



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

El papel de la Política Social en México: entre la pobreza y el olvido, “análisis descriptivo sobre la evolución del PRONASOL a OPORTUNIDADES en el municipio de Valle de Chalco Solidaridad”

TESINA

Que para obtener el título de
Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública
Opción (Ciencia Política)

P R E S E N T A

Violeta García Ramos

DIRECTORA DE TESINA

Dra. María Esther Navarro Lara



Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2019



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.

Introducción	p.4
Capítulo 1. Sobre la pobreza y cómo entenderla	p.10
1.1. El significado de “pobreza” desde la perspectiva de: Alexis de Tocqueville; Karl Marx; Oscar Lewis y Herbert Spencer.....	p.10
1.2. Cómo entienden a la pobreza las principales instituciones encargadas de su estudio en México.....	p.16
1.3. El discurso que existe en torno a la pobreza en México.....	p.21
1.4. Del enfoque monetario de la pobreza al enfoque de Derechos Humanos.....	p.25
1.5. Hablemos de política y pobreza.....	p.28
Capítulo 2. La Política Social en México	p.32
2.1. La cuestión social y el surgimiento de la política social.....	p.32
2.2. Implementación de la política social en México y la atención de la pobreza.....	p.36
2.3. Los usos políticos de la pobreza (el asistencialismo en México).....	p.40
2.4. ¿Por qué es importante analizar el diseño y la implementación de la política social en el país?.....	p.44
Capítulo 3. Breve acercamiento a la Cultura de la Pobreza	p.47
3.1. La cultura y estigmatización de la pobreza.....	p.47
3.2. ¿Quiénes son considerados pobres en México?	p.49
Capítulo 4. Valle de Chalco Solidaridad “entre la pobreza y el olvido”	p.52
4.1. Descripción del Programa Nacional de Solidaridad en el municipio de Valle de Chalco Solidaridad en el Estado de México.....	p.52
4.2. Transición al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades ¿cuáles fueron los avances?.....	p.62
Conclusiones	p.84
Fuentes de consulta	p.90

“El ser humano es siempre un narrador de historias; vive rodeado de sus historias y de las ajenas, ve a través de ellas todo lo que le pasa y trata de vivir su vida como si la contara.
Pero tarde o temprano debe elegir: o vivir o narrar
Jean Paul Sartre

Agradecimientos

Este trabajo es un reconocimiento a las personas que hicieron posible concluir este proceso importante en mi vida. A mi asesora, la Doctora María Esther Navarro Lara, a mi familia y a mi gran compañero, gracias por tanto, estaré siempre agradecida.

A mi asesora: le agradezco su apoyo y tiempo que me brindó durante la elaboración de este trabajo, sus opiniones y comentarios fueron pertinentes en el desarrollo de la investigación, asimismo, le agradezco haber confiado en que lograría terminar mi proyecto.

A mi mamá: por creen en mí en todo momento, gracias por tus palabras, cariño, sabiduría y fomentar en mí el valor de la perseverancia, así como el amor a la vida.

A mi papá: gracias por tus consejos y enseñanzas, tu paciencia y dar lo mejor de ti para que mis hermanos y yo seamos mejores personas, de alentarnos a continuar siempre cada proyecto que emprendamos. Gracias por tu dedicación y esfuerzo de todos los días, por enseñarnos que la familia es lo más importante

A mi hermana: por ser mi amiga y estar conmigo en los momentos complicados para apoyarme. Te doy gracias por cuidarme y creer que puedo lograr lo que me propongo, por ofrecer tu ayuda.

A mi hermano: porque aunque parezcas una persona distante, has demostrado estar cuando te necesito, por tu honestidad y consejos, además de enseñarme que las cosas se pueden comprender desde diferentes perspectivas.

A mi compañero: gracias por estar pendiente de mí, con tus comentarios y palabras lograste animarme en los momentos más complicados. Gracias por tu apoyo y por estar siempre conmigo.

Introducción

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos se establece que “toda persona tendrá derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”¹ elementos que resultan fundamentales para el desarrollo de los individuos. De esta manera, se reconoce el respeto a la dignidad de cada ser humano así como al goce de sus derechos, con el objetivo de tener sociedades más justas, sin embargo, a pesar de contar con mecanismos que promueven la igualdad y el respeto a la dignidad humana aún persisten problemáticas que inhiben el cumplimiento de lo mandado en dicha Declaración incrementando la desigualdad en cada una de las sociedades y violentando los derechos que han sido reconocidos también por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal es el caso de la pobreza.

En México la pobreza constituye uno de los grandes desafíos que tiene que atender el Estado. Pese a las acciones que se han destinado para erradicar este problema, los resultados no han podido eliminar el ciclo de pobreza en el que se encuentran diversos sectores del país, ya que de acuerdo a datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) no existe una reducción significativa del problema a tratar, debido a que los pobres sólo pasan de estar agrupados en alguna categoría asignada para la medición de pobreza, como pueden ser los pobres extremos a vivir en pobreza alimentaria, lo cual sólo demuestra que las cifras sobre la pobreza no se han reducido, sino que hay una movilidad de pobres entre una categoría a otra olvidando el propósito verdadero de la política social que no es postergar el fenómeno de la pobreza, sino romper con el ciclo intergeneracional de la misma.

Al ser la pobreza un fenómeno cambiante se ha logrado adaptar en las sociedades, permeando en ellas y creando nuevos problemas, como es la falta de acceso a la educación, salud y seguridad, derechos que son fundamentales para que se logre vivir en comunidad,

¹ Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, [en línea], México, s/editor. Dirección URL: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%20000.pdf>, [consulta: 17 de noviembre de 2018].

teniendo una vida digna y creando las posibilidades para desarrollarse dentro de la misma, lo que imposibilita la creación de la llamada cohesión social. Cuando no existe cohesión social se generan problemas de ingobernabilidad, que se forma a partir de que existan las relaciones sociales, donde lo que se pretende es que tanto el gobierno como la sociedad en su conjunto actúen en coordinación para crear las condiciones necesarias en la búsqueda del bien común.

Estudiar el fenómeno de la pobreza en el país se vuelve un tema necesario para entender la evolución de la misma y sobre todo saber hacia dónde dirigir los estudios sociales, políticos y económicos, que puedan brindar solución para reducir la pobreza en la que viven diversos grupos. En México el problema de la pobreza ha sido tratado haciendo uso de la política social, mediante programas como: el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL); el Programa de Educación; Salud y Alimentación (PROGRESA) y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (OPORTUNIDADES) con los cuales se han emprendido estrategias cuyo objetivo es reducir los niveles de pobreza en el país mismas que no han logrado cumplir con su propósito principal, ya que el ciclo intergeneracional de pobreza se sigue manteniendo sin cambios favorables.

En lo que respecta a la creación de los programas sociales que se han diseñado específicamente para terminar con la pobreza en el país cumplen con la característica de haber sido inaugurados por cada el partido del gobierno en turno, de tal forma que algunos de ellos se han convertido en programas asistenciales. Por tanto, los estudios que se han efectuado para el análisis de la pobreza en México permiten establecer nuevas propuestas para el entendimiento de dicho fenómeno, no obstante, la mayoría deja de lado la voz de aquellos quienes son considerados pobres y se centran en ofrecer cifras respecto a si la pobreza ha ido en aumento olvidando cuál es la percepción que tienen quienes viven en pobreza sobre sí mismos y cómo los favorece la creación de los programas sociales.

Es por ello que en el presente trabajo se aborda el tema de la Política Social y su repercusión en la atención de la pobreza, eligiendo al municipio de Valle de Chalco Solidaridad como punto de inicio para el análisis sobre la percepción de sus habitantes respecto a la manera de cómo han vivido la implementación de los diferentes programas que se han llevado a cabo en el municipio para así realizar un contraste con los avances reportados que tuvieron el

PRONASOL, PROGRESA y OPORTUNIDADES en la localidad poniendo especial énfasis a este último programa debido que ha sido considerado como uno de los proyectos más ambiciosos al abarcar diferentes elementos que no tenían en su estructura programas anteriores como es el caso de PRONASOL.

El programa OPORTUNIDADES ha sido reconocido a nivel internacional por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, debido a su eficacia en atención a la pobreza y a su diseño que focaliza a los grupos más vulnerables del país, ya que mediante “acciones intersectoriales coordinadas de educación, salud, alimentación y desarrollo social busca que las capacidades de las personas se traduzcan en condiciones más favorables para las familias”,² por esto y por su cobertura a nivel nacional, OPORTUNIDADES ha sido considerado por el Banco Mundial como el mayor programa de desarrollo social de México y de América Latina, ya que ha servido como ejemplo para otros países. Aunado a lo anterior, se eligió al municipio de Valle de Chalco Solidaridad, porque ha servido como referente para quienes se dedican a estudiar el desarrollo de la política social en el país, puesto que es ahí donde se da inicio al programa PRONASOL el cual es antecedente de programas sociales, como PROGRESA y OPORTUNIDADES.

El municipio de Valle de Chalco Solidaridad ha sido considerado como “un laboratorio de los efectos de la crisis y de la instauración de las nuevas políticas económicas y sociales”³ que a lo largo de estos años ha sido partícipe de la implementación de distintos programas sociales cuya finalidad es erradicar la pobreza en el municipio generando mejores condiciones de vida entre sus habitantes y que hasta la fecha, no han logrado cumplir su cometido, ya que de acuerdo con datos del CONEVAL en 2010, el 58.3% de su población total del municipio se encontraba en condiciones de pobreza, lo que supone la falta de algún servicio básico, como vivienda, salud o educación, elementos fundamentales para el desarrollo social de los

² Josefina Vázquez, *Oportunidades: un programa de desarrollo humano*, [en línea], México, Política digital, p. 1. Dirección URL: <http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=1754>, [consulta: 15 de octubre de 2016].

³ Patricia Molinari, “Valle de Chalco Solidaridad: relaciones sobre las nuevas formas de asentamientos urbanos”, [en línea], *Clío*, núm. 29, vol. II, México, s/edición, 2003, p. 14. Dirección URL: http://historia.uasnet.mx/rev_clio/Revista_clio/Revista29/7_Valle_PatriciaMolinar.pdf, [consulta: 06 de diciembre de 2016].

individuos. No obstante, la literatura que existe en torno a Valle de Chalco Solidaridad y los programas sociales es escasa y la que existe se centra en estudiar cómo fue el funcionamiento de PRONASOL en el municipio sin que exista un seguimiento de los nuevos proyectos que se implementaron después del auge y fin del mismo.

El presente estudio se divide en cuatro capítulos, los cuales se organizan de la siguiente forma.

Capítulo 1. “*Sobre la pobreza y cómo entenderla*”: Para iniciar el desarrollo del tema, en este capítulo se indaga sobre el significado de pobreza a lo largo de la historia. Por lo anterior, se toma como referencia a cuatro autores diferentes: Alexis de Tocqueville; Karl Marx; Herbert Spencer y Oscar Lewis y a las instituciones oficiales en México encargadas de estudiar a la pobreza en el país a fin de determinar cómo fue cambiando el significado de pobreza y a quiénes se le atribuía el ser pobres.

Alexis de Tocqueville; Karl Marx; Herbert Spencer y Oscar Lewis ofrecen una perspectiva única sobre cómo entienden al fenómeno de la pobreza y como esta va desenvolviéndose en la época de la cual ellos son parte. A partir de este momento encontramos como se ha efectuado una evolución de la pobreza, debido a que existen contrariedades sobre lo que significa vivir en pobreza y los métodos que se proponen para dar atención a la población que se ha visto envuelta en ella mismos que contrastan con los señalados por instituciones oficiales encargadas del estudio de la pobreza en México, como el CONEVAL, SEDESOL e INEGI, así como del discurso que ofrecen otros actores, como los periodistas respecto a este problema público con la finalidad de entender que la pobreza ha dejado de estar relacionada con un enfoque meramente económico y ahora se encuentra vinculada con el enfoque de derechos humanos.

Capítulo 2. “*La política social en México*”: En este capítulo se describe cómo fue el surgimiento de la política social durante el siglo XIX en el cual se vivía un ambiente de inconformidad por parte de los obreros trabajadores de fábricas que permanecían trabajando sin descanso y su condición de vida era precaria por lo cual tenían que laborar los niños a temprana edad. Las enfermedades y el hambre eran tan sólo algunas de las características de aquella época.

Con la creación del llamado Estado de Bienestar se da paso a la seguridad social y se atienden las demandas de la población, no obstante, con la llegada del modelo neoliberal se incrementa la población que vive en pobreza y en vista de que el gobierno ya no otorga la misma seguridad que en el Estado Benefactor las personas desarrollan distintas actividades para solventar sus necesidades. El primer proyecto de política social en el país tenía como población objetivo a las personas que vivían en zonas rurales, con base en lo anterior se determinó modificar el diseño de la política social para que su cobertura también incluyera a los pobres urbanos. Como la pobreza se convirtió en uno de los problemas más latentes en el país este fenómeno se volvió de carácter asistencial, que se relaciona también con el clientelismo donde se fomenta el intercambio de favores a cambio de que las personas reciban el apoyo social.

Con objeto de entender cuál ha sido la importancia de contar con mecanismos en el país que permitan atender el fenómeno de la pobreza, en el último apartado de este capítulo se indaga sobre los objetivos de la política social en México así como los resultados que se han obtenido en relación con la pobreza.

Capítulo 3. *“Breve acercamiento a la cultura de la pobreza”*: En este apartado se enuncian algunos de los elementos que componen a la cultura de la pobreza tomando como referente los estudios que realizó Oscar Lewis precursor de este concepto. Su teoría permite reconocer que el fenómeno de la pobreza ha tenido un fuerte impacto en las sociedades y se ha llegado a convertir en un modo de vida para los grupos vulnerables, de este modo forman su propio código de conducta, creencias, tradiciones con las que buscan sentirse parte de algo, una identidad que se asemeje a su contexto en el que se desarrollan.

De manera específica en este capítulo se retoma el concepto de cultura de la pobreza para reconocer quiénes son los pobres en México desde la visión institucional que ofrece el CONEVAL y si esta descripción coincide con la que predomina en imaginario social sobre este problema público, debido a que aún existe un estigma sobre lo que es ser pobre en las sociedades.

Capítulo 4. *“Valle de Chalco Solidaridad. Entre la pobreza y el olvido”*: Para finalizar con el trabajo de investigación, en este capítulo se describe la configuración del municipio de Valle de Chalco Solidaridad y su importancia que tuvo al ser el precursor del programa PRONASOL creado por el ex presidente Carlos Salinas de Gortari. Se identifican los logros que tuvo el programa y algunas de las opiniones de los habitantes de la localidad sobre cómo vivieron el fenómeno de PRONASOL y así contrastar los resultados obtenidos con los programas PROGRESA y OPORTUNIDADES con la finalidad de observar la evolución de estos proyectos sociales en el municipio. Asimismo, determinar si en Valle de Chalco Solidaridad la pobreza ha tenido una disminución notable, a pesar de ser el lugar donde se originó la puesta en marcha de la política social tal como la conocemos hasta ahora

Capítulo 1. Sobre la pobreza y cómo entenderla

1.1. El significado de “pobreza” desde la perspectiva de: Alexis de Tocqueville; Karl Marx; Oscar Lewis y Herbert Spencer

Realizar investigaciones sobre el fenómeno de la pobreza no es un tema reciente, la literatura que existe de la misma es invariable, esto, debido a que es un hecho que ha logrado sobrepasar las fronteras del tiempo, para prevalecer en nuestras sociedades actuales. Por consiguiente, los referentes que hay sobre pobreza atañen a una época determinada, espacio y lugar en el que se asignan características acordes al contexto en el que se vive.

El entramado de elementos que integran al problema de la pobreza ha ido formándose mediante la evaluación y el análisis de quienes elaboran un diagnóstico de la misma para enriquecer su estudio. Actualmente, son instituciones como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), así como la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) quienes se encargan de elaborar los informes oficiales sobre la pobreza en el país. Las tres instituciones en conjunto colaboran compartiendo y actualizando la información que hay sobre el fenómeno de la pobreza, de este modo se elaboran los informes oficiales sobre el tema, no obstante, no son los únicos actores que emiten un estudio del fenómeno a tratar.

Quienes han fortalecido el análisis sobre pobreza han sido también los teóricos, que han contribuido al entendimiento del fenómeno desde antes de la creación de dichas instituciones retomando a otros autores, que se interesaron por comprender en su momento las causas de que existieran grupos en esa condición.

El poder distinguir la forma en la que ha ido cambiando el significado y los componentes que integran al problema de la pobreza nos ayuda a comprender las características sociales de una época, asimismo, identificar cuáles eran los elementos que podían describir el que una persona fuera pobre o no y cómo fue que se llegó a la definición actual del problema. A partir de lo que ya se ha escrito es posible analizar en qué medida las sociedades avanzaron para atender el fenómeno y cómo se fueron agregando componentes para entender la pobreza que aqueja a diversos grupos en el país.

Uno de los primeros autores en reflexionar en torno al tema fue Alexis de Tocqueville en su escrito “Memoria sobre el pauperismo”. Para él, la pobreza es consecuencia de los procesos de civilización “entre los pueblos muy civilizados, la falta de muchas cosas provoca la pobreza, en el estado salvaje la pobreza consiste sólo en no hallar qué comer”.⁴ El autor entendía por civilización al proceso de desarrollo industrial que se vivía en Inglaterra, la cual estaba alcanzando un auge económico, pero también incrementado el número de pobres, de ese modo surge un nuevo paradigma sobre la pobreza.

En este nuevo paradigma sobre la pobreza son los procesos de industrialización los que fomentan que las personas busquen satisfacer necesidades que fueron creadas por aquellos quienes sí pueden hacerlo, esto ocasiona un sentimiento de escasez para los grupos más vulnerables, cuando se comparan con los que cuentan con ciertos bienes materiales. No sólo se ven afectados los pobres por no poder adquirir determinados bienes, el problema va más allá, porque se ataca la salud anímica de los mismos “la nueva pobreza se sustancia en una grave destitución material y moral que amenaza a las clases trabajadoras en las condiciones específicas del capitalismo concurrencial y de la revolución industrial”,⁵ con este paradigma surgen las bases para el referente del concepto de pobreza como lo conocemos hoy en día, el cual se encuentra vinculado a la carencia de recursos y la necesidad de los mismos para poder subsistir.

Para mantener la ayuda ofrecida del gobierno a los pobres se requiere de la inversión de recursos de los que serán excluidos los ricos, generando el descontento de este sector. Se mantiene una visión negativa sobre los pobres, generalizando las causas de las condiciones en las que viven, la dignidad de la clase trabajadora está en peligro, pues se pierde la condición de igualdad dejándolos en un estado de vulnerabilidad y dependencia.

En una sociedad que es rica económicamente la demanda de bienes y servicios aumenta y por lo tanto, se incrementa la desigualdad social que existe entre pobres y ricos. Este fue uno de los sucesos que llevó a Tocqueville a desarrollar su escrito sobre el problema del

⁴ Alexis de Tocqueville, *Memoria sobre el pauperismo*, s/lugar de edición, Tecnos, 2003, p.1.

⁵ Fernando Díez, “Trabajo, pobreza y beneficencia. En torno a las memorias sobre el pauperismo de Alexis de Tocqueville”, [en línea], *Historia y Política*, núm. 19, Madrid, s/editor, enero-junio, 2008, p. 203.
Dirección URL: <https://goo.gl/ruLT9b>, [consulta: 26 de agosto de 2017].

pauperismo en Inglaterra, pues entre más nacían nuevos ricos en ese país se podían encontrar nuevos pobres en las calles solicitando la ayuda del Estado, lo cual sigue perpetuando el problema, ya que se elimina “la necesidad de subsistir”,⁶ característica que promueve el desarrollo de las personas al buscar los medios para sobrevivir.

A pesar de que pudiera llegarse a pensar que Alexis de Tocqueville estaba en contra de los programas de apoyo a los pobres en su escrito dejó claro algunas reflexiones sobre la importancia que debe existir por saber identificar la razón de la existencia de la pobreza. Para él sus posibles causas podrían encontrarse en la estructura del sistema económico y consideró al trabajo como una respuesta para atacar la enfermedad de la pobreza.

Memoria sobre el pauperismo es una de las primeras críticas que habrá hacia los programas estatales de beneficencia pública, ya que éstos ofrecen auxilio a todos los grupos vulnerables por igual, sin ahondar en la necesidad de urgencia de las personas, que debido a una enfermedad o por vejez no pueden trabajar. Es un libro que invita a pensar en qué momento la pobreza fue considerada como tal y si este fenómeno está ligado sólo al proceso económico de una época en específico o influyen otros factores.

Otro de los autores que comparte junto con Alexis de Tocqueville la idea de que cada vez se vuelve abismal la diferencia entre ricos y pobres fue Karl Marx. En su texto “Manuscritos económicos y filosóficos de 1844”, Marx hará su definición sobre pobreza tomando como referentes la definición de los economistas clásicos, como Thomas Malthus y Adam Smith quienes concebían a la pobreza de manera diferente, ya que el primero consideraba que la pobreza no podía revertirse mientras que Adam Smith tenía una visión más optimista sobre el tema y pensaba que los pobres podían mejorar su condición social.

Para Marx el fenómeno de la pobreza debía atacarse desde la base, que para él era la estructura del sistema económico en el que se vivía, un sistema basado en la explotación de la clase burguesa hacia la clase obrera. Él entiende a la pobreza como una consecuencia del mal

⁶ Para Alexis de Tocqueville existen dos razones primordiales para que los seres humanos trabajen: la necesidad de subsistir y el deseo de mejorar las condiciones de vida. Sobre la primera dirá que se elimina cuando el Estado proporciona ayuda mediante programas de beneficencia a los pobres fomentando el ocio y la pereza. *Cfr.*, Alexis de Tocqueville, *op. cit.*, p.5.

manejo que se da a la distribución de la riqueza y propone “la cancelación y conversión del sistema que la engendra y reproduce”,⁷ con el fin de establecer mecanismos que garanticen al obrero su participación en el nuevo sistema económico que habrá de engendrarse el cual tendría como característica la dictadura del proletariado.

El fenómeno de la pobreza para Marx no sólo era un asunto económico, porque va más allá de la ausencia de bienes materiales. Este autor incorpora al estudio de los conceptos de pobreza espiritual e intelectual lo que permite reconocer que el problema va más allá de la falta de ingresos.

La falta de bienes materiales ocasiona que los individuos no puedan desarrollarse plenamente en la sociedad en la que viven, pues no tienen la posibilidad de cubrir necesidades básicas. Mientras la pobreza espiritual es un elemento importante para entender esa renuncia de la esperanza por cambiar su situación en la que se encuentran.

Una vez que ha sido afectada la salud anímica de los individuos se da una desvalorización sobre su trabajo y sus aspiraciones. Los trabajadores se sienten objetos de producción y ya no sienten suyo el esfuerzo de su trabajo volviéndose un proceso ajeno a ellos.

Pero además de sufrir efectos negativos en su estado de ánimo, como malestar respecto a su condición de pobreza, el sentimiento de la envidia se hace latente. Marx explica “el alza de salarios despierta en el obrero el ansia de enriquecimiento propia del capitalista que él, sin embargo, sólo mediante el sacrificio de su cuerpo y de su espíritu puede saciar. Y así, del mismo modo que se ve rebajado en lo espiritual, y en lo corporal, a la condición de máquina”,⁸ nuevamente la pobreza es causa del estado anímico en los individuos, idea que comparte con Tocqueville.

Para Marx y Tocqueville el problema de la pobreza tiene relación con el incremento de la riqueza de la cual sólo unos pocos son quienes tienen posibilidad de acceder a ella. La pobreza

⁷ Verónica Villarespe, “Los economistas políticos clásicos: Pobreza y población. Algunos de sus teóricos relevantes”, [en línea], *Problemas del desarrollo*, núm. 123, vol. 41, México, s/editor, 2000, p. 23. Dirección URL: <http://www.ejournal.unam.mx/pde/pde123/PDE12302.pdf>, [consulta: 27 de agosto de 2017].

⁸ Karl Marx, *Manuscritos económico-filosóficos*, Buenos Aires, Colihue, 2007, p.5.

se vuelve un problema estructural para ambos autores y es la razón que los lleva a desarrollar su teoría para el entendimiento de ese fenómeno que permanece hasta nuestra época.

Si para Karl Marx la pobreza era consecuencia de la mala distribución que había sobre la riqueza donde el sistema económico ocasiona una lucha de clases, para Herbert Spencer esa lucha no se basa en dicho sistema, sino era innata al ser humano, por lo tanto, es la capacidad de sobrevivir lo que lleva a los hombres a la búsqueda por superarse. En su libro “Estática Social” Spencer rescata los postulados de Darwin para explicar los fenómenos sociales, señala que la sociedad debe adaptarse a la ley del más fuerte, de la misma forma que sucede en la naturaleza.

Para Herbert Spencer los pobres deben su condición de miseria a su mala conducta por no saber adaptarse a la ley del más fuerte. Es por esta razón por la que se encuentra en contra de todo apoyo que trate de mejorar las condiciones de vida de los grupos vulnerables y propone abandonarlos a su suerte siguiendo como ejemplo el comportamiento de los animales, cuando abandonan a los miembros de su grupo que no han sabido adaptarse y que no logran seguir el paso de los demás. Sólo de este modo la sociedad será capaz de tener un desarrollo favorable quedando los más aptos para enfrentar las adversidades.

