

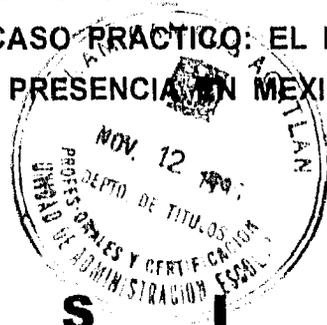
70
29



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

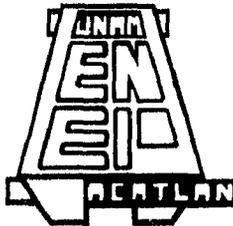
LOS ORGANISMOS FINANCIEROS
INTERNACIONALES Y SU PARTICIPACION EN LA
POLITICA SOCIAL. CASO PRACTICO: EL BANCO
MUNDIAL Y SU PRESENCIA EN MEXICO.



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES
P R E S E N T A
ROSA MARIA FERNANDEZ DIAZ

ASESOR DE TESIS:
LIC. LUIS MEJIA PIÑA



MEXICO, D. F.

1996

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

**A DIOS,
por caminar siempre conmigo**

**A mis Padres,
por ver realizado su sueño**

**A mis Abuelitas,
por su amor a la vida
y por acompañarme cada mañana.**

**A Coco,
por haber hecho de mi vida algo
especial**

**A Rubén, Claudia, Rubencito, Miguel
y Alinne,
por tantas y tan bellas bendiciones**

**A Bernabe,
por tu alegría, tu ejemplo y tu apoyo,
pero sobre todo, por compartirlo
conmigo.**

**A la Familia Martell,
por haberme brindado un nuevo hogar**

**A mis amigos,
por compartir los buenos y malos
momentos**

**LOS ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES Y SU
PARTICIPACIÓN EN LA POLÍTICA SOCIAL. CASO PRACTICO: EL
BANCO MUNDIAL Y SU PRESENCIA EN MÉXICO.**

PARTE I

INTRODUCCIÓN	1
 CAPITULO I	
MARCO DE REFERENCIA	1
 CAPITULO II	
LOS ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES	11
2.1 LA CONFERENCIA DE BRETTON WOODS	12
2.1.1 EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL	14
2.1.2 EL BANCO MUNDIAL	23
2.2 EL BANCO MUNDIAL Y LA DESIGUALDAD	29
2.2.1 DESARROLLO Y SUBDESARROLLO	30
2.2.2 DESIGUALDAD ECONÓMICA, SOCIAL Y COMERCIAL	32
2.3 EL BANCO MUNDIAL: POBREZA Y POBREZA EXTREMA	35
2.3.1 EL UMBRAL DE LA POBREZA Y LA POBREZA EXTREMA.....	35
2.3.2 POLÍTICAS DE COMBATE A LA POBREZA	41
2.3.3 REDUCCIÓN DE LA POBREZA	45

PARTE II

CAPITULO III

MÉXICO Y EL BANCO MUNDIAL	49
3.1 MÉXICO Y EL BANCO MUNDIAL A PARTIR DE 1944	50
3.1.1 1960-1969	52
3.1.2 1970-1976	54
3.2 LA CRISIS FISCAL Y SOCIAL DEL ESTADO MEXICANO	57
3.2.1 REFORMA DEL ESTADO Y LA VENTA DE EMPRESAS PARAESTATALES	61
3.2.2 DISEÑO DEL PRONASOL	65
3.3 MÉXICO Y EL BANCO MUNDIAL 1988-1994	70

CAPITULO IV

LA POBREZA EN MÉXICO	73
4.1 MAGNITUD DE LA POBREZA EN MÉXICO	74
4.2 LA NUEVA POLÍTICA SOCIAL MEXICANA	78
4.2.1 EL CAMPO	84
4.2.2 SALUD	90
4.2.3 EDUCACIÓN	93
4.2.4 VIVIENDA	99
4.3 EL BANCO MUNDIAL Y LA POLÍTICA SOCIAL MEXICANA	101
4.3.1 APOYO EN INFRAESTRUCTURA RURAL Y URBANA	105
4.3.2 DESARROLLO URBANO	108

4.3.3 EDUCACIÓN	110
4.3.4 INDUSTRIA	113
4.3.5 FINES GENERALES	114
CONCLUSIONES	118
ANEXO	128
BIBLIOGRAFÍA	147

INTRODUCCIÓN

A finales de la década de los ochenta, la economía mundial registró un moderado crecimiento, pero éste no se dejó sentir de manera uniforme, se observó, efectivamente, que los países industrializados alcanzaron resultados favorables en cuanto al crecimiento de sus economías, en su comercio y en sus niveles de inversión. Su ingreso per capita real creció y los niveles de pobreza disminuyeron (especialmente en Asia Oriental). Pero, de manera contraria, los países en vías de desarrollo, principalmente de América Latina y de África, experimentaron una baja sensible en el mismo indicador, en sus niveles de bienestar y en sus inversiones. Por lo que para estos países, la década de los ochenta fue considerada como "la década perdida".

A partir de estos sucesos el fenómeno de la pobreza comenzó a cobrar más fuerza y dejó sentir sus efectos hasta llegar a convertirse en uno de los retos más apremiantes a que se enfrenta el mundo entero. Ya desde el año de 1990 la cifra de seres humanos que, según el método de la línea de la pobreza son considerados pobres, rebasa el billón y esta cantidad continúa en aumento, tanto por el excesivo crecimiento demográfico como por la inequitativa distribución de los beneficios del desarrollo.

Los aspectos relacionados con la calidad de vida de los seres humanos varían de una región a otra y siempre en detrimento de los pobres, ya que la pobreza es el sustento de las favorables condiciones de vida de otros grupos. De igual manera sucede con los países: entre los desarrollados (Europa y América del Norte principalmente) y los subdesarrollados (América Latina, África y Asia) existen marcadas diferencias en aspectos tales como los niveles de esperanza de vida, de

educación, en la calidad de los servicios básicos, en el tipo de alimentación y muchos otros.

Esta situación de desigualdad y pobreza ha llevado a la comunidad internacional a buscar nuevas formas de combatirla para poder mejorar los niveles de vida de la población de los países que aún padecen escaso nivel de desarrollo. El reconocimiento de este fenómeno ha hecho que los organismos internacionales incorporen en sus agendas de trabajo programas y proyectos destinados a reducir y evitar la pobreza y desigualdad tanto entre los países como entre los individuos.

La experiencia ha demostrado que la manera más efectiva para alcanzar mejoras en la calidad de vida de los pobres, de manera rápida y sostenida, es a través de una estrategia conformada por dos elementos básicos: el primero consiste en seguir un patrón de crecimiento que asegure el uso adecuado del potencial de trabajo de la gente pobre. El segundo elemento es el extender y mejorar la cobertura de los servicios sociales básicos, como lo son la educación primaria, la atención a la salud y la planificación familiar. El primer elemento proporcionará mayores oportunidades para los pobres, mientras que el segundo les brindará la capacidad suficiente para aprovechar dichas oportunidades.

