

Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Filosofía y Letras
Colegio de Estudios Latinoamericanos

**“Pobreza y Desigualdad en México y
Centroamérica”**

Informe Académico por Actividad Profesional

presenta:

José Carlos Rocha Silva

Asesor: Dr. Adalberto Enrique Santana Hernández



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

Introducción	2
1. Concepto de Pobreza	5
2. Características del desarrollo capitalista en México y Centroamérica	14
3. Indicadores del desarrollo social y económico de México	37
y los países centroamericanos	
4. Actividades profesionales	47
5. Programas sociales de combate a la pobreza	54
6. Reflexión final	81
Bibliografía	93

Introducción

A principios del milenio, a pesar de los avances tecnológicos y del crecimiento económico acelerado impuesto por el desarrollo capitalista, nos seguimos enfrentando en todos los países subdesarrollados al crecimiento de la pobreza y la persistencia de la desigualdad económica y social. Esta situación se presenta a pesar de que los países cuentan con las capacidades para poder proveer de los suficientes bienes materiales a su población, la pobreza es producto de un sistema capitalista global que no permite que se eliminen la desigualdad económica y social no sólo entre los países desarrollados y no desarrollados, sino también al interior de los países subdesarrollados.

La pobreza en México aflige a más de la mitad de la población, considerando las estadísticas oficiales de pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio. Para Centroamérica los niveles de pobreza son también muy elevados, de acuerdo con datos del Informe de Desarrollo Humano de la ONU, iniciando con Costa Rica con más de un 20% de población pobre, Panamá con un 37%, El Salvador, Nicaragua y Honduras con 48%, y Guatemala con 56%. Con estas cifras de pobreza, el total de población pobre en México y Centroamérica asciende a 68 millones, un promedio de 47% del total de la población de la región.

Por otro lado, la desigualdad de ingresos medida por deciles de población, muestra que en México el 10% de la población con mayores ingresos recibe más de 24 veces lo que recibe el 10% de la población más pobre, tratándose del país con menor desigualdad en la región de este estudio. En El Salvador el decil de población más rica recibe 56 veces más ingresos que el decil más pobre, siendo

uno de los países que presenta mayor desigualdad en la región. En todos los países estudiados el 50% de los ingresos es absorbido solamente por el 20% de la población rica, dejando que el 80% de la población se distribuya la mitad restante del ingreso.¹

El presente Informe académico realiza un análisis de la pobreza y desigualdad en México y los países centroamericanos y revisa las políticas gubernamentales que se han establecido para combatir la pobreza, en particular las políticas que se han determinado o recomendado por parte de los Organismos Multilaterales de Financiamiento para el Desarrollo que apoyan los programas sociales de la Región, tales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo. Es conveniente mencionar que el tema del informe considera la experiencia que tuve al trabajar en el gobierno federal mexicano, dentro de la Secretaría de Desarrollo Social, específicamente en la Coordinación Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades. En esta dependencia tuvimos las condiciones para contribuir a la implementación del programa originalmente denominado Progresá, y después Oportunidades. Por ello, pudimos recopilar la información relevante de su operación, además de investigar sobre las condiciones de pobreza en los países centroamericanos y los programas sociales en esa región.

En una primera parte, se analiza el concepto de pobreza considerando las definiciones indispensables para entender los indicadores que se presentan. Posteriormente, se expone un resumen del desarrollo económico y social desde 1930 hasta el 2000, haciendo énfasis en los temas que tienen que ver con las causas de la generación de la pobreza y la desigualdad México y Centroamérica. Los indicadores que se utilizaron en este trabajo son sobre todo los que genera el

¹ Ver principales datos en ONU, Oficina de Desarrollo Humano. *Informe de Desarrollo Humano 2006*, en www.undp.org.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que elabora Informes Anuales de Desarrollo Humano, y que entre otros indicadores incluye sobre desarrollo humano, pobreza y desigualdad.

Se consideraron también resúmenes de las principales políticas que se han establecido en los Países centroamericanos para el desarrollo social y el combate a la pobreza, realizadas en general en conjunto con los Bancos de apoyo al desarrollo social mencionados.

Finalmente, se presentan una serie de conclusiones sobre el análisis de las políticas sociales, confrontando las propuestas de programas sociales con las opiniones de teóricos que han desarrollado valiosas propuestas sobre el bienestar y desarrollo humano.

Quiero agradecer la asesoría imprescindible del Dr. Adalberto Santana, quién como profesor en la materia de Historia socioeconómica de Centroamérica nos proporcionó los elementos para poder investigar sobre el tema de este informe en Centroamérica, y quién tuvo la amable paciencia de revisar los borradores y la propuesta final de este informe. También es necesario reconocer las valiosas actualizaciones en los conceptos básicos que recibimos por parte del Mtro. José Luis Ávila, Coordinador del Colegio de Estudios Latinoamericanos, sobre todo en materia del desarrollo capitalista en América Latina y en la historia económica de México. Por lo que respecta a los conceptos de desarrollo, progreso y pobreza también deseo manifestar que gracias al Dr. Fernando Neira, con quien tuvimos la oportunidad de adentrarnos con mayor detalle en estos temas, en el seminario de estudios interdisciplinarios que impartió en la Facultad de Filosofía y Letras.

1. Concepto de Pobreza

El concepto de pobreza tiene un carácter histórico y está asociado a las necesidades básicas del ser humano. También es un concepto que tiene que ver con diversos factores culturales, sociales y económicos. A lo largo del devenir histórico las necesidades y satisfactores básicos del hombre se han modificado, conforme avanzan las civilizaciones. Históricamente, los investigadores del tema han efectuado diferentes interpretaciones de la pobreza. En algún momento se definió en Inglaterra como hombre pobre al que no podía calzar zapatos, ya que era poco decoroso estar o acudir descalzo a alguna reunión social, a las que por supuesto no acudía la gente pobre. Es también muy frecuente asociar la pobreza con la “flojera” de los seres humanos que tienen esa condición, con el carácter “latino” de las personas y su propensión “natural” a la pereza, que no les permite dejar de ser pobres.

Ahora bien, en general, podemos definir que un hombre pobre es aquel que no tiene lo necesario para vivir, la pobreza está asociada a alguna carencia para contar con el sustento para la vida. Con mayor precisión, lo necesario para la vida no puede ser algo superfluo, sino algo que estamos obligados a contar con él, para lo que no tenemos libertad de elegir si lo deseamos o no. “Desear algo es diferente de necesitarlo”², dice Julio Boltvinnik. Entonces, la carencia es de algo forzosamente necesario para la existencia.

Más específicamente, se habla de pobreza cuando se presenta inexistencia o insuficiencia de ingresos para que una persona pueda hacer frente a sus

² Julio Boltvinnik y Enrique Hernández Laos. *Pobreza y Distribución del Ingreso en México*. Siglo XXI editores, México, 1999. p. 31.

necesidades biológicas de sobrevivencia, así como a las sociales y culturales dadas por un determinado desarrollo económico social.³

Pero no podemos quedarnos con las necesidades fisiológicas del ser humano solamente. Para que el ser humano pueda llevar a cabo “realizaciones” requiere contar con ciertas capacidades básicas, además del sustento físico. Es decir, no solamente necesita alimentarse, vestirse y contar con un techo para vivir, igual de importante es contar con capacidades que le proporcionen una buena salud y educación, así como el acceso a servicios públicos.

Un problema crucial es cómo saber si una persona es pobre. Para poder medir la pobreza es necesario determinar cuales son las necesidades básicas del ser humano, ineludibles para su vida. Existe un método denominado Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que se ha utilizado para determinar si un hogar o familia es pobre o no. En este método se consideran las necesidades básicas de la población actual para tratar de estimar el grado de pobreza. En este método se incluyen características como ingresos, consumo, vivienda, alimentación, salud y educación, principalmente.

En México, por parte del Gobierno Federal, se han establecido 3 tipos de pobreza, relacionados con las necesidades básicas insatisfechas de alimentación, educación, salud y patrimonio:

1. Pobreza alimentaria, que considera el ingreso o consumo mínimo de un hogar para alimentarse de conformidad con las “dietas” correspondientes a una sociedad en particular.

³ Patricia Olave. *La pobreza en América Latina una asignatura pendiente*. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, 2001. p. 17.

2. Pobreza de capacidades, en la que se incluye el no tener acceso a servicios básicos de educación y salud.
3. Pobreza de patrimonio, que contempla la falta de activos en la familia: tierra, casa y enseres básicos.⁴

También es posible identificar los elementos de una “canasta” básica, tales como: alimentación, salud, vivienda, vestido, transporte y educación.⁵ Algunos estudiosos de la pobreza extienden estos elementos incluyendo otros aspectos como la higiene, la cultura, el entretenimiento, la información, la recreación y el transporte.⁶

El método de medir la pobreza por NBI es el más aceptado en los gobiernos actualmente. Sin embargo, el método de Línea de Pobreza (LP) también es muy utilizado, sobre todo para poder comparar indicadores de pobreza entre varios países. En este método se considera el ingreso y/o el consumo como el factor determinante para establecer si un hogar o familia es pobre. Para la línea de pobreza es relevante la definición de la canasta alimentaria, ya que el costo de ésta es el que se utiliza en el cálculo de los ingresos o consumos mínimos. Normalmente, a través de esta medición se distinguen dos niveles de pobreza: los extremos o indigentes y los no extremos o pobres (a secas). En algunos indicadores generales, como los de la ONU, se ubican estos dos tipos de pobreza como los hogares que tienen un ingreso menor a 1 dólar diario (indigentes) y menor a 2 dólares diarios (pobres).

⁴ Se pueden consultar los documentos de la Secretaría de Desarrollo Social sobre medición de la pobreza en la página www.sedesol.gob.mx.

⁵ Boltvinik, *Op.cit.* p. 40.

⁶ Boltvinik, *Op.cit.* p. 59

Actualmente, se considera entonces pobreza extrema la situación de aquellas familias que no tienen la capacidad de cubrir sus requerimientos mínimos de subsistencia, principalmente de alimentación. La pobreza moderada sería aquella que sufre la población que no goza de las capacidades básicas de salud, educación y alimentación en general.

Atraso y Desarrollo

Con el propósito de analizar el surgimiento de la pobreza en los países subdesarrollados es necesario revisar los conceptos básicos relacionados con el atraso y desarrollo, puesto que nuestra intención es contar con elementos que nos ayuden a comprender las causas de la pobreza. Para ello, se describen en resumen las principales interpretaciones del desarrollo capitalista y las causas del atraso, basándonos en información expuesta por Sergio de la Peña y Teresa Aguirre, así como por otros autores como Cardoso y Faletto y Osvaldo Sunkel y Pedro Paz.⁷

Después de la Segunda Guerra Mundial, la pobreza se considera un problema de gran relevancia a nivel mundial, en Latinoamérica se destacan sobre todo los grandes niveles de desigualdad. En una primera instancia, la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) presenta una explicación al subdesarrollo en la que se pone el énfasis en las relaciones entre el centro y la periferia. En esta concepción, la relación de dependencia es la causa principal del subdesarrollo, y los países dependientes no tienen autodeterminación para lograr por sí mismos un

⁷ Sergio de la Peña y Teresa Aguirre. *Historia Económica de México. De la revolución a la industrialización*. México, Océano-UNAM, 2006. p. 41-53, F.H. Cardoso y Enzo Faletto. *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. México, Siglo XXI Editores, 1990, y Osvaldo Sunkel y Pedro Paz. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México, Siglo XXI Editores, 1975.

desarrollo interno. Sin embargo, las teorías dependentistas han sido criticadas porque consideran que todas las inversiones extranjeras en la producción de un país subdesarrollado causan la salida del excedente económico, y producen atraso y pobreza, por la explotación de los recursos naturales y de la mano de obra. Otro elemento de crítica consiste en que tampoco se ha podido comprobar que los términos del intercambio comercial del centro a la periferia hayan producido un intercambio desigual de manera constante y regular, como lo afirman los teóricos dependentistas. Como excepción se encontrarían los enclaves de explotaciones extranjeras en territorios latinoamericanos, en los que se presentaba una extracción neta del excedente económico, sin impactar al interior de la economía del país en el que se instalaba el enclave -los enclaves bananeros en Centroamérica son el ejemplo más común-, pero no todas las actividades productivas extranjeras presentaron esta autonomía.

Algunas de las tesis dependentistas pueden recuperarse por su aporte a explicar las razones del atraso. En el caso de Marini, en su *Dialéctica de la dependencia*⁸, afirma que la participación de América Latina en el capitalismo mundial se basa en una sobreexplotación de la fuerza de trabajo, en vez, de generar una mayor productividad del trabajo. Es decir, se hace uso de una explotación extensiva, en vez de una intensiva.

Por otro lado, Agustín Cueva propone como argumento central la correlación entre la fortaleza de la burguesía nacional y la menor dependencia. Por ejemplo, para la fase de industrialización, principalmente después de 1930, Cueva opina que el proceso de sustitución de importaciones no produce automáticamente el auge de las economías de los países periféricos. Con la Primera y Segunda Guerras

⁸ Ver Ruy Mauro Marini. *Dialéctica de la dependencia*. México, Ediciones ERA, 1979.

Mundiales y la crisis de 1929, se abrieron alternativas de desarrollo para los países de América Latina, pero cada formación económica social responde de manera diferente, de acuerdo con la consolidación de su mercado interno y las relaciones sociales de producción dominantes.⁹ Considerando que existe la correlación entre la fortaleza de la clase dominante local y la menor dependencia, tampoco se puede concluir que la burguesía nacional sea el motivo principal del desarrollo del capitalismo en su país, y la superación del atraso, por lo que tampoco contribuye a explicar las causas de la pobreza y de la desigualdad. Sin embargo, el énfasis de Cueva consiste en señalar que los países latinoamericanos no responden de manera automática a las relaciones de dependencia con los países del “centro”. Existen diferentes respuestas al interior de las estructuras nacionales que son las que condicionan el desarrollo de los países “periféricos”.

Por otro lado, desde un punto de vista marxista se interpretaba la realidad del subdesarrollo por la articulación de diferentes modos de producción, predominando el capitalista a partir de la segunda mitad del siglo XIX, en las formaciones económico-sociales latinoamericanas, pero con la rémora de otros modos de producción precapitalistas, de tipo feudal o servil.

En las explicaciones del atraso también se han considerado relevantes el pasado de la herencia cultural hispana, que se considera propició el arraigo de relaciones precapitalistas-tradicionales, además de la succión de excedentes económicos efectuada durante el período colonial.

Para Sergio de la Peña y Teresa Aguirre, la dotación de factores (recursos naturales y mano de obra, principalmente), así como la distribución de los ingresos

⁹ Ver Agustín Cueva. *El desarrollo del capitalismo en América Latina*. Siglo XXI, México, 5ª. Edición, 1981. pp. 165-183.

en los distintos niveles sociales constituyen los elementos centrales, que contribuyen a explicar de origen las posibilidades de crecimiento económico y atraso.¹⁰

Algunos piensan que el atraso se debe a la no conformación de Estados nacionales consolidados. De esta manera comparan el desarrollo de naciones como la de Estados Unidos que en el siglo XIX tuvo un desarrollo económico mayor que el de México. Pero esa teoría deja de lado los casos en los que históricamente no se han logrado superar las condiciones de vulnerabilidad, a pesar de haber conformado un Estado nacional fuerte. En el caso de México, a pesar de que se reorientó la vía de crecimiento, fortaleciendo el mercado interno y al Estado nacional, después de la revolución, el desarrollo capitalista no logró mejorar las condiciones de las regiones marginadas.

Otros piensan que el desarrollo tecnológico puede dar impulso a la industrialización, contando con condiciones que favorezcan el desarrollo capitalista, tales como el marco legal y la construcción de infraestructura. Sin embargo, también se observa que ninguna nación puede cumplir estas condiciones toda vez que no han tenido un desarrollo previo, también es poco cierto, que la industrialización por sí misma, genere el crecimiento y desarrollo necesario para arrastrar al resto de la economía a un mayor crecimiento. En este sentido, se plantea un desarrollo que retome las características históricas y sociales, para que con la participación del Estado, se orienten y dirijan las acciones para impulsar el desarrollo, concebido principalmente como la promoción de flujos de inversión de capitales.

¹⁰ Sergio De la Peña y Teresa Aguirre. *Op. Cit.* p. 48.

En la Introducción a su libro, *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*, Osvaldo Sunkel y Pedro Paz destacan la asociación que existe entre la teoría que se utiliza para explicar el subdesarrollo de los países latinoamericanos y la aplicación de políticas públicas. De esta forma, si se habla de países pobres, el factor principal se atribuye al ingreso, y las políticas de desarrollo se orientan hacia la mejor distribución del ingreso. Para los que consideran el término de subdesarrollo, dicen estos autores, tienden a concebir el fenómeno como una situación estructural e institucional característica, como una etapa en el proceso histórico de desarrollo de cada nación. También se utiliza el término de países en vías de desarrollo, acentuando el posible aprovechamiento de las condiciones de crecimiento productivo. Para los que piensan en la dependencia, sus soluciones se orientan hacia el cambio de las relaciones de tipo económico, político y tecnológico entre los países desarrollados y subdesarrollados. Finalmente, cuando se utiliza el concepto de países no industrializados, es claro que la orientación es hacia favorecer el desarrollo industrial.¹¹

A este respecto dicen Sunkel y Paz:

La preferencia por uno u otro concepto implica, la existencia de una concepción predeterminada del fenómeno, que se traduce en un diagnóstico de la o las causas básicas del problema y establece preferencias en cuanto a las prioridades de la política de desarrollo.¹²

De tal manera, que si creemos que el crecimiento económico realizará el milagro de superar el atraso y la pobreza en los países subdesarrollados, nuestras políticas estatales se orientarán a la consecución de grandes inversiones extranjeras o nacionales, apoyos fiscales indistintos a la creación de empresas,

¹¹ Osvaldo Sunkel y Pedro Paz. *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*. Siglo XXI editores, México, 1975. p. 15.

¹² *Ibid.* p. 16.

poniendo el énfasis en las reformas económicas, que para nuestra época, en los inicios del siglo XXI, son calificadas como neoliberales.

El problema es que no se ha podido demostrar que solamente con adherirse a las políticas económicas neoliberales un país subdesarrollado logre superar sus condiciones de atraso y marginación. A pesar de que ideológicamente se pregona en todos los foros que es posible lograr el crecimiento como el de los países asiáticos, y que América Latina debería seguir esos ejemplos de apertura a los capitales foráneos.

2. Características del desarrollo capitalista en México y Centroamérica

2.1 México

Porfiriato

El capitalismo se desarrolló en México a partir de la segunda mitad del siglo XIX, el modelo de desarrollo capitalista, implementado en el porfiriato, se caracteriza por ser fundamentalmente primario exportador. En este período puede afirmarse que el capitalismo, a pesar de que no constituía el modo de producción del total de las actividades económicas, dirigía el crecimiento de la economía exportadora y fomentaba la creación de un incipiente mercado interno.¹³ En virtud de que este sector exportador era el “motor” de la economía porfiriana se considera adecuado afirmar que ya existía el capitalismo en México, como modo de producción dominante, no obstante, que todavía predominaban las relaciones sociales precapitalistas en la mayoría de los centros productivos, haciendas y minas, principalmente.

La existencia de relaciones precapitalistas en los centros de producción para la exportación es una característica del desarrollo capitalista en el porfiriato, lo que imprimió un carácter reaccionario a la vía de crecimiento: “...no sólo por basarse en la gran propiedad (vía junker), la desigual distribución del ingreso impuso límites al crecimiento al generar un mercado interno débil y segmentado...”¹⁴

¹³ Es posible consultar este tema en Sergio de la Peña y Teresa Aguirre. *De la Revolución a la Industrialización*. México, UNAM-Oceano, 2006. p. 79-85.