Herbert Spencer creía que los pobres eran “parásitos de la sociedad, que de un modo u otro viven a expensas de los que trabajan”,⁹ por ello la razón de que una persona fuera pobre también se debía a falta de iniciativa por realizar alguna actividad que le permitiera salir de esa situación en la que se encontrara, al no desempeñar algún trabajo, los pobres preferían la compasión y caridad de los demás para sobrevivir antes que valerse por sí mismos.

Hasta ahora se han podido establecer algunas de las corrientes por las que ha sido estudiado el fenómeno de la pobreza, como la perspectiva clásica con Adam Smith, del darwinismo social con Herbert Spencer y desde la perspectiva de Marx y Tocqueville. En cada una de ellas existen criterios para evaluar a la pobreza de diferente manera tratando de identificar las causas que la originan y sus posibles soluciones, sin embargo, ellos no ahondaron en el tema de la cultura, como lo hará más tarde Oscar Lewis, al respecto él dirá que “la pobreza no es sólo

⁹ Herbert Spencer, *El individuo en contra del Estado*, Valencia, Unión Editorial S.A, 2012, p. 44.

un estado de privación económica, de desorganización, o de ausencia de algo, sino también algo positivo, un sistema de vida notablemente estable y persistente, que afecta la participación en la cultura nacional más amplia y se convierte en subcultura por sí misma.”¹⁰ Por lo tanto, para este autor la pobreza había creado un estilo de vida, convirtiéndose en una subcultura entre los grupos más vulnerables. La razón por la que creía esto se debe al análisis que tuvo oportunidad de realizar en México con familias de escasos recursos donde observó ciertas características que compartían, a pesar de que su localización no fuera la misma.

Lewis elabora una lista sobre las características de la cultura de la pobreza. Esta lista se divide en cinco grupos: los demográficos, económicos, psicológicos, sociales y psicosociales.¹¹ Para este autor las personas que son pobres por lo regular viven en barrios marginales en estado de hacinamiento, compartiendo vivienda con toda la familia. Mientras que dentro de las características psicológicas predomina el sentimiento de no pertenecer a ningún sitio, ya que ser pobre a veces es sinónimo de repudio y malos tratos.

El estudio de Lewis es favorable para comprender aquellos elementos que sirven para dotar de identidad a los grupos vulnerables, mismos que quedaron olvidados por quienes se encargan del estudio de la pobreza. Dichos elementos se enmarcan en lo que él llama “cultura de la pobreza”. La “cultura de la pobreza” se integra por los valores o prácticas de los grupos que viven en esa condición, elementos que no habían sido considerados anteriormente, teniendo un análisis minucioso como el que ofrece en sus estudios. Su estudio antropológico sobre la pobreza es relevante, ya que nos invita a pensar en la pobreza no sólo como un problema relacionado con la economía, sino también como un fenómeno relacionado con la

¹⁰ Oscar Lewis, *Los hijos de Sánchez: Una muerte en la familia Sánchez*, México, FCE, 2012, p. 3.

¹¹ Oscar Lewis elabora una serie de indicadores para describir aquellas sociedades que son más susceptibles al fenómeno de la pobreza o presentan índices elevados de pobreza en sus comunidades: 1) Una economía casera, trabajo jornalero y producción para el beneficio inmediato; 2) un elevado nivel persistente de escasas oportunidades para el trabajador no calificado y desempleo; 3) sueldos muy bajos; 4) el fracaso en la consecución de organizaciones económicas, políticas y sociales, 5) el predominio de un sistema bilateral de parentesco sobre un sistema unilateral; y finalmente, 6) la existencia de una tabla de valores en las clases dominantes que insiste en la acumulación de riquezas y propiedades, la posibilidad de una movilidad ascendente y el espíritu ahorrativo, y que explica el bajo nivel de ingresos como el resultado de inadecuación o inferioridad personal. Sí cumplen estas características del fenómeno de la pobreza será latente. *Ibid.*, p.54.

cultura, costumbres y valores que comparten y definen a los grupos vulnerables que se encuentran en pobreza.

Cada uno de los autores mencionados anteriormente aportaron grandes razonamientos al estudio de la pobreza para encontrar posibles soluciones a este fenómeno, que desde entonces ya podían observar iba en aumento. Son cuatro autores que proponen diferentes formas para pensar al fenómeno de la pobreza, esto resulta enriquecedor para conocer más respecto al tema, pues la pobreza es un problema multicausal que se ha ido adaptando a lo largo del tiempo y permea a las sociedades actuales, es por ello que también se reconocen las nuevas acepciones que existen sobre el concepto, pero ahora desde una visión institucional.

1.2. Cómo entienden a la pobreza las principales instituciones encargadas de su estudio en México

Definir al concepto de “pobreza” resulta ser una tarea de gran empresa que exige un análisis semántico para lograr una mejor comprensión sobre dicho fenómeno. El examinar al concepto de “pobreza” conlleva conocer cómo ha ido evolucionando su significado a lo largo de la historia, asimismo, permite identificar los elementos que se han ido integrando hasta llegar al referente actual que existe sobre la misma, esto posibilita reconocer el modo en el que se entienden hoy dicho problema las instituciones encargadas de ello y las acciones que se han emprendido para dar atención a este problema social.

En México las principales instituciones encargadas del estudio de la pobreza son el CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) que es un organismo público descentralizado de la Administración Pública el cual se encarga de “normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza”¹² y el INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía), que proporciona la información para que el CONEVAL pueda realizar la medición de la pobreza “con una periodicidad mínima de dos años por información estatal y de cinco

¹² Diario Oficial de la Federación, “Ley General de Desarrollo Social”, [en línea], México, SEDESOL, 2004, p.14. Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgds/LGDS_orig_20ene04.pdf, [consulta: 16 de noviembre de 2016].

años para la desagregación municipal”,¹³ por lo tanto, ambas deberán actuar en conjunto para emitir los resultados obtenidos sobre la situación de pobreza en el país.

Para el CONEVAL la pobreza es un fenómeno multidimensional, lo que significa que el ser pobre no sólo imposibilita a las personas de conseguir la canasta básica o no contar con un salario mínimo, sino que la pobreza puede generarse por diversos elementos, como pueden ser la falta de una vivienda, de servicios de salud y educación o el grado de cohesión en el que se vive.¹⁴ Es por ello que CONEVAL utiliza diferentes medidas para la estimación de la pobreza como son: el “índice de privación social”, las “medidas de profundidad” y las “medidas de incidencia” tomando como referente la “línea de bienestar”, que es el valor equivalente a una canasta alimentaria básica y no básica, así como la “línea de bienestar mínimo”, que es definida como el valor de la canasta alimentaria del mes de agosto para el ámbito rural y urbano con el fin de tener un análisis más cercano al fenómeno de la pobreza que existe en el país, además, permite ordenar a los estados y sus municipios por el número de carencias sociales que presentan.

De acuerdo a la Ley General de Desarrollo Social la pobreza “está asociada a condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden las satisfacciones de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social”,¹⁵ por lo tanto, el fenómeno de la pobreza es trascendental dado que es causante de perjudicar los derechos de las personas tales como la educación, salud, y vivienda al igual que vuelve vulnerable a los sujetos, ya que afecta su dignidad. Es por ello que el CONEVAL elabora una metodología multidimensional del fenómeno misma que ha generado resultados positivos en la opinión internacional, es por ello que México ha compartido su experiencia de utilizar un modelo multidimensional para la medición de la pobreza con otros países de América Latina, como Brasil, Chile, Guatemala y Colombia.

¹³ *Ibid.*, p.15.

¹⁴ De acuerdo al artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social, es el CONEVAL el que debe crear su medición de la pobreza a partir de los siguientes indicadores: Ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social, *Ibid.*, p.16.

¹⁵ *Ibid.*, p.18.

A partir de identificar los diversos elementos que integran a la pobreza conforme al modelo multidimensional del CONEVAL se concluye que una persona puede ser considerada como pobre multidimensional, “cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades”,¹⁶ por lo tanto, el enfoque de pobreza multidimensional proporciona un estudio de la pobreza más amplio, ya que no sólo se limita a medir el bienestar de las personas por medio de sus ingresos, sino que toma en cuenta otros factores, como el enfoque de los derechos humanos.

Entre los criterios que existen para realizar la medición multidimensional de la pobreza se encuentran la carencia por acceso a la alimentación, carencia por acceso a la seguridad social, carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, carencia por acceso a los servicios de salud, carencia por calidad y espacios de la vivienda y carencia por rezago educativo.¹⁷ Cada uno de estos elementos sirve para distinguir en qué medida es pobre una persona, pero también la forma en la que las instituciones encargadas de su estudio han entendido la pobreza.

De esta manera una persona puede mostrar un índice de privación social, cuando presenta alguna de las carencias señaladas anteriormente, como la falta de acceso a los servicios de salud o carencia por acceso a la alimentación, al final se suman los indicadores relacionados

¹⁶ *Ibid.*, p. 23.

¹⁷ Para el CONEVAL, la carencia por acceso a la alimentación es un derecho fundamental para cada individuo, donde lo que se pretende es que por lo menos no se padezca hambre, en los hogares se mide a partir del consumo de calorías, primero entre adultos y luego entre niños, pues sin el consumo de calorías se estaría produciendo hambre.

La carencia por acceso a la seguridad social surge a partir de que los individuos no puedan enfrentar situación que rebasan el control, en la población trabajadora asalariada, existe carencia por acceso a la seguridad, cuando no dispone de prestaciones a servicios médicos, SAR, AFORE o incapacidad con goce de sueldo. tener carencia a los servicios básicos en la vivienda es cuando los hogares no tienen servicio de drenaje o el desagüe tiene conexión de la tubería a un río, barranca o grieta, por último. es el no disponer de energía eléctrica. Una persona se encuentra en carencia por acceso a los servicios de salud, cuando no cuenta con el Seguro Popular, a las instituciones de seguridad social como el IMSS o ISSSTE, también si no cuenta con servicios médicos privados. La carencia por calidad y espacios de la vivienda se mide a través de que la vivienda en la que habitan las personas tengan alguna de estas características: el material del piso sea de tierra, el material del techo sea de cartón, lámina, bambú, carrizo, palma, material de desecho y asbesto. Por último, se puede considerar que una persona sufre carencia por rezago educativo, cuando tiene de 3 a 15 años y no ha cursado la educación básica obligatoria, si tiene 16 años en adelante y nació antes de 1982 pero no cuenta con el nivel de educación vigente en el momento en que tuvo que haber cursado la primaria y secundaria. *Cfr.*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”, [en línea] México, CONEVAL, 2009. Dirección URL: http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Metodologia_Multidimensional_web.pdf, [consulta: 23 de octubre de 2016].

a las carencias sociales y se obtiene el índice de privación social. El índice de privación social es una medición que utiliza el CONEVAL con la finalidad de poder distinguir el grado de pobreza de cada hogar. Sin embargo, para realizar el estudio de la pobreza en México se toman como referentes las medidas de incidencia y las medidas de profundidad.

La primera se refiere “al porcentaje de la población o de un grupo de población específico que padece algún tipo de carencia económica o social”¹⁸ mientras que las medidas de profundidad “permiten conocer el número promedio de carencias de la población”¹⁹ ambas medidas contribuyen a conocer de manera más profunda las carencias que presentan cada una de las familias del país.

De acuerdo con la metodología para la medición de la pobreza existen dos formas para categorizarla en el país y es mediante el concepto de pobreza multidimensional y pobreza multidimensional extrema. Lo que significa que una persona puede estar en el rango de pobreza multidimensional si presenta por lo menos una de las carencias sociales que considera el CONEVAL en la medición de la pobreza, mientras quienes presentan pobreza multidimensional extrema tienen más de dos carencias sociales y cuentan con un ingreso económico bajo, que les impide adquirir alimentos o servicios indispensables, así pues, la definición de la pobreza toma en cuenta “las condiciones de vida de la población a partir de tres espacios: el de bienestar económico, el de los derechos sociales y el del contexto territorial”²⁰ quedando registrados en el Diario Oficial los lineamientos para la medición, identificación y definición de la pobreza.

La importancia de tener instituciones encargadas del estudio de la pobreza en el país radica en la manera en la que se ven reflejadas las demandas de la población en acciones gubernamentales, como son las políticas públicas y programas sociales destinados a la

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ *Idem.*

²⁰ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Lineamientos y criterios para la definición, identificación y mediación de la pobreza”, [en línea], México, CONEVAL, 2010. Dirección URL: http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Lineamientos_medicion_pobreza.aspx, [consulta: 8 de noviembre de 2016].

atención de dicho fenómeno. Asimismo, permite ubicar y reconocer en qué zonas de México la pobreza ha ido en aumento.

Los componentes que integran la metodología para la medición de la pobreza multidimensional fueron creados a partir de dos vertientes “por un lado, se presentan los derechos sociales y por la otra, se muestra el bienestar como una condición económica por la cual las personas satisfacen sus necesidades dentro del mercado, donde se observa que la política económica y el ingreso tienen incidencia en el desarrollo social”.²¹ Entonces, la pobreza para el CONEVAL y el INEGI es un fenómeno multicausal que violenta derechos sociales que se encuentran garantizados en la Constitución mexicana, pero es también un problema económico, puesto que la mayoría de las carencias sociales surgen a partir de que no se puedan consumir ciertos bienes mínimos para el desarrollo de una vida digna, por ejemplo, la compra de la canasta básica, lo que genera otros problemas, como enfermedades causadas por una malnutrición.

Anteriormente se señaló la metodología que utiliza el CONEVAL para considerar qué grupos son pobres en el país y son “aquellas personas que tienen al menos una carencia social y perciben un ingreso inferior a la línea de bienestar”,²² por lo tanto, cualquier persona puede ser vulnerable a ser pobre si cumple con esas características, entonces, a pesar de que en los últimos años se muestra una reducción de los índices de pobreza extrema, existe un incremento en los pobres por ingreso “aquellas que no tienen carencias sociales, pero su ingreso es inferior a la línea de bienestar”²³ por lo que se reconoce la necesidad de crear políticas para reforzar la protección del ingreso, así como el fomento al empleo.

La metodología multidimensional de la pobreza funciona como un valioso instrumento para la creación de políticas públicas y erradicar el ciclo de pobreza en el que se vive. Tanto el INEGI como el CONEVAL son instituciones que permiten conocer la dimensión del problema

²¹ Enrique Minor; Martín Lima, “La utilidad de la información estadística oficial en la medición de la pobreza en México”, *Revista internacional de estadística y geografía*, núm. 1, vol. III, México, INEGI, enero-abril, 2012, p.6.

²² Lizbeth Padilla, “Carencias e ingresos: cómo se sabe quién vive en la pobreza en México”, [en línea], periódico *Expansión*, año 13, sección “Nacional”, México, viernes 2 de agosto, 2013. Dirección URL: <https://expansion.mx/nacional/2013/08/02/carencias-e-ingreso-como-se-sabe-quien-vive-en-la-pobreza-en-mexico>, [consulta: 14 de noviembre de 2016].

²³ *Idem*.

de la pobreza en México de la manera más clara posible, sin embargo, aún queda mucho por trabajar en cuanto al análisis de la pobreza, como la manera en la que se mide, en otras palabras “la complejidad de la problemática de la pobreza requiere un análisis con mayor profundidad de cada una de las dimensiones consideradas (agregando temas, como la calidad de los servicios recibidos o el uso efectivo de los mismos), así como de otros aspectos que inciden directamente en el nivel de vida de la población (acceso a infraestructura, el empleo y la discriminación, por ejemplo)”²⁴ esto con la finalidad de no sólo medir el acceso a estos bienes, sino también la calidad de los mismos.

1.3. El discurso que existe en torno a la pobreza en México

El fenómeno de la pobreza ha ido configurándose hasta adaptarse en cada una de las sociedades, dicho fenómeno no es reciente y todavía no ha sido establecida una sola definición que describa a la pobreza en su totalidad. Con el paso del tiempo, se integraron diferentes componentes a su estudio y se crean nuevas categorías para la medición de la misma, como la pobreza multidimensional y la multidimensional extrema.

En el ámbito político, la comunicación política constituye un elemento sustancial, ya que la relación que existe entre ambas es inseparable. Por comunicación política se entiende que es “el espacio en que intercambian los discursos contradictorios de los tres actores que legítimamente se expresan en público sobre la política y que son los políticos, los periodistas y la opinión pública a través de los sondeos” sin cada uno de estos elementos no sería posible la existencia de la comunicación política, se trata entonces de que exista una retroalimentación de información entre los tres actores ya mencionados.

Reconociendo la importancia que tiene la comunicación política en el desarrollo de las sociedades se pretende analizar el discurso de la pobreza que existe en México, ya que tanto los académicos como el gobierno y la sociedad en su conjunto reconocen que es un tema que se sigue perpetuando y que genera grandes controversias, cuando se habla sobre la pobreza que aqueja al país.

²⁴ *Idem.*

La pobreza existe en el mundo desde hace siglos y este fenómeno ha sido estudiado desde diversos campos, como la filosofía, historia, sociología, ciencia política y economía, etc., lo cual ha generado una serie de diversos referentes asignados al concepto de pobreza por cada ciencia que estudia a dicho fenómeno. A pesar de esto, el significado que se ha establecido sobre la pobreza es negativo, ya que es un problema que genera devastadores consecuencias en la vida de las personas, por ello la Organización Mundial de la Salud (OMS) la ha definido como la enfermedad más mortal del mundo.

En general, el discurso de la pobreza que ofrecen los especialistas del tema involucra la parte cuantitativa referente al número de pobres y el uso de una metodología para su medición, sin embargo, el problema de la pobreza va más allá de las cifras, logrando trastocar otros ámbitos, es decir, la pobreza no sólo se puede definir mediante el número de pobres, sino también a partir de otros criterios tales como los orígenes de la pobreza o sobre los procesos de empobrecimiento mismos que “proporcionan una visión más adecuada, completa y rica del funcionamiento de una sociedad o del funcionamiento del mundo.”²⁵ No obstante, tanto los datos cuantitativos, como la información cualitativa que existe en torno a la pobreza pueden crear un análisis enriquecedor para su comprensión.

Asimismo, el estudio del discurso que existe sobre la pobreza permite identificar qué se ha dicho sobre el tema, cuáles son los sujetos interesados en hablar de ella y a quiénes se les atribuye el derecho de difundir el discurso oficial sobre la pobreza en el país. La importancia de identificar cómo ha sido el discurso sobre la pobreza radica en la necesidad por obtener una clasificación de los actores que contribuyen a la formación de una opinión sobre el problema de la pobreza en el México.

El discurso de las instituciones encargadas del estudio de la pobreza en el país está orientado a demostrar el avance que se tiene en relación con la atención de la misma, o si es el caso,

²⁵ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”, [en línea], *op. cit.*, pág.70. Dirección URL: http://www.coneval.org.mx/Paginas/busqueda.aspx#k=MEDICION_MULTIDIMENSIONAL_SEGUNDA_EDICION.pdf, [consulta: 6 de diciembre de 2016].

evidenciar cuál ha sido el retroceso. A pesar de esto, el discurso institucional que se ofrece no siempre es equiparable con la realidad, pues cada año, el incremento del número de pobres en el país se vuelve mayor, mientras que los discursos ofrecidos por los distintos representantes del gobierno argumentan cambios sustanciales en la mejora de la calidad de vida de las personas.

Los avances que se han dado en atención de la pobreza han sido paulatinos y el CONEVAL lo ha reconocido en sus informes. Aunque los diferentes partidos políticos también se suman a los esfuerzos para reducir el problema, cada partido ha ideado su propio discurso, pasando la responsabilidad del problema de la pobreza a gobiernos diferentes al suyo y haciendo énfasis en los logros obtenidos por el partido político al que pertenecen. Por lo tanto, existe una politización del problema de la pobreza.

Quienes hablan sobre pobreza por lo regular tienen diferentes conceptos sobre la misma. Este problema público puede ser utilizado en sus discursos de manera diversa, pues “sirve entre otras cosas, para que sus locutores “vivan” de tales o cuales maneras, según la situación social, cargos, remuneraciones, relaciones personales, prestigio que el desempeño de esos discursos les permite tener”,²⁶ por lo tanto, el discurso destaca el carácter simbólico de las relaciones sociales.

Las críticas que van a existir en torno al discurso sobre la pobreza se dividen en dos partes: el idealismo y el realismo. La primera, porque cada discurso es subjetivo, cargado de emociones, es decir, reduce la realidad con los conceptos que nosotros queremos relacionar, esto para que pueda establecerse un vínculo entre quien proclama el discurso y quienes lo reciben. Mientras el realismo consiste en la existencia de una realidad más allá de los conceptos, dicho de otro modo, para que pueda considerarse a un discurso como veraz es preciso que las afirmaciones sean coherentes y verídicas en una comunidad donde comparten un discurso en común.

²⁶ Enrique Haba, “¿De qué viven los que hablan de derechos humanos?”, *Cuadernos de filosofía del derecho*, núm. 26, s/lugar de edición, Doxa, 2003, p.7.

Para las instituciones dedicadas al estudio del fenómeno de la pobreza como el CONEVAL o el INEGI, el discurso referente al tema es obligatorio, pues están oficialmente encargadas a hacerlo, se puede decir entonces de acuerdo con Enrique P. Haba que “viven de”, ya que al elaborar los estudios de pobreza y realizar los informes correspondientes tienen que rendir cuentas a la sociedad, pero principalmente al gobierno en turno para conocer la situación en la que vive el país y de esta forma puedan llevarse a cabo la elaboración de políticas públicas que erradiquen el problema. Los discursos del tipo “viven de” se refieren particularmente a las instituciones, organismos y en general a toda la burocracia encargada de hablar sobre determinado tema en este caso la pobreza, pues su trabajo depende precisamente de eso. Y aunque sean organismos descentralizados como el CONEVAL esto no significa que no deban, en algún momento entablar un diálogo con el gobierno “por ser estos últimos quienes financian las actividades de esos organismos”²⁷ lo que ocasiona que sus discursos no sean tan severos al denunciar la problemática que acontece en torno a la pobreza.

Cabe señalar que existen declaraciones ofrecidas por instituciones como INEGI y CONEVAL que pueden criticar las acciones del gobierno en atención a la pobreza, pero se ofrecen de una manera que no pueda generar controversias, por lo tanto, el discurso de los que “viven de”, en general, “consiste en no poner el dedo en la llaga sobre las cuestiones prácticas más candentes y abundantes”²⁸ sobre lo que sucede en el país para erradicar la pobreza.

Otro tipo de discurso sobre la pobreza es del tipo “viven con”. Las personas que viven de acuerdo a este tipo de discurso son aquellas que se encuentran en situación de pobreza, ya que, a pesar de saber que viven en condición de pobreza no hablan sobre su situación, es decir, viven en pobreza sin “preocuparse de discursar al respecto”.²⁹ Este tipo de discurso también involucra a los que “no viven de hablar de eso, así como tampoco suelen ocuparse del asunto más allá de lo concerniente a su propia esfera personal”³⁰ a diferencia de los que ocupan el discurso “viven de” (instituciones, diplomáticos, etc.).

²⁷ *Ibid.*, p.11.

²⁸ *Ibid.*, p.13.

²⁹ *Ibid.*, p.7.

³⁰ *Ibid.*, p.16.

Por último, el tercer tipo de discurso pertenece a quien “vive para”, aquí se pueden agrupar las organizaciones civiles, que se encargan de la defensa por la lucha del derecho a una vida digna y la eliminación de la pobreza. Estas organizaciones surgen a partir de que no ven reflejado en las acciones del gobierno una lucha que dignifique verdaderamente a los grupos más desfavorecidos del país, su discurso se orienta a la defensa y reconocimiento de esos grupos y se diferencian del tipo de discurso “viven de”, porque “las organizaciones que toman a cargo tales defensas, bien puede decirse que, verdaderamente, viven para los derechos humanos; si bien, claro está, sus miembros no viven solamente para esto,³¹ además, sus miembros que la integran no son elegidos por algún partido político, sino por los mismos miembros que integran las organizaciones, lo que hace que exista mayor credibilidad en sus opiniones y críticas respecto al fenómeno de la pobreza en el país, que la sociedad se sienta identificada.

1.4. Del enfoque monetario de la pobreza al enfoque de Derechos Humanos

La pobreza ha sido uno de los grandes problemas sociales con el que siempre se ha tenido que lidiar con la finalidad de encontrar nuevos modelos para atender y solucionar dicho fenómeno, sin embargo, como ya hemos visto, existen diversas formas para entenderla. Aún con esto, el enfoque monetario de la pobreza prevalece desde el inicio de los estudios destinados al tema hasta hoy en día, pero también aparecen nuevos enfoques para la comprensión de la pobreza y es el caso del enfoque de los Derechos Humanos.

Ambos enfoques son interesantes para analizarlos y observar en qué medida se pueden crear investigaciones y estrategias de acción para erradicar la pobreza. Cada uno de ellos nos ofrece diferentes perspectivas para el entendimiento y medición de la pobreza, por lo que observar el desarrollo de ambos invita a una nueva reflexión de este problema público.