En la lucha por el combate a la pobreza, la política social interna de los países involucrados juega el papel más importante, pero la ayuda internacional es necesaria para respaldar los esfuerzos que éstos realicen. Por supuesto, no se trata solo de incrementar los recursos disponibles, sino de unificar esfuerzos para la realización de un mismo fin. En este sentido, los organismos internacionales, entre ellos los financieros (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial), han venido a formar parte sustancial de la estrategia para reducir la pobreza a nivel mundial.

En el presente trabajo se aborda precisamente el papel que desempeñan los organismos financieros, en especial el Banco Mundial, en la política social de los países en vías de desarrollo con altos niveles de pobreza y pobreza extrema.

La investigación se encuentra dividida en dos partes: la primera de ellas nos hablará brevemente acerca de los inicios de los organismos y de los objetivos para los cuales fueron creados. Es importante mencionar que en el caso del Fondo Monetario Internacional se mencionaron solo algunos de sus rasgos más sobresalientes ya que, como se verá más adelante, su ayuda es principalmente de tipo financiera y no provee de estrategias específicas en materia de política social.

Posteriormente, abordaremos el tema de la "desigualdad", entendida ésta como una de la principales causas de la pobreza. Partiremos de un enfoque general analizando las diferencias existentes entre los países desarrollados y los subdesarrollados y sus consecuencias.

Una vez conocidas estas diferencias y las consecuencias que traen consigo, y habiendo enfocado cuáles son los aspectos que deben combatirse para salir de la pobreza, pasaremos, ahora con un enfoque particular, a definir los criterios bajo los cuales el Banco Mundial fundamenta sus políticas de combate a la pobreza. Conoceremos cuáles son los indicadores que el organismo maneja para definir qué es la pobreza y la pobreza extrema y poder determinar metodológicamente quiénes se encuentran en esas condiciones. Basándonos en dichos criterios conoceremos también las políticas de combate a la pobreza que el organismo instrumenta y algunos de los resultados obtenidos. Estos criterios determinarán también las áreas o

los campos de acción en los que el Banco Mundial podrá participar de manera activa en la política social de los diferentes países para hacer frente al fenómeno.

Por lo que se refiere a la segunda parte de la investigación, ésta será enfocada a tratar el caso específico de las relaciones México-Banco Mundial en materia de política social. Cabe mencionar que las razones por las que se eligió el caso particular de México son las siguientes:

- a) la relación tan estrecha y constante que se ha venido dando desde el momento de la creación del Banco con nuestro país;
- b) el hecho de que México sea considerado un país de desarrollo intermedio, pero que a su vez cuenta con altos niveles de pobreza entre su población;
- c) la amplia participación del Banco Mundial en la política social mexicana y los resultados hasta ahora obtenidos;
- d) el ejemplo que en materia social ha brindado el caso de México para países de América Latina.

En esta segunda parte se hará un recuento histórico de las relaciones México-Banco Mundial a partir de la creación de este último en el año de 1944. Se podrá apreciar cómo, a través de los cambios políticos, económicos y sociales que experimentó el país en sus diversas administraciones, se fue modificando la relación, pasando por las crisis financieras de los años ochenta, por el proceso conocido como "Reforma del Estado" y durante la implementación del Programa Nacional de Solidaridad.

Se incluye también en esta parte un estudio acerca de la magnitud que alcanza la pobreza en nuestro país, ya que es necesario poder identificar cuáles son las

carencias de la población más necesitada y dónde se ubica ésta para así poder dirigir la ayuda del organismo a esos sectores.

En el apartado acerca de "La Nueva Política Social Mexicana" se hace un recuento de las etapas por las que la política social ha atravesado a partir de la Revolución Mexicana hasta nuestros días, haciendo hincapié en sus principales objetivos y características. Posteriormente, se dan a conocer las principales acciones de la nueva política social y sus resultados en cada uno de los sectores, durante los últimos cinco años.

Por último se especificará cuáles son algunos de los proyectos realizados en coordinación con el Banco Mundial y los resultados obtenidos, con el fin de dar a conocer en qué consiste su participación y la importancia que ésta representa para nuestro país.

CAPITULO I
MARCO DE REFERENCIA

Como se sabe, la última década del siglo XX ha sido escenario de profundas transformaciones que modificaron al mundo estructuralmente. Se han desarrollado cambios substanciales en la geopolítica mundial. La situación política prevalecte en el siglo XX, al término de la segunda guerra mundial, está siendo reemplazada por una nueva dinámica. La desaparición del bloque socialista, la culminación de la guerra fría, las posibilidades de desarme a gran escala, la conformación de grandes bloques económicos, el amplio desarrollo tecnológico, etc., son componentes que inciden en la modificación de la dinámica política mundial. Además, a todo esto debe sumarse el proceso de pluralización que actualmente se desarrolla entre las naciones desarrolladas o en vías de desarrollo, caracterizado por la existencia de un conjunto ciudadano con mayores y más intensas aspiraciones de participación al interior de los sistemas políticos y con nuevas y diferentes demandas y expectativas de desarrollo.

A la par de las revoluciones políticas, la estructura básica de la economía mundial también se está transformando. Se perfilan tres grandes bloques (Comunidad Económica Europea, Estados Unidos-México-Canadá, los Tigres del Pacífico) que parecen estar destinados a competir entre sí, en una arena económica en la que se disputan la hegemonía de los mercados económicos y financieros, toda vez que se prevén aperturas arancelarias que pretenden dinamizar el comercio hacia el interior de los mismos, aunque al exterior no sea de la misma manera, donde más bien se perciben fuertes obstrucciones y barreras arancelarias para desincentivar la competencia.

Dichas transformaciones se han venido produciendo en un contexto de interrelaciones, donde los cambios que se operan en alguno de los sistemas políticos,

traen consigo reacciones en múltiples puntos del sistema mundial, generando amenazas a la estabilidad del conjunto que conforma el concierto internacional.

El proceso de cambio que se nos presenta se encuentra lleno de contradicciones y conflictos que se ponen en evidencia a través de varios signos. Por una parte, la revolución tecnológica promete avances prodigiosos en lo que a rendimientos de la producción se refiere, pero al mismo tiempo, el desarrollo no regulado de la tecnología ha contribuido al desmoronamiento de los sistemas de equilibrio ecológico, como lo es el calentamiento de la atmósfera y los peligros que amenazan la capa de ozono, además de aquellos asociados con la “ventaja comparativa y competitiva” que implica una menor dependencia de la fuerza de trabajo humana.