¹⁴ *Ibid.* p. 84.

En virtud de que era más “eficiente” establecer la producción a través de relaciones de producción precapitalistas, es decir, que no se basaban en la contratación de mano de obra libre y asalariada, la hacienda prosperó, resurgió de nueva cuenta, como la unidad en la que se concentraba la producción material, las relaciones sociales y el poder político de la época. La abundancia de mano de obra y recursos naturales facilitaron en algunas regiones el crecimiento económico. Para nuestro estudio, es relevante analizar las diferencias regionales, que Sergio de la Peña y Teresa Aguirre exponen, debido a que muestran que hay una relación entre el desarrollo capitalista que se presentó en el porfiriato y las condiciones de pobreza actuales.

En el sur del territorio mexicano el relativo aislamiento, la presencia de población indígena numerosa y la escasez de fuerza de trabajo dispuesta a venderse en el mercado de trabajo, reforzaron la coacción extraeconómica:

Era frecuente que los finqueros recurrieran al sistema de “enganche” y al uso de criminales y delincuentes deportados como los yaquis y mayos de Sonora, y vagos de las ciudades, entre otros...En Yucatán la exportación de henequén condujo a la absorción de las tierras de las comunidades mayas por parte de los hacendados...¹⁵

En el sur del país no existía ninguna clase de industria o minería. La región presentaba pocas vías de comunicación. Los ferrocarriles que se construyeron durante el porfiriato tan sólo contaban con una vía de comunicación en el Estado henequenero de Yucatán. Además, ante la falta de mano de obra, debido a la gran demanda de la producción de henequén, se recurría con mayor regularidad al trabajo forzado. En esta región, no se ampliaron las relaciones de trabajo asalariado, lo que limitó la formación de un mercado interno. En cambio, la explotación de la fuerza de trabajo se dio con métodos precapitalistas, con un

¹⁵ *Ibid.* p. 104

mayor soguzjamiento de la fuerza de trabajo. Las haciendas crecieron o se aprovecharon de las tierras de los pueblos indígenas, con tal de aumentar la producción de mercancías que se colocaban en el mercado externo.

Es por ello, que gran parte de las entidades que conforman actualmente la región del Plan Puebla-Panamá, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, presentan actualmente los mayores niveles de pobreza del país. La región no tuvo la presencia de un modo de producción asalariado, además de que las mercancías producidas no generaron un efecto de reinversión en la zona, toda vez que aparte de las mercancías de exportación, no se producían mercancías para el mercado interno. Por ello, la población de la región además de sufrir una explotación mayor, no contó con recursos económicos que permitieran acumular un patrimonio, y tampoco se incorporó fácilmente al desarrollo de capital humano, puesto que no contaba con servicios de salud y educación.¹⁶

Por otro lado, el norte del país, al tratarse de una región de colonización presentó características diferentes al sur. La región se pobló con colonias militares para enfrentar a los indios de la zona. En el norte predominaron las relaciones de trabajo asalariado, con mayor regularidad en el campo. Las zonas mineras y petroleras también contribuyeron con la contratación de mano de obra asalariada.

En la época actual la mayoría de las entidades federativas del norte del país presentan menores niveles de pobreza, en la población del campo. Con excepción de algunos Estados como Zacatecas, en el que la migración internacional ha sido un fenómeno generalizado, y que ha dejado un campo desprovisto de hombres y en

¹⁶ En el porfiriato se disfraza ideológicamente el hecho de no contar con una política social hacia la población indígena y pobre. Las opiniones de un destacado ideólogo como Emilio Rabasa, entre otros, que prefiere construir caminos antes que malgastar recursos en educar, para enseñar a leer y escribir al indígena y mestizo, son reveladoras del autoritarismo y desprecio por la población indígena y mestiza explotada y pobre. Ver Arnaldo Córdova. *La ideología de la Revolución Mexicana*. México, Ed. Era, 1982. p. 63-79.

miseria. De hecho, la pobreza que se enfrenta en la región norteña es más acentuada en algunas ciudades, debido a las crisis económicas de fines del siglo XX, que afectaron al sector industrial, principalmente.

En el centro del país hay una mezcla de relaciones precapitalistas de producción en las haciendas, y un crecimiento del mercado interno, sobre todo por la concentración de las actividades económicas, y debido a que el comercio tenía que pasar por esta zona. En el centro las haciendas son la unidad de producción, tanto para productos del exterior, como para el mercado interno. Sin embargo, no se presentan relaciones asalariadas en la producción, principalmente, porque en el porfiriato no se estableció ningún marco legal, predominando la coacción extraeconómica como método para arraigar a la mano de obra a la hacienda.

De cualquier manera, el crecimiento económico que se presentó en el porfiriato demandó más materias primas y alimentos. Las haciendas tuvieron diversas formas para extender su producción. La mayor parte de ellas ampliaron su territorio, principalmente a costa de los pueblos de indios. Aunque también cambiaron su organización interna del trabajo. Otra alternativa consistió en aumentar el trabajo forzado y el número de trabajadores asalariados o semiasalariados,

El aumento de la frontera agrícola y el cambio en la organización interna de la hacienda fueron formas más usuales para aumentar la producción, lo que se expresa en el diverso tipo de relaciones laborales que van emergiendo... (Peonazgo, arrendatarios, aparceros).¹⁷

Finalmente, en la producción industrial, el porfiriato vio surgir las primeras grandes industrias, pero las relaciones laborales fueron también precapitalistas y

¹⁷ Sergio de la Peña. *Op. Cit.* p. 121-122.

era muy frecuente que algunas industrias se ubicarán en las haciendas y tuvieran mano de obra de tipo servil.

Revolución Mexicana

A pesar de los cambios que la Revolución Mexicana provocó, el periodo siguiente continuó con el desarrollo del capitalismo en México, acompañado todavía de una gran desigualdad en la distribución del ingreso, como había sucedido en el porfiriato. Sin embargo, la vía de desarrollo del capitalismo se modificó privilegiándose el mercado interno y la industrialización. Otro cambio importante consistió en que después de la revolución la hacienda oligárquica dejó de ser el núcleo de las actividades económicas, sociales y políticas del país.

De acuerdo con Sergio de la Peña y Teresa Aguirre las principales transformaciones provocadas por la Revolución fueron:

- La destrucción de la oligarquía terrateniente como clase, y de la hacienda como unidad económica central.
- La promulgación de una nueva Constitución, con el contenido social más avanzado de la época.
- La consolidación de organizaciones sindicales y campesinas, acompañadas de la modificación de las relaciones laborales.
- Nuevas instituciones y roles del Estado que lo convierten en el ente que coordina y dirige a la economía nacional.
- La expansión del mercado interno que se tradujo en un gran impulso a la industrialización.¹⁸

¹⁸ *Ibid.* p. 139.

Un aspecto relevante en el análisis por regiones en la Revolución es que en el territorio sur del país, se participó tardíamente en el movimiento armado, tal vez por el mayor aislamiento de la región, pero también es posible que el nivel de sojuzgamiento, mayor en esa región, haya limitado y sofrenado el levantamiento de la población, que estaba sometida por una mayor coacción extraeconómica en las relaciones sociales de producción. En la península yucateca la revolución permitió la continuidad de la explotación del henequén, lo que significa que el mercado mundial imponía a través de la demanda las condiciones para que, a pesar de la revolución, la producción orientada al capitalismo externo pudiera continuar inalterada, como fue también el caso del petróleo.

Industrialización

Desde 1922 el crecimiento industrial se fortaleció, en parte por el aumento de aranceles para limitar las importaciones.¹⁹ Desde el triunfo de la revolución hasta 1952, la economía se fue transformando, predominando la industria sobre la agricultura. A pesar de que en el período de 1928 a 1932 se vivió una intensa crisis política, económica y social, la industria nacional resultó fortalecida. Después de 1932, con el término de la crisis económica mundial y la instauración de políticas gubernamentales no restrictivas, la industria nacional pudo crecer con mayor ímpetu.

A partir del Plan sexenal integrado para el gobierno de Lázaro Cárdenas se configuró la idea de un Estado con mayores poderes de regulación económica y que se establecería como conductor de las fuerzas sociales. Con Lázaro Cárdenas se inició el ciclo más largo de expansión económica, alrededor de 50 años de

¹⁹ Sergio de la Peña. *Op. Cit.* p. 271.

crecimiento, con algunas excepciones. El Estado emanado de la revolución transformaría a la economía y a la sociedad mexicana.

El crecimiento aunque relativamente espontáneo, fue apoyado por la enérgica intervención estatal, desde 1935, para transformar las relaciones sociales y de producción, sobre todo sus resabios precapitalistas, como el peonaje.²⁰

La ampliación del mercado interno se basó en la reforma agraria culminada por Cárdenas, durante su período se repartieron 20 millones hectáreas y se financió en gran medida la producción agraria, convirtiéndose el Estado en el mayor inversor en el campo. También contribuyeron las nacionalizaciones y expropiaciones que favorecieron las condiciones internas para el crecimiento económico nacional.

Cárdenas dio un gran impulso a la conformación de los ejidos como unidades de producción, pero también mantuvo el equilibrio con los espacios de la pequeña propiedad (hasta 100 has.). Al finalizar el período de Cárdenas 6.8 millones hectáreas de tierras de labor eran ejidales y 7 millones estaban constituidas por pequeños propietarios. La oligarquía terrateniente fue finalmente eliminada en el agro. Sin embargo, el ejido no prosperó debido a las redes de dominio y corrupción que fueron sobrepuestas por la burocracia que ejecutaba las políticas de apoyo al agro, y porque en los gobiernos posteriores a Cárdenas no tuvo apoyo oficial.

Por lo que respecta a los salarios, en este período tuvieron un incremento sustancial y una participación elevada como porcentaje del PIB:

La actividad sindical y el vínculo con el gobierno se expresa en el incremento del número de huelgas y en el fallo mayoritario a favor de los trabajadores hasta 1938, lo que condujo a un incremento del salario real, que llegó a su nivel más alto en 1939 cuando los sueldos y salarios constituyen el 30.5% del PIB.²¹

²⁰ *Ibid.* p. 296.

²¹ *Ibid.* p. 323.

A pesar de la inflación, durante el período de Cárdenas aumentaron los salarios nominales y mejoraron las condiciones de vida de la población. Por lo que se refiere al desarrollo industrial se puede hablar de un crecimiento solamente a partir de 1940. En el gobierno de Ávila Camacho (1940-1946), se redujo el gasto social, privilegiándose el presupuesto dedicado al fomento económico, obras de infraestructura, comunicaciones y transportes. Por otro lado, de 1940 a 1952 las obras de apoyo al agro se orientaron hacia los pequeños propietarios, dejando al ejido de lado.

Después de Cárdenas el campo, constituido por ejidos de campesinos e indígenas, fue relegado. La marginación se acentuó, millones de campesinos quedaron expuestos a economías de subsistencia, sin recibir servicios de salud y educación por parte del Estado. El acento estaba en la industrialización, en el crecimiento urbano. A ello se sumó la descapitalización del campo a favor de la industria por la transferencia de recursos vía precios de los productos agrícolas.

Las fallas del proceso de industrialización de 1939 a 1952 fueron la falta de inversión en capital humano y la falta de producción de bienes de capital. En este período, se dio una transferencia de ingresos de sueldos y salarios al renglón de utilidades de las empresas.

El control sindical establecido con Ávila Camacho y Miguel Alemán proporcionó ganancias a los empresarios, pero no elevó la eficiencia y la productividad obrera. Sergio de la Peña y Teresa Aguirre concluyen que el crecimiento del país hacia 1950 era intenso, desequilibrado e incompetente.²²

²² *Ibid.* p. 408.

El neoliberalismo

Como resultado del régimen político establecido por el PRI Partido en el poder en México hasta el año 2000, a través de un régimen autoritario y corporativista, después del auge de la industrialización, se empezó a decantar la ideología revolucionaria que había mantenido el control social, y favorecido el crecimiento de la economía mexicana. Hacia 1960, así como se reflexionó sobre el desigual desarrollo de América Latina, se empezaron a reconocer muchas de las desigualdades del modelo de crecimiento adoptado por México.

El régimen político inició su transformación con el movimiento de 1968, que marcó el término del régimen autoritario. Después de los gobiernos de Echeverría y López Portillo, en la economía se presentaron crisis muy severas que tuvieron que ver con la mayor interrelación de la economía mexicana con el mercado mundial, demostrada por la crisis de los precios del petróleo, pero también con un esquema muy criticado de déficit público y control por parte del Estado de las principales variables económicas.

Ante la crisis mundial de los sistemas estatales y las crisis económicas que había sufrido el país, en los años ochenta el presidente Miguel de la Madrid adoptó las políticas de control y austeridad determinadas por los organismos financieros internacionales.

La crisis de los años ochenta aumentó las desigualdades sociales y regionales en el país, de acuerdo con José Luis Ávila, durante la administración de Miguel de la Madrid, el gasto público total disminuyó de 26 a 18% del PIB.

En medio del ajuste del gasto el gobierno intentó afectar menos al gasto social, con lo cual éste aumentó de 38 a 41% del gasto público, pero dada la menor cuantía del gasto, los recursos públicos asignados a salud y educación

disminuyeron como parte del PIB de 3.6 a 2.6% y de 3.8 a 2.6%, respectivamente, entre 1982 y 1988.²³

De acuerdo con el mismo José Luis Ávila, la crisis ocasionada por el desplome de los precios del petróleo terminó por revertir la tendencia histórica a disminuir los índices de desigualdad, que se había mantenido desde 1940. El índice de Gini, que es un indicador de la desigualdad²⁴, pasó de 0.429 en 1984 a 0.469 en 1989.²⁵

Con el cambio en la tendencia histórica hacia la reducción de la pobreza, aumentó en términos absolutos y relativos el número de pobres en el país. Durante el período de Miguel de la Madrid, el número de personas en pobreza extrema aumentó en 2.5 millones y en pobreza moderada se incrementó en 2.2 millones.

También con los datos integrados por la SEDESOL se puede constatar esta reversión de la tendencia histórica de disminución de la pobreza, tanto en las denominadas pobreza alimentaria, pobreza de capacidades y pobreza de patrimonio, que también presentaron el mismo comportamiento, sufriendo en los años ochenta un aumento en los indicadores de la pobreza.²⁶

Migración Internacional

Una alternativa que tomó la población afectada por la pérdida del empleo formal y la falta de fuentes de ingreso fue la migración a los Estados Unidos. Se estima que 2.6 millones de mexicanos buscaron mejores condiciones de vida en los Estados Unidos en los años ochenta, duplicando la cifra del decenio anterior. De igual forma

²³ José Luis Ávila. *La Era Neoliberal*. México, UNAM-Oceano, 2006. p. 97.

²⁴ El coeficiente de Gini es un indicador que mide el nivel de desigualdad de ingresos y consumo, así como las necesidades básicas satisfechas o insatisfechas de la población, se utiliza ampliamente para reflejar el grado de distribución del ingreso.

²⁵ *Ibid.* p. 102.

²⁶ *Ibid.* p. 87-106.

aumentó el número de hogares que recibieron remesas un 84% al pasar de 353 mil a 648 mil, de 1984 a 1989.²⁷ Al respecto, Ávila señala:

Las causas estructurales del drástico aumento de la migración internacional se localizan en el efecto adverso de la crisis y la política económica en el empleo y el salario real de México, así como en la dinámica demanda de trabajo migrante de la economía estadounidense.²⁸

La ausencia de un régimen migratorio legal, seguro y ordenado, motivó que continuara el fenómeno migratorio en la década de los noventa, con otros 3.5 millones de migrantes.

Reformas Estructurales

Después de los ajustes económicos realizados en el período de Miguel de la Madrid, que fueron muy criticados y antipopulares, en las elecciones presidenciales de 1988 se dio una de las contiendas más reñidas y que provocaron que la presidencia de Carlos Salinas de Gortari fuera muy cuestionada. Sin embargo, Salinas de Gortari logró imponer la autoridad presidencial con acciones espectaculares a nivel político, con lo que logró sortear la crisis política al inicio de su sexenio.

El gobierno de Salinas se planteó llevar a cabo reformas estructurales que modificarían el papel del Estado como protector y orientador de la economía nacional. Se pudo renegociar la deuda externa e interna, consiguiéndose recursos adicionales para el gasto, derivado del ahorro sustancial en el pago sobre todo de los intereses de la deuda externa.

Una de las primeras reformas consistió en insertar al país en el mercado mundial con la formalización del Tratado de Libre Comercio (TLC). La apertura al

²⁷ *Ibid.* P. 108-110.

²⁸ *Ibid.* P. 111.

mercado mundial ya se había iniciado en 1985, con la entrada de México al GATT. En junio de 1991 se iniciaron las negociaciones formales del TLC, y a pesar de que con el ingreso a la presidencia norteamericana de William Clinton se revisaron aspectos adicionales al TLC y que durante cuatro años se tuvieron que revisar las oposiciones de algunos sectores norteamericanos, finalmente el TLC fue formalizado.

Como parte de esas reformas también se modificó la Ley de Inversión Extranjera, permitiendo el mayor acceso de capitales extranjeros y abriendo sectores no estratégicos a la inversión directa. Con estas medidas se logró hacer de México un país atractivo para los capitales extranjeros.

Las reformas estructurales tenían como objetivo reducir el papel del Estado, por lo que en el período de Salinas se realizaron las privatizaciones de las empresas paraestatales más importantes y se desregularon los mercados. Se privatizó la Banca y Telmex, entre otras empresas, y con los recursos obtenidos se redujo la deuda interna, que descendió del 19 al 5%, entre 1988 y 1994.²⁹ p. 153

Con las reformas estructurales también se modificó el art. 27 de la Constitución, posibilitando la conversión del ejido a propiedad privada. En el período de Salinas no se realizó, como se temía, una venta masiva de las propiedades ejidales, con excepción de las tierras conurbadas, en donde ya se había modificado la propiedad de la tierra ejidal de manera irregular.

La economía de México después de 1990 tuvo un comportamiento errático. Con la crisis en la industria aumentó significativamente el sector de empleo informal. También se presentó un crecimiento en el sector maquilador, en el norte de México, con prácticas irregulares de contratación a trabajadores que no reciben

²⁹ *Ibid.* p. 153.

prestaciones sociales de Ley. Durante el período de Salinas se perdieron 725 mil empleos, y se transformó el mapa económico, aumentando la importancia del sector de servicios en la economía.

La informalidad creció en las ciudades producto de la migración del campo a las ciudades intermedias (con excepción de la Ciudad de México, después del sismo de 1985), con el aumento de la pobreza extrema. La migración internacional continuó presentándose, con mayor relevancia por parte de población de zonas urbanas. En estas zonas urbanas se presencié el aumento del desempleo y subempleo, con niveles muy altos de pérdida de empleos formales.

Como resultado de estas tendencias, la concentración del ingreso de los hogares aumentó significativamente durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Así...el índice de Gini aumentó ligeramente al pasar de 0.469 en 1989 a 0.475 en 1992 y a 0.477 en 1994.³⁰

A pesar de que se aumentó el gasto social y se procuró focalizar el gasto, para eficientar la distribución de recursos, los programas del Pronasol carecieron de efectos sustantivos, principalmente porque se utilizaron como parte del clientelismo político y electoral, y no se dirigieron a la población con mayores necesidades.