El enfoque monetario de la pobreza es el más antiguo para su estudio, ha sido utilizado como una herramienta para la medición de la misma tomando como referencia el número de bienes y servicios con los que cuenta un hogar, por lo tanto, la pobreza de acuerdo a este enfoque se define como “la insuficiencia de recursos monetarios para adquirir una canasta de consumo

³¹ *Ibid.*, p.14.

mínima aceptable socialmente, para ello se elige un indicador de bienestar (gasto per cápita) y parámetros de lo socialmente aceptado (líneas de pobreza total para el caso del consumo total y línea de pobreza extrema para el caso de alimentos)”.³²

Este enfoque ha sido útil para encontrar los elementos que posiblemente impiden que exista un desarrollo positivo en la capacidad adquisitiva de los hogares lo cual es un punto importante para el desarrollo de las políticas públicas destinadas a romper el ciclo de pobreza. Mediante el enfoque monetario se identifican aquellos elementos que inhiben un efectivo avance en la vida de los grupos vulnerables. Asimismo, dicho enfoque contribuye a reconocer a las personas que de acuerdo a la insuficiencia de sus recursos sean propensos a vivir en pobreza.

No obstante, a pesar de que el enfoque monetario de la pobreza es capaz de brindar elementos para reconocer las brechas de pobreza entre distintas zonas geográficas, así como los bienes con los que cuenta cada hogar no es posible distinguir en qué medida es positivo el uso de dichos bienes, es decir, la manera en la que estos contribuyen en el beneficio de las familias dada su adquisición y cómo estos bienes materiales reducen los índices de pobreza en los que se encuentra una familia, tampoco el enfoque monetario brinda cuenta de la calidad de los bienes adquiridos.

En México antes de que existiera el enfoque multidimensional para la medición de la pobreza se utilizaba el enfoque monetario, sin embargo, la necesidad por lograr un entendimiento más claro del problema llevó a instituciones como el CONEVAL y a investigadores a la búsqueda de una nueva metodología que tomará en cuenta nuevos índices para la medición del fenómeno integrando el índice de pobreza multidimensional a la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en el que se establecen de acuerdo al artículo 36 los componentes que integran al índice de pobreza multidimensional como son: el ingreso; rezago educativo; acceso a servicios; acceso a la seguridad social; acceso a la alimentación, así como la calidad y espacios de la vivienda y el acceso a servicios básicos de la misma.

³² s/autor, *Métodos para medir la pobreza*, [en línea], s/lugar de edición, s/editor. Dirección URL: <https://www.mef.gob.pe/es/mapas-de-pobreza/metodos-para-medir-la-pobreza>, [consulta: 22 de noviembre de 2018].

Con el enfoque multidimensional de la pobreza se busca incluir distintos componentes que no se pueden medir con el enfoque monetario, por ejemplo, la calidad y espacios de la vivienda y el grado de cohesión social. Para el enfoque multidimensional el bienestar de una persona está relacionado a una condición económica y por el otro, responde a la garantías de sus derechos sociales. Es así que, de acuerdo a la metodología multidimensional de la pobreza dicho fenómeno social se encuentra asociado a la falta de un ingreso mínimo, así como también de la privación de otros aspectos igual de importantes al aspecto económico, como es el caso de los derechos humanos.

El enfoque multidimensional de la pobreza permite medir el cumplimiento de los derechos humanos de los grupos vulnerables, ya que la pobreza constituye una forma de discriminación donde se niegan todo tipo de derechos (políticos, culturales, civiles) lo cual vuelve cada vez más vulnerables a las personas esto, debido a que el vivir en pobreza representa la violación de los derechos de las personas lo cual impide el desarrollo de los individuos en la sociedad.

La discriminación constituye una violación a los derechos de las personas, es por ello que el gobierno ha tratado de centrarse en la búsqueda de los grupos vulnerables para fomentar políticas públicas que logren garantizar niveles esenciales de derechos para todas las personas y eliminar estereotipos que perpetúan la discriminación sociocultural, sin embargo, esta acción no es una tarea sencilla, pero con el enfoque multidimensional de la pobreza se han podido distinguir aspectos como el bienestar, derechos fundamentales y aspectos territoriales para la comprensión de la pobreza. El derecho a la no discriminación tiene como objetivo la eliminación de la estigmatización en las que se encuentran los grupos vulnerables, como los pobres, a los cuales se les han asociado categorías negativas dejándolos como chivos expiatorios de la sociedad, es decir, son la consecuencia de la mayor parte de los males que puede sufrir una sociedad y esto se acentúa aún más con los procesos globalizadores.

El enfoque de derechos humanos ambiciona que los gobiernos se involucren en la búsqueda de nuevas alternativas para integrar a los grupos vulnerables de nuevo a la sociedad sin que se sientan violentados y puedan sentirse que forman parte de la misma. Tanto el enfoque monetario como el multidimensional son prescindibles para un mejor análisis sobre el

problema, los dos enfoques se complementan, pues no es posible comprender la pobreza haciendo uso de uno solo enfoque.

Para el buen funcionamiento en una sociedad se requiere la participación de los individuos, pero si prevalece la desigualdad en las sociedades es casi imposible fomentar la creación de la llamada cohesión social. Por eso el enfoque de derechos humanos es una invitación al gobierno y a la sociedad para que se de una “aplicación efectiva de las normas y valores establecidos en la legislación internacional y constitucional sobre los derechos humanos”,³³ ya que al actuar en conjunto se pueden crear estrategias basadas en el respeto a los derechos humanos.

1.5. Hablemos de política y pobreza

La pobreza es un tema relevante que se ha logrado mantener en las agendas gubernamentales al cual se le ha dado seguimiento con la creación de programas y políticas sociales que contribuyen a la atención de dicho fenómeno. No obstante, a pesar de las medidas que se han llevado a cabo, el problema de la pobreza sigue prevaleciendo en el país e incluso ha ido en aumento propiciando que se generen otros problemas de índole social, psicológico, económico y político lo cual inhibe que una sociedad logre desarrollarse plenamente, ya que el problema de la pobreza no sólo afecta a la persona que vive en esta situación, sino que involucra a todos los miembros que conforman una nación.

La pobreza ya ha sido considerada por la OMS como “la enfermedad más mortal del mundo”, ya que genera un sin fin de problemas, como la falta de acceso a la educación, a los servicios médicos, entre otros. En una sociedad democrática como la nuestra donde se habla sobre el respeto a los derechos sociales y de valores como la igualdad, es prescindible que se analicen las causas por las cuáles miles de personas en México siguen viviendo en pobreza y han quedado excluidas de la sociedad. Asimismo, han sido propensos a sufrir abusos, ya que

³³ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Los derechos desde la dimensión de la pobreza: Una ruta por construir en el sistema interamericano*, [en línea], Costa Rica, IIDH, 2007, p. 14. Dirección URL: https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1120/pobreza_ddhh.pdf, [consulta: 20 de noviembre de 2016].

se violentan sus derechos y su dignidad se ve afectada, es por ello que “para que haya libertad en una sociedad debe haber igualdad de oportunidades y eso es de lo que se carece hoy”.³⁴

El fenómeno de la pobreza representa un tema de interés para el gobierno del país, debido a que las condiciones de pobreza se han ido agudizando y con ello se generan otros problemas sociales, como la falta de empleo, desigualdad y las malas condiciones de salud de los individuos. Del mismo modo, se registra un aumento de las demandas sociales al gobierno para que ellos proporcionen los medios y recursos que estén requiriendo con el fin de poder salir del ciclo de pobreza en el que se encuentran. Sin embargo, a pesar de que existan acciones desarrolladas por el gobierno para apoyar a los grupos desfavorecidos en condiciones de pobreza el problema no ha podido ser reducido.

Este fenómeno representa un problema que constituye la “cuestión social actual”.³⁵ Dicho problema ha sido estudiado ya desde diferentes ámbitos (económicos, sociales, políticos, etc.,) lo que ha permitido enriquecer su estudio. Asimismo, atender al fenómeno de la pobreza representa para los gobiernos uno de los retos a superar, involucra la participación de la sociedad en conjunto para lograr una vida democrática y la lucha por la igualdad de los derechos humanos. La pluralidad de ideas respecto al tema de la pobreza permite reconocer que dicho fenómeno no es estático, sino que se ha ido transformando, cambiando junto con las sociedades, se adapta y logra traspasar fronteras.

Actualmente son los grupos más vulnerables quienes no pueden hacerse escuchar y exigir sus derechos. La falta de instancias gubernamentales donde ellos puedan acudir a pedir algún tipo de ayuda, así como la falta de información propician que los más pobres queden excluidos en ocasiones de estos beneficios, como pueden ser los programas sociales que no logran llegar a las comunidades más pobres y alejadas del país, ya que ahí no existen medios por los cuales puedan otorgarse los recursos ofrecidos por el gobierno a las personas de determinada localidad.

³⁴ Ralf Dahrendorf, *En busca de un nuevo orden: una política de la libertad para el siglo XXI*, Barcelona, Paidós, 2005.

³⁵ La cuestión social actual todavía sigue padeciendo los mismos problemas mencionados por James O. Morris (salarios, atención médica, salubridad) que son elementos que integran el fenómeno de la pobreza.

Por ello se requiere un análisis minucioso sobre el tema para emprender acciones donde se distinga quiénes son los pobres en México, también para que exista una mayor cobertura de los programas sociales para que logren atender a las comunidades más lejanas, del mismo modo, la participación de la sociedad es importante para evitar discriminar a los grupos vulnerables. El reconocer que la pobreza no sólo son los datos que se emiten, sino más bien que es un fenómeno visible que existe y se ha convertido en una forma de vida para miles de personas en el país permite sensibilizar a la población sobre el tema, ya que hemos normalizado a la pobreza lo cual genera graves consecuencias, como la indiferencia y el egoísmo, impidiendo que se desarrollen las relaciones sociales, lo cual genera una crisis de inestabilidad social, que limita a crear gobernabilidad.

La ingobernabilidad es causada también por la falta de cohesión social,³⁶ que se forma a partir de que existan las relaciones sociales. En sociedades donde existe la desigualdad entre sus miembros que la conforman no se puede construir un Estado democrático.

La importancia de elaborar estudios sobre la pobreza en el país se debe a las múltiples consecuencias que derivan de ella y atañen a nuestra sociedad actual como son: el desempleo, el crimen organizado y la creciente desigualdad, situaciones con las que se vive hoy en día.

La pobreza se relaciona con el ámbito político, ya que es un problema que atañe a todos, a pesar de que no todas las personas se encuentran en esta situación debe existir el compromiso social tanto del gobierno como de los ciudadanos para participar en acciones conjuntas y elaborar mecanismos que permitan que aquellos sectores vulnerables logren integrarse en la sociedad. Asimismo, para el gobierno el hecho de cumplir con las demandas sociales que son exigidas por la ciudadanía les otorga mayor credibilidad en su trabajo, por lo tanto, se fomenta la cohesión social.

³⁶ “Concretamente la cohesión social se refiere no sólo a los mecanismos instituidos de inclusión y exclusión en la sociedad, sino también a como estos influyen y de las percepciones, conductas de los individuos ante una sociedad o comunidad en particular” Cfr., Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Cohesión: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, [en línea], Chile, CEPAL, 2007, p.10, Dirección URL: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2812/2/S2007000_es.pdf, [consulta:22 de mayo de 2016].

Atender las demandas de la sociedad exige para los gobiernos un reto que les permitirá demostrar ante los ciudadanos su capacidad por brindar respuestas a sus problemas. En materia de desarrollo social no sólo basta con emitir acciones inmediatas que logren postergar la situación de pobreza en la que viven miles de personas, sino que se debe incentivar el desarrollo de las capacidades humanas mediante medidas que promuevan la equidad y justicia para los grupos vulnerables.

Capítulo 2. La Política Social en México

2.1. La cuestión social y el surgimiento de la política social

Hablar del problema de la pobreza implica también hablar sobre la cuestión social actual. En ella se ponen en tela de juicio diferentes problemas sociales que se viven hoy en día y se discuten las posibles soluciones desde diferentes ámbitos de estudio, con diversos actores, como políticos y académicos, esto con la finalidad de brindar un mayor entendimiento sobre los hechos sociales.

Por cuestión social se entienden todas aquellas discusiones y propuestas respecto a los grandes problemas surgidos después de la revolución industrial en Europa. En donde la situación general de la mayoría de las personas trabajadoras era una condición de explotación y desigualdad ante quienes eran los dueños de las fábricas.

La nueva clase trabajadora de Europa del siglo XIX se va a conglomerar en suburbios en los que predominaba la pobreza y sobrepoblación. Sumando a esto que su jornada laboral era de doce horas diarias los siete días de la semana. Los niños comenzaban a trabajar desde corta edad para ayudar a sus familias, además, las enfermedades como las epidemias atacaban a los habitantes de los suburbios quienes morían ante la falta de algún médico. Por esa razón se comienzan a originar las primeras protestas de las clases obreras con el fin de exigir mejores condiciones de vida.

Para el historiador norteamericano James O. Morris “la cuestión social” abarca “todas las consecuencias sociales, laborales e ideológicas de la industrialización y una urbanización nacientes: una nueva forma dependiente del sistema de salarios, la aparición de problemas más complejos pertinentes a vivienda obrera, atención médica y salubridad; la constitución de organizaciones destinadas a defender los intereses de la nueva “clase trabajadora.”³⁷

³⁷ Cfr. James O. Morris, *Las élites, los intelectuales y el consenso: estudio de la cuestión social y el sistema de relaciones industriales en Chile*, Chile, Editorial del Pacífico, 1967, p.79.

A partir de ese momento, ante las demandas de la clase obrera se inician acciones como la incorporación de amplios contingentes a lo que se ha dado en llamar “sociedad salarial”,³⁸ acompañado de una cobertura social (seguridad social) y los derechos sociales asociados a la condición de trabajador asalariado. A esta importante transformación debe anexarse la construcción de un Estado Social.³⁹

El Estado de Bienestar recuperó las demandas de aquellos grupos que exigían mejores condiciones de vida, creando medidas de asistencia social para solventar la situación desfavorable que existía. El término “Estado de Bienestar” surge en 1946, como consecuencia de la llamada “Gran Depresión” o mejor conocida como “La crisis del veintinueve”, causada por la caída de la bolsa en Estados Unidos, lo que ocasionó un deterioro de la economía a nivel mundial.

Durante la década de 1930, la economía mundial comenzó a recuperarse, “esto quiere decir que las sociedades occidentales industrializadas durante una parte del siglo XX alcanzaron unos niveles de inclusión e integración social relativamente importantes”⁴⁰ hasta la llegada de la Segunda Guerra Mundial en 1941, donde nuevamente las condiciones económicas volvieron a ser inestables.

Durante la Segunda Guerra Mundial el “Estado de Bienestar” cumplió con las siguientes acciones:

Suministrar asistencia y apoyo (en dinero o especie) a los ciudadanos que sufren necesidades y riesgos específicos característicos de la sociedad mercantil; dicha asistencia se suministra en virtud de pretensiones legales otorgadas a los ciudadanos. En segundo lugar, el Estado de

³⁸ Por sociedad salarial se entiende a la etapa madura de las relaciones salariales, en la cual el Estado interviene en lo social para asegurar la afiliación de la anteriormente vulnerable masa de trabajadores”. Nicolás Moncault, *La sociedad salarial*, [en línea], s/lugar de edición, El Furibundo Argentino, 2010. Dirección URL: <http://patriaycultura.blogspot.mx/2010/02/la-sociedad-salarial.html>, [consulta: 16 de mayo de 2016].

³⁹ “Se llama Estado social a aquel que se obliga a sí mismo, por medio de la ley a proteger y a promover la justicia social y el bienestar de todos sus ciudadanos”. Pedro Fernández, *El Estado social o Estado de Bienestar*, [en línea], México, s/editor. Dirección URL: http://recursostic.educacion.es/secundaria/edad/4esoetica/quincena7/quincena7_contenidos_4b.htm, [consulta: 16 de mayo de 2016].

⁴⁰ María Piola, “Paradigmas en crisis ante los nuevos y viejos desafíos de la cuestión social en América Latina”, [en línea], *Universidad de Barcelona*, núm. 69, Agosto, 2010, p. 1. Dirección URL: <http://www.ub.edu/geocrit/sn-69-80.htm>, [consulta: 16 de mayo de 2016].

Bienestar se basa sobre el reconocimiento del papel formal de los sindicatos tanto en la negociación colectiva como en la formación de los planes públicos.⁴¹

Esas acciones permitieron solventar las consecuencias sociales generadas por la crisis económica. El Estado de Bienestar favorecía un ambiente de seguridad social a los individuos, garantizando el respeto a sus derechos sociales y generando las condiciones para que el individuo pudiera desarrollarse dentro de la sociedad.

Para finales de la década de 1970 se vivía un ambiente de crisis económica y social, donde la principal característica distintiva de las sociedades era la desigualdad social, que generaba el problema de la pobreza y la falta de empleo, debido a que “las condiciones de estabilidad política internacional y crecimiento económico rentable, sobre las que se han apoyado todos los Estados de Bienestar europeos y estadounidenses, han sufrido una grave erosión”,⁴² lo que ocasiona el debilitamiento del Estado de Bienestar por lo cual se debía pensar en un nuevo modelo económico y social, que permitiera solucionar el problema de la crisis económica.

Ante el deterioro del Estado de Bienestar, surgen nuevas teorías económicas respecto a la manera en la que debería normarse el Estado para lograr los máximos beneficios económicos. Con la corriente neoliberal se redefine la manera en la que se articulan las decisiones políticas y el modo en el que se configuran las sociedades. Asimismo, ahora el mercado se autorregula e impide que el Estado intervenga como sucedía en el Estado de Bienestar.

“Ahora, el mercado autorregulado y el principio de igualdad tienen exigencias incompatibles entre sí, puesto que el primero exige la no intervención del Estado y el segundo, por el contrario, postula que el Estado debe asumir la carga de eliminar todos los obstáculos que objetivamente impiden a los ciudadanos menos pudientes gozar de los derechos políticos y sociales formalmente reconocidos”.⁴³

El neoliberalismo propone una desregulación del Estado en materia de la política social, pues proponía mercantilizar aquellos derechos sociales que habían logrado obtener a través de grandes luchas las clases trabajadoras. Quienes se encontraban a favor del modelo neoliberal tenían una opinión negativa sobre los programas sociales, pues lejos de ayudar al

⁴¹ Claus Offe, *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, México, Alianza, 1990, p.135.

⁴² Claus Offe, *op. cit.*, p.15.

⁴³ Norberto Bobbio, *Diccionario de Política*, s/lugar de edición, Biblioteca virtual universal, p.3.

desarrollo del país sólo perpetúan las condiciones de pobreza. El Estado de Bienestar ya no podía beneficiar a esos grupos, pues no se contaban con una economía estable y las demandas sociales iban en aumento, por lo tanto, el Estado de Bienestar dejó de ser un modelo funcional y por esta razón los que abogan por implementar un modelo neoliberal vieron de mala gana seguir ofreciendo certezas a los ciudadanos mediante la atención de sus demandas.

Ante la grave crisis económica que se vivía, el Estado de Bienestar fue perdiendo fuerza frente al neoliberalismo y ante el fenómeno de la globalización. Ese decaimiento del Estado se debió en gran medida al déficit fiscal de la década de los setenta, es así que en los años ochenta desaparece el Estado de Bienestar para ser sustituido finalmente, por el Estado Neoliberal.

La seguridad social, antes garantizada por el Estado de Bienestar se ve afectada, ahora las personas se quedan sin el apoyo que les brindaba el gobierno. Esto ocasiona incertidumbre sobre la nueva configuración política y económica que se vivía alrededor del mundo, en específico en los países en vías de desarrollo, los cuales tuvieron que adaptarse rápidamente a lo estipulado por un mercado autorregulador,⁴⁴ sin embargo, los efectos negativos de la implementación de un modelo neoliberal no tardaron en presentarse y se manifestaron en hechos, como el incremento de la pobreza, la falta de empleos, el comercio informal y el incremento de los delitos, como el robo.

Ante esa situación “la sociedad trata de defenderse del mercado autorregulado, que produce miseria, desigualdad, desocupación y alienación y, a través de la acción del Estado, trata de poner límites precisos al imperialismo de la lógica capitalista”.⁴⁵ El neoliberalismo permite la permanencia de la política social, pero su finalidad es diferente a la desarrollada durante el Estado de Bienestar, ahora “el aspecto social es considerado una dimensión del gasto, no de

⁴⁴ “Un mercado autorregulador exige nada menos que la división institucional de la sociedad en una esfera económica y en una esfera política” *Cfr.*, Karl Polanyi, *La gran transformación*, Madrid, Critica del liberalismo económico, Quipu editorial, 2007, p. 127.

⁴⁵ Norberto Bobbio, *Ibid.*, p.3.

la inversión, así se deja a un lado, diluyéndose el concepto de desarrollo social, de progreso social, y se genera una nueva visión de compensación social”.⁴⁶

Así los programas sociales tienen ahora como característica la focalización de los beneficiarios con el objetivo de apoyar a los sectores de la población con menores recursos económicos, para que estos logren subsanar las condiciones de desigualdad en las que viven. En México por ejemplo, la focalización sirve para “dirigir las acciones hacia los segmentos de población de menores recursos con el fin de mejorar sus condiciones de vida, y disminuir la desigualdad respecto de aquellos sectores de la población que cuentan con mayores recursos”,⁴⁷ tomando en cuenta el territorio y la población. La intención de crear los programas que focalicen a la población objetivo es para encontrar a los grupos que consideran son los que deben recibir el apoyo, de este modo los recursos cumplen su objetivo al atender a dicha población y no se invierten más recursos de lo ya programado.

2.2. Implementación de la política social en México y la atención de la pobreza

Tras la Segunda Guerra Mundial los países de Europa presentaban una crisis económica, habían quedado arruinados mientras que la economía de Estados Unidos iba en ascenso, este suceso se dio debió a diversos factores, como la producción de suministros de guerra y la reducción en las tasas de desempleo en ese país, así como otras acciones. Sin embargo, no sólo Estados Unidos fue beneficiado tras el conflicto bélico, sino también otros países de América Latina, como fue el caso de México. De manera paulatina comienza a existir un desarrollo en las ciudades del país, surgen instituciones políticas con diferente ideología que buscan el progreso y desarrollo de México, se busca integrar a las fuerzas políticas en un sólo partido olvidando las viejas formas de hacer política, como fue la época de los caudillos, se suman esfuerzos para la creación de la llamada política social.

Una de las acciones que México decidió implementar para el comienzo del desarrollo del país fue la creación de empleos que fue un eje de estrategia para utilizar en la política social

⁴⁶ Alfredo Mora, *Políticas macroeconómicas de estabilización y su incidencia en el bienestar económico y social en México (1983-2005)*, s/lugar de edición, Biblioteca virtual de Derecho, Economía y Ciencias Sociales, p. 45.

⁴⁷ Hem, “Métodos de focalización en la política social en México: un estudio comparativo”, [en línea], *Vlex México*, núm. 1, vol. 17, México, enero, 2008. Dirección URL: <https://doctrina.vlex.com.mx/vid/metodos-focalizacion-social-comparativo-57070656>, [consulta: 11 de septiembre de 2017].

desde sus inicios, de esta manera los trabajadores contaban con derechos laborales, como un salario mínimo y seguridad social. A medida que se daba un avance industrial en el país se esperaba que aquellos grupos que no contaban con algún trabajo fueran integrándose a la nueva sociedad.

Durante el inicio de la política social en México esta estuvo orientada al campo, con la creación de programas donde se otorgaban recursos a los agricultores y campesinos para fomentar el desarrollo de sus tierras para poder ser cultivadas “los recursos públicos se canalizaban primordialmente a agricultores de gran escala y, en menor medida, a campesinos con potencial comercial, quienes se beneficiaron de proyectos de riego, créditos subsidiados, tecnologías de la revolución verde y apoyos para la comercialización de productos agrícolas”.⁴⁸

El apoyo que se les brindó a quienes vivían en el campo no sólo fomentaba el trabajo en la agricultura, sino también se enfocó en que los niños asistieran a la escuela, pero sólo hasta la primaria. Lo que significa que en comparación con la política social de los países europeos, México apenas estaba dando pequeños pasos para el beneficio de sus ciudadanos.

Aún con esto, la creación de hospitales como el Instituto mexicano del Seguro Social (IMSS) fue de carácter obligatorio para todos los trabajadores formales del país y representó un triunfo para el gobierno mexicano, ya que logró beneficiar a diversos grupos de la población. Pero también si bien es cierto que la política social de esa época otorgó beneficios a unos cuantos grupos de ciudadanos, igualmente dejó en el olvido a otros sectores, como los grupos indígenas, campesinos y trabajadores informales, por lo tanto, “estos grupos tenían que depender de sus propias redes sociales de reciprocidad, de la caridad de la iglesia católica, o de los servicios míseros que daban a trabajos no asegurados a través de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA)”.⁴⁹

Para la década de los años setenta se inicia una época donde se busca recuperar la legitimidad política y es mediante el crecimiento económico como se pretende realizar determinado

⁴⁸ Victor Darcy, “La política social y los programas para combatir la pobreza en México, ¿Oportunidades para quiénes?”, *Estudios críticos del desarrollo*, núm. 2, vol. II, México, 2012, p.46.

⁴⁹ *Ibíd.*, p.47.

objetivo. Es así como el entonces presidente Luis Echeverría comienza un plan de acción mejor conocido como “desarrollo compartido”, a “diferencia del desarrollo estabilizador”, “la política económica del desarrollo compartido trató de generar progreso para todos por igual, pretendía distribuir la riqueza generada por el progreso equitativamente entre todos los miembros de la sociedad”.⁵⁰ En esta época la política social cobra mayor importancia, pues se extiende hasta llegar a otros grupos del país y comienzan a ser focalizadas, es decir, se pretende llegar a los grupos que habían quedado excluidos de los programas sociales creados en la época del desarrollo estabilizador, como lo fueron los pobres rurales, siendo el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) el programa más importante de la política social de los años setenta.

