama del Grupo del Banco Mundial para el sector privado, continuará apoyando el desarrollo de este sector en México durante los próximos cuatro años. La CFI se concentrará en el aumento de la competitividad del sector privado, el fomento de las inversiones en esferas recién abiertas a la participación privada, el estímulo del desarrollo social y ambiental sostenible, y la promoción de una buena gobernabilidad empresarial.

Por otra parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), presta recursos y otorga donaciones. Ofrece asesoría y asistencia técnica para mejorar áreas fundamentales como la educación, la reducción de la pobreza y la actividad agropecuaria. El Banco procura, además, asumir un papel protagónico en cuestiones transfronterizas como el comercio internacional, la infraestructura y la energía.⁴⁰

En cuanto a la relación de México con el Banco,⁴¹ cabe señalar que en coordinación con las autoridades competentes del país se elaboran documentos relacionados con las operaciones financiadas por el Banco, se establecen las prioridades de desarrollo de México, las cuales son consistentes con las estrategias de desarrollo del BID para la región. La estrategia de país con México incluye el programa para el período 2002-2006. La estrategia de país incluye una síntesis de la actual situación económica de México y una estrategia de desarrollo del Banco para el país dividida por sector. Las estrategias de país son preparadas en base a un estudio analítico hecho por el Banco y otros participantes en una amplia escala de sectores económicos y sociales,

⁴⁰ Inter-American Development Bank, <<http://www.iadb.org/>>.

⁴¹ *Idem*.

tales como desarrollo urbano, rural, salud, educación, modernización del Estado, transporte, comercio y medio ambiente, entre otros.

En este sentido, la Estrategia Operativa con México (2002-2006) se centra principalmente en cuatro temas fundamentales, entre los que destacan: a) La modernización del sector social y reducción de la pobreza. En donde se incluyen mejoras en educación, en salud y en el mercado laboral, así como también apoyo dirigido especialmente a sectores pobres, particularmente a mujeres, comunidades indígenas y otros grupos vulnerables; b) Integración. La integración de México con el resto de América del Norte a través del Tratado de Libre Comercio con América del Norte y Canadá (TLCAN) está progresando de manera favorable. Además de que el Plan Puebla-Panamá propone que la integración regional se expanda por toda América Central, poniendo énfasis en el rol de los estados del sur de México; c) Modernización del Estado. Esta área incluye la mejora en las operaciones y en el marco regulatorio gubernamental, así como el fortalecimiento de las instituciones públicas a nivel federal, estatal y municipal, el de los sistemas judiciales y de derecho a la propiedad; y d) Disminución de las barreras que limitan la competitividad y el desarrollo eficiente del sector privado. Esto incluye apoyo para la inversión en varios sectores y mejoras en los sistemas de incentivo.⁴²

Finalmente, el Banco ha otorgado créditos importantes a México para coadyuvar a la solución de problemas derivados de la pobreza, asimismo, ha apoyado a programas de seguridad social como el caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Por lo que con este tipo de operaciones, el BID continúa posicionándose como uno de los socios estratégicos principales del gobierno mexicano en materia de desarrollo social, apoyando a poblaciones vulnerables a cubrir necesidades en educación, salud y nutrición.

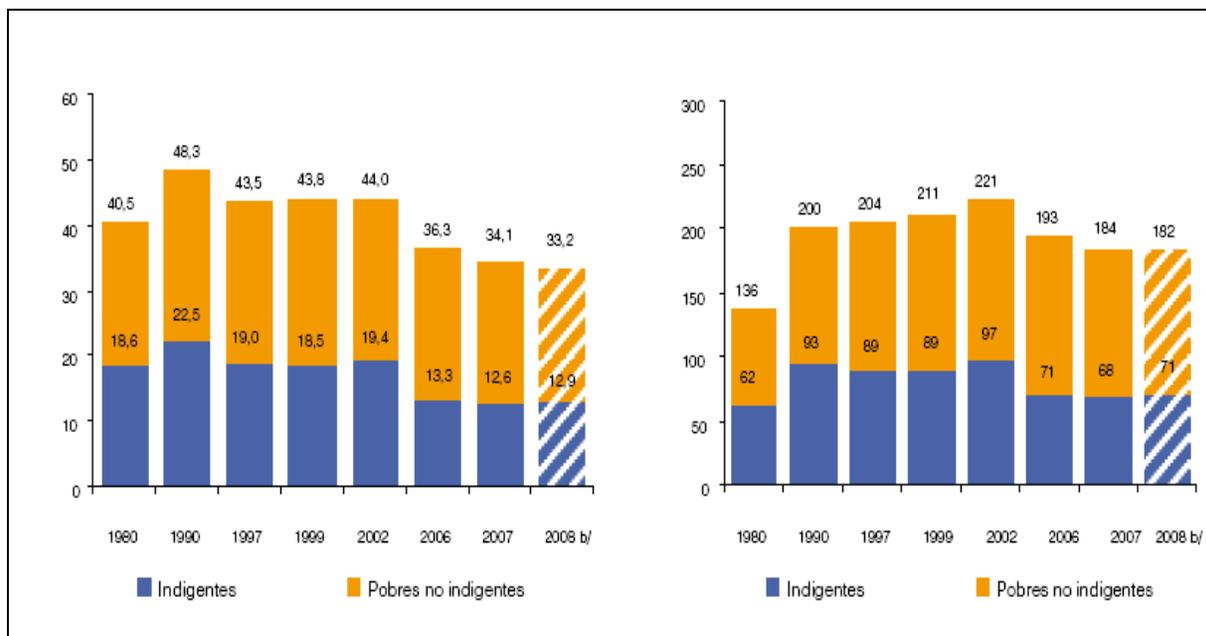
Por otra parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),⁴³ se ha enfocado en la realización de estudios importantes relacionados con la pobreza en la región latinoamericana. De acuerdo con estimaciones para los países de América Latina correspondientes a 2007, la incidencia de la pobreza alcanzó aproximadamente a un 34.1% de la población de la región. De este porcentaje, quienes

⁴² *Idem.*

⁴³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), <<http://www.eclac.org/>>.

viven en condiciones de pobreza extrema o indigencia representan alrededor de un 12.6%. Estas cifras muestran que en 2007 hubo aproximadamente 184 millones de personas pobres, incluidos 68 millones de indigentes (véase el Gráfico 1).⁴⁴

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA, 1980-2008 a/
(En porcentajes y millones de personas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras colocadas sobre las secciones superiores de las barras representan el porcentaje y número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).

b/ Proyecciones.

Esto significa que en 2007 la pobreza se redujo 2.2 puntos porcentuales respecto del año anterior, mientras que la indigencia se redujo 0.7 puntos porcentuales. Continuó así la tendencia a la disminución de la pobreza y de la indigencia que se observa en la región desde 2002, año respecto del cual las caídas fueron de 9.9 y 6.8 puntos porcentuales, respectivamente, (que corresponden a 37 millones menos de pobres y 29 millones menos de indigentes), lo que representa un avance sostenible.

⁴⁴ CEPAL, *Panorama Social de América Latina, 2008*. El enfoque utilizado en este informe para estimar la pobreza consiste en clasificar como “pobre” a una persona cuando el ingreso por habitante de su hogar es inferior al valor de la “línea de pobreza” o monto mínimo necesario que le permitiría satisfacer sus necesidades esenciales. En el caso de la indigencia, la línea utilizada refleja únicamente el costo de satisfacer las necesidades de alimentación.

Si se comparan las cifras actuales con las de 1990, se constata que la situación actual de la región es visiblemente distinta de la de hace 17 años. Si bien el porcentaje de latinoamericanos que vive en condiciones de privación sigue siendo muy elevado, éste ha descendido 14 puntos porcentuales desde inicios de la década de 1990. En el caso de la pobreza extrema la reducción ha sido aún más significativa: mientras en 1990 una de cada dos personas pobres era indigente, actualmente, la relación es de una de cada tres.

En términos absolutos, sin embargo, 2002 es el año en que históricamente se registró un mayor número absoluto de pobres e indigentes en la región: 221 millones y 97 millones de personas, respectivamente. Las cifras disponibles a 2007 para 11 países de la región reafirman la tendencia a la baja que se venía registrando hasta 2006, ya que prácticamente todos presentaron disminuciones de la pobreza. Las caídas más importantes se dieron en Bolivia y Brasil, en donde excedieron los tres puntos porcentuales por año, seguidos de Honduras, Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela, en donde superaron los 2 puntos porcentuales por año. Asimismo, la indigencia cayó de manera apreciable.

En términos absolutos, las mayores reducciones ocurrieron en Honduras (3.7 puntos porcentuales), Panamá (2.3 puntos porcentuales) y Costa Rica (1.9 puntos porcentuales), en los tres casos en el transcurso de un año.

A partir de las proyecciones de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y de las previsiones de la evolución de la inflación en los países, cabe esperar que en 2008 la pobreza continúe su tendencia a la disminución, aunque a un ritmo menor, situándose en un 33.2%, casi un punto porcentual por debajo de la tasa de 2007. Sin embargo, se prevé que la indigencia aumente levemente, alrededor de 0.4 puntos porcentuales. Estos resultados reflejan en gran medida el impacto del alza de la inflación registrada desde principios de 2007 y, en especial, durante la última parte de ese año y el primer semestre de 2008.

Pese a que se ha mitigado la espiral de precios de alimentos y combustibles, lo que produce una moderación de la inflación, el impacto de la crisis financiera internacional actual hace prever una desaceleración del crecimiento en la región, lo que a su vez implicaría un comportamiento aún menos favorable de la situación de pobreza para el año 2009.

Los efectos de la crisis podrán hacerse sentir en varios frentes, entre los que destacan la menor demanda de bienes que la región exporta y una baja de las remesas de los migrantes. Estos factores tendrán un impacto negativo en la demanda agregada de los países de la región, mientras que las restricciones del mercado financiero internacional y la falta de liquidez y crédito también dificultarán el mantenimiento del ritmo de crecimiento del PIB per cápita que se registró en los últimos años. Por tal motivo, la pobreza y la indigencia probablemente aumentarán durante 2009, prolongando la tendencia negativa iniciada en 2008. Este escenario de incremento de la pobreza, que llegaría incluso a cobrar cierta intensidad en algunos países, podría moderarse si los Estados despliegan políticas destinadas a evitar que los efectos de la crisis vuelvan a repercutir en los sectores de menores ingresos y se pierda parte de las mejoras que se han logrado desde 2002.⁴⁵

La CEPAL ha instado a varios países a realizar esfuerzos mayores y poder así cumplir con los ODM y para ello recomienda mejorar la distribución del ingreso, lo que puede potenciar el efecto del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza.

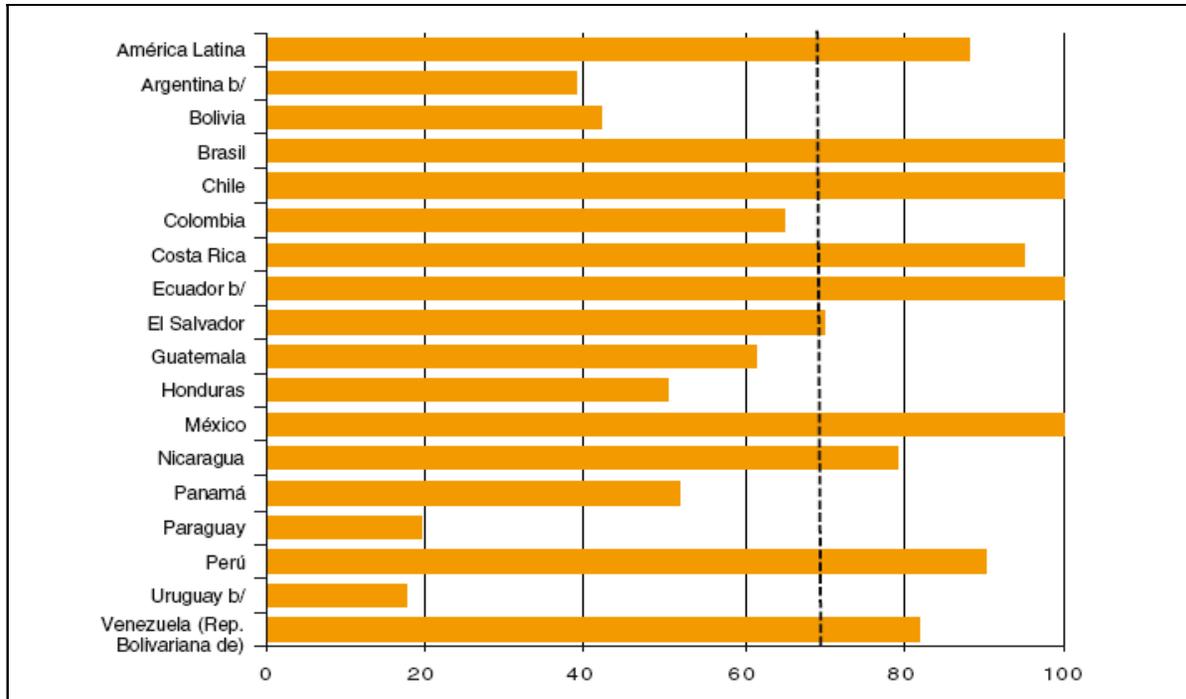
Hasta 2007, América Latina se encontraba bien encaminada para cumplir con la primera meta de los ODM. El porcentaje de personas indigentes en la región (12.6%) estaba a poco más de un punto porcentual de distancia de la meta, 11.3%. Ello implica que en el lapso transcurrido, que equivale a un 68% del tiempo total disponible para cumplir con la meta, ya se ha recorrido un 88% del camino previsto. Los avances a nivel regional son el resultado de tendencias heterogéneas en los distintos países. Cuatro de ellos, Brasil, Chile, Ecuador (datos de áreas urbanas) y México, han alcanzado la primera meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a los que se podría sumar Costa Rica, que presenta un 95% de avance. Otros cinco países, Colombia, El Salvador, Nicaragua, Perú y la República Bolivariana de Venezuela, han avanzado a un ritmo similar o superior al esperado, con porcentajes de progreso de entre un 65% y un 90%.