Asimismo, los cambios políticos internacionales generalmente han sido positivos, puesto que han abierto amplias posibilidades al proceso de consolidación de sistemas políticos democráticos; los regímenes autoritarios y dictatoriales, paulatinamente están siendo sustituidos por modelos caracterizados por la participación social, la tolerancia y pluralidad. Sin embargo, al mismo tiempo, han resurgido las guerras fundadas en hostilidades reprimidas en años pasados, la xenofobia y el racismo, la discriminación y el ataque a las minorías nacionales han cobrado fuerza nuevamente.

De igual manera, los cambios económicos que prometían cooperación internacional, así como la ampliación de los mercados, se han visto acompañados de un acentuado proteccionismo. Así, 20 de 25 países industrializados tenían en 1992 barreras aduaneras más altas que en 1982¹. Además, se ha demostrado que el tipo

¹ PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 1992.

de crecimiento económico está siendo acompañado por un decrecimiento del empleo².

Otro aspecto que resulta desconcertante son los grados de inequidad. La brecha entre el Norte y el Sur se caracteriza por el sufrimiento social concentrado en gigantescas porciones de los países del sur. La minoría de la población mundial ha sido beneficiada a costa de las limitaciones de la inmensa mayoría (ver capítulo II). La cuestión social tiende a agravarse cada vez más: crece la pobreza extrema; se multiplican los cinturones de hambre, así como las enfermedades ligadas a la desnutrición; crecen los índices de analfabetismo y la precariedad en las condiciones de vida básicas (vivienda, salud, nutrición, educación) de buena parte de la población mundial.

En pocas palabras, nuestro mundo sigue siendo un mundo de diferencias y contradicciones que requiere cambios fundamentales que contribuyan a la consolidación de la democracia, que promuevan un desarrollo económico sostenido, que propicien una más justa distribución de los beneficios, pero que, sobre todo, procuren una mejor calidad de vida para los individuos, ya que el problema del "Desarrollo Humano", tal y como lo identifica el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)³, ha sido descuidado, marginado y tratado de manera superficial.

² Kliksberg, Bernardo. El Rediseño del Estado. Una Perspectiva Internacional, 1a. ed., México, INAP, FCE, 1994, pp. 9

³ Véanse los Informes del PNUD, Desarrollo Humano, 1990, 1991, 1992 y 1993.

Varios países se encuentran inmersos en la búsqueda de respuestas que puedan hacer frente a dichos problemas. Buscan reinventarse con la finalidad de superar sus debilidades, y que se traduzcan en eficiencia económica, competitividad y poder dar solución a las demandas sociales.

De este modo, la mayoría de los países están dando una considerable prioridad a sus políticas sociales en las que el Estado figura como actor central. Pero cabe mencionar que se trata de un nuevo tipo de Estado; es decir, un Estado en el cual lo importante no sea su grado de intervención, sino las formas y los medios de ésta.

Así, se ha impuesto un profundo rediseño del Estado en cuanto a sus interrelaciones y a su papel frente a la sociedad. Se requiere de un Estado que se sune a la sociedad y no que vaya en contra de ella; que bajo nuevas políticas, y en estrecha relación con la comunidad, enfrente la explosión de pobreza que se observa en muchos países.

En pocas palabras, los ciudadanos requieren un Estado "que persiga el desarrollo humano como meta final, que fortalezca y profundice la democracia, que trabaje en equipo con la iniciativa privada y la sociedad civil hacia un proyecto nacional de productividad, competitividad y crecimiento, que se combine de manera eficaz con el mercado, que erradique la corrupción, que se retire de sectores donde no tiene por qué estar y que promueva y apoye por todas las vías la organización y desarrollo de la sociedad civil" ⁴.

⁴ Klitsberg, Bernardo. "Una Agenda Estratégica" en El Rediseño del Estado. Una Perspectiva Internacional, 1a. cd., México, INAP, FCE, 1994, pp. 30.

Y teniendo este nuevo Estado como objetivo primordial el desarrollo humano, cabe mencionar que los temas de política social juegan un papel muy importante.

Como su mismo nombre lo indica, éstas políticas están siendo dirigidas a incrementar el bienestar de las sociedades a través de la implementación de programas de asistencia social que reglamentan actividades que inciden en el bienestar humano y en la redistribución de los recursos. De esta manera, tanto en los países en transición, como en los que están en proceso de desarrollo, la política social está adquiriendo un papel central en sus agendas de gobierno, con el fin de eliminar la pobreza o que la gente caiga en ella, además de que cada vez la política social se consolida como una estrategia de gobernabilidad con la que se pretende contener los embates de las demandas ciudadanas, canalizando institucionalmente la movilización social.

La política social debe estar diseñada y orientada a invertir en el individuo, con la finalidad de elevar su capacidad productiva y competitividad, puesto que se ha reconocido que ya no es posible incrementar la productividad sólo a partir de inversiones en capital. Además, se brinda especial importancia a la organización de la sociedad en su conjunto, ya que a través de ésta, se da la posibilidad de que la sociedad desarrolle sus potencialidades por sí misma y se abra paso a una mayor participación y comparta las tareas que implica la construcción de un nuevo modo de gobierno.

Bajo este contexto, las reformas que se están experimentando en los distintos países han comenzado a convertirse en un proceso internacional, el cual avanza a través de diferentes modalidades pero siempre encaminadas a un mismo fin: el desarrollo humano.

Por las razones expuestas es que también los organismos internacionales, como las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la UNESCO, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, entre otros, han puesto en primer lugar los problemas e inquietudes de tipo social, con el afán de ayudar a las naciones a lograr un desarrollo humano generalizado y autosustentable.

En el caso de México, las contradicciones del siglo XX y la necesidad de una profunda transformación estructural, se hicieron presentes al inicio de la década de los setenta, acentuándose sobre todo, en la década de los años ochenta.

Entre 1940 y 1981 el país mostró un constante dinamismo en su economía, debido éste principalmente a la presencia del Estado en todas las ramas de la actividad productiva, como también en la creación de infraestructura y en la atención de servicios básicos de la población. Es decir, el Estado intervenía, además de cumplir con su papel de agente social, como empresario (generador de empleos y redistribuidor del ingreso), al tiempo que buscaba incentivar la participación del capital nacional a través de políticas de subsidio. Además, dicha actividad estatal estaba caracterizada por una marcada centralización de las decisiones en la Presidencia de la República; no solo el curso de la vida política del país descansaba en la discrecionalidad del jefe del Ejecutivo, sino que además la dinámica política y el rumbo social eran también atendidos por la misma institución política.