Después del periodo de Luis Echeverría, el presidente López Portillo continuó con el desarrollo y promoción de la política social en el país, creando dos nuevos programas para el desarrollo rural, estas fueron la Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).⁵¹ En estos programas la pobreza fue entendida como un fenómeno de carácter rural, en el que las personas que vivían en el campo habían quedado marginados después de la creación del desarrollo estabilizador y por lo tanto, se debían focalizar programas sociales destinados a estos grupos para terminar con el ciclo de pobreza en el que se encontraban.

Estas políticas sociales creadas durante el desarrollo estabilizador lograron reducir los índices de pobreza del país en comparación con la década de los años cuarenta. Los programas sociales tuvieron carácter universalista buscando llegar no sólo a quienes más lo necesitaban, sino también beneficiando a quienes posiblemente podrían llegar a convertirse en pobres.

Para finales de la década de 1980, el Estado de Bienestar o Estado Céntrico se había debilitado tras la sobrecarga de las demandas sociales y la crisis económica que se vivía en el

⁵⁰ Cristian Palomo, *Desarrollo compartido*, [en línea], s/lugar de edición, Teoría económica, 2011. Dirección URL: <http://teoriaeconomica2011.blogspot.mx/2011/11/desarrollo-compartido.html>, [consulta: 27 de noviembre de 2016].

⁵¹ “COPLAMAR también adoptaba el enfoque de necesidades básicas del Banco Mundial, proporcionado servicios públicos básicos e infraestructura a zonas rurales marginadas. Por su parte, el SAM uso controles de precio y subsidios del lado de la oferta para estimular la producción agrícola en un esfuerzo por lograr la autosuficiencia alimentaria a nivel nacional” Victor Darcy, *op. cit.*, p.48.

país. Nuevas teorías surgen, se propone como una posible solución el regreso a la economía de *laissez-faire* donde el Estado tiene menor intervención en la economía, de esta forma, se pretende que la economía crezca, mientras tanto, la política social se centró en aquellos quienes más lo necesitaban, dejó de ser de carácter universalista y se enfocó en grupos vulnerables específicos, como personas en extrema pobreza.

En los años ochenta, se recorta el presupuesto destinado a los programas sociales y se incrementan los índices de pobreza en el país, de marginación, inseguridad y desempleo, estos sólo fueron algunos de los efectos de la pérdida del Estado benefactor. Ahora cada individuo debía encontrar la forma de sobrevivir sin la ayuda ofrecida por el Estado el cuál brindaba seguridad social a los ciudadanos.

En el periodo de 1988, Carlos Salinas de Gortari busca una nueva forma de implementar la política social en el país, es así como surge el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) para atender la pobreza que había en el campo y en la ciudad, sobre todo para terminar con la pobreza extrema. Este programa buscaba fomentar la participación de sus beneficiarios, generando lazos de solidaridad entre las comunidades para mejorar la convivencia, asimismo, promovió la comunicación entre el gobierno y los beneficiarios. El programa PRONASOL presentó grandes resultados, logrando llegar a diversas zonas del país mediante tres ejes principales donde se buscaba el bienestar social, la producción y desarrollo regional.

Durante la crisis económica que se vivió en los años ochenta, no se contaba con una estrategia fija para poder contrarrestar el fenómeno de la pobreza. El programa PRONASOL poco a poco fue quedando en el olvido logrando pequeños avances, sin embargo, para 1997 se estructura de nuevo la política social con la creación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), guiado por esos tres ejes para romper el ciclo de pobreza de las personas en México, de esta forma fue como PRONASOL fue reemplazado por PROGRESA, “porque el anterior no se enfocaba suficientemente en los pobres extremos en el campo y porque no contaba con mecanismos transparentes para asignar recursos”.⁵²

⁵² Victor Darcy, *op. cit.*, p.54.

Con la llegada de Vicente Fox a la presidencia en el 2000 se vivía una época de incertidumbre en la sociedad respecto a la nueva forma de gobernar y los nuevos cambios que se llevarían a cabo. En cuanto al tema de la política social, se discutió la utilidad de PROGRESA y el programa se transforma en OPORTUNIDADES el cual se enfocó en los pobres rurales, atacando la pobreza extrema y llegando a nuevas ciudades del país, otorgando dinero en efectivo.

Fue durante el gobierno de Vicente Fox, cuando se inician una serie de actividades destinadas a erradicar el fenómeno de la pobreza en el país, por ejemplo, se crea el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) donde su objetivo primordial era encontrar una metodología para la medición de la pobreza, más tarde en 2004, el CTMP se convierte en el CONEVAL, es así como se inicia una nueva etapa para entender al problema de la pobreza en México, desarrollando nuevos mecanismos, como una metodología multidimensional de la pobreza donde se indica que comprende diversos factores no solamente económicos. En materia de la política social, el país fue integrando nuevos elementos en la creación de sus programas para atacar el fenómeno de la pobreza, volviéndose focalizados se intenta llegar a los grupos clave del país y así disminuir el número de pobres en México.

2.3. Los usos políticos de la pobreza (el asistencialismo en México)

El tema de la pobreza es primordial en la agenda gubernamental del país, es así que el gobierno mexicano ha invertido cuantiosas sumas de dinero para la elaboración de proyectos destinados a erradicar la pobreza. Sin embargo, muchos de esos programas sociales han tenido una percepción negativa para los ciudadanos, así como también para los propios partidos políticos, ya que la corrupción juega un papel relevante en el momento de hacer llegar la ayuda a quienes lo necesitan, la corrupción, el diseño de las políticas públicas, la ineficiencia de las instituciones encargadas de la evaluación de los programas son tan sólo algunos de los puntos que se piensan pueden estar obstruyendo el objetivo principal de la política social en el país el cual consiste en erradicar el ciclo de pobreza en México.

En el ámbito político el problema de la pobreza representa un desafío importante a vencer, ya que la pobreza genera nuevos problemas sociales vulnerando derechos que ya fueron garantizados en la Constitución Política. La violación de los derechos sociales por parte del

gobierno, así como la poca participación de este para revertir el daño ocasionan la pérdida de credibilidad en sus gobernados, lo que lleva a una crisis de legitimidad, es de esta forma como a la política y todo lo que tenga relación con la misma se le asignan connotaciones negativas.

La importancia de los partidos políticos en la búsqueda de la legitimidad radica en la forma en la que pueden obtener votos a su favor, por eso cada uno de ellos se ha mostrado de acuerdo por encontrar nuevas alternativas que logren atacar el problema de la pobreza. La manera en la que se vuelven más visibles estas acciones es durante las campañas electorales, en ellas el discurso sobre la pobreza recobra fuerza como una promesa a cumplir.

En la medida en la que se adoptó un nuevo modelo económico donde el mercado tuvo mayor intervención en la economía que el Estado, los procesos globalizadores fueron permeando en cada sitio de forma muy veloz, presentando la sociedad mayores desigualdades de las que había. Las personas tuvieron que hacerse cargo de sí mismas, a pesar de no contar con las herramientas necesarias para hacerlo, el gobierno al darse cuenta del incremento de pobres en el país emprende acciones para tratar de revertir el efecto, pero los partidos políticos se adueñan del tema y lo vuelven parte de su discurso.

La necesidad de los pobres se torna un juego para quienes sólo prometen apoyos para los grupos vulnerables del país y no las cumplen. Es el clientelismo el elemento que describe mejor dichas acciones, ya que “entiende la ayuda social como una práctica política que se dirige a los pobres, pues de ellos espera obtener utilidad y rentabilidad”.⁵³ También el asistencialismo en México no ha permitido el desarrollo de los grupos vulnerables, pues fomenta un círculo vicioso de dependencia entre el gobierno y los beneficiarios. Estos dos elementos como son el asistencialismo y el clientelismo inhiben el proceso de acción de las políticas y programas sociales para que logren cumplir con su objetivo primordial.

El clientelismo es un fenómeno que se relaciona con las campañas electorales y los programas sociales, sin embargo, no siempre se refiere a la compra de votos, existen diferentes formas en las que se presenta el clientelismo. Como su nombre lo indica, en ese proceso se da una relación de cliente y patrón donde “la asimetría social de ambos socios hace referencia al

⁵³ Edgar Hernández, “El clientelismo en México: los usos políticos de la pobreza”, *Espacios públicos*, núm. 17, vol. 17, México, febrero, 2006, p. 123.

control, de los recursos a los cuales el patrón tiene un mejor acceso, la diferencia del poder entre las personas se basa más en papeles adquiridos que en su estatus social real”.⁵⁴

En América Latina el fenómeno del clientelismo es muy frecuente lo que impide el buen funcionamiento de la política social, pues se termina perdiendo la credibilidad de esta. Cabe señalar que no solamente en Latinoamérica se da el clientelismo, sino también en países que presentan índices elevados en su economía, aunque en menor medida, sin embargo, Latinoamérica continúa siendo un lugar donde el clientelismo permanece fuerte volviéndose una acción normal para quienes lo viven.

Quienes se han dedicado al estudio del clientelismo en Latinoamérica asocian al fenómeno con la forma en la que se dio su desarrollo histórico, pues “se debe atribuir a especificidades culturales de la región, o a tradiciones políticas basadas en el caudillismo o clientelismo”.⁵⁵ Este fenómeno del clientelismo en Latinoamérica se da a través de utilizar los recursos del Estado para conseguir beneficios personales, como son los puestos a ocupar un cargo público.

La manera en la que el clientelismo afecta la forma en la que se desenvuelven los sistemas democráticos se produce a través de la desconfianza hacia los representantes políticos y hacia el propio sistema, ya que este supone la participación de todos los miembros de la sociedad, así como la búsqueda del interés general. El clientelismo político afecta a los sistemas democráticos en el momento en el que se ejerce coacción del voto para lograr alcanzar determinados puestos públicos.

El clientelismo también puede ser visto como un acuerdo entre quienes son partícipes de este fenómeno, pero este tipo de relaciones clientelares no sólo exige el cumplimiento del voto, sino también de cierta lealtad y hasta obediencia hacia quien ha sido el “patrón” quien otorga determinado servicio a cambio de un favor. Es así como las relaciones clientelares son vistas como “arreglos jerárquicos, como lazos de control y dependencia, lazos verticales

⁵⁴ Susan Sokes, *Clientelismo Político*, en Carles Boix, *Manual de política comparada*, Oxford, p.8.

⁵⁵ Camilo Buitrago, *Clientelismo en América Latina*, [en línea], s/lugar de edición, Vale la pena, 2011. Dirección URL: <http://gomezporchini.blogspot.mx/2011/12/clientelismo-en-america-latina-camilo.html>, [consulta: 1 de diciembre de 2016].

basados en diferencias de poder y desigualdad”,⁵⁶ dichas acciones son selectivas, pues sólo con ciertos grupos de personas se pueden llevar a cabo.

Donde el gobierno no ha sido capaz de cubrir las demandas de la población el clientelismo toma su lugar para darles solución. Sin embargo, resulta conveniente señalar que las relaciones clientelares cobran mayor fuerza con los grupos más pobres del país, una de las posibles explicaciones para este suceso es que resulta más barato la compra del voto a los votantes con menor ingreso en comparación con aquellos que tienen mejor bienestar económico.

La razón por la que se busca a los pobres en el momento de comprar votos es porque resulta más sencillo satisfacer sus necesidades, pues son inmediatas, se pretende “hacer política de los pobres”,⁵⁷ no todos los pobres reciben beneficios, pues los recursos son limitados lo que lleva a la selección de determinados grupos. El clientelismo trata de abarcar aquellos sectores de la población donde la política social no ha podido llegar o no resultan suficientes para el desarrollo de los más pobres.

Otra de las acciones que han llevado a cabo los gobiernos es la implementación de programas sociales que buscan atender el ciclo de pobreza en el que se encuentran las personas, pero el diseño de estos programas ha sido de carácter asistencialista. El asistencialismo tiene sus orígenes en la caridad pública donde se busca brindar socorro a los desprotegidos mediante ayuda solidaria, sin embargo, ese tipo de ayuda puede ser por un tiempo determinado o en su caso para siempre, depende del grado de vulnerabilidad en el que se encuentran los individuos que la necesiten.

En la política social el asistencialismo ha jugado un papel primordial dentro del diseño de los programas sociales para atender la pobreza, pero lo que provocan es “una situación de dependencia, de clientela entre quien asiste y el asistido, así, se genera un círculo vicioso en el cual se otorga favores sin poner una verdadera solución al problema a los asistidos, a cambio

⁵⁶ Javier Auyero, *Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*. Buenos Aires, Editorial Losada, 1997, p.24.

⁵⁷ Edgar Hernández, *op. cit.*, pp. 123.

de su apoyo”,⁵⁸ por eso las políticas asistencialistas no han podido lograr su objetivo principal, lo que ocasionan son sujetos dependientes de los programas sin fomentar las condiciones para que las personas puedan valerse por sí mismas, es decir, “estas acciones de ayuda perpetúan la matriz conservadora, porque siguen formando sujetos dependientes de las prácticas y determinaciones del Estado, eliminándolos como sujetos de derechos y reduciéndolos a objetos de las políticas compensatorias”.⁵⁹

Tanto el asistencialismo como el clientelismo fomentan el intercambio de favores basados en la idea de recibir un apoyo para que las personas puedan satisfacer sus necesidades inmediatas, es decir, la ayuda que reciben no erradica el problema de la pobreza, sin embargo, en su momento representa para quienes reciben la ayuda una solución a sus problemas. Mientras los programas sociales sigan viéndose envueltos por el clientelismo y el asistencialismo los beneficiarios de dichos programas quedarán atrapados en una estructura altamente dependiente del gobierno.

2.4. ¿Por qué es importante analizar el diseño y la implementación de la política social en el país?

El diseño de la política social ha respondido a diferentes momentos históricos de la vida del país, se transforma y adapta con la finalidad de obtener los resultados esperados para así erradicar el problema de la pobreza. La implementación de los diferentes programas sociales en México ha cobrado forma en relación con otros modelos o épocas previas, y se ha instaurado en países diversos con impactos distintos, actualmente el eje rector de la política social en el país es el respeto a los derechos sociales, brindando mayor atención a los grupos más vulnerables.

El problema de la pobreza en México va en aumento, a pesar de los esfuerzos realizados para atenderla, tan sólo en 2012, el CONEVAL registró un porcentaje del 45.5% de personas que vivían en pobreza y un 9.8% de quienes vivían en pobreza extrema. Esto no significa que

⁵⁸ José Talavera, *Programas asistenciales y asistencialismo*, [en línea], s/lugar de edición, Blogiarquia Artículos de política y otros temas, 2013. Dirección URL: <http://josetalavera.blogspot.mx/2013/06/programas-asistenciales-y.html>, [consulta: 3 de diciembre de 2016].

⁵⁹ Cecilia Satriano, “Pobreza, Políticas Públicas y Políticas Sociales”, *Revista Mad*, núm.15, Chile, septiembre, 2006, p. 15.

la política social no sirva o no haya registrados avances, cabe señalar que si bien es cierto que los programas sociales no han podido eliminar el problema de la pobreza si han podido contener el fenómeno el que quizá sin la existencia de la política social habría cobrado mayor fuerza.

Por evaluación de la política social se puede entender como “una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones, que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada”.⁶⁰ La evaluación de la política social ha resultado un tema importante de estudio para el gobierno, esto con la finalidad de poder observar la eficacia, eficiencia y transparencia de los recursos que se tienen para solucionar los problemas de la sociedad.

A partir de que se analiza el desarrollo de la política social en México es posible darse cuenta de los cambios que ha sufrido con el paso del tiempo, es así como se puede apreciar el incremento del presupuesto destinado a los programas sociales en los últimos años. También la oferta de programas sociales ha crecido durante los últimos cinco años, es así que existen más de 5 mil programas para el desarrollo social.⁶¹

Sin embargo, la manera en la que se implementa los programas sociales en el país ha dejado perspectivas negativas para el CONEVAL, pues si bien se ha reducido significativamente el número de carencias no ha sido lo mismo con los niveles de pobreza. Las posibles causas de ese fenómeno se debe al nivel de ingreso de las familias mexicanas, así como el crecimiento en la economía del país, esto significa que gracias a la evaluación de los programas sociales se ha podido descubrir que la pobreza es causada por factores multicausales lo que llevó al a la búsqueda de una metodología para entender mejor el fenómeno de la pobreza, es por ello que en sus investigaciones es utilizada la metodología multidimensional de la pobreza.

⁶⁰ Myriam Cardozo, *La evaluación de políticas y programas públicos: el caso de los programas de desarrollo social en México*, México, Porrúa, 2006, p.13.

⁶¹ s/autor, “Coneval revela que en México existen más de cinco mil programas sociales”, periódico *El Seminario*, año 17, sección “Nacional”, México, miércoles 19 de abril de 2017, p.1. Dirección URL: <https://elsemanario.com/estados/201152/coneval-revela-que-en-mexico-existen-mas-de-cinco-mil-programas-sociales/>, [consulta: 3 de diciembre de 2016].

La evaluación de la pobreza con el enfoque multidimensional ha funcionado como un indicador para encontrar las causas de que la política social no logre su objetivo principal para eliminar la pobreza, en otras palabras:

sugiere que existen debilidades e inconsistencias en la política social, que la pobreza persiste pese a los esfuerzos de la política social, que el combate a la exclusión social no puede depender exclusivamente de programas sociales de carácter asistencialista y que tampoco se puede esperar que el crecimiento de la economía por sí mismo resuelva estos problemas sociales, porque los datos históricos contradicen este argumento.⁶²

En la Ley de Desarrollo Social (LDS) se establece la evaluación de las políticas y programas que tienen como objetivo contribuir al desarrollo social. En ella se encuentran los criterios para la elaboración de los programas sociales, como las zonas de atención prioritaria, así como el financiamiento de los programas de desarrollo social.

Al establecer los indicadores y criterios para la evaluación de la política social en el país se obtienen las herramientas para dirigir el rumbo de estas, pero también reconocer si las autoridades destinadas a la implantación de los programas sociales están actuando con transparencia en su funcionamiento.

Mejorar la eficacia de los programas sociales e incentivar la participación de los beneficiarios, así como la rendición de cuentas por parte de las autoridades a cargo de la implementación de dichos programas constituyen elementos clave para que sea posible la política social, ya que “si los mecanismos y los instrumentos de rendición social de cuentas no tienen el reconocimiento de la ciudadanía, la política social como proceso de gobernar está destinada al fracaso”.⁶³ Por lo tanto, los resultados de la evaluación de la política social deben servir como mecanismos para redefinir los programas sociales tomando en cuenta la eficacia y rendición de cuentas.

⁶² Félix Acosta, “La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes”, *SciELO*, núm. 64. vol.16, México, junio, 2010, p. 32.

⁶³ *Ibid.*, p.30.

Capítulo 3. Breve acercamiento a la Cultura de la Pobreza

3.1. La cultura y estigmatización de la pobreza

El problema de la pobreza representa un desafío por atender, ya que constituye un fenómeno complejo para quienes se dedican a su estudio. Al ser un problema que ha podido adaptarse a lo largo del tiempo, su significado ha ido adquiriendo diversos referentes, es por ello que se ha buscado una metodología que sea capaz de medir el problema de la pobreza en el país.

Los diferentes estudios que se realizan en torno al tema de la pobreza buscan tener un significado claro del fenómeno al igual que una metodología para su medición, no obstante, han dejado a un lado la percepción que existe respecto a los pobres. Es aquí donde la cultura de la pobreza surge como una propuesta a tomar en cuenta para desarrollar un análisis que integre aquellos valores y modos de vida que se desarrollan entre los pobres.

Tener en cuenta las diferentes percepciones que hay sobre los pobres ayuda a quienes se dedican a la elaboración de la política social del país para diseñar programas que sean capaces de eliminar estos estigmas, logrando así una sociedad incluyente capaz de fomentar este valor fundamental en el sistema democrático, esto con la finalidad de crear cohesión social. Donde los individuos se sienten partícipes de las decisiones de sus gobiernos existirá cohesión social, pero no sólo es una tarea pendiente del gobierno, sino también la misma sociedad debe ser capaz de formar lazos de solidaridad, ya que para que se genere cohesión social debe haber "inclusión social, legitimidad de autoridades, procuración e impartición de justicia e intensidad de redes sociales densas".⁶⁴

A lo largo de la historia ha existido la estigmatización de los pobres, diferentes autores han escrito sobre la manera en la que eran percibidos los pobres en determinadas épocas históricas, por ejemplo para Herbert Spencer el ser pobre era sinónimo de holgazanería por lo tanto, no veía positivo que el gobierno brindará apoyo a estos grupos, pues sólo fomentaba el crecimiento de la pobreza. Otro de los autores que se dedicó a la comprensión del fenómeno

⁶⁴ Germán Pérez, "La evaluación de las políticas públicas para reconstruir el capital social en el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia de México", *XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Perú, 10-13 noviembre, 2015. p.1.

de la pobreza fue Oscar Lewis, que mediante sus estudios antropológicos desarrolla el concepto de cultura de la pobreza, en el que opina que los pobres comparten determinadas características que seguirán reproduciendo por generaciones lo que ocasiona que no puedan salir de ese círculo vicioso que es la pobreza.

Por cultura de la pobreza se entiende “el modo de vida que surge entre algunos de los pobres”⁶⁵ y puede ser estudiada de diferentes formas, como el entorno en el que se desarrollan los individuos, las características de cada persona y la percepción que tiene el resto de la sociedad sobre estos grupos vulnerables. La cultura de la pobreza entonces serán aquellas características semejantes que comparten los grupos vulnerables en situación de pobreza y que de cierto modo han dado paso a la creación de los estigmas sociales.

La percepción que existe respecto a quienes son considerados pobres ha resultado desfavorecedora para los las personas que se encuentran en esa situación. El estigma social que se tiene respecto a la pobreza ha originado problemas, como la discriminación y violación de derechos a los grupos desfavorecidos, es decir, existen ciertas creencias en relación a lo que es ser pobre y las posibles consecuencias que se pueden generar por parte de estos grupos.

El estigma social actúa como “un proceso social que involucra desde la identificación y el etiquetamiento de grupos con “menor valor social” hasta los actos de discriminación y exclusión social como los puntos o etapas finales de este proceso”,⁶⁶ lo que ocasiona la pérdida de confianza de los individuos dentro de su sociedad e imposibilita la participación social dentro de la misma. Los estigmas sociales van formando sociedades segmentadas y el sentido de la pertenencia de los grupos vulnerables se vuelve cada vez más difuso.

La pobreza no sólo es una condición que se atribuye a las carencias sociales, el ser pobre implica diversas formas de vivir en pobreza, ya que “la pobreza no la construyen sólo los pobres, ella se construye siempre en la relación con otros.”⁶⁷ Es por ello que para la

⁶⁵ Oscar Lewis, *Antropología de la pobreza*, México, FCE, 1961, p.54.

⁶⁶ María Bayón, “El lugar de los pobres: espacio, representaciones sociales y estigmas en la ciudad de México”, [en línea], *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 74. vol. I, México, 2012, p. 149. Dirección URL: revistas.unam.mx/index.php/rms/article/download/29538/27475, [consulta: 17 de septiembre de 2017].

⁶⁷ Francisca Márquez, “Estigma. Pobreza y políticas sociales”, [en línea], *Congreso Internacional de Políticas Sociales*, Universidad del Bío Bío, Chile, 2000, p.6. Dirección URL: file:///C:/Users/1/Downloads/Estigma_Pobreza_y_Políticas_Sociales.pdf, [consulta: 6 de diciembre de 2016].

elaboración de políticas públicas se debe reconocer la importancia de diseñar programas que sean capaces de entender que la erradicación del fenómeno de la pobreza es un proyecto a largo plazo, donde lo interesante consiste en diferenciar que hay detrás del problema de la pobreza y para eso se requiere conocer las vivencias de aquellos que viven en esta situación. La cultura de la pobreza de la que hablaba Oscar Lewis juega un papel importante, pues si bien es cierto no se puede homogeneizar a los pobres por igual si existen características que comparten en común y de esa forma se puede entender qué elementos culturales pueden contribuir al enriquecimiento del diseño de las políticas y programas sociales en México.

El sentimiento que existe para quien no tiene certezas es el miedo, para los pobres la desesperanza constituye un sentimiento que los imposibilita a desarrollarse como individuos. No sólo existe una sola forma de entender la pobreza, pues existen múltiples referentes sobre ella. La pobreza se construye también a través de la mirada del otro y los estigmas que existen sobre los pobres son desfavorables, ya que crean una sociedad segmentada lo que perjudica la manera en la que se construyen las relaciones sociales y la llamada cohesión social.

La pobreza se ha convertido en una forma de vida para muchas personas no sólo es una condición económica. Es por ello que la cultura de la pobreza debe servir de apoyo en la erradicación del fenómeno de la pobreza y la creación de la política social en el país, pues “la dimensión de la cultura es sin duda aún un ámbito escasamente abordado. Dimensión que no sólo interpela la relación de estos sectores pobres con su entorno más mediato, sino también la relación que estos establecen con el resto de la población.”⁶⁸

3.2. ¿Quiénes son considerados pobres en México?