Crisis de 1995

Esta crisis se originó, como en anteriores ocasiones, por el mal manejo de las finanzas y tuvo desastrosas consecuencias para la economía y las condiciones de vida de la población. La crisis se inició con el aviso de que se devaluaría el peso, informándose a los mayores capitalistas y empresarios mexicanos, lo que creó una ola especulativa que disminuyó en gran medida el valor del peso. El gobierno mexicano optó por dejar flotar el peso, pensando que se acabaría la especulación y

³⁰ *Ibid.* p. 178.

se recuperaría la estabilidad cambiaria. Sin embargo, la crisis se acentuó y ocasionó una mayor devaluación y salida de capitales del mercado mexicano.

La crisis mostró la interdependencia de los mercados internacionales, y que se viera como una amenaza a la estabilidad internacional. A pesar de que la crisis era financiera, en vez de afectar a los banqueros, incidió en la población más desprotegida:

Los resultados de la gestión de la crisis parecían pagarlos quienes no habían generado el descalabro: mientras a costa del erario público los bancos se salvaban –y por ende, el patrimonio de sus dueños-, las capas medias y sectores populares pagaban con desempleo, deterioro del salario real y aumento en 50% del impuesto al valor agregado, entre otros resultados que aumentaron sustancialmente la proporción de hogares pobres...³¹

La crisis tuvo nefastas consecuencias para la población, en 1995 el PIB registró una caída de 6.9% con respecto a 1994. Afectó sobre todo al sector secundario o industrial que se desplomó en un 8%, mientras que el sector servicios se redujo en un 6.8%.³²

La crisis de 1995 provocó el aumento de la pobreza, entre 1994 y 1996, la pobreza moderada pasó del 46.8 al 60.8%, mientras que la pobreza extrema aumentó un 12% y en 1996 se ubicaba en el 28.8% de los hogares. El aumento de la pobreza afectó en mayor medida a las zonas urbanas, en dónde se estima que uno de cada cinco hogares se encuentra en pobreza.

A pesar de los esfuerzos por mejorar el gasto social, la desigualdad aumentó de 1996 a 2000, pasando el índice de Gini de 0.4558 a 0.4811, con un aumento del 6%. Con la incidencia de programas como el Progreso se logró reducir en 15 puntos porcentuales los hogares en pobreza, en el año 2000 el 45.9% de los hogares se encontraba en esa condición. Sin embargo, no creemos que los apoyos

³¹ *Ibid.* p. 191.

³² *Ibid.* p. 201.

de programas sociales hayan solucionado el atraso y la mayor desigualdad que ocasionaron las medidas neoliberales a la población pobre del país.

2.2 Centroamérica

En términos generales, los países centroamericanos han estado rezagados en su desarrollo económico, en relación con los otros países de América Latina. Desde la Colonia, la región no tenía productos naturales que fueran atractivos para su explotación, y no podía competir con los grandes virreinos, en la producción de recursos valiosos para la metrópoli española. Con el desarrollo del capitalismo agroexportador, en el siglo XIX, tampoco desarrollaron actividades comerciales con otros países. El istmo centroamericano muestra una diversidad de población y culturas. Hay una numerosa población indígena rural, en las zonas rurales de Guatemala y El Salvador, mientras que en las zonas altas de Costa Rica, predomina la población blanca y mestiza, y en la franja de la costa al mar Caribe, existen asentamientos de población negra, producto de los enclaves esclavistas.

Sin embargo, con el ascenso de los Estados Unidos como potencia americana, la región se convirtió en una zona estratégica. Con la construcción del canal de Panamá, su importancia militar para los Estados Unidos creció, lo que motivó una permanente influencia comercial, militar y política en los países centroamericanos durante todo el siglo XX.

Por lo que se refiere a su desarrollo, Agustín Cueva resume de manera muy certera el tipo de desarrollo capitalista que se presentó en el siglo XX en América Latina, por lo menos hasta 1970:

...economistas y sociólogos parecían acordes en caracterizar a los países latinoamericanos como un conjunto de sociedades “bloqueadas” en su proceso de desarrollo. Ulteriormente, el problema tendía a ser enfocado en

términos de “crecimiento sin desarrollo” o de “desarrollo con pobreza” expresiones ya más ceñidas a la índole de nuestro decurso histórico.³³

Agustín Cueva propone la definición de un nuevo modelo de desarrollo capitalista, y de acumulación, en el que las economías latinoamericanas se insertaron en el capitalismo imperialista realizando producción de mercancías que requieren abundante mano de obra barata y/o recursos naturales que no existen en los países imperialistas, provocando la generación de países monoprodutores agrícolas, como los países centroamericanos.

Con diferentes grados de desarrollo, el ciclo de la economía monoexportadora inicia un proceso de culminación con la crisis de 1929. Después de 1930, se produce un crecimiento más o menos sostenido de las economías mexicana y centroamericanas, por lo menos hasta 1970. El análisis del Producto Interno Bruto en Centroamérica da cuenta del crecimiento económico. Pero hay que hacer notar las diferencias más que sustanciales entre el avance del PIB en Costa Rica que llega casi a 900 dólares por persona, y el caso de Honduras que apenas alcanza los niveles del PIB de 1920, alrededor de 300 dólares, en 1970.³⁴

Cueva dice que a pesar de que en el período de 1950 a 1970 las economías latinoamericanas crecieron cuatro veces y se incrementó la producción industrial, el desarrollo del capitalismo no fue armónico y mucho menos homogéneo, con la presencia de una mayor desigualdad en la distribución de la riqueza y en el bienestar social.³⁵

Al mismo tiempo, lo que era la economía monoprodutora se transformó en la época de dominio de las grandes empresas transnacionales, desde los años

³³ Ver Agustín Cueva. *Op. cit.* p. 219.

³⁴ Héctor Pérez Brignoli. *Breve Historia de Centroamérica*. Alianza editorial, Madrid, España, 2000. pp. 240-240.

³⁵ Cueva. *Op. Cit.* pp. 184-200.

ochenta, y que a través de maquiladoras han “desarrollado” a los países latinoamericanos. El problema es que este nuevo modelo de desarrollo capitalista genera mayor pauperización y desigualdad social, porque implica reducción de salarios en las zonas urbanas y de falta de ingreso en las rurales. El crecimiento económico es el anverso y la pobreza el reverso de la misma moneda, dice Cueva.³⁶

En Guatemala se presenta una formación económica social de las más vulnerables y atrasadas de Centroamérica. Muy probablemente su atraso fue determinado por la innumerable serie de golpes militares y dictaduras que obstaculizaron las propuestas de reformas que incipientemente se presentaron durante el siglo XX. Como excepción, en la decena conocida como la “Revolución”, de 1944 a 1954, con los gobiernos de Arévalo y Arbenz se llevaron a cabo reformas progresistas de tipo burgués, que sin embargo, fueron revertidas por los militares que dieron el golpe de Estado deponiendo al gobierno de Jacobo Arbenz en 1954. Después de esa fecha se suceden toda una serie de gobiernos impuestos por los militares guatemaltecos, que incluso pretendieron establecer un esquema corporativista.

Guatemala había pasado de ser un país agroexportador que utilizaba mano de obra prácticamente servil, a principios del siglo XX, con la remisión de deudas de la numerosa población india, sistema que fue sustituido después de 1930 por Jorge Ubico por la Ley de vagancia que obligaba a los campesinos que tuvieran menos de 3 hectáreas a trabajar en las fincas por 100 o 150 días al año, para después de 1944 contar con mano de obra “liberada” para el mercado con las reformas de Arévalo y Arbenz, que abolieron la Ley de vagancia.

³⁶ Cueva. *Op. Cit.* p. 219.

Hacia 1970, el crecimiento demográfico y la gran disminución de oportunidades de trabajo en el campo significaron un gran aumento de campesinos sin tierra y la disminución de los ingresos de los sectores rurales.³⁷ Al final de los períodos de dictadura, desde 1954 hasta 1982, no se había llevado a cabo ninguna reforma agraria -y la que se realizó por Jacobo Arbenz fue revertida totalmente-, y en el campo, según el censo de 1979, el 87% de las unidades eran de menos de 7 hectáreas y representaban el 16% de las tierras cultivadas, en el otro extremo existían 482 fincas de más de 900 hectáreas, y menos del 1% de las propiedades poseían el 22% de la tierra cultivada. Existían 167 mil parcelas, 31% de las unidades agrícolas, con una extensión de menos de 0.7 hectáreas.³⁸ Lo que significaba la existencia de un gran número de población rural en pobreza extrema que no contaba con medios más que para lograr su subsistencia.

Por otro lado, en El Salvador el proceso de acumulación en las economías agroexportadoras puede verse como la incorporación de tierras y mano de obra a la producción agraria. En este país se presenta una alta densidad demográfica, y producto de expropiaciones masivas de tierras a las comunidades indígenas, se generó un campesinado sin tierra que ofrece mano de obra abundante y barata. Además, los niveles de explotación de esta mano de obra se llevaban al máximo posible, Pérez Brignoli afirma que “una vez apropiada la tierra, los terratenientes maximizaban los beneficios manteniendo al mínimo los costos monetarios de la mano de obra”.³⁹ En la lógica del sistema capitalista exportador la reducción al máximo de los ingresos de los trabajadores agrarios se presenta frecuentemente debido a que no se producen mercancías nacionales para el consumo, todas son

³⁷ Leslie Bethell, ed. *Historia de América Latina. Vol. 14. América Central desde 1930*. Editorial Crítica, S.L., Barcelona, España, 2001.p. 77.

³⁸ Datos citados por Bethell. *Op. Cit.* p. 79.

³⁹ Ver Héctor Pérez Brignoli. *Op. Cit.* pp. 123-124.

importadas, por lo que no despierta ningún interés fortalecer el mercado interno a través del consumo de la clase trabajadora.

En Honduras la economía se inserta a nivel mundial a través de los enclaves bananeros, desde finales del siglo XIX. Trabajadores asalariados “exportados” de las islas del Caribe son utilizados en las grandes compañías norteamericanas. Honduras, igual que el resto de Centroamérica, contaba con una economía poco diversificada y sus productos eran una parte mínima del comercio internacional, sujetos a los vaivenes del mercado y a su propia debilidad, uno de los productos más importantes: “El banano resultó extremadamente débil frente a pestes y plagas, lo que provocó el abandono de regiones enteras, agudizando los problemas de empleo y pobreza rural”⁴⁰.

Sin embargo, el sector agroexportador no representaba más del 10% de la fuerza laboral de la población hondureña. El resto correspondía en su mayor parte al campesinado más aislado y marginado de Centroamérica, que se mantenía con una economía de autosubsistencia.

Nicaragua es uno de los países de mayor pobreza de la región centroamericana, en los años de 1930 este país contaba con 600 mil habitantes y tenía el PIB per cápita más bajo de los países de América Central. Uno de los factores clave para el retraso en el desarrollo histórico de Nicaragua es el largo período de intervención estadounidense, que implicó, entre otras cosas, el pago puntual de la deuda de 1920 a 1930. Otro factor posterior fue la existencia de una de las más largas dictaduras, de la familia Somoza, con la que los escasos recursos fiscales se destinaron al gasto militar, la corrupción y el dispendio, y en la que se mantuvo un desarrollo basado en los privilegios de la oligarquía

⁴⁰ Pérez Brignoli. *Op. Cit.*, p. 128.

terrateniente. En lo económico se repite el esquema agroexportador, pero tal vez con menor éxito en general.

En vísperas de la depresión de 1929 la economía de Nicaragua dependía en gran medida de las exportaciones, que a su vez eran dominadas por el café; más de la mitad de estas exportaciones iba destinada a los Estados Unidos, a la vez que éstos suministraban casi dos tercios de las exportaciones.⁴¹

Después del asesinato de Augusto C. Sandino, la dictadura de la dinastía de los Somoza se asienta en el poder desde 1936, hasta prácticamente 1979. A pesar de que desde 1949 hasta 1970 se presenta un período de crecimiento económico, la dictadura de los Somoza llevó a cabo un régimen de mayor explotación que acrecentó los índices absolutos y relativos de marginación y pobreza, enriqueciendo en contraparte a los Somoza y sus allegados.

Posterior al triunfo de la Revolución Sandinista, el Gobierno de Reconstrucción Nacional de los ochenta no pudo mejorar la economía del país, debido principalmente al bloqueo estadounidense y al gran presupuesto que tuvo que destinar a la guerra. Por lo que a pesar de los esfuerzos de contar con una economía mixta, los índices de pobreza y desarrollo humano continuaron siendo los más graves de América Central.

Hacia 1930, mientras en Guatemala y El Salvador la tierra estaba concentrada en pocas manos y se presentaban fincas de grandes extensiones, en contraste, en Costa Rica predominaba la pequeña y mediana propiedad, sobre todo compuesta por fincas cafetaleras. Para esas fechas, en Costa Rica ya se utilizaba mano de obra asalariada en el campo, esta fuerza de trabajo provenía de un trabajo familiar de pequeños y medianos propietarios. Por otro lado, en Guatemala y El Salvador la

⁴¹ Ver *Nicaragua desde 1930*, en Leslie Bethel. *Historia de América Latina. Vol. 14. América Central desde 1930*. Editorial Crítica, S.L., Barcelona, España, 2001. p. 149.

mano de obra era empujada al trabajo asalariado por la expropiación de tierras o por leyes de trabajo forzoso.

El territorio costarricense, desde la Colonia, estaba compuesto por tierras despobladas. La colonización de este territorio se dio a través del establecimiento de pequeños asentamientos, y la población se caracterizó por tratarse de pequeños propietarios. Para Pérez Brignoli, Costa Rica es una “excepción feliz”, o resultado de una mágica casualidad. Pero, su mayor desarrollo económico y estabilidad política, pueden explicarse por un complejo conjunto de múltiples factores históricos.⁴²

Migración internacional de Centroamérica

El huracán Mitch que azotó a Honduras en octubre de 1998 arrasó con los cultivos de los campesinos que producían para el mercado local, afectando sobre todo bienes de consumo, como el aceite comestible, harina y azúcar. Los daños se calcularon en 960 millones de dólares. La producción de granos básicos también se vió afectada gravemente, el maíz, arroz y frijol.

Ante la incapacidad de obtener ingresos para atender las necesidades básicas mediante la ocupación formal, miles de hondureños optaron por la migración internacional como alternativa de subsistencia...⁴³

Otra causa que provocó la expulsión de trabajadores del campo hondureño, para convertirlos en migrantes, fue al igual que en México, el favorecimiento a la política de industrialización, ocasionando la poca inversión de recursos en el

⁴² Pérez Brignoli. *Op. Cit.* p. 40.

⁴³ Norma Lizbeth Morales Pérez. “Migración y remesas en Honduras”. En Adalberto Santana (coord.) *Retos de la migración latinoamericana*. México, UNAM-Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 2006. p. 255.

campo, así como la disminución de las exportaciones a los EU, por la recesión de esos años.

También se concentraron muchas de las inversiones en el sector de agroexportación. Lo que llama Norma Morales la reorganización productiva en el campo hondureño,⁴⁴ hacia el sector de agricultura de exportación y manufacturero, generó un mayor número de desempleados.

Las remesas sirven como un buen indicador del incremento en el volumen de la migración. En Honduras de 1997 a 2002 el valor de las remesas aumentó en casi 220%.⁴⁵

La migración internacional es por supuesto la respuesta a las condiciones de pobreza y desempleo en la región centroamericana. Las remesas monetarias reflejan el impacto que significa el trabajo de los migrantes. En Guatemala en el 2003, se transfirieron 2,106 millones de dólares y en Nicaragua 788 millones.⁴⁶ Para El Salvador el importe de las remesas equivale al 48% del total de sus exportaciones.

Una primera causa de la migración internacional centroamericana se encuentra en la guerra y represión que se presentó durante la década de los ochenta en Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala. La expulsión de población de localidades enteras era algo común. La población de Guatemala sufrió acciones de represión tan atroces, que migraron a la frontera sur de México

⁴⁴ *Ibid.* p. 251-270.

⁴⁵ *Ibid.* p. 264.

⁴⁶ Ver Adalberto Santana. "Migración latinoamericana en los inicios del siglo XXI" en *Cuadernos Americanos*. México, UNAM-Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, no. 114 Nov-dic/2005. pp. 71-84.

pueblos completos, lo que provocó desarraigo, pero también una modificación en el papel de las mujeres migrantes en la toma de decisiones.⁴⁷

Con la firma de los acuerdos de paz, en 1988 en Nicaragua⁴⁸, en 1992 para El Salvador y en 1996 para Guatemala, se logró contener la migración, pero no se pudo modificar las condiciones de pobreza.

⁴⁷ Silvia Soriano Hernández. "Cruzar dos veces la frontera: Mujeres guatemaltecas" en Adalberto Santana. *Retos de la migración latinoamericana*. pp. 217-239.

⁴⁸ Se firmaron los acuerdos de paz entre el Gobierno Sandinista y la Contra, en marzo de 1988, en Sapoá. Consultar la Revista Envío en www.envio.org.ni/articulo/557.

3. Indicadores del desarrollo social y económico de México y los países centroamericanos

México y los países centroamericanos se caracterizaron a principios del siglo XX por una población relativamente pequeña, con un gran porcentaje de población rural, más del 70% en el promedio general de la región. Sin embargo, después de 1930 la población tuvo un ascenso constante, y se modificó la proporción entre la población urbana y rural. El siguiente cuadro muestra comparativamente cómo ha sido el movimiento poblacional de los últimos 25 años y su proyección al 2015:

País	Población Total (millones)			Tasa de crecimiento anual de la población (%)		Población urbana (% del total)		
	1975	2004	2015	1975-2004	2004-15	1975	2004	2015
Costa Rica	2.1	4.3	5.0	2.5	1.4	41.3	61.2	66.9
México	59.3	105.7	119.1	2.0	1.1	62.8	75.7	78.7
Panamá	1.7	3.2	3.8	2.1	1.6	49.0	69.9	77.9
El Salvador	4.1	6.8	8.0	1.7	1.5	41.5	59.5	63.2
Nicaragua	2.6	5.4	6.6	2.5	1.9	48.9	58.7	63.0
Honduras	3.0	7.0	8.8	2.9	2.0	32.1	46.0	51.4
Guatemala	6.2	12.3	15.9	2.4	2.3	36.7	46.8	52.0

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre el Desarrollo Humano 2006*.

México es el país que cuenta con un mayor porcentaje de población urbana en el 2004, con un alto porcentaje de 75.7%, que lo asemeja incluso con los índices de población urbana de países más desarrollados.

De la región centroamericana el país que cuenta con mayor población total es Guatemala, con 12.3 millones de habitantes, además de que presenta una de las tasas anuales de mayor crecimiento demográfico en la región, con el 2.4%, en contraste El Salvador aparece con la menor tasa de crecimiento, 1.7%, en el período de 1975 a 2004. Por lo que respecta a la población urbana el país con

mayor concentración es Costa Rica, con un 60.1% y Honduras aparece al final con el 45.2%.

Sin embargo, es necesario hacer constar que, en comparación con otras regiones del mundo, Centroamérica tiene un mayor índice de crecimiento de su población, por ejemplo, en comparación con los así llamados países de desarrollo humano alto, que presentan el 0.5% de tasa anual de crecimiento, y también mayor que el promedio del índice de América Latina, que tiene el 1.2%.

En cuanto a la población urbana mientras los países de desarrollo humano alto tienen un 77% de esa población, y América Latina un 76%, todos los países de América Central están detrás de Costa Rica que presenta un 61.2% de población urbana.⁴⁹

En el siguiente cuadro podemos apreciar la composición de la población joven y de mayor edad, así como la tasa total de fecundidad, con la información más actualizada y proyectada al 2015 y 2005.