Sin embargo, para 1982 el modelo del "Estado Benefactor" llegó a su fin al entrar en crisis el mundo financiero y al bajar los precios internacionales del petróleo. Dicha crisis provocó altas tasas de inflación, una sensible caída del empleo y el ingreso y un desgaste de legitimidad del gobierno frente a la sociedad,

toda vez que los mecanismos de generación de legitimidad de las masas populares hacia el aparato de gobierno estaba asociado al gasto social, al disminuir el mismo, produjo un efecto similar en la aceptación social hacia el status quo. En nuestro país al igual que en muchos otros países del mundo, comenzó a generarse un movimiento integral, que incluyó a la sociedad, intelectuales y políticos, que planteaba la necesidad de revisar las prácticas tradicionales que venía operando el sistema político en su conjunto, teniendo como principal punto de debate el papel del Estado en las tareas de gobierno.

La crisis del país se vio reflejada de la siguiente manera: "el déficit financiero del sector público alcanzó la cifra de 17.6% del PIB; entre julio y agosto de 1982 salieron del país más de 6 mil millones de dólares; la balanza comercial fue negativa en 3,846.3 millones de dólares; la deuda externa había alcanzado 58 mil 874 millones de dólares; el PIB fue negativo en 0.6% y al siguiente año alcanzaría la cifra récord de -4.2%⁵.

De este modo, a partir de 1982 y durante los gobiernos de Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari, comenzaron a forjarse los cambios en las estructuras estatales⁶ replanteándose lo que se conoce como la reforma del estado (ver capítulo III), como propuesta de desarrollo integral.

⁵ Ruiz Velázquez, Gaspar. La Desigualdad Social en el Proceso de Reestructuración del Estado Mexicano, 1982-1995, Tesis de Licenciatura, pp. 68

⁶ Se crea el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Registro Federal de Electores (RFE) en lo concerniente a nuestra democracia; en lo que se refiere a la reforma administrativa, desaparece la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Asimismo, surge la Secretaría de Desarrollo Social y el Programa Nacional de Solidaridad.

Dentro de este replanteamiento del Estado, y principalmente en el ámbito social, los organismos internacionales se hicieron presentes. En esta década los indicadores de pobreza, desnutrición y marginación reflejaron la situación por la que atravesaba el país: a nivel nacional se registraron tasas de mortalidad del 4.7%; una población analfabeta equivalente al 12.44%; un grado de escolaridad del 6.17%; y una población del 63.22% con un ingreso menor a dos salarios mínimos (ver cuadro 1). Cifras que se debieron en gran medida a la mala distribución de la población en las diferentes localidades del país, lo que marcó la pauta a seguir en la creación de una política social que beneficiara en gran medida a las localidades pequeñas pero que engloban a gran número de la población (ver cuadro 2).

De igual forma, los índices de mortalidad infantil y de marginación eran alarmantes, principalmente en los estados del sur del país como lo son Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla y Veracruz (ver cuadro 3).

Dados estos índices, organismos internacionales como el Banco Mundial, han tenido una amplia participación en esta profunda transformación del aparato estatal y de su redimensionamiento en el quehacer social.

La atención enfocada por parte del Banco Mundial hacia México se debió a que dichos índices llevaron al país a ser clasificado como un país con un grado de desarrollo en el que éstos índices de pobreza registrados resultaban contradictorios o sin cabida alguna.

Según los diversos métodos de medición de la pobreza, las condiciones de vida de la población del país reflejaron la necesidad de ejecutar nuevas políticas sociales más equitativas.

Y es precisamente con esta misma intención con la que el Banco Mundial comenzó a prestar su apoyo, tanto económico como de orientación; mejorar las condiciones de vida de la población para que a través de estas, el país pueda alcanzar el grado de desarrollo deseado.

CAPITULO II
LOS ORGANISMOS
FINANCIEROS
INTERNACIONALES

2.1 LA CONFERENCIA DE BRETTON WOODS

La Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, como se denominó oficialmente, formaba parte sustancial de los planes para la posguerra iniciados con la Carta del Atlántico⁷ y concretados en la reunión de Dumbarton Oaks, de la cual surgió también el proyecto de la Carta de las Naciones Unidas.

La Conferencia de Bretton Woods, llevada a cabo el día 22 de julio de 1944, tuvo como objetivo principal el crear las bases de un nuevo sistema monetario internacional y de un mecanismo que permitiera reanudar las corrientes internacionales de capital en forma ordenada. Basados en dichos objetivos se crearon dos instituciones: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), hoy conocido como Banco Mundial (BM).

El proyecto de organización del Fondo Monetario Internacional quedó a cargo de una primera comisión cuyo objetivo fue crear un fondo monetario para resolver desajustes transitorios de los países miembros, evitar una guerra financiera por medio de devaluaciones monetarias para ganar ventajas en el comercio exterior y prestar asistencia a los bancos centrales que se encontraran en dificultades temporales.

⁷ La Carta del Atlántico, firmada el 14 de agosto de 1941, planteaba varios principios en los que se fundaban "las esperanzas en un futuro mejor para el mundo". Estos principios contenían normas sobre la autodeterminación de los pueblos, igual acceso a las materias primas, la colaboración internacional, la seguridad, la libertad de los mares y el desarme.

Una segunda comisión quedó a cargo de la creación de un banco mundial para hacer préstamos a largo plazo para ayudar a financiar la reconstrucción de los países afectados por la guerra que formaban parte de la organización.

La tercera y última comisión, denominada "de otros medios de cooperación financiera internacional", estuvo destinada a estudiar proyectos conexos con los temas principales y cualquier otro que se presentara durante la conferencia.

El FMI y el BM distaron mucho de ser iniciativas aisladas; se concibieron como un conjunto de instrumentos y mecanismos para crear un nuevo orden internacional, tanto en lo político como en lo económico y lo social. La razón de que se diera mayor importancia a los asuntos monetarios y financieros internacionales, fue que el periodo anterior a la Segunda Guerra Mundial y durante la misma, se caracterizó por la contracción de la economía mundial, el aumento del proteccionismo, el desorden en los movimientos de capital, la inestabilidad e inseguridad monetarias y, en general, la inhibición de la inversión nacional e internacional. Además de que al término de la guerra existía también la necesidad de un financiamiento para la reconstrucción y el desarrollo, principalmente en los países europeos.

Dos años después de la Conferencia de Bretton Woods, en agosto de 1946, comenzaron a funcionar las recién creadas instituciones.

2.1.1 El Fondo Monetario Internacional

A grandes rasgos, el FMI es una institución de cooperación a la cual han ingresado 151 países (ver cuadro 4) que reconocen las ventajas de poder consultar con los demás sobre un sistema estable de compra y venta de las respectivas monedas.

De manera general, el Fondo concede préstamos a los países miembros que tienen dificultades para cumplir con sus obligaciones financieras externas, a condición de que éstos emprendan reformas económicas que les permitan eliminar este tipo de dificultades, pero esto no significa que la institución ejerza control alguno sobre las políticas económicas internas de dichos países. La autoridad que este organismo ejerce se limita estrictamente a supervisar las políticas que afectan en forma directa la compra y venta de las monedas de cada uno de los países miembros, así como sus precios.