Los demás países muestran un rezago en su marcha hacia la consecución de la meta. Las mayores brechas entre la situación actual y el umbral propuesto, en términos absolutos, se observan en Bolivia, Guatemala, Honduras y Paraguay, en donde bordean o superan los 12 puntos porcentuales (véase el Gráfico 2).⁴⁶

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ *Idem.*

Gráfico 2
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): AVANCE EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA
ENTRE 1990 Y 2007 a/
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ El porcentaje de avance se calcula dividiendo la reducción (o aumento) de la indigencia en puntos porcentuales observada en el periodo por la mitad de la tasa de indigencia de 1990. Las líneas punteadas representan el porcentaje de avance esperado hasta 2007 (68%).

b/ Áreas urbanas.

A partir de simulaciones basadas en las encuestas de hogares, es posible inferir que la tasa media de crecimiento que requiere la región para alcanzar la primera meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es de un 1.2%, cifra similar al crecimiento poblacional previsto hasta 2015. El valor reducido de esta tasa se explica en parte por el “subsidio” que implica el que Brasil, Chile y México, que representan alrededor del 60% de la población de la región, hayan superado ya la meta. La crisis financiera internacional y la consiguiente desaceleración de la economía mundial tendrían efectos sobre los niveles de pobreza, lo que siembra dudas sobre la factibilidad de alcanzar la meta fijada para 2015.

De cualquier manera, teniendo en cuenta el grado de avance logrado hacia 2007, la meta continúa pareciendo alcanzable para la gran mayoría de los países, aunque el resultado final dependerá, en definitiva, de la duración del periodo de bajo crecimiento y de la profundidad de las dificultades que traiga consigo. Finalmente, el hecho de que la región enfrente este episodio con un contexto macroeconómico más sólido que en otras coyunturas facilita la posibilidad de desplegar medidas que mitiguen los efectos negativos del menor crecimiento sobre los ingresos de los más pobres. No debe, sin embargo, dejarse de considerar que una recesión extendida, derivada del impacto de la crisis financiera internacional actual, puede impedir el logro de la meta en los países que actualmente se encuentran más alejados de ella y que requerirían tasas de crecimiento altas y sostenidas.

2.3 Agencias Internacionales

Como se mencionó, el tema de la pobreza ha sido motivo de preocupación de diferentes actores internacionales, en donde si bien los gobiernos nacionales y los organismos internacionales han conjuntado esfuerzos para tratar de erradicar este problema a nivel internacional, de alguna forma no ha sido menos importante el papel que han jugado las agencias internacionales ante el esfuerzo por la disminución de la pobreza en el mundo, toda vez que estas instituciones se han mostrado preocupadas por la desigualdad y el desequilibrio social entre las naciones. Han pugnado por establecer mecanismos y acciones que conlleven a combatir la pobreza y el hambre en el mundo.

Han realizado esfuerzos conjuntos para destinar recursos, principalmente, hacia los países subdesarrollados o en vías de desarrollo para que puedan enfrentar el problema de la pobreza. Algunas de estas agencias destinan ayuda en materia de cooperación técnica, financiera, científica, tecnológica, así como ayuda para atender áreas importantes como la educación, la salud y la seguridad. Estas agencias trabajan en estrecha cooperación con organizaciones voluntarias, organizaciones locales, universidades, empresas, organismos internacionales, otros países, así como con los sectores público y privado. Además, su actuar también es resultado de compromisos

internacionales, opinión pública internacional y, en muchas ocasiones, responde a intereses financieros y cláusulas de acuerdos comerciales.

Derivado de lo anterior, la lucha contra la pobreza podría centrarse en algunos aspectos fundamentales en donde las agencias internacionales jugarían un importante rol. En primer lugar, los países subdesarrollados necesitan instrumentar políticas y estrategias conjuntas que les permitan combatir la pobreza, y es aquí, en donde las autoridades gubernamentales deben poner énfasis y dar mayor atención al tema de la pobreza y al desarrollo social. En un segundo lugar, las agencias internacionales y los donantes deben apoyar a los países que muestren determinación en la instrumentación de acciones y medidas en la lucha contra la pobreza y busquen la consecución y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2015. En tercer lugar, las agencias internacionales deben trabajar más con países en vías de desarrollo para coadyuvar al fortalecimiento en la observancia, la consecución y el seguimiento de los avances y logros en la materia.

En este sentido, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), fundada en 1961, es una organización responsable de planificar y administrar la asistencia económica y humanitaria exterior de Estados Unidos. Apoya el crecimiento económico, la salud, la educación, el combate a la pobreza, la democracia, la agricultura, la prevención de conflictos y provee asistencia humanitaria en caso de desastres. Trabaja en estrecha cooperación con organizaciones voluntarias privadas, organizaciones locales, universidades, empresas estadounidenses, organismos internacionales, otros gobiernos y otros organismos gubernamentales de Estados Unidos.⁴⁷

En materia de combate a la pobreza, la organización provee asistencia en base a estrategias integrales y definidas que conduzcan a la reducción de la misma, así como a la satisfacción de necesidades humanitarias básicas, como fortalecer la seguridad de provisión de alimentos o influir en un problema con implicaciones regionales o globales.

En el caso de México, uno de los objetivos principales de USAID es desarrollar opciones de cooperación para el desarrollo, para responder de esta forma a necesidades y problemas comunes. USAID apoya la conservación de ecosistemas críticos, promueve a

⁴⁷ Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), <<http://www.usaid.gov/>>.

las empresas dedicadas a la conservación ambiental y energética y ayuda a mejorar los recursos naturales y las metodologías del uso de la tierra. El programa ayuda a fortalecer gobiernos municipales y legislaturas nacionales, apoya la reforma judicial y el adiestramiento y asiste en el combate a la corrupción financiera y administrativa. USAID apoya también los programas de prevención del HIV/SIDA y tecnologías mejoradas para TB (Tuberculosis), asociaciones referentes a la educación superior con el sector privado y ayuda al sector de la microempresa.⁴⁸

Para el periodo 2003-2008, el programa de USAID apoya iniciativas mexicanas en materia de gobernabilidad, innovación gubernamental, transparencia y estado de derecho; prevención y control de enfermedades infecciosas (Tuberculosis y VIH/SIDA); manejo de recursos naturales, fuentes alternativas de energía, producción más limpia, así como control y prevención de incendios forestales; y promoción al acceso de servicios financieros particularmente, para microempresas mexicanas, apoya a instituciones de educación superior mexicanas y estadounidenses para el desarrollo de proyectos en áreas prioritarias, particularmente, ciencia, tecnología y comercio.⁴⁹

USAID colabora también con varias organizaciones mexicanas y estadounidenses incluyendo el gobierno federal, el estatal, las ONGs, y el sector privado. De igual forma apoya programas bilaterales en El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Durante la última década, ha desempeñado un papel de liderazgo en el establecimiento y fortalecimiento de gobiernos civiles democráticamente electos. Se ha esforzado por consolidar la paz, modernizar las instituciones oficiales, promover la reforma judicial y fortalecer las instituciones electorales en la región. Se indican a continuación algunos aspectos importantes del programa bilateral y regional de USAID:⁵⁰

El Salvador. USAID apoya el proceso de paz y las políticas que reducen la pobreza y modernizan el sector público. Trabaja para aumentar la transparencia gubernamental, implementar un nuevo código penal, aumentar el acceso rural al sistema judicial y establecer un nuevo sistema de registro nacional. Ayuda también a mejorar las instalaciones de agua y alcantarillado, y el funcionamiento del sistema de salud.

⁴⁸ USAID en las Américas, <http://www.usaid.gov/espanol/america_central.html>.

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ *Idem.*

Guatemala. La asistencia de USAID a Guatemala apoya la implementación de los Acuerdos de Paz, fortalece las instituciones democráticas y promueve la reforma del sector judicial y el respeto por los derechos humanos. Ayuda también a aumentar las oportunidades de ingresos y el acceso a la educación y a los servicios de salud para la clase pobre rural, al mismo tiempo de alentar la correcta administración ambiental. En diciembre del 2001, USAID concluyó un programa de dos años, de \$ 28 millones, con relación al Huracán Mitch.

Honduras. USAID apoya la reforma de políticas económicas y el desarrollo de pequeñas y micro empresas. El programa también ayuda a aumentar los recursos de agua, mejora los servicios de salud y reproducción y provee asistencia de alimentos de emergencia. Apoya el mayor acceso a la educación básica de calidad para niños y para jóvenes y adultos fuera del alcance escolar. Los programas ayudan a mejorar la respuesta de los gobiernos a las necesidades de los ciudadanos y a aumentar la cobertura de los servicios básicos.

Nicaragua. Se concentra en el fortalecimiento de la democracia, promocionando el crecimiento económico y mejorando la salud y la educación. El programa ayuda a fortalecer la vigencia de las leyes y la participación ciudadana en la toma de decisiones de carácter público, aumentando los puestos de trabajo y los ingresos y mejorando el acceso a los servicios de salud y a la educación básica. Aportó recursos por alrededor de \$103.6 millones mediante un programa de dos años, para apoyar la reconstrucción en 1999 en respuesta al Huracán Mitch.

Panamá. Apoya la protección y administración efectiva de la Vertiente Hídrica del Canal de Panamá; fortalece las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales responsables de la protección de vertientes hídricas; apoya la co-administración de parques y áreas protegidas; desarrolla oportunidades de ecoturismo y mejora la disposición de residuos líquidos y sólidos; ayuda a mejorar los sistemas judiciales en el ámbito penal y en el ámbito comercial a través del adiestramiento de fiscales y jueces.

Programa Regional de América Central. USAID apoya programas de comercio regional, medio ambiente y de HIV/SIDA. Bajo la nueva Alianza de Oportunidades, USAID fortalecerá la colaboración de América Central-México en las áreas de

comercio, diversificación agrícola, administración ambiental, mitigación de desastres y reducción de la pobreza.

Finalmente, si bien las acciones de USAID en México no inciden directamente en el combate a la pobreza, transversalmente coadyuvan en la disminución de ésta mediante el apoyo o la cooperación en otros sectores también importantes como la ciencia, el comercio, la tecnología y la salud. Por lo que dentro de algunos de los objetivos de esta organización, se encuentran fortalecer la colaboración con América Central y México en las áreas de comercio, diversificación agrícola, administración ambiental, mitigación de desastres y reducción de la pobreza.

Por otra parte, la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA, por sus siglas en inglés). Es un organismo ejecutor de la Cooperación Técnica del Gobierno de Japón, establecida en 1974 con el propósito de contribuir al desarrollo socioeconómico de los países en vías de desarrollo y coadyuvar al fomento de la cooperación internacional.⁵¹

La participación de esta Agencia en México es más que todo en materia de cooperación técnica, JICA cuenta con varios expertos y voluntarios que apoyan a distintas organizaciones mexicanas, en donde el intercambio de conocimientos es fundamental para coadyuvar al fortalecimiento en la instrumentación de acciones y políticas que mejoren algunos sectores del país. Por ello, también muchos mexicanos viajan a Japón para participar en diversos cursos de capacitación técnica.

JICA realiza diversas actividades de cooperación técnica con México en algunas áreas prioritarias para el desarrollo del país, entre las que destacan las áreas de salud pública, agricultura, educación tecnológica, medio ambiente, recursos naturales, fortalecimiento de las capacidades de las pequeñas y medianas empresas y formación de recursos humanos mexicanos. Si bien podemos decir que la participación de esta Agencia en materia de combate a la reducción de la pobreza y específicamente en el caso de México, no ha sido de manera directa, lo ha sido transversalmente, ya que mediante este tipo de cooperación y mediante el intercambio de conocimientos se beneficia al país, para hacerle frente a la reducción de la pobreza, así como a otros problemas que deriven de ella.

⁵¹ Agencia de Cooperación Internacional de Japón, <<http://www.jica.go.jp/english/>>.