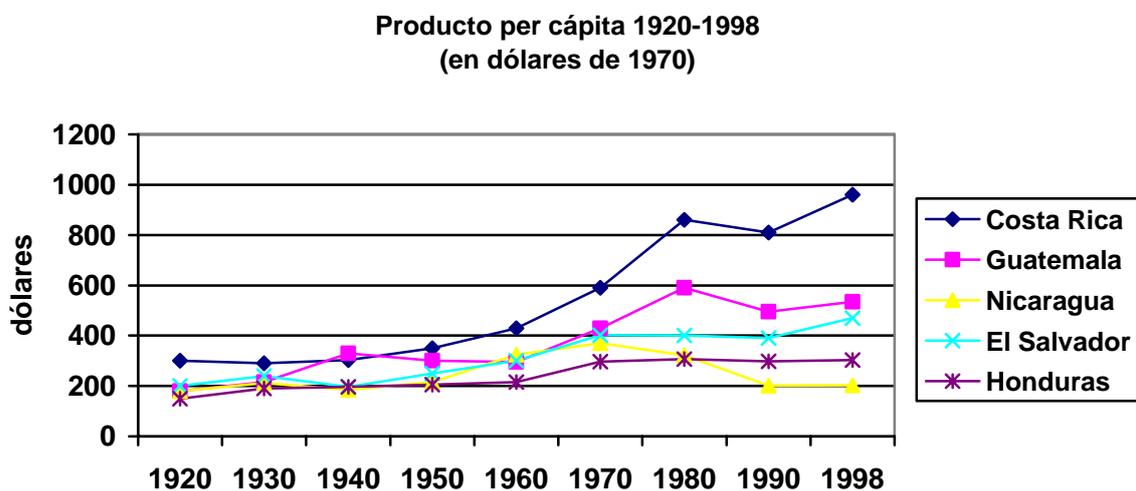
País	Población menor de 15 años (% del total)		Población de 65 años y más (% del total)		Tasa total de fecundidad (partos por mujer)	
	2004	2015	2004	2015	1970-75	2000-05
Costa Rica	29.0	23.8	5.7	7.4	4.3	2.3
México	31.6	25.5	5.2	7.1	6.6	2.4
Panamá	30.6	27.2	5.9	7.5	4.9	2.7
El Salvador	34.3	29.8	5.3	6.2	6.1	2.9
Nicaragua	39.5	33.4	3.3	3.9	6.8	3.3
Honduras	39.7	33.8	3.8	4.5	7.1	3.7
Guatemala	43.5	39.7	4.3	4.7	6.2	4.6

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre el Desarrollo Humano 2006*.

⁴⁹ Los promedios son tomados del *Informe de Desarrollo Humano 2006*, elaborado por el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), de su página Web: www.undp.org/español, en la sección *Indicadores del Desarrollo Humano*, p. 155.

Por supuesto, la población de la región está constituida por un alto porcentaje de jóvenes menores de 15 años, del 29.0% en Costa Rica al 43.5% en Guatemala, así como por un bajo porcentaje de población mayor de 65 años. Las proyecciones de las Naciones Unidas esperan que se reduzca sustancialmente la población joven para el 2015 en todos los países y se incremente ligeramente la población mayor de 65 años. En el 2004, América Latina y el Caribe presentan un 31% de población menor de 15 años, por lo que Costa Rica y México son los únicos países que se encuentran cerca del promedio regional, mientras que el resto de los países centroamericanos cuentan con un porcentaje mayor. La tasa total de fecundidad se ha reducido sustancialmente en todos los países de 1970-1975 a 2000-2005, aunque se presenta muy alta en Guatemala con un 4.6.

Por lo que respecta a algunos indicadores económicos, el producto per cápita en Centroamérica tuvo el siguiente desarrollo en el período de 1920 a 1988⁵⁰:



El único país que presenta un despegue en el PIB per cápita es Costa Rica a partir de las décadas 1940-1950. El resto de los países tienen una ligera tendencia a la

⁵⁰ Datos tomados de Héctor Pérez Brignoli. *Breve Historia de Centroamérica*. Alianza Editorial, Madrid, p. 231.

alza del PIB per cápita, señalando que Nicaragua sufre un descenso mayor que los otros países después de 1980, y al contrario, El Salvador cuenta con un aumento significativo después de esa década.

Por supuesto el hecho de que el PIB per cápita se haya incrementado no significa que se hayan elevado los niveles de bienestar de la población centroamericana, y lo mismo sucede en México, en virtud de que este indicador es un promedio simple, por ello, será necesario analizar la distribución del ingreso en la población, apartado que se presentará más adelante.

Para finalizar este apartado, retomemos la siguiente conclusión que es de un estudio sobre la desigualdad en Centroamérica, y que resalta como se presenta el crecimiento económico después de 1950:

...del proceso ocurrido en Centroamérica, tenemos un crecimiento económico que indudablemente ha incrementado el producto per cápita de la región, en circunstancias de rápido crecimiento demográfico. Pero, en sus aspectos distributivos, este crecimiento ha sido altamente excluyente y conservador, lo cual quiere decir que ha funcionado, por un lado, como una máquina de producir pobreza –ha incrementado el número absoluto de pobres y el nivel global de insatisfacción de necesidades materiales básicas- a la vez que, por otro lado, ha permitido y fomentado...la continua modernización de los patrones de vida y consumo de las élites centroamericanas.⁵¹

⁵¹ Román Mayorga Quirós. *El crecimiento desigual en Centroamérica 1950-2000*. El Colegio de México, México, 1983. p. 26.

Índice de pobreza

En virtud de que no es posible contar con elementos homogéneos de información que utilicen todos los indicadores señalados en el Método de Necesidades Básicas Insatisfechas que se mencionan en el apartado anterior, el PNUD elabora indicadores más sencillos como el índice de pobreza humana (IPH-1) que aplica solamente para los países en desarrollo y que considera las siguientes cuatro variables.⁵²

País	Índice de Pobreza Humana (IPH-1)		Probabilidad al nacer de no sobrevivir hasta los 40 años de edad (% de la cohorte) 2000-2005	Tasa de analfabetismo de adultos (% 15 años y mayores) 2004	Población sin acceso sostenible a fuente de agua mejorada (%) 2004	Niños con peso inferior a la medida para su edad (% menores de 15 años) 1996-2004
	Rango	Índice de pobreza humana (%)				
Costa Rica	4	4.4	3.7	5.1	3	5
México	9	7.2	6.0	9.0	3	8
Panamá	12	7.9	6.8	8.1	10	7
El Salvador	32	15.7	9.9	7.6	8	4
Nicaragua	40	18.0	10.1	23.3	21	10
Honduras	37	17.2	15.8	20.0	13	17
Guatemala	48	22.9	15.9	30.9	5	23

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre el Desarrollo Humano 2006*.

Con este índice de pobreza humana, Costa Rica, México y Panamá se encuentran con un indicador relativamente bajo, que los coloca en las posiciones 4, 9 y 12 respectivamente de la lista de países en desarrollo. Los otros cinco países

⁵² En los Indicadores de Desarrollo Humano de la PNUD el indicador de pobreza humana se mide de manera diferente en los países en desarrollo, en los que se encuentran los centroamericanos, considerando los aspectos que se incluyen en el cuadro, y que indican los principales retos de este tipo de países; para los países desarrollados en los que se incluyen la OCDE, Europa Central y Oriental y CEI, se considera un mayor número de años de probabilidad de no sobrevivir (60 años), el analfabetismo funcional, la tasa de desempleo y la población bajo el umbral de la pobreza.

centroamericanos presentan un aumento importante en el indicador con graves carencias en salud, nutrición, educación e infraestructura. Es conveniente señalar que este índice de pobreza humana no pretende cuantificar el porcentaje de población pobre en cada país. De hecho uno de los inconvenientes que presenta se refiere a que su medición está basada en la ponderación de las cuatro variables que incluye, lo que hace que sea un indicador muy general. Aún así, el índice puede ser utilizado para comparar las variaciones en los indicadores que considera y conocer en que aspectos se encuentra mayor atraso.

Índice de Desarrollo Humano

“Es mas convincente medir el progreso por la reducción de las privaciones que por el enriquecimiento aun mayor de los opulentos” *Amartya Sen*

Amartya Sen afirma que se requiere conocer el grado de privación de las características del bienestar humano, para poder medir el avance de progreso que presenta la sociedad de un país. Por ello, el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD y que se viene obteniendo desde 1975, por lo menos para Centroamérica, refleja el comportamiento de cuatro indicadores de este tipo: la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización de adultos, la tasa de matriculación escolar y el PIB per cápita⁵³, que pretenden resumir en un solo indicador el avance en el desarrollo humano.

A pesar de lo limitante que puede ser el obtener un indicador con cuatro aspectos generales, hay que resaltar que proporciona un elemento valioso de medición y comparación entre países y en el transcurso del tiempo.

⁵³ Es conveniente mencionar que este Indicador es un resumen de muchos aspectos que se pueden considerar para definir el desarrollo humano (o pobreza, como falta de desarrollo). Sin embargo, Julio Boltvinnik objeta los indicadores que se basan en el PIB, en virtud de que miden el crecimiento cuantitativo de los objetos, y señala que se requiere un indicador del crecimiento cualitativo de las personas. Ver: Julio Boltvinnik. *Teoría de las Necesidades para el Desarrollo*, en *La Jornada*, México, viernes 13 de mayo del 2005, www.lajornada.unam.mx.

En el siguiente cuadro se muestran los resultados de estos indicadores para Centroamérica:

País	Clasificación Mundial	Esperanza de vida al nacer (años) 2004	Tasa de alfabetización de adultos (% de pers. de 15 años de edad y mayores) 2004	Tasa bruta combin. de matriculación en enseñanza primaria, secundaria y terciaria (%) 2004	PIB per cápita (PPA en US\$) 2004	Valor del índice de desarrollo humano (IDH)
Costa Rica	48	78.3	94.9	72	9,481	0.841
México	53	75.3	91.0	75	9,803	0.821
Panamá	58	75.0	91.9	80	7,278	0.809
El Salvador	101	71.1	-	70	5,041	0.729
Nicaragua	112	70.0	76.7	70	3,634	0.698
Honduras	117	69.1	80	71	2,876	0.683
Guatemala	118	67.6	69.1	66	4,313	0.673

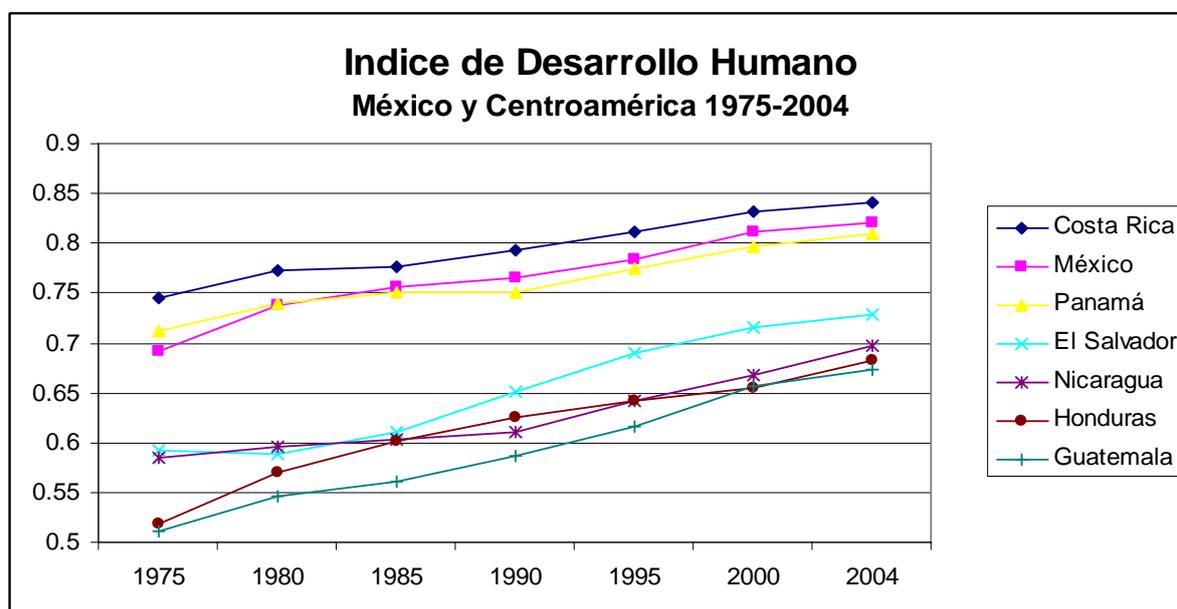
Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano 2006*.

En la clasificación de este informe, Costa Rica y México son los únicos países que se encuentran dentro del grupo de países con alto desarrollo humano, el resto de los países centroamericanos se separan significativamente de esta posición, presentándose al final de la lista Guatemala. Las diferencias entre este indicador representan años de trabajo en las políticas de desarrollo social de estos países, en términos de salud, nutrición, educación y obras de infraestructura, principalmente. En el caso de Panamá, es conveniente mencionar que a pesar de que presenta un índice de desarrollo humano de 0.791, en segundo lugar en esta lista, al interior del país se presenta la región de menor desarrollo (mayor pobreza extrema) de todo Centroamérica (“Comarca” y “Ngobe-Buglé”) que tienen menos de 0.400 puntos, por lo que el desarrollo humano que aparentemente tiene este país no se da de manera homogénea al interior.⁵⁴

⁵⁴ Ver Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. Costa Rica. www.estadonacion.org.cr.

Los programas de desarrollo social de cada país adquieren relevancia precisamente para tratar de combatir la pobreza extrema, atendiendo las necesidades sectoriales de salud, nutrición y educación, principalmente, pero también dando relevancia a las zonas o regiones con mayor atraso.

En el transcurso del tiempo, la evolución del indicador de desarrollo humano muestra un ascenso constante en todos los países centroamericanos, sin embargo, es posible notar algunas variaciones significativas,



Fuente: PNUD. *Informe de Desarrollo Humano 2004*.

El país que presenta el mayor crecimiento en el indicador de desarrollo humano es Honduras con un 30%. También El Salvador muestra un crecimiento acelerado en el índice, un 22% mayor, y a pesar de que en 1975 se encontraba cerca de Nicaragua, para el 2002 se ha separado 5 centésimas. También es posible notar que el indicador en Nicaragua no creció prácticamente desde 1975 hasta 1990, que incluyen los períodos de Somoza y también del Gobierno del FSLN. Solamente después de 1990 aumentan los valores del desarrollo humano en este país, muy probablemente porque a partir de esos años se recibió ayuda financiera del

exterior. Y finalmente, el indicador de Guatemala que muestra una mejora sustantiva, aunque se encuentra en el último lugar de la región.

Desigualdad

Los indicadores de pobreza y de desarrollo humano no reflejan las diferencias que se presentan en la población de un país, debido a que consideran, por ejemplo, el PIB per cápita como promedio nacional, al igual que los indicadores de educación y esperanza de vida. Por supuesto, estos indicadores varían de acuerdo con la marginación que se presenta en cada una de las regiones al interior de cada país. Es posible tener una idea de la desigualdad entre la población de un país dividiendo a la población en deciles (décimas partes) y comparando el valor de sus ingresos o consumo, como en el siguiente cuadro:

País	Participación en los ingresos o consumo (%)				Índice de Desigualdad		Coeficiente de Gini
	10% más pobre	20% más pobre	20% más rico	10% más rico	10% más rico respecto del 10% más pobre	20% más rico respecto del 20% más pobre	
Costa Rica	1.3	3.9	54.8	38.4	30.0	14.2	49.9
México	1.6	4.3	55.1	39.4	24.6	12.8	49.5
Panamá	0.8	2.5	60.3	43.6	54.7	23.9	56.4
El Salvador	0.7	2.7	55.9	38.8	57.5	20.9	52.4
Nicaragua	2.2	5.6	49.3	33.8	15.5	8.8	43.1
Honduras	1.2	3.4	58.3	42.2	34.2	17.2	53.8
Guatemala	0.9	2.9	59.5	43.4	48.2	20.3	55.1

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe de Desarrollo Humano 2006*.

De esta forma se puede observar que en Nicaragua se presenta la menor desigualdad, ya que el 10% de la población más rica obtiene 15.5 veces mayores ingresos que el 10% de la población más pobre. En Panamá, se presenta el caso contrario, con la mayor desigualdad, pues allí la diferencia de ingresos es de 62 veces los ingresos de los más ricos con respecto a los más pobres.

Por otro lado, de conformidad con el coeficiente de Gini se corrobora que Costa Rica tiene la menor desigualdad, con un índice de 49.9, mientras que Panamá presenta la mayor de los países estudiados, con 56.4.

4. Actividades Profesionales

En este apartado me propongo efectuar un resumen de la experiencia profesional que tuve en el transcurso de mi desempeño como servidor público en la Coordinación Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades, desde 1998 hasta 2004. Con base en esta experiencia se desarrollaron algunos de los elementos y conocimientos con los que se integró este Informe. En ese sentido, se describen algunos de los principales procesos que se desarrollaron en el programa Oportunidades y en que funciones y actividades se insertó mi labor en el organismo. Es conveniente mencionar que como parte de mis actividades laborales se presentó la oportunidad de trabajar en diferentes instituciones gubernamentales antes de ingresar al programa de Oportunidades, durante un período de 14 años. La experiencia acumulada me facilitó contar con las bases para ejercer de mejor manera las funciones y actividades que desarrollé en el Programa de Oportunidades.

4.1 Inicio de operaciones y definición de la estructura estatal

El inicio de las operaciones del Programa Oportunidades se realizó por decreto presidencial del 8 de agosto de 1997. En esa fecha, se creó la Coordinación Nacional del Progreso (Programa de Educación, Salud y Alimentación) que sería la encargada de coordinar y operar la ejecución de las actividades del programa.

Progreso tenía como fundamento principal lograr la superación de la pobreza a través de acciones en una tríada de componentes (educación, salud y alimentación) para romper el círculo vicioso de la pobreza en México.

El modelo de apoyo a las familias pobres incluía en primer lugar una focalización hacia las comunidades y población más marginadas del país, por lo que las operaciones en campo se iniciaron en las entidades con mayores índices de marginación. En aquellas localidades seleccionadas por sus condiciones de marginación, se realizaron los levantamientos de las encuestas de características socioeconómicas correspondientes, en un inicio, a través de empresas privadas. Posteriormente se incorporaron a las familias que se seleccionaron como beneficiarias, de acuerdo con sus puntajes establecidos.

En este marco, las actividades que desempeñé estuvieron dirigidas a la organización de las estructuras organizacionales de los primeros estados y el esquema operativo y administrativo en el que se basaría Progresá en los estados. A partir de 1998, en la Subdirección a mi cargo, se diseñaron los procesos operativos necesarios para que las actividades de levantamiento de encuestas e incorporación de familias se realizaran de acuerdo con las metas planteadas para cada entidad. Este trabajo se realizó considerando los pocos recursos que se asignaron en el año 1998, y dando prioridad a los equipos de trabajo operativos que realizarían sobre todo la incorporación de familias y las acciones de atención a las familias beneficiarias. Para ello, es necesario considerar que debe tenerse un amplio conocimiento de la normatividad del gobierno federal en materia de recursos presupuestales, materiales y humanos, principalmente.

A principios de 1998, se conformaron las estructuras requeridas para las primeras 11 coordinaciones estatales, en las entidades prioritarias por su nivel de marginación, y conforme se liberaron los recursos presupuestales se determinaron las estructuras de los estados restantes, para que en 1999 se contará con presencia del programa en todas las entidades de la República. Una de las ventajas

de las estructuras planteadas para operar el programa es que contaban con una gran dinámica, simplificando las acciones y evitando la generación de procesos burocráticos, cumpliendo con las normas de la Administración Pública Federal. Para nuestro trabajo, fue muy importante definir las funciones de los puestos operativos y administrativos, así como determinar criterios de productividad para asignar el número de puestos que se autorizaron a cada estado. Adicionalmente, nos tocó ser responsables de la definición de los criterios programáticos que servirían de base para calcular plantillas de personal y presupuesto de gastos de operación.