Los países miembros han otorgado así cierta autoridad al Fondo sobre sus políticas cambiarias debido a la gran importancia que tienen para las corrientes monetarias entre los países, ya que el intercambio de monedas es el punto principal de contacto financiero entre las naciones y el vehículo indispensable del comercio mundial.

Orígenes del FMI

Los orígenes de la institución se remontan a la Gran Depresión que se hizo presente en la economía mundial en la década de 1930. Esta depresión tuvo efectos devastadores: los bancos quebraron; los precios de los productos agropecuarios cayeron por debajo del costo de producción; el valor de los bienes raíces descendió considerablemente; las fábricas se paralizaron y millones de trabajadores quedaron sin empleo.

Esta depresión afectó de igual modo el mundo de las finanzas internacionales y los mercados de cambio. Se difundió la falta de confianza en el papel moneda, lo cual suscitó una amplia demanda de oro que no era posible cubrir. De este modo, varios países, siguiendo el ejemplo del Reino Unido, abandonaron el patrón-oro que hasta entonces había definido el valor de cada moneda en función de una cantidad de oro. Así, se volvió muy difícil el cambio de moneda entre los países que siguieron el patrón-oro y los que lo abandonaron. La relación entre el dinero y el valor de las mercancías se tornó cada vez más confusa al igual que la relación entre el valor de una moneda y otra.

Así la situación, se necesitaba de la cooperación de todas las naciones para establecer un nuevo sistema monetario internacional. A principios de los años cuarenta se presentó el plan de un sistema que hacía posible la conversión irrestricta de una moneda por otra, establecía un valor claro e inequívoco para cada moneda y eliminaba las restricciones y prácticas como las de las devaluaciones competitivas.

Tras prolongadas negociaciones se aceptó el sistema así como la organización encargada de supervisarlos. Como se ha mencionado anteriormente, en la Conferencia de Bretton Woods se celebraron las negociaciones que culminaron en el establecimiento del Fondo Monetario Internacional.

El FMI comenzó a funcionar en el año de 1946, siendo un organismo especializado de las Naciones Unidas, con sede en Washington y suscrito por los gobiernos de 29 países.

Cuotas y Votación

Como lo explica David D. Driscoll⁸, al ingresar al Fondo cada país miembro aporta una suma de dinero (denominada "cuota") que cumple diferentes fines, a saber:

- constituir un fondo económico que la institución puede utilizar para conceder préstamos a los países miembros que tengan dificultades financieras;
- son la base para determinar la cantidad de recursos que cada país miembro puede solicitar en préstamo. Esto significa que cuanto mayor sea la cuota que se le asigne a un país miembro, mayor es la suma que puede solicitar;
- determinan el número de votos de los países miembros.

El propio Fondo fija la cuota correspondiente a cada país mediante un análisis de la riqueza de los mismos y, por supuesto, fija cuotas más altas a los países más

⁸ Driscoll, David D. Qué es el Fondo Monetario Internacional?. Washington D.C., Fondo Monetario Internacional, 1992, pp. 6

ricos. Las cuotas se revisan cada cinco años y pueden elevarse o reducirse según las necesidades de la institución y la prosperidad económica de cada uno de los países.

Con respecto a la votación, en 1944 los países fundadores consideraron el establecer una relación directa entre el número de votos a que tendría derecho cada país y la cantidad de recursos que aporta al suscribir su cuota. Esto significa que cuanto mayor sea la suscripción, mayor es su peso en las cuestiones de votación.

Régimen de Cambios

Conforme a lo que nos presenta Víctor Urquidí⁹, el Fondo tenía como temas de interés inmediato la convertibilidad, la fijación de las paridades y las condiciones relativas a su modificación, y el desmantelamiento de los sistemas restrictivos y de control de cambios.

Con respecto a la convertibilidad en general, y entendida ésta como la posibilidad de cambiar una moneda en oro o en otra moneda convertible en oro como el dólar, el artículo VIII estableció que los países miembros podían optar por el régimen de plena libertad cambiaria para transacciones corrientes o mantener un régimen de restricciones durante un periodo de transición en consulta con el Fondo, estipulado esto último en el artículo XIV.

En cuanto a la fijación de paridades, esto es, la diferencia entre el valor de compra y el valor de venta de las monedas, cada miembro convino con el Fondo la paridad de su moneda, estableciendo relación entre su moneda y el oro tomado como

⁹ Urquidí, Víctor L. "Bretton Woods: un recorrido por el primer cincuentenario" en Comercio Exterior, Vol. 44, Num. 10, Octubre 1994, pp. 842-843

común denominador o el dólar de los Estados Unidos, debiéndose mantener la paridad dentro de un margen del 1%.

El sistema de paridades ofrecía la ventaja de mantener estable y previsible el valor de las monedas, pero con el paso del tiempo surgieron una serie de inconvenientes. La modificación del valor de una moneda era un proceso que entrañaba grandes riesgos; cada modificación de la paridad de una moneda importante provocaba crisis en todo el sistema. Debido a esto, dicho sistema fue útil durante 25 años aproximadamente, puesto que a principios de los años setenta el sistema llegó a su fin cuando las reservas de oro de los Estados Unidos resultaron insuficientes para satisfacer la demanda del metal a cambio de dólares.

Se abandonó así el sistema de paridades adoptado en un principio y los países miembros del Fondo acordaron que cada uno escogería su propio método para determinar el valor de cambio de su moneda. Los únicos requisitos fueron que el país no basara ese valor en el oro y que informara a los demás sobre cómo determinaba la conversión monetaria.

Y a partir de estos temas (convertibilidad y paridad), y conforme lo expone Michel Camdessus¹⁰, surgieron los cuatro objetivos primordiales que habrían de regir las actividades del organismo:

- 1) impulsar la cooperación monetaria internacional, la estabilidad cambiaria y los regímenes de cambios ordenados;

¹⁰ Camdessus, Michel. "Cincuenta años del FMI: nuevas funciones y una misión constante" en Comercio Exterior, Vol. 44, Num. 10, Octubre 1994, pp. 896

- 2) fomentar el crecimiento equilibrado del comercio internacional y con ello contribuir a alcanzar y mantener altos niveles de ocupación y prosperidad;
- 3) alentar la supresión de las restricciones cambiarias que dificultan la expansión del comercio mundial, así como el ajuste de la balanza de pagos;
- 4) infundir confianza a los países miembros mediante asistencia financiera destinada a corregir los desequilibrios de balanza de pagos sin tener que recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional.