Uno de los temas prioritarios de la cooperación entre México y JICA es el apoyo a la cooperación Sur-Sur/Japan-Mexico Partnership Programme (JMPP). Este programa surge como resultado de la cooperación bilateral entre Japón y México, y es un programa conjunto de cooperación internacional acordado entre ambos países en octubre de 2003, para brindar apoyo técnico y científico a los países de América Latina y el Caribe principalmente. El JMPP es un programa de cooperación oficial de los gobiernos de Japón y México, y es ejecutado por JICA y la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC) de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. El JMPP sirve para apoyar los esfuerzos institucionales y gubernamentales de los países de América Latina y el Caribe, a través de la transferencia técnica y científica de los expertos mexicanos, sea en el país beneficiario o en México. El JMPP sirve para apoyar y fortalecer la cooperación bilateral entre el país beneficiario con Japón o con México.⁵²

Dentro de las áreas prioritarias de cooperación con México se encuentran el Fortalecimiento de la Seguridad Humana y Reducción de la Pobreza. En este sentido, existen proyectos y programas de apoyo a la salud materna infantil, salud reproductiva y a las medidas contra las enfermedades infecciosas, educación básica, desarrollo integral de las comunidades rurales pobres y apoyo a la industria local. En lo que se refiere al Desarrollo Industrial y Desarrollo Regional, se encuentran proyectos y cursos de capacitación para el fortalecimiento de la competitividad de PyMEs, fomento a la industria de soporte, fomento a la educación técnico-vocacional, incremento de la actividad agropecuaria. Por último, en el rubro de Medio Ambiente Global, y Saneamiento y Suministro del Agua (Medidas ambientales), existen cursos, proyectos y programas para el fortalecimiento de la capacidad de manejo de recursos hidráulicos, promoción del uso de nuevas fuentes de energía renovable y ahorro de energía, fortalecimiento de la capacidad de gestión ambiental en zonas urbanas y el fortalecimiento de la capacidad de manejo sustentable de recursos naturales.⁵³

Finalmente, esta institución implementa actividades de cooperación para que los países en vías de desarrollo puedan llegar a desenvolverse de forma autónoma y

⁵² *Idem.*

⁵³ Oficina de JICA en México, <<http://www.jica.go.jp/mexico/espanol/>>.

sostenible en aspectos socio-económicos, teniendo como objetivos la estructuración institucional, el fortalecimiento organizacional y el desarrollo de recursos humanos.

Por último, tenemos el caso de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ, por sus siglas en alemán). Esta institución se creó en 1975 y pertenece al Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del gobierno de Alemania y está orientada a la cooperación al desarrollo.⁵⁴ Realiza aportes a procesos de desarrollo y reformas por encargo de otros ministerios federales, de gobiernos extranjeros y de organizaciones e instituciones internacionales como la Unión Europea, y organismos de las Naciones Unidas o el Banco Mundial. Contribuye también al desarrollo político, económico, ecológico y social, para mejorar así las condiciones de vida y las perspectivas de la población.⁵⁵ La GTZ cumple con sus tareas sin fines de lucro. Los beneficios obtenidos son utilizados exclusivamente para proyectos propios de cooperación para el desarrollo.

Además, la GTZ coopera estrechamente con otras organizaciones locales e internacionales de la cooperación al desarrollo. Donde resulta conveniente y rentable, utiliza el *know-how* disponible, tanto de los sectores público y privado alemanes, como de otros países. De este modo, reúne aportes de origen muy diverso, para potenciar los resultados de los proyectos.

La GTZ otorga asesoramiento en numerosas áreas, tales como el fomento de la economía, el empleo, la salud, la educación básica, la protección del medio ambiente y de los recursos naturales, así como al desarrollo rural regional. Sin embargo, en los últimos años ha cobrado mayor importancia el asesoramiento gubernamental.

Actualmente, la GTZ apoya a muchos países contraparte en procesos de reforma de gran alcance, incluyendo aquellas más necesarias desde los puntos de vista político, económico y social. Entre algunos de los servicios más importantes que entrega la GTZ se encuentran: a) Asesoría a organizaciones de los países contraparte en materias de planificación, ejecución y evaluación de sus proyectos y programas; b) Selección y preparación de expertos, además de un seguimiento de su desempeño profesional y personal durante el periodo de asignación; c) Planificación y ejecución de capacitación

⁵⁴ Secretaría de Relaciones Exteriores, <<http://www.sre.gob.mx/>>.

⁵⁵ *Idem*.

básica y complementaria para el trabajo en los proyectos; d) Planificación técnica y adquisición de equipos para los proyectos; y e) Asignación y tramitación de aportes financieros no reembolsables de fondos de cooperación técnica.

En el caso de México, el aspecto prioritario de la cooperación alemana para el desarrollo es la protección del medio ambiente y se centra en diferentes temas, entre los cuales destacan el manejo de agua potable y aguas residuales; la minimización, reutilización y manejo de residuos; introducción de la gestión ambiental en las pequeñas y medianas empresas; transferencia de tecnología ambiental; protección de la calidad del aire; formación profesional y capacitación continua orientados hacia la protección ambiental; apoyo a la descentralización en el ámbito de la protección del medio ambiente, incluyendo aspectos de política ambiental relacionada y desarrollo institucional; y protección de las reservas de la biosfera.

A partir de abril de 2005, inició el programa "Gestión Ambiental y Manejo Sustentable de Recursos Naturales" que está conformado por fomento de energías renovables; gestión de residuos sólidos y sitios contaminados; e información y monitoreo ambiental. Las contrapartes de los proyectos son tanto instituciones públicas como organizaciones de la iniciativa privada y del sector académico. El Gobierno alemán ofrece adicionalmente un programa llamado "expertos integrados" a través del Centro para Migración Internacional y Desarrollo (CIM). El CIM facilita la integración de expertos alemanes por tiempo limitado, de dos a seis años en diferentes instituciones del sector privado y público de países contraparte.

Esto se aplica a muchos ámbitos de la protección ambiental urbano-industrial, así como a la asesoría, apoyo a la implementación, para solucionar problemas de gestión ambiental a partir de una distribución federal de tareas (gobierno central, Estados y municipios) y la formación de estructuras y procesos institucionales. Entre algunos de los proyectos terminados que GTZ tiene con México se encuentran: a) Política Fiscal Pro-Equidad de Género en América Latina y el Caribe con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); Apoyo a la Gestión de Residuos Sólidos Municipales en el Estado de México con la Secretaría de Ecología del Estado de México (SEGEM); Desarrollo Institucional para la Gestión de Sitios Contaminados con la Secretaría de

Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); y Eco-eficiencia en el sector privado con la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA).⁵⁶

Finalmente, si bien una de las tareas de la GTZ en el caso de México es la cooperación técnica al desarrollo en materia de protección al medio ambiente, no es menos importante su participación en otros sectores de desarrollo, como la asesoría a instituciones tanto públicas como privadas en materia de planificación, ejecución y evaluación de proyectos y programas, así como preparación de expertos en diferentes ámbitos de interés. Lo que si bien no incide directamente en la disminución de la pobreza, coadyuva de manera significativa a la asesoría para la instrumentación de políticas y acciones a seguir por parte de los países, utilizando las mejores prácticas para reducir transversalmente la pobreza, mediante la capacitación de expertos en los diferentes campos de acción y de acuerdo a los requerimientos de los países a los cuales se otorga la cooperación.

2.4 Organizaciones No Gubernamentales (ONGs)

Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) han cobrado significativa importancia a nivel mundial en cuanto a la procuración del bienestar, la igualdad y el respeto entre los individuos de la sociedad internacional. Ayudan a los sectores más desprotegidos y vulnerables en cuanto al combate a la pobreza y el hambre, la desnutrición, la procuración del medio ambiente, el respeto a los derechos humanos y la equidad de género.

Actualmente, la importancia de estas organizaciones no es tan significativa como lo fue en la década de los años noventa cuando se dio la recomposición del nuevo orden internacional, nacido por la caída del socialismo y la creciente globalización capitalista.

Este contexto permite comprender que las ONGs ocupen un lugar importante en los medios de comunicación masivos y que organismos como las Naciones Unidas y el Banco Mundial les dediquen su atención. Sin embargo, el mundo actual genera nuevas estrategias dirigidas a la preservación del orden económico que pasan por la implicación

⁵⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, <<http://www.shcp.gob.mx/>>.

de nuevos agentes sociales y la búsqueda de un mayor control y estabilidad social, y las ONGs parecen tener un papel que cumplir en este ámbito mucho más que en el estrictamente económico. El término ONG apareció por primera vez en la década de los años cuarenta en documentos elaborados por las Naciones Unidas y se refería a un universo amplio de instituciones y organizaciones que tenían como único elemento común no pertenecer a los ámbitos gubernamentales. El segundo rasgo común, era que estaban conformadas básicamente por técnicos y profesionales cuya finalidad última no era el lucro, y cuyos beneficiarios eran otras personas o grupos, sectores pobres de países del Tercer Mundo. Sus actividades se centraban en los campos de la salud, la educación, el hábitat, la desigualdad, la promoción de valores y actitudes entre los ciudadanos.⁵⁷

Otros antecedentes remotos de las ONGs son las fundaciones y asociaciones filantrópicas que se desarrollaron hasta la depresión de los años treinta (como la Fundación Rockefeller), que pretendían alentar el desarrollo industrial al tiempo que el "Welfare Capitalism", o las fundaciones orientadas a la caridad, para paliar los efectos sociales del industrialismo, siendo común en ambas la desconfianza respecto de la acción gubernamental en el logro del desarrollo y el bienestar social. Después de la segunda guerra mundial, las ONGs, muy vinculadas a organizaciones religiosas, se sumaron a los planes de ayuda alimentaria, los planes de desarrollo y la cooperación definidos por las relaciones internacionales de los Estados. Pero fue durante los años setenta cuando el número de ONGs comenzó a incrementarse significativamente.

En esos años, surgieron ONGs relacionadas con los movimientos reivindicativos que no solamente se alimentaban ideológicamente de éstos, sino que les proporcionaban soporte organizativo y económico; otras, seguían desarrollándose ligadas a organismos internacionales centrándose en la asistencia social y la ayuda de emergencia. Ambas tendencias convivieron hasta principios de los años ochenta, pero a finales de la década, el contexto socio-económico y político se transforma incidiendo en el desarrollo de las ONGs y cerrando cada vez más su espacio y diversidad, homogeneizándolas y definiendo claramente su papel futuro. En los años noventa las ONGs se multiplicaron a la par del nuevo orden, alentadas por los organismos internacionales y por la aceptación

⁵⁷ Ángeles Díez Rodríguez, *Organizaciones No Gubernamentales: Las ONGs en el marco del nuevo orden mundial*, Instituto Ortega y Gasset, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, <<http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/O/ongs.htm>>.

social de que gozaban, pero al tiempo que se reproducen y disponen de más fondos, se ven amenazadas por las exigencias de la cooperación internacional cada vez más normada y sujeta a los criterios de la lógica dominante (eficacia, competitividad, expansión, etc.).⁵⁸

A mediados de la década de los noventa comienzan a surgir las ONGs de tercera generación a las cuales se les relaciona con las empresas privadas, ya que comparten la misma visión del desarrollo y se concentran en el ámbito comercial y el exportador. Las ONGs de tercera generación, han reconocido la necesidad de que la mejor manera de ayudar a un país es apoyar a los que crean riqueza, gestionan la presencia financiera de bancos y empresarios, o la viabilidad económica de los proyectos.

Actualmente, las ONGs centran su atención también en la procuración del medio ambiente, la sustentabilidad, la desigualdad y la exclusión social, la defensa de los derechos humanos, el alivio de la pobreza, la procuración de la salud y la educación, entre otros temas considerados fundamentales para lograr la equidad mundial. Objetivos para los cuales se requiere la participación de dichas organizaciones. Sin embargo, en diversas ocasiones estos objetivos no se realizan, toda vez que las políticas y acciones que se plantean, quedan a consideración de los organismos financieros internacionales.

A nivel mundial existen varias organizaciones no gubernamentales, las cuales persiguen objetivos muy similares para lograr la igualdad, el equilibrio y la justicia social. Tal es el caso de Amnistía Internacional, organización no gubernamental fundada en 1961, la cual ha pugnado desde su creación, para poner fin a los abusos contra los derechos humanos. Lucha porque los derechos humanos reconocidos internacionalmente sean respetados y protegidos. Esta organización ejerce influencia sobre gobiernos, grupos políticos, empresas y organismos intergubernamentales.

Dentro de los principales campos de acción de esta Organización, se encuentran el poner fin a la violencia contra las mujeres; defender los derechos y la dignidad de las personas inmersas en la pobreza; abolir la pena de muerte; oponerse a la tortura y combatir el terror con la justicia; conseguir la libertad de los presos y presas de conciencia; proteger los derechos de las personas refugiadas y migrantes; y regular el comercio internacional de armas.⁵⁹

⁵⁸ *Idem.*

⁵⁹ Amnistía Internacional, <<http://www.amnesty.org/es>>.

Desde hace más de 36 años, Amnistía Internacional México ha venido implementando estrategias de acción para lograr contribuir con el respeto universal de los derechos humanos. Realiza labores de acción, educación, promoción e investigación centradas en impedir y poner fin a los abusos contra los derechos humanos de individuos y grupos alrededor del mundo y en México. Estas labores se sostienen y desarrollan, esencialmente, a partir de sus miembros y simpatizantes y en articulación con otras organizaciones de derechos humanos. Bajo una visión estratégica, Amnistía Internacional México cuenta con redes de acción que le permiten lograr un activismo coordinado a favor de temas prioritarios, tales como la erradicación de la violencia contra las mujeres; la lucha contra el terror, mediante la justicia; defender los derechos económicos, sociales y culturales; defender los derechos de las personas inmersas en la pobreza; y proveer ayuda e intervenir en casos de crisis. Finalmente, Amnistía Internacional México cuenta con países prioritarios para actuar a favor de los derechos humanos, entre los que se encuentran China, Colombia, Irak y Sudán.⁶⁰

Por último, otra de las organizaciones no gubernamentales que ha jugado un importante papel en diferentes ámbitos es Oxfam Internacional, fundada en 1995 por un grupo de organizaciones no gubernamentales independientes. Su principal objetivo, trabajar en conjunto para lograr un mayor impacto en la lucha internacional por reducir la pobreza y la injusticia.⁶¹

Oxfam Internacional, además de convertirse en la organización mundial líder en ayuda humanitaria de emergencia, pone en marcha programas de desarrollo a largo plazo en comunidades vulnerables. También forman parte de un movimiento global, haciendo campaña para poner fin a las reglas injustas de comercio, pedir mejores servicios sanitarios y educativos, y combatir el cambio climático. Hoy en día, la confederación de Oxfam Internacional está compuesta por 13 organizaciones que tienen sus sedes en: Australia, Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Gran Bretaña, Hong Kong, Irlanda, Países Bajos, Nueva Zelanda, Quebec, España y Estados Unidos. Esta organización trabaja directamente con las comunidades y ejerce presión sobre los que ostentan el poder para asegurarse de que mejoran las condiciones y medios de vida de los pobres, y además de que éstos sean partícipes de las decisiones relacionadas con ellos.⁶²

⁶⁰ Amnistía Internacional, México, <<http://www.amnistia.org.mx/>>.