De acuerdo con los datos proporcionados por el CONEVAL existen tres categorías para describir el rango de pobreza en el que viven las personas. Es a través de la pobreza alimentaria, de patrimonio y de capacidades como se establece el tipo de pobres que hay en el país.

⁶⁸ Francisca Márquez, *Ibid.*, p.10.

Las personas sufren pobreza alimentaria si no pueden tener acceso a la compra de la canasta básica. Por otra parte, la pobreza de patrimonio se refiere a la insuficiencia por adquirir una vivienda o de cubrir servicios de salud, educación, vestido, transporte y de la canasta alimentaria. De igual modo la pobreza por capacidades se relaciona con la incapacidad de cubrir los servicios de educación y salud. Mientras la pobreza moderada hace referencia a un grado menor que la pobreza extrema.

Una persona puede sufrir pobreza extrema, cuando tiene un ingreso menor al salario mínimo que le impide adquirir la canasta básica, además, se asocia a la falta de tres carencias o más que se establecen en el Índice de Privación Social. Las consecuencias de vivir en la pobreza extrema se relacionan con la falta de una alimentación saludable que ocasiona enfermedades, afectando principalmente a los niños por ser grupos vulnerables, lo que impide que tengan un desarrollo y crecimiento óptimo.

Con la pobreza se generan problemas, como el aumento del número de muertes en niños por la falta de acceso a servicios médicos que imposibilita que se de un trato digno a este sector de la población, en otras palabras, “la pobreza es una de las causas principales de millones de defunciones susceptibles de prevención y la razón por la cual los niños están desnutridos, no asisten a la escuela o son víctimas de malos tratos y explotación”.⁶⁹ El problema de la pobreza extrema en el país va en aumento, tan sólo durante el periodo que va de 2012 a 2014, hubo un incremento de dos millones de personas que alcanzaron la condición de pobreza extrema en México.

En el país ser pobre implica tener una o más carencias sociales y un ingreso menor a \$2542.0 mensuales en la zona urbana y para la zona rural un ingreso menor a \$1614.0 pesos. Para que una persona sea considerada con pobreza extrema debe tener un ingreso menor a \$1242.0 en el área urbana y un ingreso menor a \$868.0 pesos en las zonas rurales, sumando a esto la carencia de por lo menos tres carencias sociales o más.

⁶⁹ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Los efectos de la pobreza sobre la primera infancia*, [en línea], s/lugar de edición, UNICEF. Dirección URL: <https://www.unicef.org/spanish/sowc01/2-3.htm>, [consulta: 24 de septiembre de 2017].

Ser pobre en México implica saltarse las comidas por no tener dinero para comprar los alimentos lo cual resulta perjudicial para la salud de los individuos. Además, la falta de seguridad social y por ende, a los servicios de salud, es otro problema con el que tienen que lidiar.

No obstante, el problema de la pobreza va más allá de las cifras, se requiere que la sociedad se encuentre informada sobre lo que en verdad implica vivir en esta situación que sean sensibles ante este fenómeno. Los datos que ofrece el CONEVAL son importantes, ya que nos permiten mantenernos informados sobre cómo se mide la pobreza en México, cómo se ha avanzado en materia de desarrollo social y qué medidas se crean para contrarrestar los efectos ocasionados por la pobreza, asimismo, es posible reconocer de acuerdo a los indicadores que emite el CONEVAL que grupos son propensos a encontrarse en pobreza. Sin embargo, ante el imaginario social o incluso para los mismos grupos vulnerables esa definición puede contrastar con la realidad en la que se vive, por ejemplo, el CONEVAL considera a una persona pobre si cumple con criterios como recibir un salario inferior al establecido como lo es el salario mínimo o el no contar con bienes materiales y el acceso a los servicios básicos. No obstante, existen personas que viven en pobreza, a pesar de no cumplir con los criterios que ha establecido el CONEVAL para que sea considerada como tal.

Capítulo 4. Valle de Chalco Solidaridad “entre la pobreza y el olvido”

4.1. Descripción del programa PRONASOL en el municipio de Valle de Chalco Solidaridad

La consolidación de Valle de Chalco Solidaridad como municipio del Estado de México surge ante la necesidad de reconocer jurídicamente aquel asentamiento irregular que había albergado a personas provenientes de la Ciudad de México a mediados de los años setenta, esto debido a la crisis económica y social que se vivía en el país durante aquella época. La venta de terrenos a un bajo costo, representó una solución para quienes no podían continuar costearo una vida en la ciudad, sin embargo, se carecía de infraestructura y servicios básicos, por lo tanto, las personas contaban con un sitio para vivir, pero su condición de vida era precaria.

El municipio de Valle de Chalco Solidaridad fue reconocido oficialmente el 9 de noviembre de 1994. Es uno de los ayuntamientos recientes del Estado de México, ya que configura al municipio número 122 de la entidad. Se ubica al Oriente del Estado y debe su nombre al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) creado por el ex presidente Carlos Salinas de Gortari en 1988.

Las principales colonias que fueron pobladas en ese lugar fueron la de San Juan Tlalpizáhuac y Alfredo del Mazo, donde el crecimiento demográfico de esta localidad fue avanzando rápidamente y para 1982, existían 20 colonias con alrededor de 20 mil habitantes en la zona. Para 1990, la población de este municipio ya ascendía a 854 mil habitantes, de los cuales el 52.7% eran menores de dieciocho años, que solicitaban “servicios en la educación y la salud y todos los servicios requeridos por familias con hijos jóvenes”,⁷⁰ del total de habitantes un “38.8% de esa población tenía su centro trabajo en el Distrito Federal, y 33.0% en otros municipios conurbados”,⁷¹ por lo tanto, destinaban gran parte de su ingreso en gastos para transportarse, así como su tiempo para trasladarse a su área de trabajo, es así como Valle de Chalco se fue convirtiendo en una ciudad dormitorio.

⁷⁰ Daniel Hiernaux Nicolas; Alicia Lindón Villoria; Jaime Noyola Rocha, *La construcción social de un territorio emergente: El Valle de Chalco*, México, El Colegio Mexiquense, 2000, p.176.

⁷¹ *Ibid.*, p. 177.

La calidad de vida de los habitantes no mejoraba, el incremento de la población produjo un aumento en las demandas sociales, por lo cual, la gente comenzó a buscar el apoyo del gobierno para que el municipio fuera reconocido y se constituyera como un territorio soberano, de esta manera, existiría la responsabilidad gubernamental por atender las necesidades de las personas, no obstante, el nuevo municipio no contaba con la capacidad económica y política para solventar su supervivencia, por lo tanto, dependía totalmente de “las decisiones y favores federales y estatales”⁷² lo cual favoreció se seguirán perpetuando los problemas en la localidad al no tener respuesta inmediata de las autoridades en la búsqueda de acciones en atención contra la crisis que había en la localidad.

La pobreza constituyó un factor relevante desde los inicios de la creación de este municipio, la falta de servicios, como luz, agua y drenaje eran algunas de las características de las viviendas en la entidad, las cuales estaban construidas de materiales, como madera, cartón o lámina, por este motivo, se iniciaron programas de desarrollo para contribuir a la mejora de los habitantes de esta localidad. Así fue como se llevó a cabo el proyecto llamado PRONASOL, cuya finalidad era contribuir al bienestar social de la población de escasos recursos del país mediante tres propósitos fundamentales: “solidaridad para el bienestar social, solidaridad para la producción y solidaridad para el desarrollo regional”.⁷³ El primer elemento se centró en optimizar las condiciones de las personas renovando los servicios básicos, el segundo factor tuvo relación con la creación de empleos, asimismo, se encargó de desarrollar las capacidades de las personas mediante “actividades agropecuarias, agroindustriales, microindustriales y piscícolas”,⁷⁴ mientras que el tercer punto buscó crear infraestructura en regiones específicas.

Desarrollar un análisis sobre el programa PRONASOL en el municipio ha resultado beneficioso para los diseñadores de políticas públicas que buscan atender la pobreza, dado que fue punto de partida en la implementación de un nuevo modelo de programa social, ya

⁷² Rosa María Guzmán, *El Pronasol: la refuncionalización del corporativismo social. Estudio de caso Xico y Jardín, Valle de Chalco Solidaridad, estado de México*, México, s/editor, 1997, p.191.

⁷³ Carlos Rojas, “El Programa Nacional de Solidaridad; hechos e ideas en torno a un esfuerzo”, *Comercio Exterior*, núm. 5, vol. 42, México, mayo, 1997, p. 441.

⁷⁴*Ibid.*

que buscaba la descentralización de los recursos y la participación del gobierno como de los beneficiarios en un intento por crear cohesión social.

El proyecto del programa PRONASOL fue ambicioso al tratar de reducir los índices de pobreza en el país, dado que en su esquema tenía diversos subprogramas para contribuir al beneficio social en la familia y la comunidad, asimismo, se establecieron programas especiales, productivos, de alcance territorial y de apoyo a las comunidades indígenas. Dentro de todo el universo de subprogramas por implementar de acuerdo con las características de la región se realizaba un diagnóstico para definir aquellos que podrían funcionar y dar resolución a las comunidades para mejorar su calidad de vida. En Valle de Chalco se pusieron en marcha los relacionados con el desarrollo de infraestructura denominados programas de beneficio social comunitario, que proporcionaba a las zonas de escasos recursos agua potable y alcantarillado, electrificación, vivienda, regulación de la tenencia del suelo, alimento y abasto, al mismo tiempo, se llevaban a cabo otros servicios para el beneficio familiar encargados de cuidar la salud mediante el programa de IMSS-Solidaridad y los relacionados con la infraestructura educativa, que buscaban crear escuelas dignas con los servicios y recursos básicos para que los niños pudieran aprender.

La participación de la comunidad era el factor principal para la realización de las tareas de infraestructura, el gobierno se encargaba de dar el material y las personas se organizaban para trabajar en conjunto, así se pavimentaron las calles, cada familia era responsable de “incrementar el tramo correspondiente al frente de su casa, hasta pagar a otro para llevar a cabo el trabajo”.⁷⁵ La forma en la que se organizaban las personas iniciaba desde el momento en que se reunían con otros más para solicitar ser beneficiarios del programa, además de reunirse para proponer proyectos que creían se debían mejorar en sus colonias, como la creación de banquetas, una vez que el proyecto era aprobado el grupo de pobladores se debían mantener unidos para la realización del mismo, no obstante, la capacidad de las autoridades para dar cabida a las demandas de la población no era eficaz, dado que el tiempo de espera

⁷⁵ Guillermo Ontiveros, *El Programa Nacional de Solidaridad: La Política Social en México 1988-1994*, México, s/editor, 2012, p.65.

para que salieran sorteadas las propuestas de mejoramiento de infraestructura en la localidad por parte de los habitantes a veces era largo.

El programa surgió como respuesta del gobierno ante a la crisis económica que existía en el país durante 1982, otras medidas que se realizaron fueron la reducción del gasto federal que incrementó el rezago social en México, es así como Solidaridad fue promovido por el presidente Carlos Salinas de Gortari “en momentos en los que la recuperación económica estaba lejos de ser un hecho consumado”.⁷⁶ En 1990, el programa representó el 12.7% del total del presupuesto para ese año, convirtiéndose en el principal programa que absorbió el mayor presupuesto.

No obstante, en Valle de Chalco durante 1989 y 1991 el gasto en inversión por el programa fue de \$232,000 millones de pesos y para 1992, el presupuesto autorizado fue de \$125,000 millones, como se observa la cantidad de dinero destinada a este programa en la localidad fue menor. La distribución de los recursos en Valle de Chalco se llevaron a cabo de la siguiente forma: se destinaron un 48.7% al programa de banquetas, seguido por el programa de balastre que buscaba la urbanización del municipio, asimismo, un 14.2% en el programa de fondos municipales y el 8.6% para el programa escuela digna.

Con PRONASOL en 1992, se abastecieron 46 mil tomas domiciliarias en el municipio con una red de distribución de 430 km de longitud y 4 pozos en operación. En relación al tema de electrificación, se instalaron 60 mil servicios domésticos y 5 mil 500 luminarias en alumbrado público, mientras que la regularización de la tenencia de la tierra se cumplió en un 85.0%, debido a que fueron entregados 46,389 títulos de propiedad. Los avances que hubo en torno al servicio de drenaje fueron mínimos dado que dichos trabajos se iniciaron en 1990 y en 1992, tan sólo se había registrado un progreso del 16.0% “con la construcción de ocho plantas de bombeo (cinco definitivas y tres provisionales), según el Plan Chalco Solidaridad de 1990”.⁷⁷

⁷⁶ Asa Cristina Laurell, “Pronasol o la pobreza de los programas contra la pobreza”, *Nueva Sociedad*, núm. 131, México, mayo-junio, 1994, p.3.

⁷⁷ Miguel Ángel Vite Pérez; Roberto Rico Martínez, *Qué solos están los pobres: neoliberalismo y urbanización popular en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México, Plaza y Valdés, 2001, p.155.

Las viviendas en Valle de Chalco Solidaridad habían sido construidas principalmente por los propios pobladores, de manera general dentro de las características de las casas en el municipio es que están hechas de ladrillo, el piso es de concreto y tierra, los techos se realizaron principalmente de materiales con cartón representando un 36.5% del total de viviendas seguido por losa con un 23.5% y en menor medida 21.8% con láminas y asbesto y un 2.1% de las casas los techos están contruidos con materiales, como plástico y palma con un promedio de 7.40 m² por habitante lo que representa altos niveles de hacinamiento en la localidad.

En 1991, la población de Valle de Chalco Solidaridad pensaba que se necesitaba invertir más recursos para los servicios de drenaje, “un 5.8% de las familias consideró que ésta era la principal carencia; un 23.0% destacó la falta de pavimento y un 1.3% se quejó por la falta de agua”.⁷⁸ La demanda respecto al agua potable se debió principalmente a que “la población no manifestó un ahorro considerable, a pesar de que anteriormente obtenían este servicio a través de pipas ya que el agua sólo estaba disponible unas horas al día, mientras que en algunas partes no era suficiente la cantidad de agua surtida”,⁷⁹ respecto a la falta de drenaje se presentaban deficiencias dado que tan sólo el 35.0% de la población contaba con este servicio.

La implementación del programa Solidaridad en el municipio trajo consigo beneficios para la población del municipio, centrando su actividad a la mejora de servicios, como agua y electricidad, se desarrollaron los subprogramas de bienestar social, educación, salud, desarrollo urbano, para la producción y desarrollo regional, no obstante, la capacidad por mejorar las fuentes de empleo y producción de la zona fueron escasas, ya que la dificultad para encontrar trabajo dentro del municipio era aún latente. Asimismo, PRONASOL tuvo un enfoque positivo en la percepción de los habitantes de Valle de Chalco Solidaridad, dado que a pesar de la calidad de los servicios se mostraron agradecidos por las acciones del gobierno por dar respuesta a sus demandas ayudando a la comunidad y mejorando la infraestructura, los pobladores “tenían claro que el programa estaba dirigido a la medida de las necesidades

⁷⁸ Daniel Hiernaux; Alicia Lindón Villoria, “Producción del espacio y regularización de la tendencia de la tierra en el Valle de Chalco” en: *El acceso de los pobres al suelo urbano*, México: Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 1996, p. 8.

⁷⁹ Arminda Rodríguez, *Incidencia económica y social del Programa nacional de solidaridad (PRONASOL) en el municipio de Chalco 1989-1994*, México, 2004, p. 69.

del municipio, es decir, no a mejorar su nivel de vida, sino a la solución de satisfactores de consumo colectivo”,⁸⁰ no obstante, existen diferencias de opiniones en cuanto al tema del avance que tuvo el programa en esta localidad y si en verdad cumplió de manera efectiva su objetivo principal que fue atender el problema de la pobreza.

Para reconocer la eficacia y eficiencia de PRONASOL en el municipio de Valle de Chalco se requiere conocer en cuánto se redujeron las cifras de pobreza en esa localidad, sin embargo, dicha información no se encuentra disponible, por lo tanto, la evaluación puede llevarse a cabo comparando la provisión de bienes y servicios en relación al gasto destinado al programa, asimismo, mediante el testimonio de los pobladores del municipio y revisando algunas de las críticas sobre la implementación de dicho proyecto en el país.

El programa PRONASOL tuvo dos elementos primordiales por cumplir y fueron: contribuir a reducir la marginación social y la pobreza. Este proyecto se convirtió en una de las estrategias más relevantes del gobierno para subsanar las diferencias sociales que se habían agudizado tras el periodo de desarrollo estabilizador cuya característica fue una política de austeridad, que al iniciar una nueva etapa económica en el país dejó en el abandono a personas que dependían de los programas sociales, como el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) y de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), por lo tanto, PRONASOL tomará como referente a dichos programas para así establecer los criterios por los que se guiará la implantación del proyecto Solidaridad.

Contrariamente a los logros obtenidos por PRONASOL en relación con el abastecimiento de infraestructura y apoyo a las familias, las críticas hacia el programa surgieron desde el primer día en que el presidente Carlos Salinas de Gortari anunció su proyecto innovador en la política social. Algunas de las críticas señalan que PRONASOL funcionó como “la mano solidaria del régimen que da consuelo a las víctimas de la mano neoliberal”,⁸¹ un proyecto paliativo contra la pobreza que también sirvió como un recurso político para legitimar al gobierno y al presidente en turno tras las elecciones de 1988, donde la posición decía se había

⁸⁰ *Ibid.*, p.93.

⁸¹ Juan Molinar; Jeffrey A. Weldon, “Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales”, *Estudios Sociológicos*, núm. 34, vol. XII, México, El Colegio de México, 1994, p.1.

llevado a cabo un fraude electoral. Sin embargo, para algunos de los habitantes del municipio Salinas fue el gran benefactor y su opinión respecto a él versa en agradecimientos, así lo demuestra Ernestina Escalante, habitante del municipio “Valle de Chalco es muy distinto gracias a Salinas... No me importa que digan que fue un ratero y el peor presidente. Con él se rompió la maldición del que nada tiene”.⁸² La opinión de los habitantes de Valle de Chalco Solidaridad respecto al programa fue positiva, debido a los cambios en infraestructura que se realizaron en la localidad.

El proyecto de Solidaridad que en un inicio se había gestado como una estrategia para promover la participación de las personas para mejorar las condiciones de vida de los grupos en situación de urgencia se convirtió en el eje principal del gobierno del ex presidente Salinas de Gortari en un intento por mantener una imagen de credibilidad, sin embargo, “esta situación llegó a su límite cuando se optó por basar la legitimidad y el apoyo estatal en un intercambio de lealtades y derecho sociales, por la realización de obra pública y la prestación de servicios sociales (alimentación, salud, educación, vivienda) financiados con recursos del erario público”,⁸³ lo cual ocasionó el descontento de grupos de personas que observaban como Solidaridad funcionó como una estrategia más del régimen priista para conservar su mandato “con ideología, organización, recursos, militantes y objetivos que van a extenderse mucho más allá del alivio a la pobreza”.⁸⁴

El proyecto por crear un programa social que fuera capaz de integrar las acciones del gobierno junto con la participación de las personas para su beneficio fue ideado por el presidente Carlos Salinas tiempo antes de ser presidente del país, entre sus teorías se encontraba la búsqueda por reunir esfuerzos con los beneficiarios, asimismo, identificar y organizar las demandas de la población para reconocer aquellos grupos que requerían el apoyo del gobierno. El PRONASOL actuó bajo el esquema de focalización atendiendo a los más

⁸² Wilbert Torre, “Los hijos de Solidaridad”, [en línea], periódico *Excelsior*, año 14, sección “Nacional”, México, domingo 8 de junio de 2014, Dirección URL: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/06/08/963943>, [consulta: 13 de mayo de 2018].

⁸³ Enrique González, “Seis tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad”, *El Cotidiano*, núm. 49, México, Universidad Autónoma Metropolitana, julio-agosto, 1922, pp.7-8.

⁸⁴ Denise Dreseer, “Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad”, *El Cotidiano*, núm. 49, México, Universidad Autónoma Metropolitana, julio-agosto, 1922, p.55.

necesitados a partir de tres vertientes: el bienestar social, que tenía como función abastecer de alimentos a las comunidades y desarrollar la infraestructura para mejorar la condición de vida de las personas, además de atender el problema de la educación mediante subprogramas como Escuela digna y Niños con Solidaridad, asimismo, mejorar los servicios de salud con la Dignificación de Hospitales; el segundo componente de Solidaridad fue brindar un Apoyo Productivo por medio de fondos para incentivar el sector pesquero y minero, por último; con el Desarrollo Regional se mejoraba la infraestructura en la región.

A diferencia de otros programas de desarrollo social, el PRONASOL tuvo mejor amplitud al incluir diversos subprogramas que integran un solo proyecto, se daba asistencia a la gente sin dejar a un lado el desarrollo de las comunidades, no obstante, no se dio capacitación a los beneficiarios para mejorar su situación por lo que no existía un compromiso para garantizar el bienestar de los individuos. El beneficio que trajo a la población la implementación de este programa fue inmediato, se basó en la creación de infraestructura y así mejorar el entorno en el cual vivían las personas, así lo demuestra un testimonio al señalar que “PRONASOL fue maratónico, enorme, grandioso. En menos de un año ya teníamos luz, agua, comenzaron a construir banquetas y avenidas principales”,⁸⁵ aún en municipios como Valle de Chalco Solidaridad los pobladores continúa haciendo uso de los beneficios que produjo Solidaridad, como el servicio de electricidad y alcantarillado, sin embargo, no existen datos concretos para evaluar los resultados de este programa.

Entre los problemas para identificar el progreso que hubo para el logro del objetivo principal del programa el cual era la atención de la población en condición de pobreza y así reducir el índice de este fenómeno, fue que no se contaba con una definición sobre la pobreza, sin embargo, los criterios de su medición estaban asociados al ingreso, dejando a un lado el carácter multicausal de la misma. Asimismo, otras de las dificultades que existieron en la implementación del programa se debieron a la asignación de los recursos dado que no existía un mapa de información sobre la pobreza.

En Valle de Chalco Solidaridad el programa de PRONASOL trajo consigo beneficios para sus habitantes y así lo demuestran testimonios que recuerdan aquel día en que el presidente

⁸⁵ Wilbert Torre, *op cit.*

Carlos Salinas entró por primera vez en su municipio anunciando lo que sería el gran proyecto de desarrollo para los más necesitados, así lo recuerda Jaime Noyola habitante del municipio, “era una época tan precaria que ver que venían personalidades como Salinas a quedarse a dormir o el Papa a oficiar una misa, era lo máximo. Todavía recuerdo la mano del Presidente el día que me saludó, me dejaron acercarme a él, porque era un niño y a todos los niños nos permitían pasar”.⁸⁶ El hecho de que llegara el presidente a visitar aquel municipio tuvo un impacto significativo en los pobladores, a pesar de que no existen cifras sobre cómo se modificaron los índices de pobreza una vez implementado el programa en la localidad se puede evaluar su desarrollo mediante los testimonios y acciones emprendidas por el gobierno.

Los habitantes que participaron en el desarrollo de su municipio en Valle de Chalco Solidaridad con el programa PRONASOL recuerdan con aprecio la llegada del presidente Salinas y mantienen una imagen positiva del mismo, dado que anteriormente nadie había puesto atención a la problemática y demandas de los habitantes de Valle de Chalco. Algunos de sus pobladores se acuerdan de cómo se fue configurando su municipio, en un inicio no contaban con servicios, como los de electricidad, drenaje y salud y al implementarse PRONASOL la infraestructura fue mejorando, a pesar de que la pobreza prevalece en esa localidad los pobladores reconocen que el apoyo que se les brindó fue significativo, ya que sin el programa, la situación en la que vivían al asentarse en Valle de Chalco Solidaridad difícilmente habría cambiado sin el apoyo del Presidente Salinas y así lo manifiesta Ernestina Escalante habitante del municipio “ahora tenemos hospitales, universidades y hasta tiendas como Elektra, ¡Una de mis nietas trabaja ahí! Varios de mis nietos son universitarios. ¿Cómo no sentirme orgullosa? Algunos dirán que me conformo con poco y que aún somos pobres. Pero ¿qué tiene el rico? También es pobre. Y nosotros los pobres somos ricos, porque nos comemos un plato de frijol y somos felices y a nadie le quitamos”.⁸⁷

Lo cierto es que PRONASOL no logró crear un desarrollo social en la comunidad que fuera continuo y aquellas redes de solidaridad entre los pobladores donde se contaba con el apoyo de los vecinos para crear proyectos en beneficio de ellos mismos una vez que terminó el programa desaparecieron; cada uno tuvo que buscar por sus propios medios los recursos para

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Idem*

mejorar su condición. Lo que pudo haberse consolidado como la gran estrategia para contribuir a la disminución de los índices de pobreza en el país donde los beneficiarios fueran partícipes del cambio quedó en el olvido e incluso los niveles de miseria fueron en aumento. El PRONASOL fue un proyecto ambicioso al tratar de dar respuesta a las demandas sociales de los más necesitados logrando que los apoyos llegaran a sectores lejanos, como en las comunidades indígenas, asimismo, desarrollar no sólo a los sectores de salud y educación, sino incluso al minero y pesquero con la finalidad de integrarlos.