En sus primeros años, el FMI se orientó a hacer cumplir estos códigos de conducta prescritos en su Convenio Constitutivo. Sin embargo, durante una década la mayor parte de los miembros, sobre todo las economías europeas, no pudieron asumirlos ya que éstos carecían de oro y de divisas para asegurar el financiamiento de importaciones de maquinaria, materias primas y alimentos y recurrieron más bien a los fondos canalizados por el Plan Marshall, el cual les permitió elaborar un programa común de recuperación económica (que se transformaría posteriormente en la Organización Europea de Cooperación Económica).

Función Financiera y Fuentes de Financiamiento

Si bien el Fondo se fundó principalmente como una institución cooperativa para supervisar el sistema monetario internacional, también contribuye a sostenerlo inyectándole ocasionalmente sumas de dinero mediante préstamos a sus países miembros¹¹. Pero más que nada, el Fondo es una institución supervisora encargada

¹¹ Durante la crisis de la deuda de los años ochenta, el Fondo concedió préstamos por casi \$22,000 millones a los países miembros que no podían cumplir sus obligaciones financieras con otros países miembros.

de coordinar las medidas de los países miembros con el fin de lograr una mayor cooperación para elaborar las políticas económicas nacionales.

Con respecto a las fuentes de financiamiento, las cuotas que se le asignan a cada país miembro constituyen la mayor fuente de recursos del Fondo. Pero, nos lo explica Driscoll¹², como cada país tiene derecho a obtener préstamos de la institución equivalentes a la suma que ha dado como suscripción, es posible que las cuotas no cubran las exigencias o las necesidades de efectivo que los países miembros puedan solicitar en periodos de tensión de la economía mundial, el Fondo ha establecido una línea de crédito con gobiernos y bancos de diferentes países. Esta línea de crédito se conoce con el nombre de Acuerdos Generales para la Obtención de Préstamos. Esta línea se renueva cada cuatro años y el Fondo paga los intereses correspondientes por la cantidad convenida comprometiéndose a devolverla en cinco años.

Además de estos acuerdos, el Fondo también puede obtener préstamos de los gobiernos o de las autoridades monetarias de los países miembros para programas específicos en beneficio de otros países miembros.

Asistencia Financiera

El Fondo Monetario Internacional sólo otorga préstamos a los países miembros que tengan problemas de pagos; esto es, a los países que no cuenten con la cantidad suficiente de divisas para pagar lo que adquirieron en el extranjero. Esta situación

¹² Driscoll, David D. Qué es el Fondo Monetario Internacional?, Washington D.C., Fondo Monetario Internacional, 1992, pp. 14-15

es ocasionada cuando los países gastan más de lo que reciben por sus exportaciones o por inversión extranjera, gastos que se compensan, por un tiempo, con un crédito. Pero cuando este crédito se agota, los países se enfrentan a la pérdida del poder adquisitivo de su moneda y a una contracción de sus importaciones.

Cuando un país miembro se encuentra en esta situación, puede recurrir al Fondo para que éste le suministre, durante un tiempo, una cantidad suficiente de divisas para corregir los errores económicos, pero siempre con la finalidad de que estabilice su moneda y fortalezca su comercio exterior.

El país que tenga dificultades de pago puede retirar, de manera inmediata, el 25% de la cuota que abonó a la institución. Y si esta cantidad resulta insuficiente, puede solicitar más recursos equivalentes a cuatro veces el monto de la cuota.

Para otorgar dichos recursos, el Fondo se basa en dos principios:

- 1) El país que haga uso de los recursos del Fondo se compromete a devolverlos tan pronto haya superado sus problemas de pagos. De esta manera, los recursos estarán disponibles para cuando otro país miembro los solicite.
- 2) Antes de que el Fondo haga entrega del dinero, el país tiene que demostrar en qué forma intenta solucionar sus problemas para poder devolver el préstamo dentro del plazo de tres a cinco años que normalmente se concede. Esto se debe a que el Fondo tiene la responsabilidad de salvaguardar la integridad de sus transacciones y esto es a condición de que el país lo utilice eficazmente¹³.

¹³ Información obtenida en el FMI, Washington D.C., sept. 1992.

Servicios

A pesar de los cambios que se sucedieron en los años setenta, como las crisis petroleras y la inconvertibilidad y devaluación del dólar que trajeron la ruptura de las paridades fijas, aún subsisten muchos de sus mecanismos convenidos como lo son el Servicio de Financiamiento Compensatorio (SFC)¹⁴ y los Derechos Especiales de Giro (DEG)¹⁵.

Pero también a partir de estos años se crearon nuevos servicios del FMI en favor de los países miembros como los siguientes: el Servicio Ampliado del Fondo (SAF) con el fin de otorgar recursos durante periodos más largos y en mayores cantidades a países con problemas de balanza de pagos ocasionados por problemas estructurales; los Servicios Financieros del Petróleo (SEP) para ayudar a los países miembros con problema de balanza de pagos ocasionados por las alzas de los precios del petróleo y sus derivados; el Servicio de Financiamiento Suplementario (SFS) para proporcionar servicios adicionales a los países que debían hacer frente a pagos considerables en relación con sus economías y con su respectiva cuota en el Fondo; el Servicio de Ajuste Estructural (SAE) creado para conceder préstamos a los países de bajo ingreso con problemas prolongados de balanza de pagos; el Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE) para otorgar ayuda adicional en forma de préstamos en condiciones ventajosas a países de bajo ingreso.

¹⁴ Durante los últimos 25 años, el Fondo ha prestado cantidades considerables con el objeto de compensar una reducción temporal en los ingresos de exportación de los países miembros causada por factores externos.

¹⁵ Los Derechos Especiales de Giro fueron emitidos por el Fondo como un activo que los países añaden a las tenencias de divisas y oro que mantienen en depósito. Al DEG se le asigna un valor artificial, el cual se basa en el valor medio de las cinco monedas principales del mundo.

Así, entre el FMI anterior a 1971 y el posterior, hay diferencias significativas. En efecto, durante más de 25 años la institución tomó como punto clave del funcionamiento del sistema monetario internacional una moneda definida en términos de oro y la estabilidad de los tipos de cambio. Sin embargo, después del derrumbe del sistema, el Fondo tuvo que abandonar esa política y actualmente suele incluso recomendar devaluaciones monetarias para estimular las exportaciones y considera que el actual sistema monetario internacional debe fincarse también en otras monedas además del dólar.

2.1.2 El Banco Mundial

En la Conferencia de Bretton Woods, la comunidad internacional encomendó al Banco Mundial, tal y como su nombre oficial lo señala (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento), el objetivo básico del desarrollo económico.

Durante sus primeros años, el Banco otorgó sus primeros préstamos con la finalidad de financiar la reconstrucción económica de los países europeos afectados por la guerra. Pero cabe mencionar que para 1948 surgió el llamado Plan Marshall (ya antes mencionado) por lo que la institución solamente pudo otorgar 2 ó 3 préstamos para dicho fin.