⁶¹ Oxfam Internacional, <<http://www.oxfam.org/es>>.

⁶² *Idem*.

Toda labor de Oxfam internacional se enmarca en el compromiso de hacer efectivos cinco derechos fundamentales de las personas: a) El derecho a disponer de los medios de vida sostenibles; b) El derecho a disponer de los servicios sociales básicos; c) El derecho a la vida y a la seguridad; d) El derecho a ser escuchado; y e) El derecho a la propia identidad.⁶³

Esta organización ha creado un Plan Estratégico denominado “Exigimos Justicia” el cual durante su vigencia hasta 2012 pretende que se trabaje en conjunto para alcanzar objetivos específicos en cuatro campos: Justicia económica, servicios sociales básicos, derechos en crisis humanitarias y justicia de género.⁶⁴ Dicha organización trabaja en más de 100 países luchando contra la pobreza y la injusticia, trabajan conjuntamente con más de 3,000 organizaciones locales, colaboran con las personas que viven en la pobreza y que luchan para poder ejercer sus derechos humanos, reafirmar su dignidad como ciudadanos de pleno derecho y tomar las riendas de sus vidas. Los esfuerzos de la organización se enfocan también al desarrollo, las emergencias, la puesta en marcha y ejecución de campañas, la incidencia política, y la investigación. La organización considera que el respeto a los derechos humanos puede ayudar a combatir la pobreza y la injusticia de quienes la padecen y a garantizarles un desarrollo sostenible.

En el caso de México la presencia de esta organización ha sido poco representativa, aunque ha habido avances han sido limitados. No obstante, publican algunos artículos sobre temas de interés para la organización referentes a la situación del país.

Estudios recientes de Oxfam señalan que en América Central, México y el Caribe más de la mitad de la población vive en condiciones de pobreza. Los desastres naturales, la corrupción política y la discriminación étnica agravan la situación de los más pobres. Oxfam América y unas 85 organizaciones locales con las que trabaja están defendiendo los derechos de esta población y desarrollando ideas innovadoras que ayuden a construir un futuro mejor.⁶⁵

De acuerdo con datos de Oxfam aproximadamente 75 millones de personas en América Central, México y el Caribe viven en la pobreza. Más de 30 millones viven con menos de USD \$1 al día. Sin embargo, América Central es también un centro de

⁶³ Oxfam Internacional: *Informe Anual 2007*, p. 2.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 4.

⁶⁵ Oxfam America, <<http://www.oxfamamerica.org/>>.

pensamiento innovador sobre desarrollo. Las intervenciones de Estados Unidos y los experimentos socialistas en Cuba y Nicaragua influenciaron la respuesta interna de la región frente al reto de la pobreza. Las luchas por la justicia social han inspirado nuevas ideas sobre comercio justo, pobreza rural, los derechos humanos y el movimiento de mujeres.⁶⁶ En México y América Central, con frecuencia los derechos de los sectores más discriminados de la sociedad, como los pueblos indígenas y las mujeres, son negados. Estos grupos tienen acceso limitado a los servicios sociales básicos, oportunidades económicas, representación legal, atención médica y educación. Grandes sectores de la población centroamericana y mexicana son agricultores. Muchos no tienen acceso a créditos y servicios financieros, que les permitan iniciar o expandir sus negocios y sufren limitaciones como falta de transporte y restricciones legales.

Como se observó a lo largo de este capítulo, la pobreza es un tema en el cual se debe involucrar a todos los actores internacionales para hacerle frente y luchar por su erradicación. Los organismos internacionales han realizado esfuerzos considerables para disminuir la pobreza en el mundo. No obstante, han sido limitados, toda vez que las decisiones que se toman al interior de los mismos, desafortunadamente, benefician en la mayoría de las ocasiones a los países desarrollados más que a los países del Tercer Mundo. La participación de las agencias internacionales, ha contribuido al desarrollo de mejores políticas y prácticas por parte de los gobiernos nacionales para coadyuvar a la disminución de la pobreza en los países en desarrollo y hacerle frente a los problemas y retos que plantea la globalización.

Por su parte, el campo de acción de las ONGs ha sido también limitado para tratar de erradicar la pobreza y la desigualdad a nivel internacional. Y en muchas ocasiones están vinculadas a los intereses empresarios o a sectores productivos y no al bienestar de la población o, en general, de los temas que dicen cuidar.

El combate a la pobreza no solamente corresponde a los organismos internacionales, es competencia de todos los actores internacionales involucrados y no solamente de las sociedades, que lejos de avanzar en el proceso para alcanzar mejores niveles y condiciones de vida, pareciera que cada vez más se hunden en la línea de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, y que lo único que se muestra de este

⁶⁶ *Idem.*

escenario es la falta de compromiso de los organismos internacionales y los principales actores en su lucha por disminuir y erradicar la pobreza mundial.

Por ello, para combatir la pobreza se requiere especialmente de una acción conjunta de los gobiernos nacionales, pero mientras exista corrupción, deslealtad y falta de compromiso con las sociedades que gobiernan, entonces, no podemos hablar de un compromiso real para enfrentar el problema de la pobreza.

Cuando los principales actores que toman las decisiones dejen de preocuparse por tener mayores riquezas y detentar el poder de manera absoluta, podremos hablar entonces, de una democracia real, en donde la pobreza y la desigualdad social se vuelvan un factor de menor preocupación y lo único que impere sea la igualdad, la mejor distribución del ingreso, pero sobre todo, la equidad en la sociedad internacional en donde todos y cada uno, puedan alcanzar mejores condiciones de vida y no solamente para hacerle frente a los problemas que plantea la globalización, sino para hacerle frente a los problemas de la desigualdad y la inequidad, que no solamente afectan a quienes la viven y padecen, sino también afectarán a quienes la heredarán, los hijos y las generaciones subsecuentes.

Finalmente, la pobreza es un problema de toda la humanidad, que la aqueja y la hace siempre más vulnerable ante las decisiones de los hacedores de política internacional, que por fortuna para muchos países poderosos, son los que toman las mejores decisiones, pero desafortunadamente para muchos otros, no solamente son los que toman las peores decisiones, sino son los que velando por intereses particulares conllevan al resto de la sociedad internacional a la pobreza, en donde ésta última su voz y voto son nulos, en donde nunca son escuchados, en donde simple y sencillamente, pareciera ser que los pobres en sí mismos son los culpables de su propio futuro y porvenir.

Capítulo III. El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en el combate a la pobreza en México

El presente capítulo tratará de una breve reseña sobre la situación de la pobreza en México, así como de la instrumentación de algunas medidas llevadas a cabo por México para combatir este problema. De manera especial se abordará el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, el cual ha sido uno de los programas sociales más completos para la reducción de la pobreza extrema, asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades en el país. Se hablará sobre las características principales de dicho Programa y como es que mediante la instrumentación del mismo, México ha avanzado en el combate a la pobreza.

Finalmente, se hará una breve evaluación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para determinar su eficiencia y eficacia en México ante el combate de la pobreza y poder realizar algunas apreciaciones de prospectiva acerca del problema de la pobreza en el país, la cual si bien no se ha erradicado del todo, toda vez que aún queda camino por recorrer, podremos observar que los programas sociales instrumentados por México no han sido capaces de reducir, o en su caso, no han combatido la pobreza como se lo han planteado desde su origen.

3.1 Situación de la pobreza en México

Si bien México ha realizado esfuerzos importantes para hacerle frente al problema de la pobreza, algunos de estos no han arrojado los resultados esperados, ya sea por la falta de compromiso por parte de las autoridades gubernamentales de no supervisar o dar seguimiento a las políticas y acciones instrumentadas o a la ineficaz implementación de algunos programas sociales para combatir la pobreza y el hambre. Si bien no es una tarea meramente de las autoridades gubernamentales, es importante destacar que el origen de algunos de estos programas sociales ha sido o se ha relacionado con aspectos políticos, electorales o de apoyo a los líderes que detentan el poder y que justamente buscan en dichos programas, el soporte de una sociedad que convencida de los avances y acciones planteadas por los actores políticos, esperan que la inclusión en estos

programas sociales les permita acceder a más y mejores recursos, cuando esto se ve minado al momento de la clasificación para el ingreso y acceso a los programas sociales. Para lograr los objetivos deseados se necesita una verdadera reforma de Estado que permita replantear las alternativas para el combate a la pobreza y no solamente dejar en el discurso las propuestas y los objetivos deseados en manos de los hacedores de política, que hasta hoy si bien no encuentran solución al problema de la pobreza, mucho menos se han planteado la pregunta del porqué la pobreza en un país que se dice tener casi todos los medios para salir adelante y hacerle frente a las crisis recurrentes, que, actualmente, es una condición desfavorable para México y que a pesar de que factores externos han influido en ello, las acciones y políticas instrumentadas por las autoridades federales han sido insuficientes para combatir la pobreza y el hambre en el país.

En este sentido, México ha presentado tanto avances como retrocesos con respecto a la lucha contra la pobreza. Por ejemplo, durante el periodo de 1950 a 1980, el país mostró avances e incrementos significativos en cuanto al crecimiento económico, situación que trajo como consecuencia que los indicadores de pobreza y de desigualdad tuvieran mejoras significativas en ese periodo. No obstante, a pesar de que a partir de los años ochenta durante la crisis de la deuda y sus consecuencias, la pobreza y la desigualdad se incrementaron, los principales indicadores económicos y sociales continuaron creciendo, aunque a menores tasas. Parece ser que uno de los importantes factores que ha contribuido a la evolución de la pobreza en México, ha sido el comportamiento macroeconómico. Las crisis recurrentes que el país ha enfrentado en 1976, 1982, 1986 y 1994 han sido factores determinantes que han minado el crecimiento y la estabilidad económica.⁶⁷

Si bien por una parte, las crisis han sido una de las consecuencias de malas decisiones de política económica por parte de los gobiernos, en el caso de México, se explican en parte por la vulnerabilidad del país ante factores externos que no dependen del control de las autoridades encargadas de llevar a cabo la política económica, sino que dependen de agentes externos que se encuentran fuera del alcance gubernamental como

⁶⁷ Nora Claudia Lustig y Miguel Székely, *México: Evolución económica, pobreza y desigualdad*, Washington, D.C., Diciembre 1997, p. 1.

los precios internacionales del petróleo, el tipo de cambio, las tasas de interés externas y los flujos de capital.

Aunado a ello, hoy en día la economía mexicana también se ha deteriorado en parte por la situación actual de violencia por la que atraviesa el país en su incesante lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, dos graves problemas que traen como consecuencia la falta de certidumbre para la atracción de inversión extranjera y en donde al mismo tiempo, el sector turístico se ve seriamente afectado. Derivado de esta situación, la pobreza se agudiza, toda vez que al verse afectado el país en ambos rubros, se dejan de percibir los ingresos suficientes los cuales debieran servir para el combate a la pobreza, mediante la implementación de acciones y programas sociales que son prioritarios para el país, y atender así a la población más vulnerable.

Durante el periodo histórico de la industrialización, por la vía de sustitución de importaciones, la política social en México se caracterizó, entre otros aspectos por la provisión de una amplia red de subsidios al consumo de corte universal, lo que se convirtió en un apoyo del gobierno federal al sector industrial y la expansión de las clases medias en gran parte permitido por el elevado crecimiento económico. En el transcurso de esos años la pobreza experimentó un descenso considerable. Sin embargo, se incrementó la desigualdad entre los últimos años de la década de 1950 y finales de los años setenta. Aún y con todo esto y a los inaceptables niveles de pobreza con que México llega a la década perdida, el periodo previo a la crisis fue de relativa estabilidad económica, lo que permitió la creación de instituciones y programas sociales gubernamentales, cuyo objetivo era la protección y promoción de los intereses de los trabajadores y campesinos.⁶⁸

Para América Latina, el decenio de los años ochenta, trajo consigo el retraimiento del Estado respecto a la provisión de servicios y acciones en materia social.

Es este periodo conocido como la década perdida en el cual el modelo de sustitución de importaciones comenzaba a declinar dejando por ende un aumento considerable de la pobreza.

⁶⁸ Mercedes González de la Rocha, *México: Oportunidades y capital social, Capítulo III, Aprender de la experiencia, El capital social en la superación de la pobreza*, Irma Arriagada (Editora), Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, Septiembre de 2005, p. 66.