La implementación del PRONASOL en el municipio de Valle de Chalco Solidaridad provocó grandes cambios en cuanto a la modificación de los servicios básicos e infraestructura, con Salinas como presidente se cumplió la promesa de cambiar las condiciones de vida de las personas que habitaban Valle de Chalco, se crearon redes de transporte, se pavimentaron las calles, se construyeron escuelas, mercados y vialidades, no obstante, no se efectuó el objetivo de generar fuentes de empleo por lo que los habitantes tuvieron que seguir trasladándose a otros sitios en búsqueda de oportunidades laborales, al destinar parte de su salario para realizar sus actividades a la Ciudad de México se quedan sin recursos para solventar los demás gastos.

Valle de Chalco Solidaridad es un municipio dormitorio, la falta de empleo y de oferta educativa han propiciado que se perpetúe el ciclo de pobreza en la localidad, en la actualidad, no ha cambiado de manera significativa la conformación de la población dado que son personas con bajos recursos, asimismo, ha incrementado el problema de la inseguridad e insuficiencia de los servicios públicos generados por el crecimiento de la población a causa del nuevo desplazamiento de habitantes de la Ciudad a esta localidad.

PRONASOL ha sido el gran proyecto de la política social para erradicar la pobreza en el país, sin embargo, su duración abarcó tan sólo un sexenio de 1989 a 1994, sus principales objetivos fueron mejorar los servicios públicos, fomentar la participación de los ciudadanos para que trabajaran en conjunto en la búsqueda por mejora su condición de vida, no obstante, las críticas a este proyecto aseveran que sus objetivos también fueron políticos al tratar de legitimar al PRI mediante un programa de carácter asistencialista, asimismo, fue el primer

programa de índole neoliberal en el cual el gobierno deja de ser proteccionista y sólo centrará su apoyo a los pobres extremos.

4.2. Transición al Programa OPORTUNIDADES, ¿cuáles fueron los avances?

Después de terminar el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, el programa Solidaridad fue sustituido por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) en 1997, implementado por el presidente Ernesto Zedillo. El nuevo proyecto social eliminó los subsidios y la focalización de la población, ahora centraba los objetivos a un padrón de familias que se encontrarán por debajo de la línea de pobreza, se elimina el componente productivo y se cambia a uno compensatorio de carácter nutricional.

Con estas nuevas medidas se inicia a un nuevo modelo de desarrollo económico y político de carácter neoliberal, que se diferencia del PRONASOL mediante cuatro elementos y son: el programa se centra ahora en las familias, y no en la comunidad como lo hacía Solidaridad; el gobierno ofrece su apoyo mediante “un paquete cerrado de servicios de salud y de nutrición”,⁸⁸ a diferencia del PRONASOL que buscaba atender las demandas de los beneficiarios; el componente productivo que incentivaba el desarrollo de las comunidades se elimina y se sustituye por el nutricional.

El nuevo proyecto de política social con la que se creó el PROGRESA pertenece a una política de carácter neoliberal cuyas características son que el gobierno deja de buscar el bienestar de las clases populares y ahora velará por los pobres extremos, el desempeño de su actuación se evalúa mediante el principio de eficiencia dado que de ella depende la credibilidad y legitimidad de los gobernantes, se pretende utilizar de manera oportuna y eficiente los escasos recursos públicos, ahora ya no se busca “combatir la pobreza, sino igualar las oportunidades de los más pobres”.⁸⁹ Por medio de transferencias monetarias condicionadas se transfieren ingresos a las familias más pobres con la condición de que los niños acudan a la escuela, a las clínicas de salud para llevar un control respecto a cada integrante de la familia, asimismo, asistir a los talleres.

⁸⁸ Gabriela Barajas, “Las políticas de administración de la pobreza en México: ayer y hoy”, *Foro Internacional*, núm. 1, vol. 42, México, El Colegio de México, enero-marzo, 2002, p.32.

⁸⁹ *Ibid.*

De acuerdo con Santiago Levy subsecretario de Hacienda durante el gobierno del presidente Zedillo, PRONASOL debía ser sustituido, ya que no cumplió con el objetivo de apoyar a los más pobres que para él se encontraban habitando las zonas rurales, asimismo, el gobierno debía actuar bajo el principio de eficiencia en cuanto a costos, para que el programa cumpliera su objetivo tenían que saber distinguir entre la pobreza moderada y pobreza extrema, la población que se pertenecía a esta última categoría tenía como característica el destinar todo su ingreso a la alimentación y tienen escasas oportunidades de conseguir trabajo o recibir los servicios de educación y salud a diferencia de los que sufren pobreza moderada en eso radica la importancia de que exista una clasificación de los pobres. Para ayudar a los pobres extremos se requieren tres elementos que se deben incluir en el diseño del nuevo proyecto de política social PROGRESA los cuales son: el componente de nutrición, salud y educación. Debido a que PRONASOL no atacó el problema de los pobres rurales y a que no existieron herramientas que permitieran volver transparente el proceso de asignación de recursos, además de la crisis económica que había en el país PRONASOL tuvo que ser sustituido por el PROGRESA.

La forma en la que se identifica a las familias más pobres era mediante la valoración de sus ingresos, pertenencias y el número de integrantes de cada familia. Una vez que se seleccionaban las familias beneficiadas se organizaban reuniones donde se elegía una promotora y una vocal que se encargaban de organizar a los beneficiarios y a difundir la información respecto al programa y las actividades como los talleres que se realizaban, ellas fungían como un vínculo entre las familias y el gobierno.

Para el cumplimiento del componente de educación del programa se otorgaron en un inicio útiles escolares a las familias, pero después se dieron becas a los niños de tercer año de primaria en adelante estos recursos iban aumentando conforme los niños fueran avanzando en el nivel de estudios, además, a las niñas se les otorgaba un monto de recursos mayor que a los niños, justificando que debían ayudarles, debido a su condición para terminar con la discriminación de género, asimismo, las familias recibían un apoyo económico cada dos meses para comprar comida, y se daban suplementos alimenticios para los niños y mujeres embarazadas. A cambio de los apoyos otorgados por el programa las familias debían acudir a revisiones en la clínica de salud, y a los talleres donde se les enseñaban métodos de higiene y

prácticas para mejorar sus hábitos de salud, sino cumplían con esos requisitos se descontaba el dinero que se les proporcionaba e incluso eran dados de baja en el programa.

No obstante, a pesar de que PROGRESA marcó el inicio de una nueva forma de crear un proyecto social cuya característica principal fue ser un proyecto neoliberal donde “predomina el criterio de la eficiencia técnica, y cuyo objetivo es no alterar el hipotético libre juego de las fuerzas de mercado”,⁹⁰ PROGRESA logró establecer una estrategia que uniera al sector educativo, el de salud y alimentación para ayudar a las personas que se encontraban en el índice de marginación y pobreza del país. El avance que tuvo el programa fue notable, ya que en sus inicios el programa se implementó en diez estados, los cuales fueron: Campeche; Guanajuato; Coahuila; Hidalgo; Chihuahua; Puebla; Oaxaca; San Luis Potosí; Querétaro y Veracruz. En 1997, 456 municipios fueron beneficiados por PROGRESA y para 1999, la cifra total de municipios beneficiados fue de 2002, lo cual significa que en dos años el programa aumentó la cobertura a nivel municipal a 1546 ayuntamientos y para el año 2000, ya tenía cobertura en 31 estados del país.

En lo que respecta al Estado de México, en 1998, de acuerdo con datos de SEDESOL el programa PROGRESA había llegado a 64 de los 125 municipios del estado, con una cobertura en 1,931 localidades, beneficiando a 142,640 familias, la cobertura del programa para 1999 alcanzó a dos municipios más del estado, mismos que se vieron favorecidos por PROGRESA, de este modo, existía un total de 66 municipios que contaban con los beneficios del programa abarcando 2,254 localidades y favoreciendo a 155, 224 familias. El desarrollo que hubo en el país sobre los niveles de pobreza para el año 2000 fue significativa, ya que en 1997 el porcentaje de pobreza alimentaria que había en el país fue de 37.4% que se redujo a un 24.1% en el 2000.

Sin embargo, a pesar de contar con suficiente información correspondiente a nivel federal, los datos sobre el avance del programa PROGRESA en el municipio de Valle de Chalco Solidaridad fueron escasos, ya que a que al requerir información a diferentes instituciones, como SEDESOL, al municipio de Valle de Chalco Solidaridad, al CONEVAL, al INFOEM y al Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social respecto a los cambios que se

⁹⁰ *Idem.*, p.64.

efectuaron en el municipio gracias a la implementación del programa no pudieron ofrecerme información sobre el avance del programa en la localidad argumentando que no estaba dentro de sus atribuciones contar con alguna base de datos e información relacionada con el índice de pobreza en el Estado de México durante el período que abarca desde 1994 hasta el 2000, asimismo, sobre el progreso que tuvo en la entidad el programa PROGRESA Al respecto el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social mencionó que después de haber realizado una revisión exhaustiva y razonable en sus archivos no localizó referente alguno sobre el avance de los programas sociales, como Prospera, PROGRESA y OPORTUNIDADES en el municipio de Valle de Chalco Solidaridad, asimismo, me invitaban a dirigir mi solicitud de información a SEDESOL y a CONEVAL, sin embargo, en CONEVAL no recibí respuesta alguna mientras que en SEDESOL dijeron que en la Dirección General de Programas Sociales no tienen a su cargo la operación de los programas de desarrollo social, además, me sugirieron que enviara mi solicitud de información al Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social.

Al no obtener información para la elaboración de este apartado decidí indagar en otras fuentes de información que pudieran darme elementos para describir cómo fue la implementación del programa PROGRESA en el municipio y la transición de lo que fue PROSPERA a PROGRESA con el ex presidente Ernesto Zedillo encontré uno de sus discursos que dio cuando visitó a Valle de Chalco Solidaridad el 22 de abril de 1999, con la finalidad de inaugurar el Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de México, en aquel discurso señaló a Valle de Chalco Solidaridad como un ejemplo para todo el país, una muestra de progreso en donde si bien aún persistían carencias y necesidades sociales se podía establecer una diferenciación entre lo que fue ese municipio cuando comenzó a consolidarse como tal, en 1999 los habitantes de esa localidad ya contaban con servicios básicos a diferencia de sus antecesores que tuvieron que lidiar con problemas graves, como la falta de agua y luz o calles sin pavimentar.

Para el ex presidente Ernesto Zedillo el municipio de Valle de Chalco Solidaridad había progresado gracias al esfuerzo de sus habitantes al mantenerse unidos trabajando por mejorar su condición de vida, de esta forma el presidente Ernesto Zedillo pronosticaba buenos tiempos para dicho municipio y para el país, consideraba que la gente de México se caracteriza por ser

trabajadora, señalaba que en Valle de Chalco Solidaridad contaba con grandes mexicanos y por eso se había logrado un progreso en el municipio, no obstante, el proyecto social que implementó en el país permitió terminar algunas de las acciones ya iniciadas por el programa PRONASOL en Valle de Chalco Solidaridad. El PROGRESA fue un proyecto que continuó con el objetivo de PRONASOL en cuanto a reducir los índices de pobreza en el país con la diferencia de que PROGRESA proponía atender de manera integral aquellos factores que propiciarán la generación de pobreza “para romper el círculo vicioso de ignorancia, de enfermedad, de insalubridad y de desnutrición.”⁹¹

PROGRESA cambió el modo en que se había efectuado anteriormente la política social en el país y en específico sobre los proyectos dirigidos a reducir el índice de pobreza en algunas regiones de México al transferir dinero de forma directa a las familias más pobres, esto se diferenciaba de otros programas anteriores, como lo fue PRONASOL dado que este otorgaba subsidios mediante otros medios. La finalidad de brindar apoyos que llegarán de forma directa a los beneficiarios consistía en eliminar aquellos actos de corrupción que pudieran darse, como el acto de desviar recursos o manipularlos y como consecuencia que los apoyos del programa no llegarán a la población objetivo, por ello se comienzan a focalizar los recursos para identificar a la población con mayores necesidades.

Al focalizar los recursos de PROGRESA a las diferentes localidades del país se creyó que el problema de la pobreza reduciría, sin embargo, se cometió un error al ofrecer la misma solución a todos los sectores desfavorecidos, ya que las condiciones de pobreza en las que vivían no podían ser comparables a las de otras regiones, puesto que el proceso de empobrecimiento y la manera en cómo vivían las personas en cada región de México no era la misma. La falta de estrategias que promovieran un plan de acción para reducir los índices de pobreza de acuerdo a la necesidad de cada sector propició que no se atendieran problemas fundamentales que integran al fenómeno de la pobreza.

⁹¹ s/a, “Versión estenográfica de las palabras del presidente Ernesto Zedillo”, [en línea], discurso presentado en la presentación del programa Progres, México, 6 de agosto de 1997, Dirección URL: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/ago97/06ago97-1.html>, [consulta: 7 de julio de 2018].

Otro de los factores que propició que PROGRESA no logrará cumplir con su objetivo principal que era “contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación de las familias beneficiarias del programa” fue que los beneficiarios debían demostrar que eran pobres extremos y aquellos que no pudieran hacerlo quedaban excluidos de poder ser parte del programa, asimismo, la permanencia dentro del mismo consistía en cumplir con determinadas actividades, como la asistencia obligatoria a los centros de salud, ya que de no hacerlo quedaban excluidos del programa.

Con la implementación del programa PRONASOL en 1994, los esfuerzos por parte del gobierno para crear instrumentos que permitieran establecer criterios para resolver el fenómeno de la pobreza en México no pararon, las críticas que hubo en relación con el PRONASOL no se hicieron esperar, académicos, periodistas y la población emitieron juicios sobre el programa, así como pronósticos sobre el destino del mismo. A pesar de que en su inicio PRONASOL demostró ser una estrategia idónea en atención a la pobreza, ya que fomentaba la participación de las comunidades y creaba lazos de solidaridad y comunicación entre las mismas, el proyecto no pudo sobrevivir al nuevo sexenio de Ernesto Zedillo, esto se debió principalmente al declive económico que hubo en 1994 en el país, por lo que se debían replantear cuáles serían las estrategias para hacer frente a un 52.5% de la población mexicana que para 1996 vivía en condición de pobreza.

En 1997 se crea PROGRESA proyecto que marcará al sexenio del presidente Ernesto Zedillo, como lo hizo en su momento PRONASOL con Carlos Salinas de Gortari, lo novedoso del PROGRESA fue que se contaba con una evaluación territorial de las zonas dónde se centraba el mayor número de pobres y el apoyo monetario se entregaba de manera directa a cada familia, se rompe el esquema propuesto por el PRONASOL donde se actuaba en comunidad y se inicia un modelo en el que cada familia debía hacerse responsable del programa, cumplir con una serie de requisitos que se establecían, como acudir a un chequeo médico familiar, tener inscritos en la escuela a los niños y acudir a talleres que se organizaban sobre el funcionamiento del programa.

Mediante tres componentes el proyecto de PROGRESA buscó terminar con el ciclo intergeneracional de pobreza en el que se encontraban algunos sectores del país; la educación,

salud y alimentación resultaron elementos clave para potenciar el desarrollo de los individuos. No obstante, PROGRESA sufrirá modificaciones en su diseño con la llegada de un nuevo gobierno y es que en el país la política social ha sido vista, como símbolo del legado del gobierno en turno, ya que proponen modificaciones a la política social o inician otro proyecto de acuerdo a su criterio, incluso, ha sido utilizada con fines político-electorales con la finalidad de ganar votos y generando especie de red de asistencialismo y clientelismo político.

Para el año 2000, en México se vivieron grandes cambios políticos y sociales, tal es el caso del triunfo del entonces candidato por el Partido Acción Nacional, Vicente Fox Quesada quien ganaría el cargo de presidente a su contendiente Francisco Labastida candidato del Partido Institucional Revolucionario. Tras más de setenta años en el poder, el PRI había perdido credibilidad ante la población mexicana, las crisis económicas y políticas que se efectuaron años anteriores propiciaron que terminara de quebrarse el entramado institucional que había forjado el PRI.

Las crisis económicas de 1976 y 1982 que se vivieron en el país representaron el declive del PRI, ya que se comenzaron a llevar a cabo medidas para ajustar la economía del país, sin embargo, lejos de beneficiar a las personas volvían aún más difícil la situación en que vivían. El Estado no pudo garantizar la seguridad social y se agudizaron problemas entre la población, como el desempleo, el alza de precios en los alimentos, la migración y la disminución del salario que propiciaron el descontento de la sociedad mexicana quienes manifestaron su descontento en las elecciones del 2000 favoreciendo al candidato Vicente Fox Quesada.

Para ese mismo año, en México los índices de pobreza alimentaria y de patrimonio habían logrado disminuir en comparación con lo registrado durante 1992 y 1994, ya que en 1992 de acuerdo a datos del CONEVAL había un porcentaje del 21.4% en el indicador de pobreza alimentaria y un 53.1% en el de patrimonio, lo cual representaba a 18.6 millones de personas padeciendo pobreza alimentaria y 46.1 millones de personas en condición de pobreza de patrimonio, no obstante, estas cifras de estos indicadores tendrán un incremento para 1994, dado que en el indicador de pobreza alimentaria se registró un 21.2% y un 52.4%, mientras que para el 2000 el índice de pobreza alimentaria aumenta a un 24.3% lo cual equivale a 23.7 millones de personas que se encontraban en esta condición y en cuanto a pobreza de

patrimonio los resultados fueron de 53.6% equivalente a 52.7 millones de personas sin la oportunidad de costear la canasta básica ni de cubrir los servicios de salud, educación, vivienda y transporte que llegarán a necesitar aun si destinarán todo su ingreso para cubrir estas actividades.⁹²

El CONEVAL sólo registró como referentes a los indicadores de pobreza de patrimonio y pobreza alimentaria para el periodo 1992-2000, ya que hasta esa fecha, “el análisis de la pobreza estaba basado en una perspectiva unidimensional”⁹³ donde el ingreso funcionaba como eje rector para evaluar el bienestar de las personas. Es por ello que no se pudieron evaluar diferentes componentes que integran la medición de la pobreza durante el periodo de 1994 hasta el 2000, no obstante, al ser la pobreza alimentaria y de patrimonio los únicos referentes para la comprensión del problema sólo existieron medidas para contrarrestar que la población vulnerable se viera afectada en estos dos aspectos. En consecuencia, programas como PROGRESA y PRONASOL centraron sus líneas de acción para apoyar a los beneficiarios en cuanto a brindar servicios básicos, como alimentación y patrimonio.

El PROGRESA desarrolló acciones para terminar con el fenómeno de la pobreza de manera integral, poniendo atención a los temas de salud, vivienda y educación para incentivar las capacidades de las personas. Con la implementación del programa se comienzan a considerar a esos tres derechos como necesidades dado a su importancia para el logro de las habilidades de los beneficiarios.

Cuando Vicente Fox Quesada tomó el cargo de Presidente del país en el año 2000, aún persistían elevados índices de pobreza en México, aunque ya se había logrado una disminución de la misma en comparación con años previos, asimismo, el programa PROGRESA continuó activo hasta el 2002, esto, debido a que nuevamente se modificó el rumbo de la política social en el país. PROGRESA se transformó en un proyecto llamado Programa de Desarrollo Humano (PDHO) conocido como OPORTUNIDADES. El objetivo

⁹² Cifras recuperadas de acuerdo a datos del CONEVAL. Cfr. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2014”, [en línea], México, CONEVAL. Dirección URL: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/EDP/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2014-.aspx>, [consulta: 19 de enero de 2019].

⁹³ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Medición multidimensional de la pobreza en México”, *El trimestre*, núm. 321, vol. 81, México, 2014, p.8.

principal de OPORTUNIDADES fue terminar con la pobreza extrema en México, centrando su apoyo en aquellas familias que vivían en esa condición, asimismo, se buscaba potenciar las capacidades de los beneficiarios mediante los componentes de salud, educación y alimentación, sumando a esto un plan de acción en el que se vinculen servicios y así se logre mejorar la calidad de vida de las personas.

OPORTUNIDADES mantuvo dentro de su diseño componentes que habían integrado el proyecto de PROGRESA, es por ello que el programa PDHO fue considerado como una continuación de su antecesor, sin embargo, no sólo se cambió el nombre del proyecto, sino que hubo características particulares que lograron diferenciar a ambos, por ejemplo: se creó un programa de becas para estudiantes que cursaban el nivel medio superior, se buscó el desarrollo humano de las personas, asimismo, introdujeron programas de empleo, ingreso y ahorro y se logró tener una cobertura en las 32 entidades federativas.

De acuerdo con la “Evolución de la pobreza” que emite el CONEVAL, el Estado de México se ha encontrado en un nivel medio bajo a diferencia de otros estados que presentan extrema pobreza, como es el caso de Oaxaca, Chiapas y Guerrero, sin embargo, a pesar de que no se haya considerado al Estado de México como un sitio donde la pobreza predomina de forma tan severa es preciso conocer y entender el porcentaje que se obtuvo por cada indicador. La importancia de realizar determinada acción radica en que si se analizan los indicadores y resultados que usa el CONEVAL para la elaboración de su línea de “Evolución de la pobreza” es posible conocer cuáles son las amenazas, debilidades y oportunidades de la entidad para salvaguardar el derecho de sus habitantes y su condición de vida, evitando que se incrementen los niveles de pobreza en el estado para crear estrategias que puedan revertir las consecuencias de ese fenómeno.

Durante el periodo de 1999 al 2000, el Estado de México presentó como resultado de sus indicadores un porcentaje alto en el componente de patrimonio, siendo 1999 el año en el que registró los porcentajes más elevados el indicador de patrimonio, con un 48.7%, mientras que en el indicador de capacidades obtuvo un 25.2% y en alimentación presentó un 17.8%. Asimismo, el municipio de Valle de Chalco Solidaridad fue considerado como uno de los

municipios con un grado de pobreza media a diferencia de otras localidades, como San José del Rincón, San Felipe del Progreso y Sultepec.⁹⁴

En Valle de Chalco Solidaridad, el indicador de patrimonio obtuvo el porcentaje más elevado para el año 2000, con un 64.5% en comparación con 1999, en el cual registró un 63.8%, asimismo, en el componente de capacidades la cifra más elevada fue en 1999, con un 35.0%, y en materia de alimentación se registró un 24.3% durante el mismo año. Al analizar dichos indicadores podemos observar que durante el 2000 se pudo reducir la pobreza en capacidades y alimentación en el municipio, no obstante, no sucedió lo mismo en cuanto a la pobreza patrimonial que aumentó su porcentaje durante ese año.

Para el 2000, el tipo de vivienda que predominaba en Valle de Chalco Solidaridad era la vivienda particular y vivienda en vecindad, donde el promedio de habitantes por casa es de 4 personas, y el material con el cual estaba construido el techo de las viviendas era principalmente de losa de concreto, tabique o ladrillo, asimismo, el otro material que se usaba para el techo de las viviendas en el municipio era lámina de cartón seguido por lámina de asbesto y lámina metálica. Mientras que el piso de las viviendas de los habitantes del municipio estaba hecho de cemento, otros con tierra y las paredes fueron construidas con láminas de cartón y otras con madera.

En cuanto a los servicios básicos como viviendas con agua entubada, existía un total de 56,935 viviendas en el municipio que contaban con dicho servicio, con drenaje la cifra era de 63,575 y con energía eléctrica el 66,359 viviendas. En comparación con el año de 1995, estos servicios aumentaron en dicha localidad, sin embargo, el hecho de contar con ellos no significa que la calidad de los mismos fuera óptima, asimismo, la cobertura de agua para toda la población, así como la de electricidad y drenaje no fue proporcional al equivalente de la población, por lo cual, aún existían personas que no contaban con estos servicios.

Entre los bienes a los que tenían acceso las familias de Valle de Chalco Solidaridad en sus viviendas se encontraban: la televisión (61,998 personas), radio (60,033 personas) y licuadora (60,823 personas). Mientras que los bienes de los cuales carecía la población de dicha

⁹⁴ Cfr. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, "Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2014", *op. cit.*

localidad eran computadoras (64,854 personas), calentadores de agua (49,017 personas) y lavadoras (34,060 personas).

Desde la implementación de los programas como PRONASOL, seguido por el PROGRESA y OPORTUNIDADES, el municipio de Valle de Chalco Solidaridad pudo tener mejoras en cuanto a la infraestructura, bienes y servicios. Las calles fueron pavimentadas, llegó la electricidad a esa localidad y el abastecimiento de drenaje y agua en las colonias, por lo cual, sí hubo un desarrollo en el ayuntamiento del que sus habitantes pudieron favorecerse, sobre todo los grandes cambios en infraestructura se dieron con la ejecución de PRONASOL, ya que éste programa constituyó el inicio de la política social en México, asimismo, con el proyecto que emprendió el presidente Carlos Salinas de Gortari, Valle de Chalco Solidaridad obtuvo reconocimiento para consolidarse como un nuevo municipio en el Estado de México.

Hasta ahora se ha podido hacer un recuento de los bienes materiales a los que pudieron tener acceso los pobladores de Valle de Chalco Solidaridad, asimismo, se puede observar cómo se enmarcan cambios en cuanto a la forma de vida en la que se encontraban los habitantes de este municipio, cuando comenzaron a poblarlo hasta la ejecución del programa OPORTUNIDADES. Sin embargo, establecer una medición sobre los bienes a los que tuvieron acceso las familias de Chalco Solidaridad permite conocer tan sólo una parte que conlleva el fenómeno de la pobreza que corresponde a la parte material y, debido a que el problema de la pobreza es multicausal, si se requiere realizar un análisis para identificar los avances en relación con la atención al problema se necesitan revisar otros de sus componentes que la integran.