Como resultado de esta situación, el BM se ocupó entonces de su segundo principal objetivo: el desarrollo. La institución comenzó a brindar asistencia a los países más pobres del mundo (los llamados países en desarrollo).

De este modo, el Banco Mundial está orientado a promover, mediante el aumento de la productividad, el progreso económico y social en los países en desarrollo, a fin de que sus habitantes puedan vivir una vida mejor y más plena.

Estructura

El Banco Mundial propiamente dicho está constituido por dos organismos principales: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF). Además, vinculados a éstos, pero independientes desde el punto de vista jurídico y financiero, se encuentran la Corporación Financiera Internacional (CFI), el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, y la Agencia de Garantías a la Inversión Multilateral (MIGA).

El BIRF obtiene fondos de los mercados de capital y otorga préstamos a los países en desarrollo a tasas cercanas a las del mercado y requiere garantías de los gobiernos; la AIF se nutre de las contribuciones de las naciones más ricas y presta sin intereses a los países más pobres; la CFI presta directamente al sector privado de los países en desarrollo sin garantías de los gobiernos; el MIGA promueve la inversión privada en las economías en desarrollo ofreciendo garantías para proteger a los inversionistas contra riesgos no comerciales como la guerra o la nacionalización; y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, ayuda a resolver conflictos entre inversionistas extranjeros y los gobiernos de los países huéspedes¹⁶.

¹⁶ Información obtenida en el BM, Washington D.C., sept. 1992.

Fuentes de Financiamiento

El Banco Mundial se ha caracterizado por ser un banco de inversión que hace las veces de intermediario entre los inversores y los receptores de recursos financieros, ya que presta a estos últimos los fondos que obtiene en préstamo de los primeros.

La mayor parte de los recursos, señala Driscoll, mediante los cuales el BIRF otorga crédito para el desarrollo a personas e instituciones privadas de más de cien países, se obtienen en préstamo en el mercado, para lo cual se emiten bonos cuyo reembolso está garantizado por los gobiernos de los países miembros.

El Banco es uno de los principales prestatarios en los mercados internacionales de capital, y el principal prestatario no residente en casi todos los países en que se comercializan los bonos que emite. Además, obtiene crédito vendiendo bonos y pagarés en forma directa a los gobiernos, a sus dependencias y también a los bancos centrales. El producto de la venta de dichos bonos se presta a los países en desarrollo a tasas de interés moderadas con el fin de financiar proyectos y programas relativos a la reforma de la política económica de los países miembros¹⁷.

¹⁷ Driscoll, David D. El FMI y el BM: En qué difieren?, Washington D.C., Fondo Monetario Internacional, 1992, pp. 5.

Los Receptores del Financiamiento

Como se ha mencionado ya, el BM otorga créditos a los gobiernos de los países en desarrollo. Pero cuanto más pobre es un país, mejores son las condiciones del crédito. Los países en desarrollo cuyo producto nacional bruto (PNB) per capita supera los \$790 dls. pueden obtener crédito del BIRF. El tipo de interés que se aplica a estos préstamos es ligeramente superior al tipo de interés del mercado al que están sujetos los préstamos que obtiene el Banco mismo, y que por lo general, deben reembolsarse en un plazo de 12 a 15 años¹⁸.

Por su parte, la AIF solamente presta a los gobiernos de países en desarrollo muy pobres cuyo PNB per capita no llega a los \$790 dls. De este modo, dicha entidad otorga un 80% de sus créditos a países de un PNB per capita inferior a los \$390 dls. Los préstamos no generan intereses y su plazo de vencimiento es de 35 ó 40 años¹⁹.

Las Operaciones del Banco

Con el fin de fomentar el desarrollo de los países pobres, el BM ha otorgado asistencia técnica y financiamiento para proyectos y programas que propicien las posibilidades económicas de dichos países.

¹⁸ Ibid, pp. 5.

¹⁹ Ibid, pp. 6.

Durante los primeros veinte años de actividad del Banco, gran parte de la asistencia otorgada se dirigió a proyectos relacionados con la energía eléctrica y el transporte. Pero como se podrá observar más adelante, en los últimos años la institución ha ampliado su gama de operaciones.

De tal manera, el Banco ha prestado especial atención a los proyectos que pueden beneficiar directamente a los sectores más pobres de los países en desarrollo; promueve su participación directa en la actividad económica a través del otorgamiento de crédito para el desarrollo agrario y rural, para empresas de pequeña escala y el desarrollo urbano.

Además, el Banco ayuda a los pobres a aumentar su productividad y a obtener acceso a servicios esenciales, tales como agua potable, cuidado de la salud, asesoramiento en materia de planificación familiar, nutrición, educación y vivienda²⁰.

Con respecto a lo que atañe a los sectores tradicionales (transporte y energía), también se han dado cambios. En lo que al transporte se refiere, se presta más atención a la construcción de enlaces viales entre los establecimientos rurales y los mercados. En cuanto a los proyectos de energía eléctrica, se prevén con más frecuencia obras de iluminación y suministro de electricidad a las aldeas y pequeños establecimientos rurales²¹.

²⁰ Véanse Informe Anual, 1990, 1991, 1992, 1993 y 1994 del Banco Mundial.

²¹ *Ibid.*

En los proyectos industriales se hace mayor hincapié en la creación de puestos de trabajo y el establecimiento de pequeñas empresas.

Por otra parte, los países miembros prestatarios del Banco también acuden a él como fuente de asistencia técnica, a la que la institución ha asignado cada vez más importancia debido a las dificultades económicas que se viven en muchos países. Esta asistencia técnica está orientada hacia el desarrollo institucional y la elaboración de la política macroeconómica, principalmente.

Así, el Banco procura reforzar la economía de los países prestatarios a fin de que dejen de necesitar los recursos de la institución y puedan satisfacer sus necesidades financieras acudiendo, para obtener crédito en condiciones que puedan cumplir, a las fuentes ordinarias de capital.

2.2 EL BANCO MUNDIAL Y LA DESIGUALDAD

En el transcurso de esta última década, el escenario internacional ha sufrido severas modificaciones debido al abandono del esquema bipolar que se heredó de la Guerra Fría al final de la II Guerra Mundial.

La nueva reestructuración de los bloques regionales ha traído consigo una nueva óptica de la economía y de la política mundial, pero desafortunadamente no ha traído la superación del fenómeno de la desigualdad.

Una desigualdad que para el Banco Mundial se ha venido manifestando a través de los diferentes niveles de vida que encontramos en el mundo; que se ha ido acentuando debido a la diferencia de oportunidades, primero, entre Estados, y segundo, entre los individuos, y que nos ha llevado a alcanzar niveles de pobreza y de pobreza extrema inimaginables apenas hace unos años.