Es hasta finales de los años ochenta cuando el gobierno mexicano reconoce el fuerte impacto que el estancamiento de la economía nacional produjo en los sectores más vulnerables y desprotegidos, y bajo el esquema de maximización del efecto de los programas sociales —en un escenario de recursos escasos— la política social comienza a operar mediante la focalización, es decir, población objetivo.

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) operó durante el periodo del Presidente Carlos Salinas de Gortari, basado en el principio de la participación social. Es en este periodo en donde algunos autores señalan la redefinición de la política social como una política pública distinta de la económica que incluye la prioridad de la focalización versus subsidios universales y promueve la participación de instancias internacionales, en donde el Banco Mundial desempeña un importante papel en el diseño, seguimiento y evaluación de la nueva política social de México. Dicho programa no hizo hincapié en el capital social, sino en un amplio contexto de acciones que fueron desde la infraestructura hasta el microcrédito para las mujeres. No obstante, algunos autores han mostrado que las zonas y regiones más pobres no recibieron los beneficios del programa, toda vez que las acciones de PRONASOL se dirigieron hacia Estados y regiones clave por razones electorales.⁶⁹

Este Programa se orientó también hacia el desarrollo nacional, para asegurar la igualdad de oportunidades y justicia, sobre todo para los más vulnerables y desprotegidos. De hecho, bajo los auspicios del Banco Mundial el Programa fue considerado como el principal instrumento del gobierno mexicano para combatir la pobreza y la pobreza extrema. No obstante, pese a los esfuerzos del gobierno federal y la instrumentación del Programa las cifras de crecimiento económico y estabilidad continuaron siendo poco significativas y la pobreza no pudo erradicarse del todo.

No obstante, los años de recuperación económica que siguieron de la crisis de 1994-1995, permitieron destinar mayores recursos a programas sociales. El nacimiento del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), instaurado por el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo y antecesor del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, continúa con el proceso de selección de poblaciones objetivo, mediante la instrumentación de criterios técnicos resumidos en los indicadores de pobreza,

⁶⁹ *Ibidem*, pp. 68-69.

procura impedir la interferencia de las autoridades locales con la finalidad de evitar sesgos electorales y clientelistas, y establece como norma o requisito fundamental, la corresponsabilidad de los beneficiarios. Progresar se orientó principalmente a la construcción de capital humano, como objetivo único a través del impacto en sus tres campos de acción (educación, salud y alimentación).⁷⁰

Los años noventa representaron avances económicos importantes para México, como una mayor apertura comercial, no obstante, la herencia negativa de la crisis de 1994-1995 se ha mantenido de alguna manera presente en el país. Toda vez que las ventajas que se obtuvieron con la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) se vieron desplazadas por la creciente competencia mundial, principalmente de China que desplazó a nuestro país como segundo socio comercial de Estados Unidos. Pese a las condiciones adversas por las cuales atravesó México, en la década de los años noventa, a partir de 2000 se plantearon nuevas estrategias de acción y reformas estructurales para hacerle frente a la pobreza del país.

En abril de 2005, el gobierno mexicano y el Sistema de Naciones Unidas en México dieron a conocer el documento *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005*. En este informe se muestra el compromiso de alcanzar en el 2015 los Objetivos derivados de la Declaración del Milenio suscrita en el año 2000.⁷¹

El Informe de 2006 señala que en México se han dado avances significativos en materia del cumplimiento con los ODM, toda vez que la pobreza se ha reducido de manera constante a partir de 1996, después de la crisis 1994-1995 que situó a quince millones de personas en situación de pobreza. La tendencia a la baja de los indicadores de pobreza se explica en gran parte por el entorno macroeconómico y fiscal sano, que ha generado menores tasas inflacionarias y un impacto positivo sobre los salarios reales y en el poder de compra de los hogares.⁷² No obstante, ante el adverso panorama derivado de la actual crisis financiera internacional, la economía mexicana se ha visto supeditada a la vulnerabilidad externa, lo que ha propiciado una mayor incidencia de la crisis en el país, así como el aumento del desempleo, la falta de atracción de inversión extranjera, la

⁷⁰ *Ibidem*, p. 69.

⁷¹ Sistema de las Naciones Unidas en México, <<http://www.un.org.mx/>>.

⁷² Naciones Unidas, *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2006*.

ausencia de credibilidad en las instituciones y autoridades gubernamentales y el aumento del crimen organizado y el narcotráfico, aspectos que se han visto fuertemente remarcados en el país; por un lado, por la debilidad interna y, por el otro, la vulnerabilidad de México ante el exterior.

En lo que respecta al Objetivo 1 del Milenio “Erradicar la pobreza extrema y el hambre”, en la Meta 1 “Reducir a la mitad la proporción de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar diario entre 1990 y 2015”, el Informe señala que durante los últimos quince años se ha reducido en más de la mitad el porcentaje de personas con ingresos menores a un dólar diario (Paridad de Poder de Compra, PPC).

Esta disminución fue especialmente significativa entre 2000 y 2005, ya que la proporción de personas bajo esta línea de pobreza extrema pasó, a nivel nacional, de 8.6% a 3.5% de la población. Si se toma la línea de pobreza nacional, la pobreza alimentaria, en el mismo periodo disminuyó de 24.1% a 18.2%. Durante ese periodo la pobreza en México disminuyó de manera acelerada que en el promedio de los países de Latinoamérica.⁷³

Entre 2000 y 2005, a pesar de ser un periodo de bajo crecimiento económico, la reducción de la pobreza puede explicarse, en primer lugar, por el entorno macroeconómico y fiscal sano que permitió una disminución de la tasa de inflación y en el déficit público. Las menores tasas inflacionarias tuvieron un impacto positivo sobre los salarios reales y en el poder de compra del ingreso de los hogares. La disciplina fiscal ha permitido una profundización del sistema financiero que ha impulsado las tasas de interés a la baja, permitiendo un auge del mercado crediticio, especialmente el crédito al consumo y el hipotecario. En segundo lugar, las transferencias focalizadas y condicionadas por parte del gobierno federal apoyan no sólo el ingreso presente de los hogares, sino que contribuyen a un mejoramiento de sus capacidades para que en el futuro puedan acceder a empleos mejor remunerados.⁷⁴

⁷³ Banco Mundial, 2005, *Generación de ingreso y protección social para los pobres*, citado en: Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: *Informe de Avance 2006*.

⁷⁴ Se ha argumentado también que las remesas son un factor importante en la disminución de la pobreza, sin embargo, la mayoría de las remesas no llegan a los pobres alimentarios o extremos; por otra parte la contabilidad de las remesas sigue siendo difícil, a pesar de que se ha facilitado con el mayor uso de medios electrónicos para enviar el dinero. De esta forma, el aumento que muestran las cifras de remesas entre 2000 y 2005 puede deberse a una mejor contabilidad y no necesariamente a un aumento en la cantidad enviada.

En los últimos cinco años la proporción de la población rural por debajo de la línea de pobreza de un dólar PPC se redujo de 20.4% a 9.2%; en zonas urbanas disminuyó de 1.0% a 0.2%. La pobreza alimentaria rural se redujo en 10 puntos porcentuales, y en zonas urbanas en 2.6 puntos. Sin embargo, en el ámbito rural la proporción de personas en pobreza es mucho mayor que en el ámbito urbano. Mientras que en 2005 en las ciudades sólo el 0.2% de la población tenía un ingreso menor a un dólar PPC diario, en las zonas rurales la proporción era de 9.2%. Asimismo, 9.9% de la población de las ciudades se encontraba en pobreza alimentaria en 2005, contra 32.3% en áreas rurales.⁷⁵

La caída en la pobreza urbana responde en gran medida a las condiciones señaladas anteriormente, especialmente el aumento en los salarios reales. La reducción de la pobreza no es tan marcada como en las zonas rurales, en gran medida por la migración a los núcleos urbanos, en donde se vive un proceso de concentración de la pobreza. La disminución de la pobreza alimentaria entre 2000 y 2005 en zonas rurales se debió al incremento de los ingresos no agrícolas en estratos rurales durante el periodo y al aumento en las transferencias. Sin embargo, estos incrementos no correspondieron al sector agrario, que sigue representando una parte importante del ingreso de estos hogares.

Por otra parte, el Informe señala que se han dado avances en otros campos como la educación en donde la meta de cobertura en primaria se ha logrado, aunque persiste el desafío de lograr que los grupos poblacionales más rezagados, como los migrantes y los indígenas, tengan acceso a ella. Los retos consisten en aumentar la cobertura en los siguientes niveles educativos, así como en mejorar la calidad del sistema educativo. En donde este último aspecto, ha sido criticado fuertemente por algunos organismos internacionales como la OCDE, que en diversas ocasiones ha señalado que el sistema educativo en México no es de buena calidad.

Asimismo, en materia de salud, destacan los avances para reducir la mortalidad infantil logrados desde 1990, pero principalmente en el periodo 2000 a 2005; también se ha detenido y reducido la presencia del VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis. Sin embargo, en materia de prevención de enfermedades y riesgos asociados a la salud, así como la atención inmediata y adecuada para el manejo de eventos relacionados con virus

⁷⁵ *Idem.*

y epidemias, se ha constatado que a pesar de que ha habido avances en este sentido, aún queda mucho por hacer ante este tipo de eventualidades, en donde la participación de las autoridades gubernamentales debe ser mayor, no solamente en cuanto al manejo de estas problemáticas y atenderlas una vez que se presentan, sino tomar medidas en materia de prevención mediante la concientización hacia la sociedad para evitar que los impactos derivados de todo ello causen daños irreversibles para el país.

Derivado de todo lo anterior, se considera importante que el país continúe con los programas de desarrollo de capacidades individuales y de desarrollo territorial, así como con programas dirigidos a la educación, la salud, la seguridad, la vivienda y el campo, lo que permitirá que los individuos pobres rompan con el círculo intergeneracional de la pobreza. No obstante, para alcanzar un desarrollo equilibrado, equitativo y sostenible debe ser importante también impulsar el crecimiento económico del país y la competitividad, lo que generará empleos y aumentará el salario que perciben los mexicanos. De igual forma se debe combatir el problema de la desigualdad, toda vez que en países de ingreso medio como México, la desigualdad en la distribución del ingreso retarda los efectos del crecimiento económico en la disminución de la pobreza.

Actualmente, aparte del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, existen en México una variedad de programas sociales dirigidos a la población más necesitada, entre los destacan el Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (PAZAP); el Programa de Apoyo Alimentario y Abasto Rural operado por DICONSA; el Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa; el Programa “Vivienda Rural” (FONHAPO); la Estrategia del Gobierno Federal para la Dotación de Piso Firme; el Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda “Tu Casa”; y el Programa Seguro Popular.

Si bien con la instrumentación de acciones y programas sociales por parte del gobierno federal para combatir la pobreza en el país se ha logrado disminuir ésta considerablemente, también cabe destacar que el ingreso de los hogares más pobres no ha crecido de manera significativa en los últimos años al igual que los ingresos de la clase media. En este sentido, es necesario que las autoridades gubernamentales tomen conciencia y analicen más a fondo cómo pudiera llevarse a cabo una mejor distribución del ingreso en México, sobre todo en sectores tan importantes como el de salud, la

seguridad social, la seguridad, el combate al narcotráfico y al crimen organizado, así como a la educación, principalmente, considerando ésta como un factor fundamental del crecimiento y desarrollo de un país.

Finalmente, como se pudo apreciar en este apartado, el problema de la pobreza no es nuevo en México. No obstante, aún queda camino por recorrer y se necesitan esfuerzos conjuntos para continuar superando la pobreza que vive el país y en donde las autoridades gubernamentales tienen todavía mucho por hacer.

3.2 Características del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

El Programa tiene como objetivo apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema, con el fin de contribuir a asegurar la igualdad de oportunidades, incrementar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y de calidad de vida.⁷⁶

Oportunidades es un programa federal para el desarrollo humano de la población en pobreza extrema. Brinda apoyos en educación, salud, nutrición e ingreso. Es un programa interinstitucional en el que participan la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Salud (SSA), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y los gobiernos estatales y municipales.⁷⁷

En este sentido, el gobierno mexicano señala que la corresponsabilidad es un factor importante en este programa, toda vez que las familias son parte activa de su propio desarrollo, superando el asistencialismo y el paternalismo. La asistencia de los niños a la escuela y de las familias a las unidades de salud, constituye la base para la emisión de los apoyos.

⁷⁶ Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, <<http://www.oportunidades.gob.mx/>>.