La evaluación de la política social promueve que exista información que pueda ser usada para mejorar el diseño de los nuevos programas que están por crearse y así identificar las fallas que existieron durante años anteriores, no obstante, en el país aún queda mucho por hacer respecto al análisis de la política social, a pesar de que se crearon instituciones como SEDESOL durante el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari y el CONEVAL con el presidente Vicente Fox Quesada, cuyo objetivo era tener un seguimiento y control respecto al desempeño de la política social prevalece la falta de información sobre los resultados y logros que se dieron con programas como PRONASOL, PROGRESA y OPORTUNIDADES. Esto en ocasiones imposibilita tener una visión holística del fenómeno a estudiar, en este caso

el problema de la pobreza y cómo se efectuaron medidas para abatir el impacto de dicho fenómeno en la sociedad.

Para describir cómo ha sido el avance de cada programa en el municipio de Valle de Chalco Solidaridad se requiere hacer una comparación de los logros y dificultades que se presentaron durante el ejercicio de cada una de las gestiones, no obstante, al igual que con PRONASOL, la información que existe sobre indicadores y datos que me permitan evaluar la cobertura de cada proyecto como su función para lograr su objetivo principal en el municipio fue escasa, pedí información a los entes encargados de llevar a cabo un registro de los programas, pero en relación con Valle de Chalco de Solidaridad y recibí respuesta justificaciones por cada institución, como SEDESOL del Estado de México, del municipio de Valle de Chalco Solidaridad, del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social y de CONEVAL que quedó en buscar información y sin embargo no envió la información solicitada.

La escasa información de datos dificulta la comparación de los efectos que prevalecieron al implementar los programas de PRONASOL, PROGRESA y OPORTUNIDADES en la entidad para dar un seguimiento de los mismos. No obstante, existe información general de todas las entidades federativas, así como de algunos municipios, pero de Valle de Chalco Solidaridad no logré recabar datos que me sirvieran para establecer claramente cómo se manifestó su implementación para diferenciar cuál fue el desarrollo que lograron alcanzar las personas con el apoyo de los programas sociales en cuanto a salud, educación, vivienda e infraestructura, componentes clave para abatir el fenómeno de la pobreza y que funcionan como eje rector de la política social en el país.

A pesar de la carencia de indicadores que permitieran observar los resultados en cuanto a la eficacia y eficiencia del programa OPORTUNIDADES en el municipio, es posible analizar el funcionamiento del mismo tomando como fuente de análisis el testimonio de los beneficiarios. Conocer la experiencia de los beneficiarios proporciona una visión más amplia sobre la implementación y funcionamiento de los programas sociales, retomar sus testimonios permite identificar aquellos elementos cualitativos que en ocasiones no son considerados en las evaluaciones de los informes oficiales lo cual inhibe que se elaboren programas acordes a las necesidades de quienes viven en pobreza.

Debido a la escasa información que se obtuvo sobre el desarrollo de los programas sociales, como OPORTUNIDADES y a la importancia de elaborar evaluaciones sobre la política social que involucren a los beneficiarios, se da inicio a la descripción de los principales elementos que fueron considerados por las personas sobre lo que representó la implementación del programa para ellas con la finalidad de identificar los logros que se obtuvieron en beneficio de las mismas.

Dentro de las reglas que se establecieron en el programa de OPORTUNIDADES los beneficiarios debían cumplir con ciertas actividades para seguir recibiendo el apoyo que se les otorgaba, por ejemplo, tenían que acudir a talleres que se organizaban para tratar temas referentes al cuidado personal para prevenir enfermedades, asimismo, debían acudir a las consultas que se realizaban en el centro de salud, además, las familias beneficiarias debían tener inscritos a sus hijos en la escuela y en dado caso de que no asistieran al centro de salud, a los talleres y no enviaban a sus hijos niños a la escuela serían dados de baja temporalmente o parcialmente. Otra característica que se debía tener para tener acceso al programa OPORTUNIDADES era que el lugar en que se habitara predominara la pobreza y la miseria, pero también que “tuviera cercanía a escuelas primaria y secundaria, así como una clínica de salud”,⁹⁵ éste último punto es relevante para entender que el programa no llegó a tener cobertura en localidades lejanas donde hay pocos habitantes e incluso en las zonas más pobres del país dado que no cumplían con el requerimiento de tener acceso a alguna institución de educación y de salud.

El cumplimiento de las actividades del programa implicó una tarea complicada para una parte de los beneficiarios, por lo tanto, eran dados de baja, ya que no podían continuar recibiendo el apoyo que se les otorgaba, debido al incumplimiento de sus responsabilidades, por ejemplo, al acudir a la consulta familiar en el centro de salud debían presentarse todos los miembros de la familia, si faltaba algún integrante se les ponía falta en la actividad referente a la asistencia a consulta médica. A medida que se iban incrementando las inasistencias que eran reportadas por el médico del consultorio a los operadores del programa, las

⁹⁵ Secretaría de Desarrollo Social, “Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, [en línea], México, SEDESOL, Dirección URL: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/TransparenciaFocalizada/Programas_Sociales/pdf/oportunidades.pdf, [consulta: 07 de octubre de 2018].

probabilidades de dar de baja a la familia eran altas, por lo tanto, algunos de los beneficiarios tuvieron que organizar su tiempo para ir a las consultas, que tenían que llegar desde la mañana para poder ser atendidos lo que implicaba no asistir a trabajar o, que los niños faltan a clases.

En cuanto al componente educativo, OPORTUNIDADES establecía que los niños debían estar inscritos en las escuelas y acudir a clase para que se les otorgarían becas. Los maestros eran los responsables de vigilar la asistencia de los alumnos que pertenecían al programa y debían enviar una lista de las faltas que tuvieron los niños a los operadores del programa, si no acudían a la escuela el apoyo de su beca no llegaba a sus familias.

OPORTUNIDADES significó un incentivo para que los padres enviaran a sus hijos a estudiar, sin embargo, la labor del programa no concluía con el acto de otorgar becas, sino que daba apoyo económico a las escuelas que no cumplían con instalaciones adecuadas para que los niños acudieran a clase, de ese modo se propiciaba el mejoramiento de infraestructura, asimismo, el programa buscaba incentivar el desarrollo tecnológico mediante la instalación de equipo de cómputo, no obstante, las condiciones en las que vivían algunas de las comunidades no eran propicias para implementar el acceso a internet, y el número de computadoras era reducido.

En consideración con la opinión de algunos de los beneficiarios sobre el componente educativo, las becas habían sido un estímulo para enviar a sus hijos a estudiar, sin embargo, los costos que se realizaban en cuanto a útiles escolares, uniformes y colegiaturas no podían ser solventados en su totalidad por el monto de la beca. Asimismo, otro de los aspectos en el cual los beneficiarios manifestaron un sentimiento de inconformidad fue respecto a los profesores, ya que en ocasiones habían sentido que por pertenecer al programa OPORTUNIDADES sus hijos habían sufrido actos de discriminación por su condición social al ser evidenciados delante del grupo, la exigencia de los maestros a los niños con OPORTUNIDADES aumentó y se les exigía que cumplieran en totalidad con los útiles que se les pedía y llevar el uniforme oficial de su escuela.

La renuencia que hubo por parte de los profesores y médicos hacia el programa fue debido a que sentían que la responsabilidad de los trámites de rendición de cuentas en torno a las asistencias de los beneficiarios no les correspondía a ellos, debido a que esto implicaba tiempo

al verificar el cumplimiento de las obligaciones de las personas que contaban con OPORTUNIDADES y justificaban su actitud bajo la premisa de no recibir compensación alguna por esa labor. Posiblemente la mayor dificultad para los maestros y médicos fue el proceso operativo, el manejo de papeleo para enviar los datos sobre el cumplimiento de las asistencias de los beneficiarios a los operadores del programa y eso puede ser la clave para entender porque su negativa a colaborar de manera positiva con OPORTUNIDADES.

No obstante, respecto al cumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios existen opiniones divergentes, ya que si bien una parte de las personas muestran comentarios negativos sobre el desempeño del programa en cuanto a la operatividad del mismo otros más argumentan que OPORTUNIDADES dejó beneficios para ellos y sobre las responsabilidades del programa lejos de manifestar oposición reconocían la labor del gobierno para hacer valer derechos, como los relacionados con la salud, educación y alimentación. Para este segundo grupo de los beneficiarios, las corresponsabilidades que tenían ellos hacia el programa no resultaban ser una dificultad dado que la asistencia a las consultas médicas les favorecía, ya que sin el programa OPORTUNIDADES ellos hubieran pagado por asistir al médico, asimismo, en cuanto al tema de educación el apoyo que se les ofrece a sus hijos para que continúen estudiando mediante becas resulta primordial, pues es un ingreso para pagar los materiales que los maestros les piden a los niños, incluso, con ese dinero podían enviar comida a sus hijos para que consumieran durante su estancia en la escuela.

De acuerdo con la opinión de los beneficiarios del programa OPORTUNIDADES es posible distinguir que en la operatividad del mismo existieron puntos que no se realizaban de la forma en la que tuvo que funcionar el programa, sobre todo en cuanto al tema de salud, ya que el trato que recibían por parte de los médicos no fue adecuado, esto, al mostrar una actitud renuente al atender a las familias, asimismo, la falta de medicamento en las clínicas y el tiempo que duraba cada consulta la cual muchas veces consistía en checar el peso y estatura de cada integrante no era equiparable con el esfuerzo que realizaban los beneficiarios por asistir a las consultas dado que tenían que invertir su tiempo y dinero para trasladarse al hospital que les era asignado. En su testimonio, los beneficiarios argumentan que para ser atendidos debían formarse desde la madrugada para ser de las primeras familias en pasar a consulta, por lo cual, los jefes o jefas de hogar tenían que faltar a su trabajo para cumplir con la asistencia en su

centro de salud, de igual modo, los niños tenían que faltar a la escuela el día del chequeo médico.

Los puntos favorables que se encontraron sobre OPORTUNIDADES de acuerdo a la percepción de los beneficiarios fueron: la implementación del paquete básico de salud, las becas para los niños y el apoyo económico. Para este grupo de personas que mostraron comentarios positivos en cuanto a las corresponsabilidades que tenían hacia el programa, OPORTUNIDADES les trajo beneficios inigualables, ya que los hijos de las familias que lograron obtener una beca pudieron continuar sus estudios, lo cual demuestra que la deserción escolar se redujo, mientras que con el apoyo que se otorgaba a los niños y mujeres embarazadas, como fue el caso de los suplementos alimenticios, ya que se propició que las familias contarán con los nutrientes requeridos para no padecer desnutrición reduciendo los niveles de mortalidad infantil a causa de la falta de alimentación.

Por medio de la estrategia que se implementó en el programa de OPORTUNIDADES donde se articulaban los elementos de salud, educación y alimentación se logró ampliar la cobertura de dichos servicios, por lo cual, el proyecto resultó ser el nuevo modelo de política social en el país. Se buscó crear capital humano ofreciendo más servicios en materia de salud, educación y alimentación, ya que se creía que en la medida que una persona satisface estos tres elementos puede incrementar las oportunidades para integrarse al mercado laboral y así romper con el ciclo de pobreza intergeneracional en el que vivían.

De acuerdo con los “Resultados de la Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades” que se realizó en 2003 se concluyó que el programa había tenido resultados favorables en materia de educación, ya que la deserción escolar se redujo y ahora más niños y jóvenes ingresaban a estudiar siendo las zonas rurales las que presentaron un incremento en la matrícula de alumnos en los planteles educativos y el número de becas se amplió, las mujeres tuvieron mayores oportunidades de estudiar y su esfuerzo se veía reconocido con las becas donde se les otorgaba una cantidad de dinero mayor a la que se les daba a los hombres dado que las mujeres anteriormente presentaban una tasa de deserción superior a la de los hombres y con la entrega de becas se incentivaba a reducir la brecha de género. Asimismo, se demostró que con OPORTUNIDADES se llevó a cabo el proceso de

ofrecer un componente nutricional a las familias beneficiarias sobretodo donde existían mujeres embarazadas para prevenir la mortalidad de las madres y sus hijos a causa de la falta de nutrientes.

El diagnóstico sobre la evolución de situación de los indicadores sociodemográficos del municipio de Valle de Chalco Solidaridad durante el periodo de 1995-2015 se desarrolló de la siguiente forma:

DESARROLLO DE LOS INDICADORES SOCIODEMOGRÁFICOS DE VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD

Indicadores Sociodemográficos	1995	2000	2010	2015
Población total	287,073	323,461	357,645	357,645
Total de hogares y viviendas particulares habitadas	59,280	69,651	88,764	88,764
Tamaño Promedio de hogares (personas)	4	4	4	4
Hogares con jefatura femenina	n.d	12,068	20,963	20,963
Grado promedio de escolaridad de la población de 15 o más años	n.d	n.d	8.1	8.1
Total de escuelas en educación básica y media superior	n.d	228	327	n.d
Personal médico	89	120	236	n.d
Unidades médicas	11	14	16	n.d
Número promedio de carencias para la población en situación de pobreza	n.d	n.d	2.6	2.6
Número promedio de carencias para la población en situación de pobreza extrema	n.d	n.d	3.7	3.7

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 2010-2015 que emite SEDESOL y del Censo de Población y Vivienda por el INEGI para el periodo 1995-2015.⁹⁶
n.d: No disponible

De acuerdo a la tabla anterior puede identificarse que el municipio de Valle de Chalco Solidaridad presentó cambios en lo referente a la infraestructura en los hospitales, ya que en 1995 existían en la localidad tan sólo 11 unidades médicas con un personal médico escaso para atender a una población de 287,073 personas. Asimismo, se logra observar, como los hogares con jefatura femenina predominaron en la entidad aumentando la cifra para 2015, lo cual permite pensar que el programa de OPORTUNIDADES fue un proyecto donde las mujeres tuvieron una participación más activa en comparación que la de los hombres, ya que

⁹⁶ Diario Oficial de la Federación, “Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 2010-2015”, [en línea], México, SEDESOL, 2017. Dirección URL: http://diariooficial.gob.mx/SEDESOL/2017/Mexico_122.pdf, [consulta: 19 de enero de 2019].

al ser las encargadas del hogar fueron ellas quienes se inscribieron al programa y quienes estuvieron pendientes del cumplimiento de las corresponsabilidades del mismo.

Para conocer la evolución de las carencias sociales y el ingreso en el municipio se elaboró una tabla que muestra el avance de algunos de los indicadores que se usan para medir el grado de pobreza en el que se encuentran los habitantes de una localidad.

**EVOLUCIÓN DE LAS CARENCIAS SOCIALES Y EL INGRESO 2010-2015
EN EL MUNICIPIO DE VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD**

Indicadores	2010	2015
Rezago educativo	21.8%	15.8%
Acceso a la salud	47.5%	32.3%
Seguridad social	69.3%	66.2%
Calidad y espacios en la vivienda	25.4%	16.1%
Servicios básicos en la vivienda	2.9%	1.0%
Alimentación	43.5%	24.4%
Población con ingreso inferior a la línea de Bienestar	61.8%	71.2%
Población con ingreso inferior a la línea de Bienestar Mínimo	17.8%	27.8%

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 2010-2015.⁹⁷

De acuerdo con los resultados registrados en la tabla anterior, Valle de Chalco Solidaridad presentó un decremento de 6 puntos porcentuales en el indicador de rezago educativo para 2015, otra disminución notable en sus indicadores fue en el componente de acceso a la salud con una reducción de hasta 15 puntos porcentuales, en cuanto al tema de seguridad social hubo una baja de 3 puntos para esa misma fecha, y en lo referente a la alimentación existió un decrecimiento de 19 puntos porcentuales siendo este indicador el que registró una cifra menor en comparación con los demás indicadores de las carencias sociales del municipio, asimismo, la calidad de los espacios en la vivienda mejoró por 9 puntos en 2015 y en el indicador de servicios básicos en la vivienda igualmente hubo una reducción en su porcentaje que registró en 2010. No obstante, a diferencia de la reducción de los porcentajes registrados en los indicadores de las carencias sociales hay un incremento notable en 2015 en la población con

⁹⁷ *Ibid.*

ingreso inferior a la línea de Bienestar al igual que en la población con ingreso inferior a la línea de Bienestar Mínimo.

Al hacer un contraste con lo registrado entre 2010 y 2015 sobre los porcentajes presentados en la tabla anterior se evidencia que las carencias sociales en el municipio lograron disminuir, siendo la carencia de alimentación la que registró un decremento mayor, asimismo, se logró mejorar el acceso a la salud. Sin embargo, esto no significa que se haya eliminado la pobreza en el municipio, si bien es cierto que existieron avances en cuanto a la calidad de vida de los habitantes del municipio, debido al aumento de la cobertura en los servicios de salud, educación y alimentación que son tres de los componentes que integraron la estrategia del programa OPORTUNIDADES con la cual se buscaba crear capital humano no significa que la pobreza en el municipio haya dejado de existir, sino más bien se dio atención a resolver la demanda de los servicios básicos generando una mayor cobertura, pero sin considerar cómo era la calidad de los mismos y la satisfacción de quienes recibían dichos servicios.

De acuerdo a datos del CONEVAL en 2010, en el municipio de Valle de Chalco Solidaridad un 58.3% de su población vivía en situación de pobreza extrema, de los cuales el 12.1% padecía pobreza extrema y el 46.2% se encontraba en situación de pobreza moderada. En contraparte se registró que el 26.0% de la población total del municipio se encontraba fuera de la categoría de pobreza y sin vulnerabilidad alguna de convertirse en pobres lo cual significa que no registraron alguna carencia social. Para el 2015 el CONEVAL señaló que el municipio mantuvo sus porcentajes en los indicadores de pobreza extrema y pobreza moderada conforme a lo registrado en 2010.

En Valle de Chalco Solidaridad existía un total de 8, 054,703 personas viviendo en pobreza que se catalogan de la siguiente forma:

CLASIFICACIÓN DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD EN 2015

Número de personas en el municipio (2015)	16,938,897
Población en pobreza	8,054,703
Población en pobreza extrema	1,141,598
Población en pobreza moderada	6,913,105
Población vulnerable por carencias	3,587,801

Población vulnerable por ingresos	2,071,443
Población no pobre y no vulnerable	3,224,950

Fuente: Tabla de elaboración propia con base en el Informe anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 2010-2015.⁹⁸

Lo anterior demuestra, como la disminución que se registró respecto de las carencias sociales en el municipio no bastó para lograr eliminar la pobreza en el municipio dado que para 2015 aún existían 1,141,598 personas viviendo en situación de pobreza extrema y 6913,105 en pobreza moderada, mientras que tan sólo 3,224,950 personas se consideraban no pobres ni vulnerables. Asimismo, conforme a la Encuesta “Migración, Lugar y Empleo en Valle de Chalco-Solidaridad”⁹⁹ con fecha de abril-mayo de 2007, al cuestionar a algunos de los habitantes del municipio sobre si se sentían identificados con su lugar de origen el 44.9% respondió que le gusta donde habita mientras que el 33.4% opinó que si pudiera se cambiaría a otro sitio, mientras que un 55.1% señaló que el vivir en Valle de Chalco Solidaridad es algo representativo que forma parte de su personalidad por lo cual se sienten parte del mismo, no obstante, el 19.7% dijo que habitar en el municipio no significa nada para ellos. En conclusión, podemos observar que, a pesar de que los habitantes del municipio se sienten parte del mismo existen cuestiones que no permiten su desarrollo pleno dentro del mismo, esto se puede atribuir, debido a la falta de empleo en la localidad, así como la creciente inseguridad en el que se ha visto envuelto Valle de Chalco Solidaridad.

Para atender el problema público de la pobreza en la localidad se han efectuado diversos programas, como lo muestra la tabla siguiente.

PROGRAMAS SOCIALES FEDERALES QUE OPERARÓN EN VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD DURANTE EL 2014

Programa Social Federal	Número de Asistencia
Oportunidades	63,526
Programa de Abasto Social de Leche (Liconsa)	73,867
Programa de Pensión para Adultos Mayores	7,359
Programa de Apoyo Alimentario	15,053

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Cristóbal Mendoza, “La construcción de circuitos y espacios sociales transnacionales en un lugar en construcción: El Valle de Chalco (Estado de México)”, *Encuentro de geógrafos de América Latina (EGAL)*, núm. 2, vol. 4, Uruguay, abril, 2009, p. 26.

Programa Para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	0
Madres y Padres Trabajadores del Programa Estancias Infantiles	361
Responsables del Programa Estancias Infantiles	13
3XI Para Migrantes	0
Programa de Empleo Temporal	0
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	5
Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías	1
Programa de Opciones Productivas	0
Total	160,185

Fuente: Tabla tomada de la “Plataforma Electoral Municipal de Valle de Chalco Solidaridad 2016-2018”, [en línea], México, IEEM. Dirección URL: <http://www.ipomex.org.mx/ipo/archivos/downloadAttach/1004831.web;jsessionid=5837661E08CDF5C0193888E827F1974F>, [consulta: 8 de noviembre de 2018].

Con la revisión de la tabla anterior se precisó que, los programas con mayor incidencia en el municipio son: El Programa de Abasto Social de Leche (Liconsal) con 73,867 beneficiarios seguido por OPORTUNIDADES con 63,526 beneficiarios. Asimismo, existen programas que no registraron personas en su padrón, como fue el caso del Programa de Empleo Temporal, el Programa Para el Desarrollo de Zonas Prioritarias y el Programa de Opciones Productivas.

Considerando los resultados obtenidos sobre los Programas Sociales que operan en Valle de Chalco Solidaridad es posible advertir que los proyectos cuyo objetivo fue la creación de empleo en la localidad no registraron incidencia alguna. Mientras tanto, OPORTUNIDADES se encargó de aumentar la cobertura de los servicios básicos en educación, salud y en mejorar la infraestructura de la localidad, sin embargo, las acciones realizadas mediante el programa no se encargaron de generar fuentes de empleo para que las personas del municipio pudieran mejorar su calidad de vida por su propio mérito.

Una de las metas del programa OPORTUNIDADES fue romper con el círculo intergeneracional de pobreza creando capital humano para que los beneficiarios logaran su inserción al mercado laboral, no obstante, esto no sucedió y en opinión de distintos analistas encargados de evaluar la política social en el país no se ha podido efectuar una disminución significativa de la pobreza, ya que esta aumentó, a pesar de que se han invertido cuantiosas cantidades de dinero a la reducción de la pobreza la realidad es que en los resultados no hay un decremento. Con OPORTUNIDADES existió una relación de dependencia entre los beneficiarios y el programa lo cual permite reconocer que el programa no fue un ejemplo exitoso de una política social, ya que “la prueba de fuego de cualquier programa del combate

a la pobreza es que si se retira, las personas mantengan una situación de no-pobreza”.¹⁰⁰ Asimismo, lejos de erradicar la pobreza se ha dado el paso a una conversión de la misma a otro tipo de pobreza, por ejemplo, aquellas personas que han padecido pobreza moderada pueden ya no pertenecer a este grupo y ahora encontrarse en el indicador de pobreza extrema.

¹⁰⁰ “Lucha contra la miseria, tres sexenios perdidos”, [en línea], periódico *El Siglo de Torreón*, año 17, sección “Nacional”, México, 17 de diciembre de 2007. Dirección URL: <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/318713.lucha-contra-la-miseria-tres-sexenios-perdidos.html>, [consulta: 11 de noviembre de 2018].

Conclusiones

De acuerdo con la información reportada a lo largo de esta investigación fue posible analizar la función de la Política Social en México, cuyo propósito es atender el fenómeno de la pobreza en el país mediante acciones específicas a fin de mejorar el bienestar de la población. Asimismo, se destacó la utilidad que tuvieron los programas sociales PROSPERA, PROGRESA y OPORTUNIDADES en el municipio de Valle de Chalco Solidaridad para emitir un mensaje integral sobre el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Entre otros aspectos, considerando las consecuencias que genera el fenómeno de la pobreza en las sociedades se enunciaron algunos referentes que existen en torno al concepto de pobreza mediante los cuales se ha formado la concepción actual que existe de la misma. Para ello, se retomaron las definiciones que establecen las instituciones oficiales encargadas de lo relativo a la pobreza en el país, tales como el CONEVAL, INEGI y SEDESOL. En ese mismo sentido, se valoró la percepción que hay sobre los pobres en México de acuerdo a la opinión de las personas, lo que permitió articular un panorama más amplio sobre el significado de pobreza, realizando un contraste entre los tipos de discurso que se dan respecto a dicho fenómeno.

Para la atención de esta investigación, se enfatizó en que la pobreza no se encuentra asociada sólo a factores económicos, sino que, se vincula a otros elementos como es el respeto a los derechos humanos y la igualdad de oportunidades, por lo tanto, se considera como un fenómeno multidimensional. Por ello, realizar evaluaciones sobre el tema representa un análisis minucioso que considera distintas variables que inciden en que se continúe perpetuando esta problemática.

Por lo anterior, se detectó que, aunque el Gobierno Federal ha emprendido acciones destinadas a la atención de la pobreza en el país el problema va en aumento, a pesar de que la política social en México ha servido como insumo que ofrece el gobierno a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, los recursos que son ofrecidos a los beneficiarios no han logrado romper el ciclo de pobreza en el que se encuentran.