Como parte de las actividades requeridas para implementar la operación de los procesos en las Coordinaciones estatales de Progresá, fuimos responsables de la organización de diferentes reuniones y talleres de capacitación, con el propósito de dotar a los actores estatales con los fundamentos e instrumentos para su labor. También se organizaron reuniones de capacitación para la incorporación de familias y la administración de los recursos.

Focalización y trabajo con los sectores para instalar los servicios

Desde el inicio de operaciones del programa en las entidades federativas, y como parte de las reglas para su operación, se determinó que era necesario certificar el cumplimiento de las corresponsabilidades establecidas para poder otorgar los apoyos económicos. En materia de salud, la familia beneficiaria tiene que acudir a las consultas médicas periódicas y la titular de la familia debe asistir a pláticas, que actualmente se imparten como talleres, sobre temas de cuidado y prevención de la salud. En materia educativa, los hijos becarios de las familias beneficiarias tienen

que presentar su inscripción y cumplir con su asistencia a la escuela para que la familia reciba los apoyos monetarios de becas educativas.

De acuerdo con ello, nuestra labor consistió en organizar, en conjunto con el área de informática de la Coordinación Nacional, la operación en campo de los formatos que se utilizan para la certificación de corresponsabilidades de las familias beneficiarias, para su posterior captura en las unidades estatales, a través de lectura óptica. La definición de estos procesos y su continua mejora en las entidades federativas implicó un diagnóstico de las instituciones involucradas en los estados, principalmente las Secretarías de Salud estatales y las unidades médicas del IMSS. De acuerdo con las estructuras operativas de los sectores de salud y educación también fue necesario establecer los elementos básicos de la regionalización de los servicios, para que se definiera los centros escolares o unidades médicas que atenderían a la población beneficiaria conforme se extendiera la cobertura del programa Oportunidades.

La regionalización de los servicios de salud y educación implicó la paulatina definición de la cobertura en cada micro región, en un proceso que implicó un período de 3 años, desde 1999, hasta 2002, principalmente. Conforme el programa se acercó a la cobertura actual, 5 millones de familias, la regionalización de los servicios fue mucho más precisa y se logró contar con esquemas de cobertura a la población beneficiaria.

Es importante resaltar que la acelerada expansión del programa representó para los sectores de salud y educación un reto muy difícil de cubrir. A pesar de que se amplió la cobertura de los servicios, la carencia de recursos fue un factor que influyó para no poder validar la ampliación de cobertura de familias en las localidades dónde no existían unidades de salud. Conforme se otorgaron recursos

a las entidades, para su sector salud, y al IMSS fue posible completar la cobertura en las localidades objetivo del programa.

4.2 Consolidación de la operación del programa

Como parte de la consolidación de los servicios del programa nos tocó participar en la reestructuración de los organigramas estatales, para dotar a las coordinaciones estatales de las áreas mínimas indispensables, con el objetivo de llevar a cabo la operación del programa. En los estados se conformaron estructuras adecuadas a la cobertura de familias y las funciones principales que se tendrían que desarrollar. Cada estado tendría por lo menos un área operativa y de atención a familias, un área de padrón de familias beneficiarias y un área administrativa. Para los estados grandes, se considerarían los puestos operativos en campo en un mayor número para lograr incrementar la cercanía con las familias beneficiarias y la atención a sus requerimientos.

Créditos externos, crecimiento del programa

Hacia 2004, continuamos laborando en la Coordinación Nacional de Oportunidades en el área de administración de créditos externos. El programa recibió un crédito importante por parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), equivalente a mil millones de dólares por tres años. En el período en que estuvimos en esta área realizamos las actividades necesarias para el cierre del proyecto y la integración de la II fase.

En ese sentido, participamos en las últimas misiones de supervisión por parte del personal del BID en México y de Washington. Estas misiones consistieron en la visita a entidades seleccionadas para verificar en campo la documentación

comprobatoria de los gastos y también para corroborar en campo la situación socioeconómica de las familias beneficiarias. De acuerdo con los reportes del personal del BID, el programa Oportunidades cumplía con sus objetivos y atendía a familias que en realidad requieren los apoyos, por su situación de marginación.

Como parte de los procesos de cierre del préstamo del BID, también estuvimos participando en la realización de las auditorías anuales que exige el Banco. En estas auditorías se obtuvieron buenos resultados constatándose también la focalización y adecuada operación del programa Oportunidades. Como parte de nuestras funciones se integraron los informes contables y financieros requeridos anualmente y al cierre del ejercicio de los recursos. Para ello, en el año 2005, realizamos los últimos desembolsos de recursos con cargo a esta fase del proyecto con el BID.

Como parte de los trabajos de coordinación con el BID para la ejecución del proyecto de préstamo, contribuimos a la realización de las misiones de administración y de las misiones de evaluación del programa. Desde su inicio, el programa Oportunidades tuvo como requisito, estipulado en sus reglas de operación, la realización de evaluaciones que midieran el impacto en la población beneficiaria. De esta forma, desde 1998 se realizaron estudios orientados a revisar si el programa incide en la alimentación, nutrición, salud y educación de las familias a las que beneficia. Los resultados no son despreciables, y pueden revisarse en el capítulo siguiente en el que se revisa la operación del programa.

Con la participación del BID se profundizaron los estudios de evaluación de impacto y se logró mejorar las metodologías y técnicas de los estudios. En este momento, puede afirmarse que Oportunidades es el programa social del gobierno federal que ha contado con las mejores evaluaciones de impacto, lo que ha

generado información valiosa para la toma de decisiones sobre la operación y componentes del programa.

Al hacer un resumen de nuestra participación en la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, podemos comentar algunos puntos relevantes sobre esta experiencia:

- La operación del programa ha sido lo suficientemente sólida y consistente para brindar apoyos a las familias beneficiarias del programa, a pesar de la complejidad que representa operar los procesos de identificación de familias, incorporación y verificación del cumplimiento de sus responsabilidades.
- Oportunidades ha sido un programa que se ha utilizado como ejemplo para otros países que buscan erradicar la pobreza, aunque como veremos más adelante, está fundamentado en teorías neoliberales que limitan su impacto. Lo anterior, ha significado que se han implantado programas semejantes, sobre todo en países de América Latina, contando con el apoyo del BID.
- La experiencia de trabajar para el arranque y construcción de un programa tan importante para México, nos ha dejado valiosos conocimientos sobre las políticas sociales que el gobierno federal ha impulsado. Por ello, creemos que ha sido muy positivo para nuestra carrera en la Administración Pública la práctica y el conocimiento que hemos adquirido.

5. Programas sociales de combate a la pobreza

5.1 Programa Oportunidades

El Programa Oportunidades de México⁵⁵ tiene la misión de coordinar acciones interinstitucionales, de acuerdo con la documentación oficial, 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. Su misión está definida considerando que la superación de la pobreza se logrará a través de proporcionar las capacidades básicas, educación, salud y alimentación a la población en pobreza extrema. En este sentido, se trata de un programa que considera que la inversión en capital humano es una de las políticas sociales más relevantes para luchar contra la pobreza.

Los principales objetivos de Oportunidades son:

- Mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema, mediante el acceso a servicios de calidad en materia de educación, salud, y alimentación y entrega de apoyos monetarios.
- Integrar acciones de educación, salud y alimentación para que la continuidad escolar no se vea afectada por enfermedades o desnutrición, ni por la necesidad de realizar labores que dificulten la asistencia escolar de los niños y jóvenes.

⁵⁵ Esta sección está basada en documentos que resumen los objetivos, resultados y avances del programa Oportunidades. Es posible contar con un buen resumen en el Informe de Rendición de Cuentas 2000-2006, además de las Reglas de Operación del Programa y los documentos de evaluación de impacto. Se pueden consultar en la página web www.oportunidades.gob.mx.

- Contribuir a que los niños y jóvenes completen la educación básica y media superior, mediante becas escolares crecientes, y tengan la posibilidad de continuar estudios superiores.
- Atender la salud y nutrición durante las etapas de gestación y crecimiento de niños y niñas, mediante la entrega de complementos alimenticios, vigilancia médica en las Unidades de Salud e información para el auto cuidado y la buena alimentación.
- Fomentar la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de la familia para mejorar su educación, salud y alimentación.
- Promover la participación y respaldo de los padres en el mejoramiento de la calidad de la educación y los servicios de salud para que beneficien a toda la comunidad.
- Otorgar un apoyo mensual monetario a cada uno de los adultos mayores de cada familia, integrantes de las familias beneficiarias, con una edad de 70 años o más para mejorar sus condiciones de vida.

Estos objetivos también muestran que la orientación de Oportunidades está dirigida a fortalecer las capacidades de las familias pobres en educación, salud y alimentación. En sus primeras etapas, el programa inició sus operaciones en las localidades más marginadas del país, considerando índices de marginación del INEGI, principalmente.

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, de acuerdo con sus definiciones, es una de las principales acciones del Gobierno Federal para atender a las familias que viven en condiciones de pobreza extrema, para contribuir al desarrollo de sus capacidades y propiciar su acceso a las oportunidades de

desarrollo. Este Programa forma parte de la estrategia con la que el Gobierno de México instrumenta el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y de manera específica, la política social.

En el ámbito de la política social, la acción del gobierno, descrita en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, tiene por fin último mejorar la calidad de vida de los mexicanos y asegurar el pleno ejercicio de su libertad personal en un entorno de convivencia humana y de respeto a la naturaleza. Ello a través de una política incluyente y liberadora que promueva y sienta las bases para la emancipación individual y colectiva de los mexicanos.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno de la República le concede a la educación la condición de estrategia central para el desarrollo del país al ser considerado el instrumento más importante para lograr la emancipación de las personas y de la sociedad. En esos términos, las acciones del Programa Oportunidades contribuyen no sólo a asegurar que la educación, el aprendizaje y la instrucción estén al alcance de niños y jóvenes, sino también a que ninguno de ellos carezca de educación por falta de recursos y/o oportunidades. Asimismo, el gobierno federal reconoce como retos en materia de salud el continuar desarrollando los sistemas de salud de forma tal que se extiendan a la totalidad de la población, el evitar la duplicación de esfuerzos, el ahorro de recursos y la prevención de enfermedades.

En la estrategia para la instrumentación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades se han conjugado los objetivos y estrategias de los Programas Nacionales de Desarrollo Social, de Educación y de Salud 2001-2006, tales como los siguientes:

- Generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables;
- Aumentar la calidad y dignidad de vida de los más pobres y vulnerables, especialmente los grupos indígenas.
- Promover mayor equidad.
- Desarrollar las capacidades personales, familiares y comunitarias y de ingreso de la población marginada.
- Fortalecer el tejido social fomentando la participación y el desarrollo comunitario.

Desde la perspectiva del Programa Nacional de Educación (2001-2006), el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades contribuye al logro de los siguientes objetivos:

- Garantizar el derecho a la educación expresado como, la igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro educativo de todos los niños y jóvenes del país en la educación básica.
- Ampliar el acceso con equidad a la Educación Media Superior y con ello ofrecer mayores oportunidades a los jóvenes que hayan completado su educación básica.
- Avanzar en la atención del rezago educativo para el mejoramiento de su vida personal, familiar y social, así como para su realización productiva.

En el contexto del Programa Nacional de Salud (2001-2006), el Programa Oportunidades en particular contribuye a los siguientes objetivos:

- Mejorar las condiciones de salud de los mexicanos.
- Abatir las desigualdades en salud.

- Reducir los rezagos en salud que afectan a los pobres.

Como es posible apreciar la planeación del gobierno federal ubica el programa Oportunidades como un enlace y catalizador de los objetivos de salud y educación. Este elemento de intersectorialidad constituye una de las características más relevantes del programa, puesto que ha podido orientar las acciones de salud y educación, que contaban con criterios diferentes para brindar sus servicios, hacia las regiones y localidades de mayor marginación, e incluso hacia cierta mejora en la calidad de los servicios que ofrecen a las familias beneficiarias.

Oportunidades inició sus operaciones en 1997, enfocándose a las regiones de mayor marginación, y a través de varios procesos operativos que buscan garantizar los propósitos del programa. El programa arranca con un proceso de selección de localidades en el que de acuerdo con las condiciones de marginación y acceso a servicios de salud y educación, se determinan las prioridades para incorporar a una localidad. Las localidades más marginadas en primer lugar. Posteriormente, se realiza el levantamiento de encuestas de características socioeconómicas. Al principio, a través de métodos censales en localidades rurales, y posteriormente, por selección y convocatoria en localidades urbanas.

La encuesta permite seleccionar a la familia posible beneficiaria, de acuerdo con el método de puntajes que estableció el programa. Con ello, se realiza la incorporación al programa a través de un proceso operativo en el que se asiste a la localidad y se realizan reuniones o asambleas de incorporación.

Para obtener los beneficios del programa, principalmente apoyos monetarios, las familias deben registrarse en las unidades de salud y escuelas, y cumplir con la asistencia a sus citas medicas y los niños y jóvenes a la escuela. El proceso de

verificación de las corresponsabilidades se realiza a través de las escuelas y unidades de salud. Los maestros, doctores y enfermeras son los encargados de validar mensualmente esta asistencia, a través de formatos que son distribuidos a cada unidad.

Los procesos operativos de Oportunidades han implicado en sus primeros cinco años, la realización de actividades masivas para levantar encuestas e incorporar a los 5 millones de familias beneficiarias a la fecha. Debido a que no todas las familias encuestadas se convierten en beneficiarias del programa, porque no presentan las condiciones de pobreza extrema o no se incorporan al programa, el número de encuestas que se ha levantado ha sido más elevado que el número de familias. En el caso de zonas rurales el porcentaje de encuestas levantadas para la incorporación de familias es mayor al 30%, y en zonas urbanas el número de encuestas es casi del doble.

En el siguiente cuadro se presenta un resumen de los principales procesos operativos de Oportunidades, lo que nos proporcionará con mayor detalle la descripción de estos procesos.

Proceso	Descripción
Selección de localidades	<p>La selección de localidades, es el mecanismo inicial de focalización para identificar zonas geográficas donde se ubica una mayor concentración de hogares en pobreza extrema, bajo las siguientes prioridades: localidades rurales; localidades semiurbanas y urbanas, y localidades urbanas ubicadas dentro de las zonas metropolitanas del país.</p> <p>La selección de localidades, tanto en el medio rural como urbano se ha realizado con base en el índice de marginación establecido por el Consejo Nacional de Población, así como información estadística disponible a nivel de localidad, Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEBS's) colonias y/o manzanas generada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).</p> <p>Una vez seleccionadas las localidades se validan las condiciones de accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud y educación, condición necesaria para operar</p>

Proceso	Descripción
	de manera integral los componentes del Programa.
Identificación de hogares	<p>Consiste en la recolección de información sobre las características socioeconómicas de los hogares y su evaluación a través de una metodología de puntajes que determina aquéllos susceptibles de recibir los beneficios del Programa, a partir de un procedimiento objetivo, transparente y homogéneo para todo el país.</p> <p>Una vez recolectada, capturada y procesada la información socioeconómica de los hogares, se procede a su análisis para determinar su condición de elegibilidad. Esta condición se ha definido a partir de un concepto multidimensional de la pobreza que se manifiesta en el ámbito demográfico, social y económico, así como en su distribución geográfica en el territorio nacional.</p> <p>En la identificación de hogares se utiliza una metodología de puntajes determinada a través de una técnica estadística multivariada denominada análisis discriminante, la cual permite resumir la información de un conjunto de características de los hogares en un solo indicador numérico y clasificar a los hogares en pobres y no pobres considerando la combinación de sus características sociales, económicas, demográficas y geográficas de cada uno, para lo cual se consideran 14 regiones del país y la condición rural-urbana de los hogares.</p> <p>El análisis discriminante requiere de una clasificación a priori, la cual se basa en el ingreso monetario mensual per cápita de las personas mayores de 15 años que integran el hogar; este ingreso se compara con el costo de una canasta básica, obteniendo así una primera aproximación en donde se considera que los hogares con ingresos inferiores al costo de la canasta son en principio similares a los hogares que viven en pobreza extrema.</p> <p>Posteriormente se procede a identificar las características sociales, económicas, demográficas y geográficas que determinan las diferencias entre el grupo en pobreza extrema y el grupo que no experimenta esta condición. De esta forma se calcula una combinación lineal que contiene los coeficientes asociados a cada característica del hogar y que como resultado de la aplicación de esta combinación a la información socioeconómica de cada una de los hogares se obtiene un puntaje. Este puntaje se compara con un umbral mínimo de pobreza extrema para identificar así a los hogares susceptibles de incorporarse al Programa.</p>
Incorporación de familias	La incorporación de familias es el proceso mediante el cual se lleva a cabo la inclusión de las familias que se encuentran en condición de pobreza extrema al Programa, formalizando su registro en el Padrón Activo de Beneficiarios a través de eventos de incorporación.