⁷⁷ *Idem.*

El Programa cuenta con un riguroso sistema de selección de beneficiarios basado en las características socioeconómicas del hogar, que permite focalizar los recursos a las familias que realmente lo necesitan, superando los subsidios y los apoyos discrecionales y definidos con criterios políticos. De igual manera Oportunidades tiene como prioridad fortalecer la posición de las mujeres en la familia y dentro de la comunidad. Por tal razón, son las madres de familia las titulares del Programa y quienes reciben las transferencias monetarias correspondientes.⁷⁸ En el ámbito educativo, a partir del primero de secundaria, el monto de las becas escolares es mayor para las mujeres, dado que su índice de deserción aumenta a partir de ese grado. En el cuidado de la salud, las mujeres embarazadas reciben una atención especial, con un protocolo de consultas para cuidar el desarrollo del embarazo, la salud de la madre y prevenir partos con riesgo. Los apoyos monetarios se entregan de manera directa a las familias, sin la intermediación de funcionarios, autoridades o líderes, por medio de instituciones liquidadoras, garantizando la transparencia en su distribución. Con la finalidad de acercar cada vez más la entrega de los apoyos monetarios a las familias, se han buscado nuevas acciones como la transferencia vía bancaria, con lo que se les abre la posibilidad de ahorrar.⁷⁹

El Programa Oportunidades tiene como misión coordinar acciones interinstitucionales para contribuir a la superación de la pobreza, mediante el desarrollo de las capacidades básicas de las personas y su acceso a mejores oportunidades de desarrollo económico y social. Mientras que su visión se centra hacia el año 2030, en donde la visión del Programa es ver a México como un país con igualdad de oportunidades para todos, en donde los mexicanos ejerzan plenamente sus derechos sociales y la pobreza se haya erradicado.⁸⁰

Oportunidades es un programa coordinado que articula incentivos para la educación, para la salud y para la nutrición, con el fin de promover el desarrollo de capacidades de las familias en extrema pobreza. El presupuesto del Programa se asigna en tres Secretarías: SEDESOL, SEP y SSA y la operación se rige por reglas establecidas por los titulares de esas Secretarías, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el IMSS.⁸¹

⁷⁸ *Idem.*

⁷⁹ *Idem.*

⁸⁰ *Idem.*

⁸¹ *Idem.*

Para garantizar la acción conjunta y complementaria de estos tres componentes, se creó la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades, como órgano desconcentrado de la SEDESOL. Para el seguimiento de la operación, cuenta con un Comité Técnico en donde participan Subsecretarios de esas Dependencias, así como el Director General del IMSS y un Delegado de la Secretaría de la Función Pública (SFP).⁸²

En lo que respecta a la coordinación del Programan a nivel estatal, ésta se realiza a través de Comités Técnicos Estatales en donde se involucran a las y a los responsables federales y estatales vinculados a la operación del Programa. Esta coordinación intersectorial e interinstitucional es uno de los elementos más innovadores en la Administración Pública en nuestro país y constituye una de las fortalezas que debe mantenerse y avanzar para garantizar resultados.⁸³

Oportunidades opera a nivel nacional, en más de 92 mil localidades, en los municipios de mayor marginación, en áreas rurales, urbanas y grandes metrópolis. Se beneficia a aproximadamente 5 millones de familias, es decir, 25 millones de mexicanos, una cuarta parte de la población nacional. El Programa contempla ocho modalidades: a) Recursos para mujeres, madres de familia, para el ingreso familiar y una mejor alimentación; b) Becas para niños y jóvenes, a partir de tercero de primaria y hasta el último grado de educación media superior; c) Fondo de ahorro para jóvenes que concluyen su Educación Media Superior; d) Apoyo para útiles escolares; e) Paquete de servicios médicos y sesiones educativas para la salud; f) Complementos alimenticios a niños y niñas entre 6 y 23 meses y con desnutrición entre los 2 y 5 años. También a las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia; g) Apoyo de 540 pesos bimestrales adicionales por cada adulto mayor, en localidades mayores de 10 mil habitantes; y h) Apoyo adicional de 100 pesos bimestrales para el consumo energético de cada hogar.⁸⁴

Por otra parte, dentro de los requisitos de participación el Programa contempla la aplicación de un riguroso sistema de identificación de beneficiarios, mediante una encuesta económica; las familias que se incorporan al Programa son beneficiarias por sus condiciones de pobreza extrema y su permanencia la determina el cumplimiento de sus corresponsabilidades como la asistencia regular a los servicios de salud y a la

⁸² *Idem.*

⁸³ *Idem.*

⁸⁴ *Idem.*

escuela. De acuerdo con las Reglas de Operación vigentes, la concepción, medición e identificación de las familias que viven en condiciones de pobreza extrema, se realiza tomando en cuenta los criterios que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) indica para ello.

El proceso de inscripción al Programa y mediante el cual se identifica a las familias beneficiarias consta de dos etapas. La primera, es la selección de localidades. En esta etapa la selección de localidades nuevas o localidades ya atendidas por el Programa, se realiza con base en el índice de rezago social establecido por el CONEVAL, el índice de marginación establecido por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), así como en la información estadística disponible a nivel de localidades, Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEBs), colonias y/o manzanas, generada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), dando prioridad, en la selección y atención, a localidades en donde es mayor la concentración de hogares en condiciones de pobreza extrema.⁸⁵

Una vez seleccionado el universo de atención, conformado por localidades, AGEBS, colonias y/o manzanas, se procede a validar las condiciones de accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud y educación para dicho universo, que permitan operar en forma integral los componentes del Programa. La información socioeconómica de los hogares se recolecta mediante la aplicación de cédulas individuales para determinar su condición de pobreza extrema.

La segunda etapa, es la identificación de las familias. Para la identificación de las familias susceptibles de ser incorporadas al Programa se utiliza una metodología de puntajes basada en un criterio objetivo, homogéneo, transparente y único a nivel nacional que considera tanto la condición de residencia rural-urbana y regional de las familias, como sus condiciones socioeconómicas y demográficas. Su aplicación evita la discrecionalidad en la identificación de las familias beneficiarias.⁸⁶ La metodología para la identificación de familias beneficiarias observa los lineamientos y criterios emitidos por el CONEVAL para la definición, identificación y medición de la pobreza.

⁸⁵ Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, *Manual de Procedimientos para la Operación del Programa, 2005 Integración del Padrón de Familias.*

⁸⁶ *Idem.*

Finalmente, si bien Oportunidades es un programa que ha coadyuvado a la disminución de la pobreza en México, cabe señalar que el método de selección de las familias ha sido motivo de críticas, toda vez que el hecho de ser un proceso tan riguroso de selección, es hasta cierto punto discriminatorio, ya que muchos individuos realmente pobres se quedan fuera del Programa por no cumplir con los requisitos de selección, de forma que resulta discriminatorio el tener acceso a los beneficios que otorga el programa provocando fuera del descontento social entre los pobres, la marginación, aislamiento y discriminación entre los más vulnerables.

3.3 Evaluación y crítica del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Como se analizó en este capítulo, podemos señalar que el gobierno mexicano ha realizado esfuerzos considerables y acciones importantes a nivel nacional para coadyuvar a la erradicación de la pobreza. No obstante, dichas acciones han sido limitadas en algunos sectores como la educación, la salud y la seguridad social, entre otros.

Al respecto, es importante señalar que si bien dentro del presupuesto aprobado en 2008 por el gobierno federal para el ejercicio fiscal 2009 se destinó una parte importante a sectores como la educación y la salud, el gobierno también se vio obligado derivado de la actual crisis financiera internacional, así como de los problemas del narcotráfico, el combate al crimen organizado y la seguridad nacional, a destinar mayor presupuesto a dichos sectores que se convirtieron en un problema económico considerable para el país, y más aún, si a esto añadimos los recursos adicionales que se utilizaron para combatir el virus de la Influenza en México, entonces, estamos hablando de que si bien han sido limitados los recursos, también ha sido por la vulnerabilidad del país ante choques externos y factores de riesgo los cuales se han presentado de manera repentina y hay que hacerles frente de manera eficaz y eficiente. Para ello, es importante destacar que existen fondos de contingencia que en ciertos casos de situación de crisis coadyuvan a aminorar las consecuencias de los fenómenos que se pudieran presentar.

No obstante, todo depende de la magnitud del o los problemas a combatir o atacar y saber si los fondos de ayuda o contingencia son suficientes para erradicar los problemas o si es necesaria la ayuda financiera internacional. Es por estos motivos, por los cuales, el gobierno federal se vio en la necesidad de modificar el presupuesto para el ejercicio fiscal 2009. No obstante, se procuró en la medida de lo posible, no afectar a los sectores más vulnerables de la sociedad ni tampoco a los programas sociales ya establecidos.

Por ejemplo, en lo que respecta al tercer trimestre de 2008 y de acuerdo con los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública elaborados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de dicho periodo, podemos apreciar que durante el tercer trimestre de 2008 los subsidios, transferencias y aportaciones distintas de servicios personales sumaron 223 mil 441 millones de pesos y registraron un crecimiento de 27.2% real. Del total, 70.2% correspondió a subsidios a la población, que registraron un crecimiento real de 29.4%; 15.3% a aportaciones a las entidades federativas con un crecimiento de 7.4% real; y el resto, 14.5% a transferencias para apoyo de programas a entidades paraestatales bajo control presupuestario indirecto, que aumentaron en 43.3% real. En estas últimas sobresalen los apoyos para la operación de las entidades coordinadas sectorialmente por Sagarpa, Sedesol, Seguridad Pública y CONACYT.⁸⁷

El 70.8% de los subsidios, transferencias y aportaciones distintas de servicios personales se destinó a funciones de desarrollo social, que registraron un crecimiento real de 25.4%; el 26.8% a funciones de desarrollo económico con un incremento real de 29.4%; y el 2.5% restante a funciones de gobierno con un crecimiento real de 61.0%, que se debe en buena medida por los subsidios otorgados para seguridad pública en los municipios y en el Distrito Federal.⁸⁸ Por su parte, los subsidios, transferencias y aportaciones representaron 41.6% del gasto programable total. No obstante, el 83.5% de dichos recursos se canalizó a las funciones de desarrollo social y 14.7% a funciones de desarrollo económico.⁸⁹ Sin embargo, como se puede apreciar, a pesar de las circunstancias adversas, el gobierno federal ha promovido la igualdad de oportunidades

⁸⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, segundo y tercer trimestre de 2008*, <<http://www.shcp.gob.mx/>>.

⁸⁸ *Idem.*

⁸⁹ *Idem.*

en donde se busca una distribución equitativa de oportunidades dirigidas a los diferentes sectores de la población. Las oportunidades con las que cuenta el país de otorgamiento a la población de servicios de salud y educativos se han incrementado en los últimos años arrojando mayores beneficios y alcance a la sociedad. De igual forma, el gobierno federal ha pugnado por establecer la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, con el fin de lograr una mejor convivencia y respetar la igualdad de género entre ambos sectores de la población.

Asimismo, ha impulsado medidas para la transformación del sector educativo con la finalidad de mejorar los sistemas de aprendizaje y que la educación llegue a todos los sectores y estratos sociales. Por otra parte, se han otorgado becas a la población estudiantil para que continúen con sus estudios, lo que les permitirá una mejor inserción al mercado laboral en el futuro, así como un mejor desempeño laboral y profesional. Por ello, el gobierno federal conciente de la situación actual ha redoblado esfuerzos para combatir la pobreza en el país. Con el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, se ha apoyado a los sectores más vulnerables de la sociedad, proporcionándoles las herramientas necesarias para que puedan hacerle frente a los retos que presentan el país y la globalización. En este sentido, véase el cuadro 2, el cual presenta los impactos del Programa Oportunidades en las familias beneficiarias.⁹⁰

⁹⁰ Presidencia de la República, <<http://www.presidencia.gob.mx/>>.

Cuadro 2
Impacto del Programa Oportunidades en las familias beneficiarias

Inicio de vida	<ul style="list-style-type: none"> • Durante 2008, más de medio millón de mujeres embarazadas y en lactancia estarán en control médico y nutricional. • A mediano plazo, la intervención del Programa reduce entre 2% y 6% la probabilidad de muerte infantil, y de 11% en muerte materna.
Niñez	<ul style="list-style-type: none"> • Uno de cada cuatro niños mexicanos mejoran su nutrición y salud y crecen su peso y talla. • Niños y niñas mejoran sus habilidades motoras en 15% y 10%, respectivamente, e incrementan de 28% a 44% la probabilidad de aprobar el primer año de primaria y de avanzar a tiempo en la escuela.
Becarios	<ul style="list-style-type: none"> • Cinco millones 200 mil niños, niñas y jóvenes acumulan escolaridad y tienen una expectativa de vida diferente a la de sus padres. • Más de 700 mil becarios son jóvenes que estudian bachillerato. • Prácticamente todos los becarios alcanzan un mayor grado escolar que sus padres. • Los jóvenes están sustituyendo el trabajo por la escuela entre 24% y 48%.
Mujeres	<ul style="list-style-type: none"> • Cinco millones de mujeres mejoran el consumo, la nutrición y salud de sus familias, tienen mejor atención médica y detectan tempranamente enfermedades. • El 98% de los apoyos de Oportunidades se entregan a mujeres. • Oportunidades invierte mil millones de pesos más en becas de mujeres; hay más mujeres que hombres con beca. • Las niñas y jóvenes de familias en pobreza tienen las mismas oportunidades y más incentivos para estudiar que los varones.

Fuente: Presidencia de la República, <<http://www.presidencia.gob.mx/>>.

Por otra parte, si bien la estabilidad financiera de cualquier país es una condición indispensable para el crecimiento económico, es insuficiente para dar paso al desarrollo de las personas, regiones, comunidades, municipios, entidades federativas y sobre todo para buscar y lograr la igualdad de género, la mejora en los sistemas de salud, la mejora en los sistemas educativos y sobre todo erradicar y combatir la pobreza del país.

Como se observó, si bien el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades ha contribuido significativamente para coadyuvar a la disminución de la pobreza en México, también ha tenido limitantes como se señaló, debido en parte, a la debilidad interna del país, así como a su vulnerabilidad ante choques externos que se encuentran fuera del control de las autoridades nacionales y que dependen de medidas eficaces para solventar dicha problemática.