Un aspecto complementario fueron las medidas que se llevaron a cabo para reducir el número de pobres en México, durante el periodo de 1997 a 2015, el gobierno emprendió la modificación de los programas sociales destinados a la atención de la pobreza tomando como

referencia al programa PRONASOL, la mejora permitiría fortalecer los objetivos y líneas de acción que aportaran elementos para la atención de este problema, entre ellas, se integraron componentes como la creación de capital humano donde las personas serían sujetos activos en búsqueda de nuevas oportunidades para su desarrollo en la sociedad para eliminar la transmisión intergeneracional de la pobreza.

En relación con las medidas creadas por el gobierno para transformar los programas sociales destinados a la atención de la pobreza, se identificó que el PROGRESA, PRONASOL y OPORTUNIDADES fueron creados de acuerdo a las necesidades que se consideraban debían ser resueltas en la época en la cual surgieron. Por lo tanto, el fenómeno de la pobreza responde a una temporalidad y espacio, elementos que permiten comprender el funcionamiento de este problema social.

Para valorar la implementación y consolidación de los programas sociales en el país conforme a la revisión de los documentos de consulta, se identificó que la política social puede ser agrupada en cuatro periodos que abarcan desde 1917 a 2015. El primer periodo corresponde a los años de 1917-1972, cuya característica fue que no existían programas enfocados a la atención de la pobreza, se creía que mediante acciones como el fomento a la industria el país podría lograr un desarrollo económico óptimo, no se centraban en el desarrollo social. El siguiente periodo de tiempo comprende de 1973 a 1982, y surgen programas como el PIDER, COPLAMAR y SAM cuya característica principal fue fortalecer el desarrollo regional. Mientras que en 1983 a 1996 surge el PRONASOL con un carácter asistencial y la última etapa corresponde al periodo que abarca 1997 al 2015 con programas como PROGRESA y OPORTUNIDADES los cuales buscaban crear capital humano.

Por consiguiente, fue a partir de la década de los años noventa que en México comienza la creación de programas sociales enfocados a la atención de la pobreza y se reconocen algunas de las carencias de la población pobre, tales como la falta de comida, así como fallas en el acceso a servicios básicos como los de salud y educación, elementos que persistían en el momento de realizar análisis y detectar las consecuencias generadas por el fenómeno de la pobreza, por lo que se elaboran medidas para dar solución a estos elementos a fin de revertir los daños ocasionados a las personas en situación de pobreza.

En esta etapa, las acciones emprendidas por el gobierno en atención al fenómeno de la pobreza comienzan a consolidarse desde un enfoque distinto. Los pobres eran vistos como individuos que debían su estado a causa de su incapacidad para desarrollarse dentro de la sociedad, por lo cual la política social tenía que considerar estrategias enfocadas a incentivar la participación de las personas en situación de pobreza en proyectos para su bienestar. Es por ello que con la implementación del programa PRONASOL se da inicio a una nueva etapa para crear programas sociales en México, ya que anteriormente existían programas sociales pero sus objetivos no se encontraban dirigidos a combatir la pobreza, sino más bien a otorgar apoyos en especie para el campo.

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) tuvo como finalidad atender las demandas más urgentes de la población en extrema pobreza mediante la participación del gobierno y las comunidades. Asimismo, buscó desarrollar el bienestar social, el crecimiento regional, la producción y la infraestructura de las localidades. Este proyecto tenía como premisa que si se fomentaba el valor de la solidaridad, la pobreza podría disminuir, es por ello que durante su implementación las personas se organizaban en conjunto para idear proyectos que mejoraran su entorno donde vivían, mientras que el gobierno vigilaba el cumplimiento de dichos proyectos, además, se encargaba de su financiamiento.

Mediante el PRONASOL se crearon diversos proyectos destinados a mejorar la situación de la población en pobreza, como la construcción de carreteras, desarrollo en infraestructura deportiva, creación de hospitales y escuelas, tenencia de la tierra y el otorgamiento de fondos para la producción. Dentro de la normativa que regulaba este programa se establecen los criterios que debían cumplir los beneficiarios a cambio de recibir el apoyo que se les otorgaba, estas acciones propiciaron que se haya considerado a PRONASOL como un programa asistencialista, ya que se constituía una relación de dependencia entre el gobierno y las personas. Asimismo, otro de los factores para considerar a PRONASOL como un programa asistencialista fue que, a pesar de que se incentivó la participación de la gente en proyectos en beneficio suyo, el programa no logró cumplir con el objetivo de crear sujetos independientes que pudieran favorecerse del apoyo otorgado por el gobierno para crear sus propios medios y salir de la pobreza en el que se encontraban. Por ello, después del fin de PRONASOL en 1994, las personas en pobreza tuvieron dificultades para enfrentarse a la crisis económica en el país

y se agudizó su situación, por lo que el gobierno para 1997 creó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).

El lema de PROGRESA fue “romper el círculo vicioso de ignorancia, de enfermedad, de insalubridad y desnutrición” por lo que sus estrategias estuvieron enfocadas a la salud, educación y alimentación integrando estos tres elementos para mejorar la situación de las personas en pobreza, asimismo, el programa incentivó la idea del desarrollo humano, se consideraba que se debía eliminar el carácter asistencialista que distinguió al PRONASOL para fomentar la premisa de corresponsabilidad en los beneficiarios, de este modo el compromiso para terminar con la pobreza era un asunto del gobierno y la sociedad.

En 2002, PROGRESA se transformó en el Programa de Desarrollo Humano (OPORTUNIDADES), el cual goza del reconocimiento internacional por su diseño. Asimismo, el programa OPORTUNIDADES dio continuación a las líneas de acción del PROGRESA y estableció que la pobreza se puede atender eliminando el ciclo intergeneracional que la propicia, lo que significa que una persona que nace en pobreza, debido a las condiciones económicas en las que vive su familia tendrá altas posibilidades de que al crecer sea pobre. Por lo tanto, se requería atender las necesidades básicas de las personas, así como contribuir a que desarrollaran sus capacidades con el fin de que se integrarse a la sociedad.

A partir del análisis de los programas sociales que se han implementado en el país, se manifiesta que en la evolución de la política social la percepción sobre la pobreza que se tuvo fue distinta para cada programa, del modo que las acciones dirigidas a la atención de la misma se modificaron a lo largo del tiempo.

Respecto al funcionamiento de PRONASOL, PROGRESA y OPORTUNIDADES en el municipio de Valle de Chalco Solidaridad, se identificó que el programa PRONASOL mejoró la infraestructura de esta localidad. La construcción de escuelas, hospitales, carreteras, la instalación de luminarias y drenaje así como la regularización de la tenencia de tierra, volvió a PRONASOL un programa eficiente para los habitantes de Valle de Chalco Solidaridad a diferencia del PROGRESA y OPORTUNIDADES, ya que los apoyos que han otorgado estos programas a los beneficiarios no han podido terminar con el problema de la pobreza, tampoco

lograron mejorar el entorno en el que viven, los resultados de estos programas no han sido visibles para las personas del municipio como los que hubo con PRONASOL, ya que su alcance no fue mejorar el nivel de vida de los beneficiarios, sino que se centró en atender ciertos satisfactores de la comunidad.

En cuanto al avance que tuvieron los programas PROGRESA y OPORTUNIDADES en Valle de Chalco Solidaridad no fue posible conocer en qué medida lograron cumplir con sus objetivos. La falta de información sobre la implementación de estos programas en el municipio dificulta distinguir los elementos que beneficiaron a la población, por lo que fue preciso solicitar datos relacionados al ejercicio de PROGRESA, OPORTUNIDADES y PRONASOL a instituciones encargadas de la política social, no obstante, la respuesta de dependencias como SEDESOL en el Estado de México, INFOEM y del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social fue que no contaban con las atribuciones de contar con una base de datos e información relacionada con los niveles de pobreza que han existido en el Estado de México y sobre el progreso que tuvieron estos programas en la localidad.

Es por ello que la opinión de los beneficiarios sirvió como punto relevante para realizar un diagnóstico sobre el avance de los programas sociales implementados en el municipio, debido a la escasa información que existe en torno al tema, asimismo, conocer la perspectiva respecto al funcionamiento de PRONASOL, PROGRESA y OPORTUNIDADES por parte de las personas dio pauta para entender que si bien Valle de Chalco Solidaridad fue durante la ejecución del PRONASOL un ejemplo de progreso por las acciones realizadas para mejorar el entorno de sus habitantes tras la desaparición de este no han sido visibles los resultados del PROGRESA y OPORTUNIDADES en opinión de los beneficiarios.

El desarrollo que trajo consigo PRONASOL fue una imagen positiva en las personas. No obstante, al concluir la etapa de PRONASOL, en la localidad quedaron pendientes proyectos por realizarse en beneficio de sus habitantes. No fue sino hasta la implementación de PROGRESA que volvieron a contar con el apoyo del gobierno para atender el problema de la pobreza, sin embargo, el tipo de ayuda ofrecida no logró eliminar el ciclo de pobreza, aunque una premisa del programa OPORTUNIDADES fue desarrollar capital humano en el municipio asegurando que los niños acudieran a la escuela y apoyándolos con becas no diseñó

estrategias para cuando estos terminaran sus estudios, asimismo, no se les garantizó fuentes de empleo.

A lo largo de esta investigación se observó que la política social en México ha estado vinculada al enfoque del asistencialismo o incluso se le asocia al clientelismo se debe a la relación de dependencia que se ejerce entre el gobierno y los beneficiarios de los programas sociales. Las personas en situación de pobreza están a disposición de las reglas que se establecen en la normativa de los programas sociales para recibir algún tipo de apoyo, la vulnerabilidad en la que se encuentran los vuelve proclives a aceptar las condiciones que se deriven por obtener apoyos que les permitan mejorar su nivel de vida. Por lo que resulta fundamental establecer mecanismos de protección y garantía a los derechos y dignidad de las personas que viven en pobreza, donde también se tome en cuenta su opinión respecto a la forma en la que se dirigen las acciones de los programas sociales en beneficio suyo.

Fuentes de consulta

- Acosta, Félix, “La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes”, *SciELO*, núm. 64, vol.16, México, junio, 2010, 35 pp.
- Auyero, Javier, ¿Favores por votos?: *Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, Buenos Aires, Editorial Losada, 1997, 232 pp.
- Barajas, Gabriela, “Las políticas de administración de la pobreza en México: ayer y hoy”, *Foro Internacional*, núm. 1, vol. 42, México, El Colegio de México, enero-marzo, 2002, 36 pp.
- Bayón, María, “El lugar de los pobres: espacio, representaciones sociales y estigmas en la ciudad de México”, [en línea], *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 74, vol. I, México, 2012, 35 pp. Dirección URL: revistas.unam.mx/index.php/rms/article/download/29538/27475, [consulta: 17 de septiembre de 2017].
- Beck, Ulrich, *Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*, Barcelona, Paidós, 2004, 432 pp.
- Bobbio, Norberto, *Diccionario de Política*, s/lugar de edición, Biblioteca virtual universal, 880 pp.
- Buitrago, Camilo, *Clientelismo en América Latina*, [en línea], s/lugar de edición, Vale la pena, 2011, 8 pp. Dirección URL: <http://gomezporchini.blogspot.mx/2011/12/clientelismo-en-america-latina-camilo.html>, [consulta: 1 de diciembre de 2016].
- Cardozo, Myriam, *La evaluación de políticas y programas públicos: el caso de los programas de desarrollo social en México*, México, Porrúa, 2006, 365 pp.
- Charles de Clérel, Alexis de Tocqueville, *Memoria sobre el pauperismo*, s/lugar de edición, Tecnos, 2003, 112 pp.
- Díez, Fernando, “Trabajo, pobreza y beneficencia. En torno a las memorias sobre el pauperismo de Alexis de Tocqueville”, [en línea], *Historia y Política*, núm. 19, Madrid, s/editor, enero-junio, 2008, 30 pp. Dirección URL: <https://goo.gl/ruLT9b>, [consulta: 26 de agosto de 2017].
- Claus, Offe, *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, México, Alianza, 1990, 309 pp.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Cohesión: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, [en línea], Chile, CEPAL, 2007, 78 pp. Dirección URL: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2812/2/S2007000_es.pdf, [consulta: 22 de mayo de 2016].
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2014”, [en línea], México, CONEVAL. Dirección URL: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/EDP/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2014.aspx>, [consulta: 19 de enero de 2019].
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Medición multidimensional de la pobreza en México”, *El trimestre*, núm. 321, vol. 81, México, 2014, 16 pp.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”, [en línea] México, CONEVAL, 2009, 136 pp. Dirección URL: http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Metodologia_Multidimensional_web.pdf, [consulta: 23 de octubre de 2016].
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Lineamientos y criterios para la definición, identificación y mediación de la pobreza”, [en línea], México, CONEVAL, 2010, 60 pp. Dirección URL: http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Lineamientos_medicion_pobreza.aspx, [consulta: 8 de noviembre de 2016].
- Dahrendorf, Ralf, *En busca de un nuevo orden: una política de la libertad para el siglo XXI*, Barcelona, Paidós, 2005, 156 pp.
- Darcy, Victor, “La política social y los programas para combatir la pobreza en México, ¿Oportunidades para quiénes?”, *Estudios críticos del desarrollo*, núm. 2, vol. II, México, 2012, 34 pp.
- Dreseer, Denise, “Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad”, *El Cotidiano*, núm. 49, México, Universidad Autónoma Metropolitana, julio-agosto, 1992, 55 pp.
- Diario Oficial de la Federación, “Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 2010-2015”, [en línea], México, SEDESOL, 2017, 3 pp. Dirección URL: http://diariooficial.gob.mx/SEDESOL/2017/Mexico_122.pdf, [consulta: 19 de enero de 2019].
- Diario Oficial de la Federación, “Ley General de Desarrollo Social”, [en línea], México, SEDESOL, 2004, 30 pp. Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgds/LGDS_orig_20ene04.pdf, [consulta: 16 de noviembre de 2016].

Fernández, Pedro, *El Estado social o Estado de Bienestar*, [en línea], México, s/ editor, 1 pp. Dirección URL: http://recursostic.educacion.es/secundaria/edad/4esoetica/quincena7/quincena7_contenidos_4b.htm, [consulta: 16 de mayo de 2016].

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Los efectos de la pobreza sobre la primera infancia*, [en línea], s/lugar de edición, UNICEF, 2 pp. Dirección URL: <https://www.unicef.org/spanish/sowc01/2-3.htm>, [consulta: 24 de septiembre de 2017].

González, Enrique, “Seis tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad”, *El Cotidiano*, núm. 49, México, Universidad Autónoma Metropolitana, julio-agosto, 1922, 8 pp.

Guzmán, Rosa María, *El Pronasol: la refuncionalización del corporativismo social. Estudio de caso Xico y Jardín, Valle de Chalco Solidaridad, estado de México*, México, s/ editor, 1997, 191 pp.

Haba, Enrique, “¿De qué viven los que hablan de derechos humanos?”, *Cuadernos de filosofía del derecho*, núm. 26, s/lugar de edición, Doxa, 2003, 17 pp.

Hernández, Franco, “Métodos de focalización en la política social en México: un estudio comparativo”, [en línea], *Vlex México*, núm. 1, vol. 17, México, enero, 2008, 37 pp, Dirección URL: <https://doctrina.vlex.com.mx/vid/metodos-focalizacion-social-comparativo-57070656>, [consulta: 11 de septiembre de 2017].

Hernández, Edgar, “El clientelismo en México: los usos políticos de la pobreza”, *Espacios públicos*, núm. 17, vol. 17, México, febrero, 2006, 24 pp.

Hiernaux Nicolas, Daniel; Lindón Villoria, Alicia; Noyola Rocha, Jaime, *La construcción social de un territorio emergente: El Valle de Chalco*, México, El Colegio Mexiquense, 2000, 222 pp.

Hiernaux, Daniel; Lindón Villoria, Alicia, “Producción del espacio y regularización de la tendencia de la tierra en el Valle de Chalco” en: *El acceso de los pobres al suelo urbano*, México: Centro de estudios mexicanos y centroamericanos, 1996, 32 pp.

Instituto Electoral del Estado de México, “Plataforma Electoral Municipal de Valle de Chalco Solidaridad 2016-2018”, [en línea], México, IEEM, Dirección URL: <http://www.ipomex.org.mx/ipo/archivos/downloadAttach/1004831.web;jsessionid=5837661E08CDF5C0193888E827F1974F>, [consulta: 8 de noviembre de 2018].

Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Los derechos desde la dimensión de la pobreza: Una ruta por construir en el sistema interamericano*, [en línea], Costa Rica, IIDH, 2007, 72 pp. Dirección URL: https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1120/pobreza_ddhh.pdf, [consulta: 20 de noviembre de 2016].

Laurell, Asa Cristina, “Pronasol o la pobreza de los programas contra la pobreza”, *Nueva Sociedad*, núm. 131, México, mayo-junio, 1994, 17 pp.

Lewis, Oscar, *Antropología de la pobreza*, FCE, México, 1961, 302 pp.

Lewis, Oscar, *Los hijos de Sánchez: Una muerte en la familia Sánchez*, México, FCE, 2012, 637 pp.

“Lucha contra la miseria, tres sexenios perdidos”, [en línea], periódico *El Siglo de Torreón*, año 17, sección “Nacional”, México, 17 de diciembre de 2007, 7 pp. Dirección URL: <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/318713.lucha-contra-la-miseria-tres-sexenios-perdidos.html>, [consulta: 11 de noviembre de 2018].

MacIntyre, Alasdair, *Tras la virtud*, Barcelona, s/ editor, 1987, (13 ed. En inglés, 1981), 352 pp.

Márquez, Francisca, “Estigma. Pobreza y políticas sociales”, [en línea], *Congreso Internacional de Políticas Sociales*, Universidad del Bío Bío, Chile, 2000, 12 pp. Dirección URL: file:///C:/Users/1/Downloads/Estigma_Pobreza_y_Políticas_Sociales.pdf, [consulta: 6 de diciembre de 2016].

Marx, Karl, *Manuscritos económico-filosóficos*, Buenos Aires, Colihue, 2007, 314 pp.

Minor, Enrique; Lima, Martín, “La utilidad de la información estadística oficial en la medición de la pobreza en México”, *Revista internacional de estadística y geografía*, núm. 1, vol. III, México, INEGI, enero-abril, 2012, 10 pp.

Mendoza, Cristóbal, “La construcción de circuitos y espacios sociales transnacionales en un lugar en construcción: El Valle de Chalco (Estado de México)”, *Encuentro de geógrafos de América Latina (EGAL)*, núm. 2, vol. 4, Uruguay, abril, 2009, 32 pp.

Molinar, Juan; A. Weldon, Jeffrey, “Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales”, *Estudios Sociológicos*, núm. 34, vol. XII, México, El Colegio de México, 1994, 27 pp.

Molinari, Patricia, “Valle de Chalco Solidaridad: reflexiones sobre las nuevas formas de asentamientos urbanos”, [en línea], *Clío*, núm. 29, vol. II, México, s/ editor, 2003, 16 pp. Dirección URL:

http://historia.uasnet.mx/rev_clio/Revista_clio/Revista29/7_Valle_PatriciaMolinar.pdf, [consulta: 06 de diciembre de 2016].

Moncault, Nicolás, *La sociedad salarial*, [en línea], s/lugar de edición, El Furibundo Argentino, 2010, 4 pp. Dirección URL: <http://patriaycultura.blogspot.mx/2010/02/la-sociedad-salarial.html>, [consulta: 16 de mayo de 2016].

Mora, Alfredo, *Políticas macroeconómicas de estabilización y su incidencia en el bienestar económico y social en México (1983-2005)*, s/lugar de edición, Biblioteca virtual de Derecho, Economía y Ciencias Sociales, 50 pp.

Morris, James O., *Las élites, los intelectuales y el consenso: estudio de la cuestión social y el sistema de relaciones industriales en Chile*, Chile, Editorial del Pacífico, 1967, 244 pp.

Ontiveros, Guillermo, *El Programa Nacional de Solidaridad: La Política Social en México 1988-1994*, México, s/editor, 2012, 92 pp.

Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, [en línea], México, s/editor, 5 pp. Dirección URL: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%20000.pdf>, [consulta: 17 de noviembre de 2018].

Padilla, Lizabeth, “Carencias e ingresos: cómo se sabe quién vive en la pobreza en México”, [en línea], periódico *Expansión*, año 13, sección “Nacional”, México, viernes 2 de agosto, 2013, 8 pp. Dirección URL: <https://expansion.mx/nacional/2013/08/02/carencias-e-ingreso-como-se-sabe-quien-vive-en-la-pobreza-en-mexico>, [consulta: 14 de noviembre de 2016].

Palomo, Cristian, *Desarrollo compartido*, [en línea], s/lugar de edición, Teoría económica, 2011, 3 pp. Dirección URL: <http://teoriaeconomica2011.blogspot.mx/2011/11/desarrollo-compartido.html>, [consulta: 27 de noviembre de 2016].

Pérez, Germán, “La evaluación de las políticas públicas para reconstruir el capital social en el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia de México”, *XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Perú, 10-13 noviembre, 2015.

Piola, María, “Paradigmas en crisis ante los nuevos y viejos desafíos de la cuestión social en América Latina”, [en línea], *Universidad de Barcelona*, núm. 69, Agosto, 2010, 8 pp. Dirección URL: <http://www.ub.edu/geocrit/sn-69-80.htm>, [consulta: 16 de mayo de 2016].

Polanyi, Karl, *La gran transformación*, Madrid, Critica del liberalismo económico, Quipu editorial, 2007, 474 pp.

Rodríguez, Arminda, *Incidencia económica y social del Programa nacional de solidaridad (PRONASOL) en el municipio de Chalco 1989-1994*, México, 2004, 73 pp.

Rojas, Carlos, “El Programa Nacional de Solidaridad; hechos e ideas en torno a un esfuerzo”, *Comercio Exterior*, núm. 5, vol. 42, México, mayo, 1997, 9 pp.

S/autor, *Métodos para medir la pobreza*, [en línea], s/lugar de edición, s/editor, 6 pp. Dirección URL: <https://www.mef.gob.pe/es/mapas-de-pobreza/metodos-para-medir-la-pobreza>, [consulta: 22 de noviembre de 2018].

S/a, “Versión estenográfica de las palabras del presidente Ernesto Zedillo”, [en línea], discurso presentado en la presentación del programa Progresá, México, 6 de agosto de 1997, 3 pp. Dirección URL: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/ago97/06ago97-1.html>, [consulta: 7 de julio de 2018].

Satriano, Cecilia, “Pobreza, Políticas Públicas y Políticas Sociales”, *Revista Mad*, núm.15, Chile, septiembre, 2006, 15 pp.

Secretaría de Desarrollo Social, *Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 2010-2015*, [en línea], México, SEDESOL, 2017, 3 pp. Dirección URL: http://diariooficial.gob.mx/SEDESOL/2017/Mexico_122.pdf, [consulta: 06 de enero de 2019].

Secretaría de Desarrollo Social, “Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, [en línea], México, SEDESOL, 7 pp. Dirección URL: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/TransparenciaFocalizada/Programas_Sociales/pdf/oportunidades.pdf, [consulta: 07 de octubre de 2018].

Sokes, Susan, *Clientelismo Político*, en Carles Boix, *Manual de política comparada*, Oxford, 14 pp.

Spencer, Herbert, *El individuo en contra del Estado*, Valencia, Unión Editorial S.A, 2012, 115 pp.

Talavera, José, *Programas asistenciales y asistencialismo*, [en línea], s/lugar de edición, Blogiarquia Artículos de política y otros temas, 2013, 3 pp. Dirección URL: <http://josetalavera.blogspot.mx/2013/06/programas-asistenciales-y.html>, [consulta: 3 de diciembre de 2016].

Plataforma Electoral Municipal de Valle de Chalco Solidaridad 2016-2018, [en línea], México, IEEM, 91 pp. Dirección URL: <http://www.ipomex.org.mx/ipo/archivos/downloadAttach/1004831.web;jsessionid=5837661E08CDF5C0193888E827F1974F>, [consulta: 8 de noviembre de 2018].

Torre, Wilbert, “Los hijos de Solidaridad”, [en línea], periódico *Excelsior*, año 14, sección “Nacional”, México, domingo 8 de junio de 2014, 7 pp. Dirección URL: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/06/08/963943>, [consulta: 13 de mayo de 2018].

Van den Eynde, Arturo, *El poder de las multinacionales*, [en línea], s/lugar de edición, Rebelión, 2003, 7 pp. Dirección URL: <https://www.rebelion.org/hemeroteca/economia/030902eynde.htm>, [consulta: 18 de mayo de 2016].

Vázquez, Josefina, *Oportunidades: un programa de desarrollo humano*, [en línea], México, Política digital, 1 pp. Dirección URL: <http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=1754>, [consulta: 15 de octubre de 2016].

Villarespe, Verónica, “Los economistas políticos clásicos: Pobreza y población. Algunos de sus teóricos relevantes”, [en línea], *Problemas del desarrollo*, núm. 123, vol. 41, México, s/editor, 2000, 23 pp. Dirección URL: <http://www.ejournal.unam.mx/pde/pde123/PDE12302.pdf>, [consulta: 27 de agosto de 2017].

Vite Pérez, Miguel Ángel; Rico Martínez, Roberto, *Qué solos están los pobres: neoliberalismo y urbanización popular en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México, Plaza y Valdés, 2001, 187 pp.