Proceso	Descripción
	<p>Los eventos de incorporación se realizan en asambleas comunitarias, en zonas rurales, o en reuniones de orientación, en zonas urbanas. Los eventos se dirigen a la titular, generalmente la madre de familia, quien ha sido identificada previamente por el Programa a partir de la información obtenida en las encuestas para la identificación de hogares. El objetivo de estos eventos es notificar a las titulares que han sido seleccionadas como beneficiarias del Programa, mediante sesiones de orientación donde se les explica e informa:</p>
Recertificación	<p>El proceso de Recertificación es una reevaluación de las condiciones socioeconómicas y demográficas de las familias beneficiarias a tres años de estar recibiendo los beneficios del Programa, utilizando la metodología de puntajes única a nivel nacional. Con base en los resultados de este proceso se establecen dos criterios de permanencia: uno para las familias que continúan en condición de pobreza extrema y otro para las que transitan al Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA).</p> <p>Las familias que continúan en extrema pobreza reciben la totalidad de los apoyos del programa por un periodo no menor al de los hogares que rebasaron el límite de elegibilidad establecida, que transitan al EDA, mientras prevalezca esta condición. Estudios realizados a la fecha demuestran que la inversión en capital humano no tendría efectos si los beneficios del Programa se suspendieran de manera anticipada.</p> <p>Las familias que transitan al Esquema Diferenciado de Apoyos, toda vez que superaron en una medida fija el criterio de inclusión al Programa, continúan recibiendo todos los beneficios del Programa en un plazo que no exceda a partir de su incorporación, los cuatro años en el medio urbano y seis años en el medio rural y semiurbano. Al término de este plazo, las familias reciben por tres años más los beneficios correspondientes al Esquema Diferenciado de Apoyos; el cual incluye becas educativas de secundaria y media superior; el acceso al Paquete Básico de Servicios de Salud, así como la entrega de complementos alimenticios para niños y mujeres embarazadas o en lactancia.</p>

Proceso	Descripción
Entrega de apoyos monetarios directos	<p>Oportunidades otorga apoyos monetarios directos de manera bimestral a las familias beneficiarias para mejorar sus condiciones de vida:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alimentación. • Becas educativas mensuales a cada uno de los niños, niñas y jóvenes integrantes de familias beneficiarias. Las becas se entregan durante los diez meses del ciclo escolar, su monto es creciente a medida que el grado que se cursa es más alto. En secundaria y en educación media superior las becas para las mujeres son superiores a las de los hombres, debido a que son ellas en este nivel educativo, quienes tienden a abandonar sus estudios en mayor proporción y en edades más tempranas que los hombres. • Apoyo para la adquisición de útiles escolares. Los becarios de primaria reciben al inicio del ciclo escolar un apoyo monetario para adquirir útiles escolares o un paquete de útiles escolares de acuerdo a las normas del Consejo Nacional de Fomento Educativo. Al inicio del segundo semestre se les otorga un apoyo monetario adicional para la reposición de útiles escolares. • Los becarios de secundaria y educación media superior reciben un único apoyo para adquisición de útiles escolares al inicio del ciclo escolar. <p>Los apoyos monetarios que recibe una familia varían conforme al número de becarios y al avance de éstos en los diferentes grados escolares, así como al número de adultos mayores del hogar.</p> <p>Los montos de los apoyos monetarios y el monto máximo mensual que una familia puede recibir se actualizan semestralmente en enero y junio de cada año, considerando el incremento acumulado del Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica a partir de julio de 1997.</p> <p>Los apoyos monetarios se entregan bimestralmente, invariablemente en efectivo y en forma individual a las titulares beneficiarias del Programa, a través de instituciones liquidadoras, mediante entregas directas en efectivo o depósitos en cuentas bancarias personalizadas. Las instituciones liquidadoras son organismos especializados en la entrega de recursos monetarios, que garantizan la cobertura y seguridad del procedimiento y proporcionan la comprobación de las entregas con la oportunidad y detalle requeridos.</p> <p>Actualmente, la entrega de apoyos monetarios se realiza a través de tres instituciones liquidadoras: Telecom, Bansefi y BBVA Bancomer.</p>

Proceso	Descripción
Corresponsabilidades	<p>Para recibir los apoyos monetarios, las familias beneficiarias se comprometen a cumplir con las corresponsabilidades de asistencia a los servicios de salud y educación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Registrarse en la unidad de salud que les corresponda, • Inscribir a los menores de 18 años cumplidos al inicio del ciclo escolar, que no hayan concluido la educación básica y apoyarlos para que asistan en forma regular a sus clases, • Inscribir a los menores de 21 años cumplidos al inicio del ciclo escolar, que hayan concluido la educación básica y apoyarlos para que permanezcan en el sistema escolar, • Todos los integrantes de la familia deben asistir a sus citas programadas en los servicio de salud, y • Participación mensual de algún integrante de la familia mayor de 15 años en las acciones de comunicación educativa para el autocuidado de la salud. <p>La certificación del cumplimiento de las acciones de corresponsabilidad la realizan bimestralmente los responsables de las unidades de salud y de los planteles educativos.</p>

Recientemente, se agregaron algunos componentes a Oportunidades, uno de ellos se denomina *Jóvenes con Oportunidades* y tiene por objeto otorgar un incentivo a los becarios beneficiarios del Programa Oportunidades para que concluyan su Educación Media Superior y que puedan contar con una base para fortalecer sus capacidades al término de la misma.

Otro componente consiste en entregar a los adultos mayores de 70 años un apoyo económico que apoye sus gastos de alimentación. Este apoyo se incluye tratando de suplir en las familias compuestas exclusivamente por adultos mayores la falta de apoyos monetarios por becas, ya que no cuentan descendientes directos, niños y jóvenes becarios.

Los principales apoyos que recibe una familia beneficiaria consisten en apoyo monetario para alimentación, becas para educación de alumnos del 3er. año de primaria hasta la Educación Media Superior, complementos alimenticios para mujeres embarazadas y niños menores de 2 años, además de los servicios de salud y educación. Es necesario comentar que debido a que el programa demandó la instalación de los servicios de salud en localidades donde no se tenía ningún acceso, provocó que estos servicios fueran improvisados con grandes carencias de recursos humanos y materiales. En educación, también se nota la baja calidad en los servicios sobre todo en los que se brindan a través de educación comunitaria y telesecundarias en zonas rurales.

Evaluación

En 1997, se inició el proceso de evaluación del Progreso-Oportunidades mediante el diseño del modelo de evaluación de impacto. Para ello, se seleccionó una muestra aleatoria de 506 localidades en las zonas rurales donde inició la operación. Debido a que la ampliación de la cobertura del Programa se desarrolló por etapas, de las localidades anteriores, 320 se seleccionaron para incorporarse en 1998 y 186 para hacerlo en el año 2000. Las primeras constituyeron el grupo de tratamiento y las segundas el grupo de control. En ambos grupos, entre 1997 y 2000 se efectuaron seis rondas de levantamiento de datos sobre información socioeconómica, de escolaridad, salud y otros temas de los hogares y sus integrantes. Esta información quedó integrada en las bases de datos de las Encuestas de Evaluación de los Hogares Rurales (ENCEL). Estas bases de datos constituyeron el insumo principal para la estimación de los impactos de corto plazo del Programa en los hogares rurales beneficiarios.

A principios de 1998, ProgresA solicitó al Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias (International Food Policy Research Institute, IFPRI) su contribución para la evaluación externa del Programa, misma que se llevó a cabo entre noviembre de 1998 y agosto de 2000 por un equipo de 20 reconocidos académicos e investigadores. Entre los resultados de la evaluación externa de impacto de PROGRESA destacan los siguientes:

Año	Principales Resultados de la Evaluación de Impacto
1998-2000	<ul style="list-style-type: none"> • La precisión en la focalización es adecuada. • El índice de inscripción a la secundaria de los niños que terminaron la primaria se incrementó en más de 20% para las niñas y en casi 10% para los varones. • Entre los niños de 0 a 5 años, la incidencia de enfermedades se redujo en 12%. • En los niños de 12 a 36 meses beneficiarios del Programa, aumentó el crecimiento promedio en 16%. • El gasto promedio en alimentos de las familias beneficiarias aumentó 13%. • El Programa fomentó que los hombres reconocieran la importancia de la mujer.
2001	<ol style="list-style-type: none"> 1) Como resultado de recibir las becas escolares de PROGRESA, el 38% de las niñas y el 15% de los niños beneficiarios del Programa tienen un año más de escolaridad que aquellos que no son beneficiarios. 2) La distribución a nivel estatal de las transferencias monetarias del Programa es congruente con la distribución entre los estados de la pobreza monetaria y de las necesidades relevantes de salud (desnutrición): los seis estados más pobres, con 53.4% de la PEA con ingresos menores o iguales a un salario mínimo, obtienen 53.6% de las transferencias monetarias del Programa.
2002	<ol style="list-style-type: none"> 3) De 1997 a 2002, en zonas rurales hubo incrementos atribuibles a PROGRESA-Oportunidades del 57%, 45% y 19% en las consultas totales, las consultas de nutrición para niños menores de 5 años y las consultas de planificación familiar, respectivamente. 4) Para los ciclos escolares 1995-1996 a 2001-2002, en zonas rurales, PROGRESA-Oportunidades aumentó la inscripción en 1er grado de secundaria 28.7% en las niñas y 15.7% en los niños. 5) En zonas rurales, el impacto del Programa después de un año de otorgar becas en la educación media superior incrementó la

Año	Principales Resultados de la Evaluación de Impacto
	<p>matrícula en el primer grado de este nivel escolar en un 35.7% en los hombres y un 40.1% en las mujeres.</p> <p>6) La severidad de la pobreza de los hogares estudiados en el proceso de recertificación, medida por el ingreso, se redujo en más del 50% al pasar de 40% al 17%.</p> <p>7) Existe un cambio en los patrones de consumo alimentario. Las madres están logrando comprar un poco más y mejores alimentos, y los niños aparentan mejor nutrición y menores niveles de cansancio, tanto en opinión de las madres como de los maestros de escuela.</p>
2003	<p>8) Para el período 1996-1997 a 2002-2003, Oportunidades generó un crecimiento en la matrícula del 24% y del 4% en las escuelas secundarias rurales y urbanas, respectivamente.</p> <p>9) En el período 2000-2001 a 2002-2003, Oportunidades generó un crecimiento en la matrícula del 1er grado de educación media superior de 85% y de 10% en zonas rurales y urbanas, respectivamente.</p> <p>10) Oportunidades redujo 11% la razón de mortalidad materna y 2% la tasa de mortalidad infantil.</p> <p>11) El Programa ha brindado mayor seguridad, previsibilidad y constancia de los ingresos a las familias beneficiarias.</p>
2004	<p>12) En zonas rurales, Oportunidades incrementó la probabilidad de los niños y niñas de 12 a 14 años de entrar a la escuela secundaria en 42% y 33%, respectivamente.</p> <p>13) En zonas rurales, los jóvenes entre 15 y 18 años alcanzaron un año adicional de escolaridad, lo que representa un incremento de 14% en el logro educativo.</p> <p>14) En zonas urbanas, como efecto del Programa, hay una disminución de 23.7% en la proporción de jóvenes beneficiarios entre 16 y 19 años que abandonan la escuela.</p> <p>15) Se incrementó la utilización de servicios de salud preventivos de las familias beneficiarias en zonas rurales en 35% y en zonas urbanas en 17%.</p> <p>16) Los días de incapacidad se redujeron 18% en individuos de 6 a 49 años de zonas rurales y 24% en individuos de 6 a 15 años de zonas urbanas.</p> <p>17) En zonas rurales, el Programa disminuyó el porcentaje de jóvenes beneficiarios que han fumado y que consumen bebidas alcohólicas en 14% y 12%, respectivamente.</p> <p>18) En zonas rurales los apoyos del Programa incrementaron en 22% el consumo de las familias beneficiarias y, en zonas urbanas, entre el 14% y 18%.</p> <p>19) Los hogares beneficiarios en zonas rurales tienen una tendencia 23% mayor de emprender actividades microempresariales que los no beneficiarios.</p>

Año	Principales Resultados de la Evaluación de Impacto
2005	<p>20) Los niños de hogares incorporados al Programa que tenían menos de 6 meses en la línea basal (en 2002) miden en promedio 1 cm. más y pesan en promedio 0.5 kg. más que los niños de hogares similares que no fueron incorporados al Programa.</p> <p>21) Al dividir el grupo de beneficiarios del Programa entre los que reportan consumir el complemento Nutrisano® y los que no lo consumen, se registra un mejor estado de hierro y vitamina A en el primero de ellos.</p> <p>22) El Programa está asociado con una mayor concentración de hemoglobina (0.3 g/dl) en niños de 24 a 35 meses (2-3 años) de edad.</p> <p>23) La prevalencia de anemia en mujeres no embarazadas en 2004 es considerablemente menor a la prevalencia en 2002 (aproximadamente 30%).</p> <p>24) La prevalencia de violencia es menor en las mujeres que reciben los beneficios de Oportunidades (34.5%) en comparación con las mujeres no beneficiarias (40.4%). El dinero que la mujer recibe de Oportunidades no incrementa la violencia porque los hombres claramente lo identifican como un apoyo destinado a la educación de los hijos.</p> <p>25) La perspectiva de los hombres sobre las mujeres ha ido cambiando hacia percibir las mujeres como personas que tienen derecho a pensar, a hacer y a decidir, lo cual abre la posibilidad de que las relaciones de pareja sean más equitativas.</p>

Los logros de Oportunidades han sido ensalzados nacional e internacionalmente, considerados como la panacea para resolver los atrasos en educación y salud de los países subdesarrollados. A pesar de que en el aspecto educativo se han obtenido mejoras en la permanencia escolar, es muy notorio que los servicios educativos deben mejorar en las zonas marginadas. Las últimas evaluaciones de aprendizaje muestran que las peores calificaciones se obtienen por parte de los hijos de familias en pobreza extrema, sobre todo de familias indígenas. En materia de nutrición tampoco se ha logrado abatir la desnutrición y se han señalado las fallas en la aplicación de los complementos alimenticios, que están dirigidos a los niños que presentan algún grado de desnutrición. Por lo que respecta a los servicios de salud, a pesar de que se han realizado esfuerzos muy

significativos, todavía se presenta baja calidad en los servicios de salud que proporcionan las entidades federativas.

En la evaluación de Oportunidades, así como otros programas sociales, es necesario considerar que actualmente el bienestar del ser humano está irresolublemente ligado al mercado. Pero, los Estados pueden incidir para que las posibilidades de la población no dependan de su nivel de ingreso o de su inserción en el mercado. Por ello, el proporcionar servicios universales, como la primaria obligatoria y gratuita, ayudan a que los hijos de familias pobres tengan igual acceso que cualquiera a los servicios educativos. Lo mismo se puede decir para los servicios de salud. El programa Oportunidades se enfoca en ese camino, aunque con terribles niveles de calidad.

Oportunidades es un programa orientado por el modelo neoliberal, puesto que focaliza su asistencia a la población en extrema pobreza. Julio Boltvinik afirma que este apoyo a los pobres solamente ofrece una red de seguridad de última instancia, además de que se busca presionar a todos los beneficiarios a participar en el mercado, a través de la entrega de apoyos monetarios en efectivo.⁵⁶ Este modelo contrasta con otros modelos de política social que presentan mayor igualdad, considerando a pobres y clases medias, que reciben servicios de calidad por igual desde su nacimiento, y que normalmente se encuentran en países como Noruega y Finlandia.

Por otro lado, Boltvinik crítica al programa Oportunidades su focalización, toda vez que presenta errores de inclusión y exclusión. Pero, la verdad es que el mismo programa reconoce estas fallas, que al parecer no son representativas, y realiza

⁵⁶ Julio Boltvinik. "Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Programa-Oportunidades" en Fernando Solana. *América Latina XXI: ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?*. México, UNAM-FCE, 2003. pp. 315-347.

operativos para tratar de corregirlos. Además, la crítica de Boltvinik se adelanta al avance del programa, ya que afirma que no beneficia a los más pobres, debido a que en el año 2000, con 2.5 millones de familias, todavía no alcanzaba la cobertura de las familias en pobreza extrema, rurales y urbanas.

Por lo que respecta al componente educativo, es cierto que a pesar de los avances que muestra la evaluación de impacto del programa, el aprendizaje no ha mejorado sustancialmente. Boltvinik además critica la supuesta discriminación en la entrega de apoyos monetarios y el hecho de que la corresponsabilidad sea verificada por los maestros y médicos que atienden a las familias beneficiarias. En contra de sus opiniones, el programa ha proporcionado nuevos elementos de conexión y actividades comunitarias (que en general no existían, antes de la entrada del programa a la localidad) con la participación de maestros, médicos y enfermeras.

Los programas sociales han adoptado las actividades de evaluación de impacto, como obligatorias. Esta obligatoriedad está plasmada en la Ley de Desarrollo Social de México, así como en todos los contratos que se suscriben con los organismos multilaterales. Sin embargo, las evaluaciones son muy costosas y pueden presentarse en algunos casos, interpretaciones de la información que favorezcan los resultados que se están buscando o estudios que no producen valor agregado al programa. En este último caso, se encuentran las evaluaciones realizadas para verificar si el programa cumple con sus reglas de operación; en todas las evaluaciones siempre las ha cumplido, y la verdad es que los despachos de consultoría que las efectúan se limitan a verificar la mayoría de las veces documentalmente, archivos de manuales operativos, expedientes y memorias, este hecho.

Otra crítica relevante a los supuestos del programa se refiere al hecho de que la educación por sí sola no produce la mejora en las condiciones socioeconómicas de las familias. La pobreza obedece a la falta de medios de producción o empleos productivos, y por ello, la educación no es suficiente para reducir la marginación. De esta forma, Boltvinik acierta al decir que la evaluación no ha demostrado las hipótesis del programa en materia educativa, tal vez porque no tiene los años necesarios de antigüedad para impactar realmente en las condiciones socioeconómicas de las familias. Pero también porque es muy difícil comprobar que han mejorado los ingresos de las familias pobres automáticamente, tan sólo por la incidencia del programa.

5.2 Centroamérica

Desde 1980 se han incrementado los programas de apoyo a los países latinoamericanos por parte de los Organismos Multilaterales de Financiamiento, sobre todo el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Estos Organismos han provisto de créditos que principalmente son de inversión en infraestructura, obras de agua potable y drenaje, caminos y carreteras, en general.

Sin embargo, después de los altos niveles de pobreza y la insatisfacción social que se genera, los proyectos de préstamo también se han enfocado para apoyar el llamado desarrollo social. Se han financiado proyectos de salud, de educación básica y para adultos, así como de vivienda y obras de infraestructura social, tales como agua potable y construcción de letrinas sanitarias. Anteriormente, los Programas de Desarrollo Social no contaban con elementos de planeación que permitieran atender a la población más pobre, y era muy frecuente que la mayoría de los recursos se destinaran a comunidades urbanas y de menor marginación, y

se dejara de atender a las poblaciones más alejadas o poco comunicadas que son las que sufren mayor marginación y pobreza.

Más recientemente, los Programas Sociales de los países latinoamericanos han sido mejor planeados y buscan la focalización de las familias y hogares que realmente requieren de apoyo social. Por esta razón, se han llevado a cabo estudios sobre la pobreza que buscan determinar la población objetivo a la que tienen que ir los programas sociales.

Toda la labor de los Programas Sociales en los países de Latinoamérica ha sido apoyada e influida, parcial o totalmente, por los Organismos Multilaterales que financian algunos de los Proyectos de desarrollo social. En particular, los países centroamericanos han sido laboratorio de apoyos financieros y proyectos de desarrollo social, que buscan aliviar las condiciones de pobreza extrema y eliminar de esa forma los brotes de descontento social. La mayoría de los países centroamericanos tienen proyectos de superación de la pobreza, que han sido elaborados en conjunto con los especialistas de Desarrollo Social del Banco Mundial o del Banco Interamericano de Desarrollo. Estos proyectos son resultado del interés de estos Organismos por revertir las condiciones sociales que provocaron la etapa de Guerra Civil que se dio en Centroamérica en los años de 1970 a 1980.

Para Guatemala se han recomendado algunas políticas por parte del Banco Mundial, plasmadas en un documento que analiza la pobreza en ese País, elaborado por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de dicho Banco.⁵⁷ En este documento se recomienda reducir la pobreza a través de la

⁵⁷ Ver Oficina Regional para América Latina y el Caribe. *Informe no. 24221-GU. La Pobreza en Guatemala.* en www.worldbank.org.

creación de oportunidades y activos, la reducción de la vulnerabilidad, el mejoramiento de las instituciones y el empoderamiento de las comunidades.

El Banco Mundial realiza tres advertencias en su evaluación:

1. Considerar que no existen recetas únicas para enfrentar a la pobreza, pero sí existen medidas fundamentales que se deben incluir en cualquier esfuerzo nacional.
2. Sus recomendaciones están dirigidas al rol que debe jugar el sector público en la lucha contra la pobreza.
3. Tener en mente que la reducción de la pobreza es un proceso multidimensional y de largo plazo.

Y las siguientes son las estrategias planteadas en su documento:

- Creación de oportunidades. Para reducir la pobreza es necesario el crecimiento económico. Un factor crucial es mejorar las oportunidades de empleo y de generación de ingresos, actividades que corresponden al sector privado. Para ello, el Banco Mundial propone todas las medidas neoliberales que se han promovido para Latinoamérica: estabilidad macroeconómica, mejorar el entorno para el crecimiento, mejorar el sector financiero, promover el crecimiento, entre otros.
- Construcción de activos para los pobres. En los que se incluyen la educación, la salud, los servicios públicos básicos (agua y saneamiento), la tierra y el capital físico y los caminos rurales. Por lo que, se recomienda aumentar el gasto público en educación y salud, elevar los índices de educación terminal y mejorar la atención preventiva en salud y las intervenciones en contra de la

desnutrición. Además de mantener, o de ser posible, aumentar los recursos destinados a la infraestructura rural de obras de agua, drenaje y caminos.