Sin embargo, aún queda camino por recorrer en la lucha constante por la erradicación de la pobreza en México, y para ello, será necesario que las autoridades gubernamentales fortalezcan la presencia de México ante el exterior para que con el apego a los instrumentos internacionales y el seguimiento y la adaptación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, México continúe avanzando para encontrar otras alternativas de desarrollo para la sociedad en general y para los sectores más desprotegidos, en donde también se busque una distribución equitativa del ingreso, que permita ayudar más a los que menos tienen, mediante la creación de nuevos programas sociales que, como el de Oportunidades, a pesar de sus limitaciones como las de muchos programas sociales le ha dado a gran parte de la población en pobreza extrema la oportunidad de tener mejores condiciones de vida.

En este sentido, dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 se ha establecido la búsqueda del Desarrollo Humano Sustentable; esto es, del proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permita a la sociedad mexicana tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras.⁹¹

Asimismo, uno de los rubros del PND es el de la Igualdad de Oportunidades, en donde la finalidad de la política social del gobierno mexicano es lograr el desarrollo humano y el bienestar de la sociedad a través de la igualdad de oportunidades. Por lo que el gobierno y la sociedad deben ser capaces de mejorar significativamente las condiciones de vida de quienes viven en la pobreza, es decir, casi la mitad de la población. El desarrollo humano y el bienestar de las personas, tanto de quienes viven en

⁹¹ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, <<http://www.presidencia.gob.mx/>>.

pobreza como del resto de los mexicanos, constituyen el centro de la acción del gobierno en materia de igualdad de oportunidades.⁹²

El Plan pretende que cada mexicano, sin importar la región en donde nació, el barrio o comunidad donde creció o el ingreso de sus padres y en especial aquel que se encuentra en condiciones de pobreza pueda tener las mismas oportunidades para desarrollar sus aspiraciones a plenitud y mejorar así sus condiciones de vida, sin menoscabo de las oportunidades de desarrollo de las futuras generaciones.

El PND reconoce también las particularidades tanto de la pobreza en las ciudades como la pobreza en el área rural, ya que cada una requiere de mecanismos de atención particulares. Las autoridades gubernamentales tienen un fuerte compromiso con la sociedad mexicana que vive en condiciones de pobreza y marginación; atenderlos debe ser una prioridad. Por ello, la Administración 2007-2012 propone una política social integral que, primero, articule los programas y acciones de gobierno desde sus diferentes ámbitos de acción y, segundo, promueva la coordinación y la participación de los otros órdenes de gobierno y de la sociedad.

En este sentido, se pretende focalizar los recursos en los programas que han demostrado ser más efectivos; utilizar sistemas de evaluación y seguimiento que permitan monitorear y mejorar los programas en forma constante; promover la coordinación de acciones entre las dependencias y organismos del gobierno federal, así como los distintos órdenes de gobierno; priorizar acciones encaminadas a elevar las capacidades de las personas que permitan resolver el problema de la pobreza no sólo en el corto plazo, sino en el mediano y largo plazo, atacando las causas de esta problemática y no sólo sus efectos inmediatos; desarrollar e implantar un padrón único de beneficiarios de todos los programas de apoyo social del gobierno que permita una cobertura más eficiente de los beneficiarios; vincular adecuadamente los programas para crear sinergias entre programas complementarios y evitar duplicidad de esfuerzos; y transparentar la asignación y el gasto de los recursos lejos de un enfoque asistencial.⁹³

Desde el punto de vista de la distribución de la pobreza a nivel nacional, la entidad con mayor incidencia de pobreza alimentaria es el Estado de Chiapas, donde el 47% de

⁹² *Idem.*

⁹³ *Idem.*

la población se encuentra en esta situación. Le siguen los estados de Guerrero con 42%, Oaxaca con 38.1%, Tabasco con 28.5% y Veracruz con 28%. Por el contrario, los Estados con menor incidencia de pobreza alimentaria son Baja California con 1.3%, Nuevo León con 3.6%, Baja California Sur con 4.7%, el Distrito Federal con 5.4% y los Estados de Coahuila y Chihuahua con 8.6%.⁹⁴

La situación de la pobreza de capacidades es prácticamente la misma que para la alimentaria. En primer lugar, se encuentra Chiapas con 55.9%, le sigue el Estado de Guerrero que reporta 50.2% y Oaxaca con 46.9%. De acuerdo con estas estimaciones, los Estados con mayor pobreza de patrimonio son Chiapas, Guerrero y Oaxaca, con 75.7, 70.2 y 68%, respectivamente.⁹⁵

Estas cifras muestran claramente que el reducir la desigualdad que se observa entre los Estados de la República constituye un importante desafío para el país. A nivel municipal, la mayor incidencia de pobreza se concentra en los municipios de los Estados del Sur y Sureste del país. También se destaca que los municipios con mayor pobreza, sobre todo pobreza alimentaria, están localizados en zonas montañosas y de difícil acceso. El reto de la política pública en materia de desarrollo social es doble: por un lado, la pobreza se concentra en zonas marginadas y, por el otro, el costo de llevar la ayuda a esos lugares es muy alto. La pobreza no sólo se concentra en áreas rurales.

México presenta dos extremos graves de alto costo social, una excesiva concentración de cerca de 20 millones de habitantes en el Valle de México, por un lado, y una enorme dispersión de 185,000 pequeñas localidades rurales por el otro, a las que es extremadamente difícil dotar de infraestructura, equipamientos y servicios adecuados.⁹⁶

En las ciudades mexicanas reside la mayoría de la población nacional, más del 70% del total; pero también en ellas se concentra el mayor número de mexicanos en condición de pobreza —más de 30 millones de personas—.

Estas condiciones indican la urgencia de una intervención concertada y coordinada del gobierno federal, así como la coordinación de éste con los otros órdenes de gobierno para contribuir a la reducción de la pobreza urbana.

⁹⁴ *Idem.*

⁹⁵ *Idem.*

⁹⁶ *Idem.*

Para afrontar el problema de la pobreza, y en 2012 haber disminuido por lo menos un 30% la población en pobreza alimentaria, se requiere romper el círculo vicioso de la desigualdad y la exclusión de oportunidades para el desarrollo, que hace que la pobreza se transmita entre generaciones. Se necesitan programas que promuevan la igualdad de oportunidades para la alimentación, la educación, la salud, el desarrollo de capacidades productivas, el acceso a servicios básicos, la adquisición de una vivienda digna o el mejoramiento de la propia. El reto más importante es consolidar políticas públicas que continúen fortaleciendo el acceso a servicios básicos, especialmente en regiones de mayor pobreza, y al mismo tiempo coordinar la política social y la económica para elevar el ingreso y el empleo de la población en general, especialmente de aquella que se desenvuelve en condiciones precarias.

Para lograr lo anterior, la actual Administración propone entre otras estrategias las siguientes:⁹⁷

a) Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo.

b) Apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos y a mejorar su calidad de vida, impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos.

c) Lograr un patrón territorial nacional que frene la expansión desordenada de las ciudades, provea suelo apto para el desarrollo urbano y facilite el acceso a servicios y equipamientos en comunidades tanto urbanas como rurales.

Como se analizó en el presente capítulo, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, así como las acciones emprendidas por México tanto a nivel nacional como internacional para combatir la pobreza en el país han sido importantes y significativas. No obstante, aún queda camino por recorrer en la lucha contra este fenómeno que no solamente afecta a México sino al mundo en general y que dados los recientes acontecimientos financieros internacionales cada vez más se profundiza la pobreza mundial.

⁹⁷ *Idem.*

De igual forma nos hemos dado cuenta que la pobreza y la igualdad de oportunidades no solamente se garantiza con el crecimiento económico, sino también con la instrumentación de mecanismos y acciones que coadyuven al desarrollo humano de las sociedades, en donde en este mundo globalizado la competencia, la educación, la salud, la alimentación y los avances científico-tecnológicos son cada vez más importantes y requieren de una participación más activa de los actores internacionales y obviamente de la sociedad, una sociedad en igualdad de circunstancias y oportunidades en donde todos y cada uno de sus ciudadanos ocupe un lugar importante en la sociedad, en donde no existan las diferencias ni la discriminación, en donde los mexicanos en su conjunto aprendamos de las experiencias que nos han dejado los problemas políticos, económicos, sociales y de salud, para reflexionar y ser mejores día con día y hacer de México un país fuerte en donde se impulse con más ahínco por parte del gobierno federal una política de apertura y negociación como una de las principales metas y objetivos en la diversificación de nuestras relaciones internacionales, tanto con nuestros principales socios comerciales, así como con las diferentes regiones y países del mundo.

El resultado del proceso multiplicador de la diversificación de las relaciones internacionales de México nos ha llevado a una mayor apertura política y comercial con el mundo y los organismos financieros internacionales, ya que mediante el diálogo y la negociación nuestro país se ha insertado cada vez más en la globalización y nuestra presencia a nivel internacional ha sido mayor y muy significativa, toda vez que México ha pasado de ser un país neutral a un país que toma importantes decisiones en el mundo, acciones que han hecho de México un país fuerte y representativo en el ámbito internacional.

Sin embargo, la desigualdad en la distribución del ingreso origina inequidad en el acceso a servicios educativos y de salud, así como a oportunidades laborales, creando un ciclo de desigualdad. Esta baja movilidad social se debe, entre otras causas, a la existencia de barreras producidas principalmente por la diferencia en capacidades básicas, de alimentación, salud y educación; así como a la discriminación contra ciertos grupos como mujeres, indígenas, adultos mayores, personas con discapacidad, o personas en condiciones de pobreza

La desigualdad afecta también la cohesión social –entendida como la capacidad de la sociedad de reconocerse como una unidad y actuar de manera solidaria– agudiza los conflictos políticos y sociales, y afecta el crecimiento y desarrollo económico del país. En México, la desigualdad se expresa en todos los ámbitos, entre personas, ciudades, regiones y localidades.

Finalmente, pese a los esfuerzos realizados por las autoridades gubernamentales en su lucha para erradicar la pobreza, estos se han visto limitados de acuerdo a las promesas de las últimas Administraciones. Nada menos, que de 2008 a la fecha la cifra de pobres en el país aumentó en aproximadamente 6 millones de personas. Asimismo, los últimos datos muestran que la pobreza en México se ha visto impactada primero, por la crisis alimentaria y posteriormente, por la crisis económica, que trajo como consecuencia que pasaran de alrededor de 14 a casi 20 millones de mexicanos los que viven en pobreza alimentaria, una condición denigrante en donde la familia no tiene ni siquiera los componentes necesarios para la alimentación de sus hijos. Solamente mediante una mejor distribución del ingreso, la generación de empleo y el incremento en los salarios reales se podrá avanzar en la erradicación de la pobreza. Las políticas y estrategias encaminadas deben permitir aliviar la condición de los mexicanos que viven en la miseria y que crecerán si no se instrumentan las acciones necesarias para frenar el deterioro en su nivel de vida. Por ello, este importante reto requiere de todos los esfuerzos del Estado, de los tres órdenes de gobierno; del Congreso y de las fuerzas políticas; de la sociedad civil; el sector empresarial; de las instituciones académicas y, por supuesto, de los mismos ciudadanos, de las personas y comunidades que quieran avanzar y transformarse en los protagonistas de su propio desarrollo, de su propio porvenir, con autonomía y respeto a su dignidad.

Conclusiones

Como se pudo apreciar en este trabajo de investigación, el combate a la pobreza debe ser una tarea conjunta entre gobierno, sociedad y organismos internacionales, en donde cada uno de estos actores desarrolle en el marco de sus posibilidades las políticas y acciones encaminadas a la reducción de la pobreza. Por ello será necesario continuar con la implementación de mecanismos, programas y acciones dirigidas a la disminución y el combate de la pobreza en las sociedades.

En este sentido, el sistema financiero internacional debe continuar apoyando el crecimiento económico sostenido, el desarrollo sostenible y la erradicación del hambre y la pobreza mundial, permitiendo a la vez la movilización coherente de todas las fuentes de financiamiento para el desarrollo. Incluidos los recursos internos, las corrientes de inversión internacional, la asistencia oficial para el desarrollo, el alivio de la deuda externa y un sistema comercial multilateral abierto, equitativo, reglamentado, previsible y no discriminatorio.

En lo que se refiere al primer capítulo, se observó que las teorías del desarrollo trataron de explicar las relaciones comerciales y el crecimiento económico después de la segunda guerra mundial, toda vez que la preocupación fundamental en el periodo posterior a las guerras mundiales era el crecimiento económico y la reactivación de la economía de Europa Occidental.

Si bien los teóricos sociales de la Europa clásica mostraron su interés por el análisis político, económico y social, tratando de explicar y comprender el cambio de las sociedades feudales agrarias hacia las sociedades capitalistas industriales, su visión fue limitada, toda vez que el sistema capitalista industrial se fue expandiendo rápidamente y acaparó una serie de territorios del tercer mundo, lo que originó que en cada uno de los casos, el modelo a seguir se reconstruyera en mayor o menor grado, de tal manera que el territorio se fuera insertando de la mejor forma posible en el sistema capitalista industrial.

Posterior a la segunda guerra mundial, con las teorías del desarrollo de igual forma los teóricos trataron de explicar y entender el análisis estructural de los cambios complejos. Solamente que ahora la aplicación de esas teorías se dirigió hacia la

búsqueda del crecimiento económico y la reactivación de la economía, ante la inminente preocupación de la ayuda a Europa de Occidente y evitar la expansión del comunismo. Para entender el problema de la pobreza, todavía pasaron muchos años después de las guerras mundiales, toda vez que la aplicación de las teorías del desarrollo solamente dejó ver la preocupación de los países del Primer Mundo por continuar salvaguardo sus intereses y olvidándose del desarrollo de los países del Tercer Mundo.