- Reducir la vulnerabilidad. Reducir los riesgos ocasionados por los desastres naturales y las crisis agrícolas, mejorando los programas de protección social que ofrece el sector público. Para ello, se recomienda ampliar las medidas de alivio en caso de desastres, incorporar sistemas de seguro catastróficos y mejorar la focalización de los programas.
- Mejorar las Instituciones y dar más poder a las comunidades. Se trata de la modernización del Estado, aumentar la gobernabilidad y efectividad del aparato de Gobierno. Además, de la participación de las comunidades en la definición de las prioridades de la acción del sector público.

En El Salvador se afirma en un Estudio del Banco Mundial que después del término del conflicto armado, este país presentó más de una década de crecimiento económico, de 1990 a 1995 su economía creció al 6% anual y entre 1996 al 2002 presentó un 2.8% de promedio anual. De acuerdo con dicho estudio este crecimiento incidió en la disminución de la pobreza extrema en más de un tercio. Sin embargo, los niveles de desigualdad no mejoraron en este mismo período, y el propio Banco Mundial lo califica como “un aumento moderado en la desigualdad de ingresos”⁵⁸

A pesar de que según el análisis ha disminuido la pobreza en El Salvador, aun continúan presentándose severas desigualdades entre las familias pobres y las no pobres. Los niveles de educación y matriculación escolar son menores en las familias pobres, así como el acceso a servicios de salud. También en materia de

⁵⁸ Ver Banco Mundial. *El Salvador. Estudio sobre pobreza, hacia una política social nacional*. Banco Mundial. www.worldbank.org.

desnutrición infantil las diferencias son abismales. Esta desigualdad se agrava en mayor medida en la población rural de El Salvador, en donde las carencias son mayores.

Sin embargo, menciona el estudio, se ha presentado una menor dependencia del ingreso agrícola en los últimos años, pasando del 38.9% de los hogares que dependían de ese ingreso al 18.1%, de 1991 al 2002,

Al respecto, es conveniente revisar los objetivos del Banco Mundial para El Salvador relativos a la pobreza, que muestran el interés de ligar a la población en pobreza a los mercados para que puedan superar su condición de atraso.

En consecuencia, asegurar que los ciudadanos más pobres y vulnerables estén adecuadamente preparados para participar del futuro progreso económico deberá ser uno de los elementos centrales de la estrategia de lucha contra la pobreza en El Salvador⁵⁹

La propuesta de política nacional que el Banco Mundial establece para el Salvador se concentra en considerar al crecimiento como un motor en la lucha contra la pobreza, en fortalecer el capital humano a través de la educación y el acceso a mejores servicios de salud, y enfocar estas acciones a las familias más pobres y vulnerables. También, como una parte esencial de las estrategias de lucha contra la pobreza, se considera la generación de infraestructura carretera rural que puede aumentar el acceso a los mercados por parte de esta población. Por ello, se propone aumentar el gasto social en estos aspectos, así como encontrar medios para incrementar los ingresos del Gobierno.

En el caso de Honduras, se tomó como base el documento de *Estrategia de Reducción de la Pobreza (2001-2015)*, elaborado por el Gobierno Hondureño en

⁵⁹ Banco Mundial. *Ibid.* p. xv.

conjunto con expertos sociales del Banco Mundial⁶⁰. En este documento, se asienta que el nivel de pobreza en Honduras es “alto”, a pesar de que se presentó una mejora moderada en la década de 1990-2000. Señala como problemas relevantes que el status nutricional de niños en edad escolar primaria es muy bajo y que Honduras continúa con uno de los índices de desarrollo humano más bajos de Latinoamérica.

En las zonas rurales se presenta el mayor porcentaje de pobreza, con un 61% de los hogares rurales en condiciones de pobreza extrema (indigencia), situación que se vió aún más afectada por el huracán Mitch, que se estima provocó aumentó en un 5% de estos índices.

En Honduras, se señala en el documento, las causas más importantes de la pobreza son:

- El lento crecimiento económico y el bajo ingreso per cápita.
- La desigualdad en la distribución del ingreso y en los activos de la producción.
- Otros aspectos, tales como, presiones demográficas, bajo nivel de participación democrática de los pobres, el deterioro de valores culturales y la debilidad de los Gobiernos locales.

Además, por la insatisfacción de las necesidades básicas de la población rural, se ha presentado todavía en los últimos años una constante migración hacia las ciudades, que ha acelerado los problemas de deterioro del medio ambiente y polución, debido a la falta de planeación en las áreas de crecimiento urbano.

⁶⁰ Este apartado se basa en el documento: Gobierno de Honduras. *Poverty Reduction Strategy Paper 2001-2015*. Banco Mundial. www.worldbank.org.

El propósito del documento en cuestión destaca las estrategias enfocadas en el crecimiento económico y el acercamiento de la población pobre al mercado de producción, como los elementos esenciales para aliviar la pobreza:

El objetivo fundamental de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza es el de reducir la pobreza significativamente y de manera sostenida, basada en un acelerado y sostenido crecimiento económico cuyos beneficiarios estén distribuidos más equitativamente a través de un mayor acceso de la gente pobre a los factores de la producción, incluyendo el desarrollo de capital humano...⁶¹

Los Programas y metas que se plantean para Honduras están enfocados a los siguientes aspectos:

- La reducción de la pobreza en las áreas rurales, con la mejora de la equidad y seguridad en el acceso a la tierra de los pequeños productores, campesinos e indígenas.
- La reducción de la pobreza en las zonas urbanas, a través del estímulo a las pequeñas y medianas empresas, impulso a la creación de ciudades intermedias y proyectos de apoyo a la vivienda, entre otras medidas.
- La inversión en capital humano, a través de la educación, salud y el reforzamiento de valores culturales.
- El reforzamiento de la protección social para grupos específicos de la población, que sufren por eventos naturales impredecibles.
- Garantizar la continuidad de la estrategia, a través de mejoras gubernamentales.

⁶¹ Gobierno de Honduras. *Poverty Reduction Strategy Paper*. p.iv. (La cita se tradujo del inglés al español para presentar de mejor manera la idea central).

El Programa de Reducción de la Pobreza en Honduras estima un presupuesto total para nuevos Programas y Proyectos de \$1,896 millones de dólares, hasta el año 2015.

Para Nicaragua, pudimos analizar el documento *La Estrategia de Reducción de la Pobreza*, elaborado por el Gobierno de Nicaragua, en conjunto con el Banco Mundial. Estos documentos son compromisos que establecen los países que reciben ayuda financiera, préstamos o donaciones, en dónde se establecen las directrices principales que en materia de desarrollo social se adoptarán a corto y mediano plazo.

En el documento se menciona que los orígenes de los altos niveles de pobreza en Nicaragua se encuentran en el Gobierno Sandinista que tomó políticas económicas erróneas, agravadas por la guerra civil.⁶² Sin embargo, como veíamos en la evolución del índice de desarrollo humano, desde la dictadura de Somoza, de 1950 a 1975, Nicaragua presentaba un puntaje muy bajo, que no se incrementó hasta 1990. Aquí habría que estudiar más a fondo el Gobierno Sandinista para poder afirmar que los altos índices de pobreza fueron producto de la crisis económica que se presentó en ese período y de la situación heredada por los regímenes dictatoriales.

De 1993 a 1998, se comenta en el documento, se redujo la pobreza rural debido a una fuerte recuperación agrícola y también se disminuyó la pobreza urbana por el crecimiento del sector de servicios privados. Sin embargo, Nicaragua no ha alcanzado niveles de desarrollo humano mejores comparados con otros países de Centroamérica.

⁶² Ver Gobierno de Nicaragua. *Poverty Reduction Strategy Paper*. Banco Mundial. www.worldbank.org.

La estrategia de combate a la pobreza también se basa en el crecimiento económico, la inversión en capital humano –educación y salud, principalmente- la protección social a grupos vulnerables y el desarrollo institucional y el buen gobierno. Esta estrategia no solo es una serie de políticas gubernamentales, se afirma en el documento, incluye una mejora en la focalización y la expansión de recursos fiscales dirigidos a los pobres.

En Costa Rica se realizaron acciones internas de 1950 a 1980, para tratar de conformar un estado de bienestar social, a través de la intervención pública. Hacia los años setenta se crearon mecanismos de apoyo social y combate a la pobreza, porque a pesar de los esfuerzos estatales, la pobreza se convirtió en un problema prioritario. En esos años se creó el FDSAF (Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares), así como el IMAS (Instituto Mixto de Ayuda Social), a través de estos organismos se atendieron proyectos de apoyo a la pobreza moderada y extrema. Se considera que Costa Rica tuvo una intervención estatal afortunada, en comparación con los otros países de Centroamérica y México. Sin embargo, esta política también presentó retrocesos con la llegada al poder del Partido Social Cristiano en 1990, que modificó el modelo para acercarlo al modelo neoliberal que se comenzó a aplicar en los otros países de la región.⁶³

El gobierno de Costa Rica también instrumentó el Plan Nacional de Combate a la Pobreza 1994-1998, aplicando una mejor focalización en la selección de los beneficiarios de proyectos sociales, de acuerdo con las propuestas neoliberales.

En el caso de Costa Rica, personal del Banco Mundial elaboró un documento en el que pretenden analizar el papel del sector público en la reducción de la

⁶³ Ver el capítulo de Mario Lungo. "Política social y pobreza urbana en El Salvador y Costa Rica" en Martha Scheingart (coord). *Políticas sociales para los pobres en América Latina*. México. UNAM-Ed. Porrúa, 1999. pp. 301-333.

pobreza.⁶⁴ En este documento se apunta que la descentralización de la responsabilidad de los servicios de educación y salud, así como la focalización de la oferta de servicios a las comunidades más marginadas y a la población de mayor pobreza han generado mejores resultados. Para Costa Rica la oferta de servicios por parte del sector público ha sido determinante. En el sector salud este país ha obtenido, según el análisis del Banco Mundial, resultados impactantes. Desde 1990, Costa Rica ha invertido en mejorar la atención en el sector salud, mejorando el servicio, y en los últimos años con un menor costo.

Los factores clave para el éxito de estas políticas, de acuerdo con las afirmaciones del experto del Banco Mundial, son el compromiso nacional para impulsar las reformas y los esfuerzos para asegurar que el uso de los recursos críticos se realiza de manera eficiente.

En general los programas de combate a la pobreza que se han conformado con apoyo e intermediación de los Organismos de Financiamiento Multilaterales, tales como el Banco Mundial y el BID se han enfocado a los siguientes objetivos:

1. Apoyar el crecimiento económico, normalmente referido al crecimiento del PIB, como factor que impulsa, aunque sea en una proporción muy baja, la disminución de la pobreza. Esta política se basa en la teoría del “derrame”, que implica que el crecimiento económico, aunque se presente con una alta concentración de ingresos, en algún momento terminará derramándose a los más pobres, mejorando su situación.
2. Fortalecer la inversión en capital humano, a través de la elevación de los niveles de escolaridad de la población pobre y del acceso a servicios de salud

⁶⁴ José Márquez *Costa Rica and El Salvador: Finding the appropriate role for the public and private sectors in poverty reduction*. Banco Mundial en www.worldbank.org.

básicos, con el propósito de que esta población se inserte al mercado, y al crecimiento económico. El programa Oportunidades de México ha servido últimamente de ejemplo de este tipo de tratamiento, en el que se busca “romper” el ciclo de la pobreza proporcionando a la población extremadamente pobre mejores condiciones de salud y nutrición, y mayor nivel de educación, fortaleciendo así sus capacidades básicas.

3. Brindar otras protecciones sociales para eliminar la vulnerabilidad de la población en pobreza extrema ante cualquier evento natural que ocasione algún desastre natural, tales como huracanes y terremotos.
4. Proporcionar obras de infraestructura a las zonas marginadas para brindarles caminos, carreteras, fuentes de agua, drenajes y letrinas sanitarias, entre otras, y acercar al mercado la fuerza laboral de la población de comunidades marginadas, así como los servicios que apoyan las condiciones de bienestar de las comunidades.

La estrategia general que estos Organismos recomiendan a los países centroamericanos es la de aumentar el gasto en desarrollo social, para poder realizar los objetivos anteriores. Es interesante mencionar que incluso recomiendan acciones más audaces, como la distribución más igualitaria de la tierra, que según análisis de los expertos sociales del Banco Mundial, conllevaría a una disminución de la desigualdad en las áreas rurales.

6. Reflexión Final

En un informe reciente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional afirman que no se cumplirán las Metas del Milenio, planteadas por la ONU -que tienen como primer objetivo reducir a la mitad el número de pobres extremos para el año 2015, con respecto a los que existían en 1990- debido a que no ha sido suficiente la inversión en recursos destinados al desarrollo social, sobre todo en salud, nutrición y educación para este tipo de hogares. Por otro lado, el gasto mundial en defensa militar se ha incrementado en los últimos años, particularmente después de los atentados de septiembre del 2001 en los Estados Unidos. En el 2004, el gasto militar mundial se incrementó el 11%, y en los últimos 2 años un 18%. Se estima que el gasto militar mundial en el último año fue de 956 mil mdd, mientras que la inversión en desarrollo social fue de 69 mil mdd, es decir, el gasto social mundial representa 12 veces menos que el militar.⁶⁵

Los esfuerzos que se realizan por parte de los gobiernos centroamericanos y de los Organismos Multilaterales en los programas de desarrollo social y combate a la pobreza han sido y seguirán siendo insuficientes, mientras no se revierta esta tendencia militarista a nivel mundial. Por ello, hay que reconocer los límites que presentan estrategias de desarrollo social basadas exclusivamente en inversiones mínimas en salud y educación.

Recientemente, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) aseguraron que la reducción de la pobreza en México ha sido más lenta a lo esperado, debido a la baja tasa de crecimiento de la economía y a la extraordinaria

⁶⁵ Nota periodística de Roberto González Amador. "Crece el gasto militar mientras se rezaga el combate a la pobreza", en *La Jornada*, Miércoles 13 de Abril del 2005, consultado en su página electrónica www.jornada.unam.mx.

concentración de la riqueza. El vicepresidente del BM, Francois Bourguignon, comentó que la pobreza se ha reducido lentamente, debido al modesto crecimiento del 3%, en vez de hacerlo a un ritmo mínimo de 5%.⁶⁶

En México, la pobreza en el campo se ha originado por los altos niveles de explotación de la fuerza de trabajo en el período agroexportador, reorientación de los recursos de apoyo del campo hacia la industria en las zonas urbanas, por lo menos hasta los años setenta y por la caída de los precios de los productos agrícolas como el café, en épocas recientes.

Los países centroamericanos han pasado durante el siglo XX por una etapa de apropiación de los medios de producción por parte de las burguesías nacionales y extranjeras. Por ello, en el campo se presenta una masiva pobreza extrema, debido a que, salvo Costa Rica, todos los países presentan grandes propiedades concentradas en unos cuantos. En las zonas urbanas, la pobreza se presenta como resultado de la migración de la población rural, que no encuentra empleos productivos por la reorientación de la producción agrícola, y la falta de oportunidades de empleo, ante la fuerza de trabajo desposeída de medios de producción propios.

La situación de crisis económica que ha generado este tipo de desarrollo capitalista dependiente, provocó la agudización de las contradicciones sociales de 1950 a 1980, lo que generó un conjunto de dictaduras y movimientos sociales y de guerrilla, que desestabilizaron la región y que culminaron con la década de guerra civil, en países como Nicaragua y El Salvador, que afectó prácticamente a todos los países de Centroamérica, de 1980 a 1990. Posteriormente, se han hecho esfuerzos

⁶⁶ Nota periodística de Roberto González Amador y David Brooks. "Lenta reducción de la pobreza por alta concentración del ingreso en México" en *La Jornada* del 21 de octubre de 2007. en www.jornada.unam.mx

para recuperar la estabilidad política y el crecimiento económico, por parte de los gobiernos locales.

En este sentido, los Organismos Multilaterales y los gobiernos actuales de México y Centroamérica apuestan a que el crecimiento económico proporcionará a toda la población una fuente de ingresos suficiente. Aplican sin dudar las medidas económicas neoliberales que se les recomiendan para salir de la crisis e impulsar el crecimiento. Sin embargo, ya se ha visto en los estudios que son realizados por los expertos de estos Bancos, que el crecimiento no significa acabar con la desigualdad, incluso pudiera acendrarla.

También estos Organismos promueven la generación de capital humano, que a la larga debe constituir la forma de romper el círculo de la pobreza, pero esta estrategia requiere de una mayor inversión social y también hace falta contar con oportunidades de trabajo y el cambio radical en la economía para que el empleo y las remuneraciones se incrementen. El problema es que los escasos recursos gubernamentales se dirigen todavía al gasto militar en Centroamérica y al pago del alto endeudamiento, por lo que, es necesario modificar las prioridades en las categorías de gasto, cuestión que no es sencilla de operar en los gobiernos actuales. En este sentido, las recomendaciones de aumentar el gasto social que realizan los expertos de los Bancos, no tienen prácticamente forma de llevarse a cabo.

Desde 1990, los Organismos Multilaterales se han avocado a buscar las políticas de apoyo al desarrollo de los países centroamericanos, buscando evitar la generación de movimientos sociales que alteren el crecimiento de sus economías. Muy probablemente ya no se apoyen a las dictaduras tradicionales que, a pesar del crecimiento económico, instauraron modelos de crecimiento de la desigualdad y de

la pobreza extrema. Los programas sociales que se apoyan por los Bancos de Desarrollo pretenden mejorar los niveles de vida de esta población en pobreza extrema, pero lo que únicamente logran es calmar los reclamos sociales y proporcionar niveles de subsistencia a la población objetivo.

El tema de la pobreza tiene que ver además con otros aspectos que deberán ser estudiados en otros trabajos: las remesas proporcionadas por migrantes, que han servido como paliativos de la situación de las familias en pobreza extrema, los montos y porcentajes que se invierten por parte de los gobiernos locales en Desarrollo Social y en otras categorías como ejército y deuda, y temas como la libertad política, la democracia, libertad de género y desarrollo sustentable, que tienen interrelación con la solución a la pobreza.

Causas estructurales de la pobreza

La pobreza se origina en los modelos de acumulación del capitalismo latinoamericano desde la segunda mitad del siglo XIX. Al establecer unidades productivas con orientación agroexportadora, que se basaban en la superexplotación de la fuerza de trabajo, para obtener un mayor nivel de plusvalía absoluta, heredaron una población con grandes carencias de desarrollo social, de salud y educación. Posteriormente, el desarrollo capitalista hacia dentro brindó un crecimiento económico desigual, con mayor industrialización urbana, que provocó el decaimiento de las actividades agrícolas y después la formación de cinturones de miseria en las grandes zonas urbanas. A este respecto, en un estudio sobre la pobreza se afirma:

A rasgos generales, el “espacio” –incluso en los períodos de mayor participación estatal- de las políticas sociales como instrumento redistributivo

ha tendido a moverse fundamentalmente dentro de los márgenes que le otorga la propia dinámica de la acumulación de capital.⁶⁷

De esta manera, dice Patricia Olave, el patrón del modelo de acumulación hacia fuera, prevaleciente en el siglo XIX, fue más excluyente socialmente que el modelo de sustitución de importaciones, vigente en el siglo XX. El papel del Estado como orientador de las políticas económicas y reflejo de las fuerzas sociales; por ejemplo, el Estado nacionalista, en el caso de México, que requirió efectuar acuerdos con las fuerzas sociales, obreros y campesinos, para impulsar la industrialización.

Con el neoliberalismo el papel principal de una economía nacional es el de exportador de bienes al sistema mundial, no se acude a compromisos sociales con las bases sociales como en la etapa anterior; incluso, se considera que la participación de la sociedad debe limitarse a los mecanismos democrático electorales.

Hay que desmitificar la ideología neoliberal, que supone que con la globalización las naciones podrán estar en condiciones de aprovechar el desarrollo económico mundial. En este sentido, la CEPAL ha formulado el planteamiento, desde los años noventa, de lograr un crecimiento con equidad, a través de reformas estructurales, que no han resuelto el problema de la pobreza y la desigualdad.

...las transformaciones neoliberales en curso están provocando, de una parte, pérdidas cualitativas de las condiciones de vida, de bienestar y en los derechos sociales que se habían alcanzado en décadas anteriores, y de otra, una concentración progresiva del ingreso. Tendencias que en conjunto dan cuenta de una mayor polarización y exclusión social.⁶⁸

Una de las tesis de la globalización es que la apertura de los mercados traerá consigo, de manera automática, el crecimiento económico y la igualdad de

⁶⁷ Patricia Olave. *América Latina: Pobreza una asignatura pendiente*. México, Porrúa-UNAM, 2003.

⁶⁸ *Ibid.* p. 18.

oportunidades. Los expertos de los organismos multilaterales afirman que la liberalización del comercio incrementará la productividad y los salarios, aumentará el empleo, y por ende, las oportunidades para los pobres. En esta lógica los países atrasados pueden insertarse exitosamente en la economía mundial, al explotar los factores que les dan ventajas competitivas.

Sin embargo, ya se ha criticado esta tesis, puesto que no ha podido explicar porqué algunas economías nacionales no pueden salir del atraso. Además, este tipo de conceptos de desarrollo, que realmente forman una ideología del capitalismo mundial, se asemejan a las ideas de progreso y civilización que se han enarbolado desde la Europa del siglo XVIII, para imponer la idea de un desarrollo organizado y liderado desde un centro *civilizado* que puede brindar el *progreso* a los países atrasados. En realidad, el mito del desarrollo solamente produce la existencia de una clase capitalista en los países subdesarrollados, que pretende reproducir los niveles de ingreso y consumo de sus pares en los países desarrollados. Por ello, la desigualdad se acrecienta en los países subdesarrollados, para compensar en las clases altas su diferencia en el nivel de riqueza.⁶⁹

Un tema importante se refiere a la flexibilización de las normas que rigen el mercado laboral. Las empresas transnacionales requieren contar con mano de obra que no cuente con un marco legal estricto. Estas empresas también recurren a la subcontratación a través de empresas locales. Mientras tanto, los países desarrollados establecen limitantes a la migración de los pobres que buscan mejores opciones de empleo e ingresos. Estos procesos han generado grandes masas de trabajadores empobrecidos en los países dependientes o en desarrollo.

⁶⁹ Ver Celso Furtado. *Desarrollo y subdesarrollo*. México, FCE, 1990. pp. 193-245.

Por ello, se puede corroborar que la globalización en vez de “igualar” las condiciones de acceso al desarrollo, está generando un mayor empobrecimiento y desigualdad en las naciones en desarrollo.

El liberalismo social

Dentro de las teorías sociales ligadas al desarrollo social se encuentran las que se clasifican como liberalismo social. John Rawls propone, en contra del liberalismo basado en el individualismo, que se ponga énfasis en las instituciones del Estado que deberán regular la vida pública, proporcionando el bien común. Las políticas sociales deberán buscar el bien máximo a la población que tenga las mínimas condiciones de bienestar, para lograr condiciones verdaderas de igualdad.

Rawls reconoce que en la realidad la estructura social presenta marcados rasgos de desigualdad, dados tanto por diferencias sociales de nacimiento, como por ventajas que proporcionan las instituciones a unos más que a otros...Sobre estas desigualdades que son profundas e inevitables, se deben aplicar en primera instancia los principios de la justicia social, a partir de la situación hipotética de la posición original. El principio de la “diferencia” admite las desigualdades económicas y sociales sólo si la sociedad es capaz de generar condiciones de igualdad de oportunidades para todos, y la posibilidad de distribuir los “bienes primarios” a bienes fundamentales...para hacer posible que las personas realicen su idea del bien y desarrollen y ejerzan sus capacidades morales.⁷⁰

De acuerdo con otro estudioso del tema, Amartya Sen⁷¹, la posesión de un mínimo de cosas vitales –vivienda, alimento, salud y educación principalmente– constituye el bienestar de una persona. Esta posesión de bienes no debe considerarse con criterios de mera utilidad. Los bienes son valiosos simplemente como medios para otros fines, lo importante, dice Sen, no es lo que uno posea, sino el tipo de vida que uno lleva. Lo relevante, es lo que uno consigue realizar con lo

⁷⁰ Ver Patricia Olave. *Op. Cit.* pp. 36-41.

⁷¹ Ver la introducción de Damián Salcedo en Amartya Sen. *Bienestar, Justicia y Mercado*. Barcelona, Ed. Paidós, 1997, en la que realiza un resumen de estos conceptos.

que uno tiene. Las diferentes cosas que uno logra con sus posesiones, es lo que Sen define como “realizaciones”.

Para Sen las estructuras de la sociedad son las que dan derecho a acceder a los recursos sociales (educación, salud, trabajo, seguros, etc.) y permiten que las personas tengan un conjunto mayor de bienes, que les posibilitan, a su vez, “realizaciones”. Las capacidades de una persona denotan el acceso a este conjunto de bienes y reflejan la libertad que esta persona tiene para llevar a cabo el tipo de vida que valora.

Con este planteamiento el criterio de una sociedad justa se refiere a la igualdad de capacidades, puesto que representan la libertad real de elegir los modos de vida de cada persona. Esta es la contribución más valiosa en la concepción de Amartya Sen, porque mientras que los métodos normales de medición del bienestar se centran en los ingresos y los niveles alcanzados de alimentación, salud y educación, Sen evalúa el bienestar en términos de la libertad para elegir un modo de vida. *Un Estado de bienestar es aquel que proporciona a todos los individuos las mismas capacidades, para que lleven a cabo sus realizaciones, y gocen de la libertad de elegir su forma de vida.*

En las políticas sociales que se implantan en México y los países centroamericanos estamos lejos de lograr un bienestar como el que Sen plantea. Las políticas y programas sociales procuran combatir las causas más aparentes de la pobreza. En el caso de México se fortalece el desarrollo del capital humano, a través del Programa Oportunidades, pero no se pretende proporcionar más que las capacidades relativas a un mínimo de salud, educación con serias carencias de calidad y un pequeñísimo apoyo para alimentación y cuidado de la nutrición. Los programas sociales centroamericanos se encuentran más desvinculados, ya que se

enfocan a problemas particulares como los de la salud, o infraestructura de agua y saneamiento. Al parecer, solamente los gobiernos de Costa Rica han tratado de proporcionarle mayor integridad a sus políticas sociales, con la implementación de Fondos de inversión y Planes nacionales de combate a la pobreza. Sin embargo, no se aprecia que estas acciones persigan dotar de todas las capacidades que requiere un ser humano para su desarrollo y realización.

Por esta razón los programas que atendiendo a las políticas neoliberales focalizan sus acciones a determinados sectores de la sociedad, estableciendo además compromisos de corresponsabilidad, son limitantes de lo que sería una propuesta más justa, en términos de Amartya Sen, permitiendo a cada quién llevar a cabo sus “realizaciones”, disponiendo de las capacidades indispensables para su desarrollo.

Los programas sociales en la región de estudio se orientan a resolver alguno de los que se consideran los problemas que generan la pobreza o desigualdad, la infraestructura social, la educación, salud o alimentación, el llamado capital humano, los ingresos de las familias pobres, e incluso otros elementos como la equidad de género. Sin embargo, pocos programas son los que llevan temas como la capacitación para el trabajo, el fomento al empleo en comunidades marginadas o el acercamiento de los medios productivos a las zonas marginadas.

A pesar de que las medidas para redistribuir el ingreso son recomendadas por los organismos multilaterales, la verdad es que no se esfuerzan por lograr una mejor distribución del ingreso, a través de políticas fiscales, por ejemplo, y mucho menos una redistribución de los medios de producción, como la tierra en regiones de Centroamérica, a pesar de que en alguno de sus documentos así lo sugieren. Por supuesto, los gobiernos actuales tampoco planean llevar a cabo ninguna

reforma de tipo económica y social que beneficie a las clases trabajadoras y a la población en pobreza extrema.

En materia de ingreso, las políticas salariales de los gobiernos actuales tampoco inciden favorablemente en una redistribución de la riqueza. Por varias décadas se han mantenido en México los salarios mínimos en permanente descenso de su poder adquisitivo. El trabajo de las mujeres es un elemento clave para que las familias actuales puedan sobrevivir, puesto que el salario de una sola persona no es suficiente para el mantenimiento de una familia. Las políticas de equidad de género no sólo le dan a la mujer un lugar semejante al del hombre, también permiten que la fuerza de trabajo femenil se incorpore libremente a las actividades productivas, y mantenga muy bajos los ingresos de todos los trabajadores asalariados.

¿Cómo lograr que las políticas estatales consigan ofrecer un estado de bienestar para su población? Por supuesto, tendría que darse un cambio radical en la orientación de las políticas económicas, en particular las fiscales y laborales, que orienten a la mejor distribución de la riqueza. Las políticas sociales tendrían también que dirigirse hacia la universalidad de los recursos sociales necesarios para el bienestar del ser humano. Sería indispensable mejorar sustancialmente la calidad de los servicios que presta el Estado en materia de salud y educación. El crecimiento económico debería ser sustentable y reorientado hacia las zonas de mayor marginación. Además, las políticas sociales deberían de ofrecer mayor calidad en los servicios a la población con mayores desventajas. Los programas compensatorios en realidad deberían apoyar en mayor medida a las familias más pobres, y no solamente llevarles los servicios mínimos, para que cuenten con sus actuales niveles de subsistencia.

La lista sería interminable. En nuestro sentir, lo que es necesario considerar está más relacionado con una política de izquierda, que busque la igualdad jurídica política y social. Una política que no pretenda separar los ámbitos jurídico, político y social en los planteamientos que realiza. Que siempre pretenda mejorar los niveles de igualdad, democracia, de trabajo político y social de la población que conforma su nación. En palabras del Dr. Adolfo Sánchez Vázquez, una verdadera política de izquierda debería perseguir:

No cabe la confusión cuando la izquierda persigue no sólo la igualdad política o jurídica, sino la igualdad social o la limitación de las desigualdades sociales; cuando lejos de contentarse con la proclamación de las libertades políticas, exige la creación de las condiciones reales que permitan ejercerlas; cuando sin renunciar a la democracia política, parlamentaria, aspira a extenderla –con una democracia participativa- a todas las esferas de la vida social; cuando en el terreno de la justicia social propugna una política hacendaria que ponga fin a los exorbitantes beneficios de las grandes empresas; cuando aspira a excluir o reducir la pobreza con medidas que limiten la acumulación excesiva de la riqueza.⁷²

En contraste, los programas sociales están enfocados a resolver una sola de las partes del problema: mejorar las condiciones de vida de la población en pobreza. Pero esto no es posible si por parte de los gobiernos actuales no se han buscado imponer los límites para la acumulación excesiva de la riqueza. Al parecer, el sistema capitalista solamente pretende continuar con la explotación de las masas trabajadoras, conservando los salarios más bajos posibles, y aliviando las presiones sociales de la población en pobreza extrema, esperando que se incorporen al mercado, laboral y de consumo, para aumentar aún más el volumen de la explotación capitalista.

Los programas sociales cumplen un papel de apoyo al crecimiento capitalista, que se pregona como la solución para la pobreza, evitando los descontentos sociales mientras que el crecimiento llega a las zonas marginadas. Si además se

⁷² Adolfo Sánchez Vázquez. *Ética y Política*. México, UNAM-FCE, 2007. p. 17.

contará en un futuro con mano de obra mejor calificada, debido a que, en el mejor de los casos, los programas sociales les proporcionarán mejores niveles de salud y educación, ello ayudará a aumentar la plusvalía a través de la mayor productividad en el trabajo.

El faltante en este esquema es el de un mayor bienestar para la población. Pero no es posible lograr un mayor bienestar de la población, como ya algunos teóricos de los organismos multilaterales lo afirman, sin una mejor distribución de la riqueza. El neoliberalismo, con el propósito de extraer la mayor ganancia en las inversiones capitalistas mundiales tiene como premisa la existencia de mano de obra barata y mejor calificada. Las inversiones capitalistas se colocan en los países que ofrecen las mejores condiciones para la explotación capitalista, incluyendo bajos salarios y esquemas fiscales que no afecten a su plusvalía. De este modo, los países urgidos en aumentar su crecimiento compiten en ofrecer las mejores condiciones para vender su fuerza de trabajo y recursos naturales lo más rápido posible, sin cuidar que esa explotación realmente se refleje el mejoramiento de sus economías.

Ante el neoliberalismo es necesario consolidar las funciones del Estado, no para regresar al Estado ineficiente, corporativo y controlador del pasado. La política debe acudir a la moral, la moral de izquierda que menciona Sánchez Vázquez, para realmente beneficiar a la población y contrarrestar los efectos de un neoliberalismo rapaz, anteponiendo los valores de justicia, libertad, igualdad y democracia. En todos los sentidos sociales que pueden estar incluidos en estos valores.

Bibliografía

- Amir, Samin, *Los desafíos de la mundialización*, México, Siglo XXI/ UNAM/ CIICH, 1997.
- Avila, José Luis. *Historia Económica de México. La Era Neoliberal*. México, Océano-UNAM, 2006.
- Bethell, Leslie, ed. *Historia de América Latina. Vol. 14. América Central desde 1930*. Editorial Crítica, S.L., Barcelona, España, 2001.
- Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique. *Pobreza y Distribución del Ingreso en México*. Siglo XXI editores, México, 1999.
- Chomsky, Noam, *Pocos prósperos, muchos descontentos*, México, Siglo XXI, 1990.
- Cueva, Agustín. *El desarrollo del capitalismo en América Latina*. Siglo XXI, México, 5ª. Edición, 1981.
- Dumazert, P., *Centroamérica: macroeconomía de los cambios estructurales*, Managua, CRIES, 1997.
- Fallas, H., *Centroamérica: pobreza y desarrollo rural ante la liberalización económica*, San José de Costa Rica, UNA/ IICA, 1993.
- Furtado, Celso. *La economía latinoamericana*. México, Siglo XXI Editores, 1980.
- Furtado, Celso. *Desarrollo y Subdesarrollo*. México, FCE, 1986.
- Gitli, Eduardo (compilador), *Centroamérica: Los desafíos, los intereses, las realidades*, México, UAM-Azcapotzalco, 1989.
- González Casanova, Pablo (coord.). *América Latina: Historia de Medio Siglo. Vol 2. México, El Caribe y Centroamérica*. México, Siglo XXI Editores, 1979.
- Grosfoguel, Ramón. "Cambios conceptuales desde la perspectiva del sistema-mundo" en *Revista Nueva Sociedad. Economía y Desarrollo*. Num. 183. Enero-Febrero 2003.
- Gurrieri, Adolfo/ Edelberto Torres- Rivas (compiladores), *Los años noventa: ¿Desarrollo con equidad?*, Costa Rica, FLACSO/ CEPAL, 1990.
- Halperin Dongui, Tulio, *Historia Contemporánea de América Latina*, México, Alianza, 1985.
- Ianni, Octavio, *La sociedad global*, México, Siglo XXI Editores, 1996.

Lizano Fait, Eduardo, *La integración económica centroamericana*, México, FCE, 1975-1999.

Lizcano Fernández, Francisco, *Desarrollo socioeconómico de América Central en la segunda mitad del siglo XX*, México, UAEM/ AIETI, 2000.

Mayorga Quirós, Román. *El crecimiento desigual en Centroamérica 1950-2000*. El Colegio de México, México, 1983. pp.125.

Menjívar, Rafael y Juan Diego Trejos, *La pobreza en América Central*, San José, Costa Rica, FLACSO, 1991.

Naciones Unidas/ CEPAL, *El comercio internacional y el desarrollo de América Latina*, México, FCE, 1964.

Orozco, José Luis/ Consuelo Dávila (Compiladores), *Breviario Político de la Globalización*, México, Colección Fontanamara, 1997

Osorio, Jaime. "El neoestructuralismo y el subdesarrollo, Una visión crítica". En *Revista Nueva Sociedad. Economía y Desarrollo*. Num. 183. Enero-Febrero 2003.

Pérez Brignoli, Héctor. *Breve Historia de Centroamérica*. España, Alianza Editorial, 2000.

Peña, Sergio de la y Aguirre, Teresa. *Historia Económica de México. De la revolución a la industrialización*. México, Océano-UNAM, 2006.

Santana, Adalberto. "América Central a la luz el triunfo sandinista" en *Revista Política Exterior y Soberanía*. Caracas, Venezuela, Abril-Junio/2007, Año 2 No. 2.

Santana, Adalberto (comp.) *Retos de la migración latinoamericana*. México, IPGH-UNAM-CCYDEL, 2007.

Santana, Adalberto. *El narcotráfico en América Latina*. México, Siglo XXI Editores-UNAM, 2006.

Santana, Adalberto. "Migración latinoamericana en los inicios del siglo XXI" en *Cuadernos Americanos no. 114. Nueva Época*. México, UNAM-Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, Nov-Dic/2005.

Sempat Assadourian, Carlos, et. al. *Modos de Producción en América Latina*. México, Ed. Siglo XXI, 1982.

Solana, Fernando (coord.). *América Latina XXI: ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?*. FCE, México, 1998.

Sunkel, Osvaldo y Pedro Paz. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Siglo XXI Editores, México, 1970.

Torres-Rivas, Edelberto, *América Central hacia el 2000: Desafíos y opciones*, Caracas, Nueva Sociedad/ Unitar, 1989.

Torres-Rivas, Edelberto. *Interpretación del desarrollo centroamericano*. San José, EDUCA, 1981.

Zea, Leopoldo. *Fin de milenio, emergencia de los marginados*. México, FCE, 2000.

Zermeño, Sergio. *Imperialismo y desarrollo capitalista tardío*. México, UNAM, 1979.

Documentos:

Banco Mundial. *El Salvador. Estudio sobre pobreza, hacia una política social nacional*. Banco Mundial. www.worldbank.org.

CEPAL, *El desarrollo sustentable, transformación productiva, equidad y medio ambiente*, Santiago de Chile, 1991.

CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1990.

Gobierno de Nicaragua. *Poverty Reduction Strategy Paper*. Banco Mundial. www.worldbank.org.

Machinea, José Luis, Bárcena, Alicia y León, Arturo (coords). *Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. Documento publicado en www.edac.cl.

Márquez, José. *Costa Rica and El Salvador: Finding the appropriate role for the public and private sectors in poverty reduction*. Documento del Banco Mundial en www.worldbank.org.

ONU. Oficina de Desarrollo Humano PNUD. *Informe de Desarrollo Humano 2006*, en www.undp.org.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe de Desarrollo Humano 2004*. www.undp.org/spanish.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe de Desarrollo Humano 2006*. www.undp.org/spanish.

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. Costa Rica. www.estadonacion.org.cr.

Gobierno Federal de México, SEDESOL. *Programa de Educación, Salud y Alimentación*. 1997.

Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. *Reglas de Operación 2006, 2007*. Consultar en su página web www.oportunidades.gob.mx.

Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2001-2006. Informe compilatorio*. (Documento coordinado por el Instituto Nacional de Salud Pública). 2007. Consultar en su página web www.oportunidades.gob.mx.

Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. *Informe de Rendición de Cuentas 2000-2006*. Consultar en su página web www.oportunidades.gob.mx.