Si bien la preocupación por el crecimiento económico es importante, no deja de ser menos relevante el desarrollo económico, el desarrollo de capacidades, el acceso a los servicios, a la educación, a la salud, pero sobre todo, el combate en la erradicación de la pobreza y el hambre en el mundo, que aún y con las acciones emprendidas por los principales actores internacionales, aún queda mucho por hacer en la materia.

En lo que se refiere al segundo capítulo, se pudo apreciar que las tareas y acciones instrumentadas por los organismos internacionales en el combate a la pobreza han sido significativas, se han dado avances en la materia, no obstante, han sido limitados en algunos campos como la salud y la educación y más aún, si a ello le añadimos el gran destino de recursos económicos hacia otros aspectos que también son prioritarios como la lucha contra las enfermedades y epidemias; el hacerle frente a los impactos de las crisis financieras internacionales; el combate al terrorismo; el narcotráfico y el crimen organizado; así como buscar alternativas para hacerle frente al cambio climático; es entonces, cuando la pobreza se convierte en un problema aún más difícil de resolver.

Desafortunadamente, ante el nuevo panorama adverso derivado de la crisis financiera internacional, existen muchos desafíos por vencer, y entre ellos, el de la pobreza mundial. Solamente con una participación más activa por parte de los principales actores internacionales podría llegarse a resolver este problema.

Por ello, en el ámbito externo se debe subrayar que la buena gobernanza internacional es fundamental para combatir la pobreza en el mundo y lograr el desarrollo sostenible y reiterar que para tal fin, la comunidad internacional debe adoptar todas las medidas necesarias y oportunas, especialmente, para apoyar la reforma estructural y macroeconómica, dar una solución integral al problema de la deuda externa y mejorar el acceso de los países en desarrollo a los mercados. Para el logro de estos objetivos, será

necesaria una reforma de fondo y de estructura de los organismos financieros internacionales, así como la búsqueda de una mayor coherencia y cohesión de los sistemas monetario, financiero y comercial internacionales, asegurando que sean abiertos, equitativos e inclusivos, para que complementen las iniciativas nacionales de desarrollo emprendidas a fin de lograr el crecimiento económico sostenido, el combate a la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

De igual forma, se deben encontrar fuentes innovadoras de financiamiento de carácter público, privado, interno y externo que aumenten y complementen las fuentes tradicionales de financiamiento.

Finalmente, se considera importante también que el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, los bancos regionales de desarrollo y demás instituciones involucradas continúen integrando las dimensiones del desarrollo, en sus agendas, estrategias y políticas, acorde a sus respectivos mandatos, con objeto de que los principios y mandatos enunciados en dichas estrategias y políticas se apliquen íntegramente, pero en particular los objetivos destinados a promover un crecimiento que favorezca a los pobres y reducir la pobreza mundial.

Por su parte, en lo concerniente al tercer y último capítulo de este trabajo de investigación, se concluyó que la pobreza en México ha sido un problema que ha presentando tanto avances como retrocesos. Es por ello que el gobierno mexicano ha realizado esfuerzos tanto a nivel nacional como internacional para el combate y la erradicación de la pobreza en el país.

Un ejemplo de estos esfuerzos, ha sido el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, ya que por su cobertura y su impacto directo en sectores importantes como la salud y la educación, ha logrado reducir de manera significativa la pobreza en México, y aunque todavía queda mucho por hacer, su implementación ha demostrado su eficacia y su eficiencia a nivel nacional, al tiempo que ha sido objeto de apoyo y reconocimiento a nivel internacional por parte de algunas instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

No obstante, el descuido de las cuestiones sociales, el aumento de la pobreza, la desigualdad económica y la exclusión social, revelan problemas de conducción, falta de armonía política y agotamiento de las instituciones. Por lo que es necesario promover

una reestructuración administrativa a fondo, que abarque los ámbitos gubernamentales federales, estatales y municipales, a fin de convertir a la Administración Pública en un instrumento eficaz, eficiente y congruente para alcanzar las metas del desarrollo nacional y lograr el combate a la pobreza. Asimismo, se deberán dar oportunidades en forma equitativa y que éstas permitan resolver las causas más profundas de la pobreza, para que el cambio en estas condiciones perdure y se logre romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, toda vez que para mejorar las condiciones de vida de los más necesitados, la política social debe estar en estrecha relación con la política económica. En este sentido, sólo una economía competitiva será capaz de generar más empleos y oportunidades. Al mismo tiempo, solamente asegurando la igualdad de oportunidades en salud, educación, alimentación, vivienda y servicios básicos, las personas podrán participar activamente en una economía dinámica y aprovechar los beneficios que ésta les ofrece.

Para llevar a cabo lo anterior y reducir las desigualdades y la pobreza en México, la recaudación fiscal y la distribución del ingreso son herramientas esenciales y necesarias, ya que bajo esta perspectiva, el gobierno federal debe gastar mejor y en forma transparente, y que el gasto se oriente efectivamente a las personas, a las familias y a las comunidades que más lo necesitan.

Como se mencionó, si bien con la instrumentación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades se han dado avances en la disminución de la pobreza, también muchos de estos programas han sido meramente asistencialistas. Por lo que, se debe dejar de lado el populismo de los programas sociales con fines electorales o de apoyo a candidatos que detentan el poder, en donde la participación y adhesión de los más necesitados se ve reflejada en diversas ocasiones en procesos electorales o apoyo a los hacedores de la política del país. Es en este momento, cuando se pierde el sentido, el objetivo, el origen y razón de existir de los programas sociales, los cuales se convierten en alternativas solamente paliativas para los más pobres y en muchas ocasiones ni siquiera benefician a los más necesitados.

Es necesario señalar también que el reducido crecimiento económico de México se ha reflejado en una insuficiente creación de empleos formales y en un crecimiento prácticamente nulo de los salarios reales. Lo anterior ha impedido incrementar de forma

sostenida los ingresos de las familias, lo que ha repercutido de manera determinante en la persistencia e intensidad de la pobreza. De no incrementarse los salarios reales y el empleo en el país, que son los principales motores del ingreso de la población, la pobreza no podrá reducirse de manera sustantiva en el mediano y largo plazos.

Además, no solamente se requiere de la instrumentación de programas sociales para erradicar la pobreza, toda vez que el problema, es un problema estructural, en donde la debilidad de las instituciones gubernamentales se ha convertido en una limitante para hacerle frente a la pobreza. En este sentido, se debe señalar que precisamente debido a esa debilidad interna, las repercusiones de la crisis financiera internacional actual hacen a México un país altamente vulnerable ante los acontecimientos externos, lo que trae como consecuencia que los efectos negativos derivados de los choques externos sean más profundos para el país y por ende el salir de los mismos se hace más difícil. Por lo que el desarrollo humano y la erradicación de la pobreza debe ser una tarea de las autoridades gubernamentales, toda vez que la cooperación internacional solamente es un elemento complementario.

Finalmente, sólo mediante el esfuerzo conjunto entre el gobierno y sus instituciones, así como con el apoyo privado y la complementariedad de los organismos internacionales, será posible combatir y erradicar la pobreza en México y en el mundo, un problema, que no es meramente de quienes la padecen y la viven. La pobreza es un problema mundial que afecta no solamente a México y a los países del Tercer Mundo o en el subdesarrollo, es un problema que afecta al mundo en general y que solamente con ese esfuerzo conjunto entre los principales actores internacionales podrá terminarse y cumplir así, no sólo con los convenios convenidos internacionalmente como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sino cubrir las necesidades básicas de quienes menos tienen y que también son parte de la sociedad mundial y que en el caso de México, aún las autoridades tienen mucho por hacer ante este desafío y en donde desafortunadamente, todavía es una gran parte de la sociedad mexicana quienes padecen este mal, este problema, esa carencia y esa ausencia de los elementos necesarios y básicos para vivir, que conllevan a lo que comúnmente conocemos, como la pobreza.

Bibliografía

- Preston, P.W. *Una introducción a la Teoría del Desarrollo*. Siglo XXI Editores, México, 1999, 434 pp.
- Rostow, W.W. *Las etapas del crecimiento económico: Un manifiesto no comunista*. Fondo de Cultura Económica, México, 1961, 206 pp.
- Tamames, R. *Estructura Económica Internacional*. Alianza Editorial, México, 1991, 494 pp.
- North, D. C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, México, 2001, 190 pp.
- Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*.
- Boltvinik, J. y Hernández, E. *Pobreza y distribución del ingreso en México*. Siglo XXI Editores, México, 2001, 354 pp.
- Sen, A. *Desarrollo y Libertad*. Grupo Editorial Planeta, México, 2000, 440 pp.
- Sen, A. *The Standard of Living*. Cambridge University Press, Cambridge, Gran Bretaña, 1987, 140 pp.
- Adelman, I. *Teorías del Desarrollo Económico*. Fondo de Cultura Económica, México, 1964, 171 pp.
- Robbins, L. *Teoría del Desarrollo Económico en la Historia del Pensamiento Económico*. Editorial Ariel, Barcelona, 1974, 275 pp.
- Smith, A. *1723-1790, Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 917 pp.
- Cardoso, F.H. y Faletto, E. *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*. Siglo XXI Editores, México, 1990, 213 pp.
- Frank, A.G. *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*. Siglo XXI Editores, México, 1974, 345 pp.
- Prebisch R. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. Fondo de Cultura Económica, México, 1982, 516 pp.
- Wallerstein, I. *Análisis de Sistemas-Mundo: Una Introducción*. Siglo XXI Editores, México, 2006, 153 pp.

- Lustig, N. C. y Székely, M. *México: Evolución económica, pobreza y desigualdad*, Washington, D.C., diciembre de 1997, 47 pp.
- Arriagada, I. *México: Oportunidades y capital social, Capítulo III, Aprender de la experiencia, el capital social en la superación de la pobreza*. Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, septiembre de 2005, 228 pp.
- Naciones Unidas. *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2008*, Nueva York, 2008, 56 pp.
- Naciones Unidas. *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2006*, Naciones Unidas, México, 158 pp.
- United Nations Development Programme. *Human Development Indices, a statistical update 2008*, 24 pp.
- Banco Mundial, México. *Alianza Estratégica con México 2008-2013*, México, 117 pp.
- Banco Mundial. *Informe Anual 2008. Reseña del Ejercicio*, 68 pp.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina 2008*, 262 pp.
- CEPAL. *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean*, 2008, 176 pp.
- CEPAL. *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean, Briefing paper*, 2008, 34 pp.
- Ishibashi, T. *Cooperación de JICA en campos medioambientales*. Oficina de JICA en México, 12 de septiembre de 2008, 9 pp.
- Oxfam Internacional. *Informe Anual 2007*, 13 pp.
- Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. *Reglas de Operación, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Ejercicio Fiscal 2008*, 105 pp.
- Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. *Manual de Procedimientos para la Operación del Programa, 2005 Integración del Padrón de Familias*, 22 pp.
- Secretaría de Desarrollo Social. *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012*, 60 pp.

Fuentes

Naciones Unidas.

<<http://www.un.org/en/>>.

<<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/index.shtml>>.

Sistema de las Naciones Unidas en México.

<<http://www.un.org.mx/>>.

United Nations Development Programme.

<<http://www.undp.org/>>.

United Nations Development Programme. *Vinculación del trabajo del PNUD en México con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.*

<<http://www.undp.org.mx/ODM.aspx>>.

Banco Mundial.

<<http://www.worldbank.org/>>.

Inter-American Development Bank.

<<http://www.iadb.org/>>.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

<<http://www.eclac.org/>>.

Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

<<http://www.usaid.gov/>>.

USAID en las Américas.

<http://www.usaid.gov/espanol/america_central.html>.

Embajada de Estados Unidos en México.

<<http://www.usembassy-mexico.gov/said.html>>.

Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA).

<<http://www.jica.go.jp/english/>>.

Oficina de JICA en México.

<<http://www.jica.go.jp/mexico/espanol/>>.

Embajada de Japón en México.

<<http://www.mx.emb-japan.go.jp/sp/servicios/becas-jica-jf-aots.htm>>.

Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ).

<<http://www.gtz.de/en/>>.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

<<http://www.sre.gob.mx/>>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

<<http://www.shcp.gob.mx/>>.

Embajada de Alemania en México.

<<http://www.mexiko.diplo.de>>.

Díez, A. *Organizaciones No Gubernamentales: Las ONGs en el marco del nuevo orden mundial*. Instituto Ortega y Gasset, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.

<<http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/O/ongs.htm>>.

Amnistía Internacional.

<<http://www.amnesty.org/es>>.

Amnistía Internacional, México.

<<http://www.amnistia.org.mx/>>.

Oxfam International.

<<http://www.oxfam.org/es>>.

Oxfam America

<<http://www.oxfamamerica.org/>>.

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

<<http://www.oportunidades.gob.mx/>>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, segundo y tercer trimestre de 2008*.

<<http://www.shcp.gob.mx/>>.

Presidencia de la República.

<<http://www.presidencia.gob.mx/>>.

Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*.

<<http://www.presidencia.gob.mx/>>.

Secretaría de Desarrollo Social.

<<http://www.sedesol.gob.mx/>>.

H. Congreso de la Unión.

<<http://www.congreso.gob.mx/>>.

Cámara de Diputados.

<<http://www.diputados.gob.mx/>>.

Senado de la República.

<<http://www.senado.gob.mx/>>.