Para poder contrarrestar este fenómeno, el Banco Mundial estima necesario conocer en qué consiste; es decir, identificar cuáles son las principales diferencias que han venido marcando la división entre Estados desarrollados y Estados subdesarrollados. Una vez identificadas estas desigualdades, es importante también conocer sus consecuencias para así poder entender el porqué la desigualdad nos lleva a la pobreza.

A continuación, se abordarán sólo algunas de las desigualdades existentes entre los Estados, para, a través de su análisis, conocer sus principales consecuencias.

2.2.1 Desarrollo y Subdesarrollo

A simple vista, podemos observar que el escenario internacional está conformado por un gran número de Estados diferentes entre sí, tanto en el plano político como en el económico, en el social y en el comercial. Estas diferencias nos han llevado a clasificar a los Estados ya sea como *desarrollados* o como *subdesarrollados*, dependiendo de su capacidad de crecimiento²².

Esta clasificación va a significar la principal desigualdad entre los Estados, ya que les atribuye características específicas a cada uno e impide un acceso equitativo a las oportunidades y beneficios que puede traer consigo el crecimiento. Esto es, que los países clasificados como desarrollados van a ser quienes determinen las estrategias de crecimiento según sus propias características y conveniencias y dirigiendo los beneficios en su favor.

De tal manera, y durante las tres últimas décadas, las estrategias de crecimiento han sido dirigidas al plano económico: al crecimiento del Producto Nacional Bruto,

²² Según el criterio que maneja el Banco Mundial, dicha clasificación se basa en el PNB de cada país; es decir, los países que tienen un PNB de \$675 dls. o menos, son considerados países de ingreso bajo; los que cuentan con un PNB entre \$675 y \$8,356 son los países de ingreso mediano; y los que cuentan con un PNB de \$8,356 ó más, son los países de ingreso alto.

Como características de los países de ingreso bajo (o subdesarrollados) podemos encontrar las siguientes:

- ingreso per capita bajo
- especialización en producción de materias primas y productos agrarios
- escaso nivel de ahorro y de inversión
- economía tradicional poco orientada hacia el mercado
- alto porcentaje de exportación de materias primas o productos alimenticios respecto al total
- gran porcentaje de población activa dedicada al sector primario
- existencia de un sector moderno dedicado a la exportación, junto a un amplio sector atrasado dedicada al abastecimiento del interior

A dichas características se añaden también elementos tales como la subalimentación, analfabetismo, alta tasa de mortalidad, etc.

a la modernización del aparato productivo, a una intensa utilización del capital y al empleo de tecnología moderna, cuando, por otro lado, lo que necesitan los países subdesarrollados es eliminar la pobreza, poder satisfacer las necesidades básicas de su población, mejorar la calidad de vida de las mismas y liberarse de la dependencia con los países desarrollados.

Así, el haber elevado a la economía a un primer rango no ha traído consigo los resultados esperados. Se pensaba que el mundo entero se volvería próspero y que los niveles de bienestar mejorarían de manera uniforme. Contrariamente, el abismo entre los países desarrollados y los subdesarrollados creció, los países subdesarrollados vieron elevarse e intensificarse sus niveles de miseria, de pobreza, de hambre, de enfermedades, de deuda y de dependencia. Mientras que los desarrollados, siendo la minoría, obtuvieron los mayores beneficios.

Hemos visto cómo la brecha entre desarrollo y subdesarrollo se ha ido haciendo mayor. Los países desarrollados han fomentado la carrera armamentista sin preocuparse de la precaria situación en la que se encuentran los países subdesarrollados, quienes tienen altas tasas de natalidad, bajos ingresos y una atención especial al sector primario en detrimento de los otros dos sectores.

Hemos visto también cómo el término *subdesarrollo* es cada vez más utilizado como sinónimo de *inferioridad*, y no solamente en el aspecto económico, sino incluso en el social, en el comercial y en el político, a consecuencia de la falta de oportunidades y a la inequitativa distribución de los beneficios de la estrategia de crecimiento planteada por los países desarrollados.

2.2.2 Desigualdad Económica, Social y Comercial

La estrategia de fomento de la economía planteada por los países desarrollados ha sido vista por el resto del mundo como un verdadero espejismo; ha sido una estrategia que ofrece resultados hasta ahora inalcanzables para los países subdesarrollados y que además los ha enfrentado a una realidad llena de carencias y de desventajas.

Las estadísticas se han empeñado en demostrar el alto precio que han pagado los países pobres por los beneficios que sólo han obtenido los países ricos. Estadísticas que dejan entrever la desigualdad que existe entre los países y que lleva a sus sociedades a vivir en mundos totalmente opuestos (ver cuadros 5-8).

Esta oposición no se limita solamente a la distinción entre países desarrollados y países subdesarrollados; es una oposición que no abarca únicamente aspectos como el PNB o el consumo per capita o los niveles de inversión que pueda tener un país, sino que va más allá, y que se deja sentir en la sociedad misma. Una oposición que afecta la calidad de vida de cada individuo y que limita sus oportunidades de procurarse su bienestar.

La desigualdad entre países ricos y países pobres se incrementa cada día más. Un ejemplo de ello, como lo presentan Ursula Oswald y Rodolfo H. Strahm, es que los países desarrollados están conformados por el 18% de la población mundial y disponen del 78% de la producción, del 81% de los gastos energéticos, del 70% de los fertilizantes químicos y del 84% de los gastos en armamentismo. En cambio, los

países subdesarrollados integran el 82% de la población mundial restante y cuentan sólo con una quinta parte de dichas riquezas (ver gráfica 1).

Tales cifras muestran la inequitativa distribución de los recursos de la que solamente resulta beneficiada una minoría de la población mundial. Dicho de otra manera, en el caso del gasto energético, una persona de un país desarrollado consume la misma cantidad de energía que 63 personas provenientes de países pobres (ver gráfica 2); lo que los países ricos gastan en armamento hace falta en los países pobres para proporcionar servicios de salud, para educación, para la construcción de farmacias o algunos otros proyectos (ver gráfica 3 y 4).

Otra diferencia importante es que en los países desarrollados las mujeres cuentan con las mismas oportunidades que los hombres, mientras que en los países subdesarrollados éstas son relegadas (ver gráfica 5). Esta marginación de la población femenina trae consigo serias consecuencias, ya que no tienen acceso a una educación adecuada. El no contar con dicha preparación limita sus niveles de ingreso y, por consiguiente, viven en condiciones precarias y son propensas a padecer enfermedades que son fácilmente controlables en el hogar. Además, se expresa en un alto número de hijos a los que ven como un apoyo de tipo económico.

Por lo que se refiere a las desigualdades en materia de alimentación, éstas se deben principalmente, no a que sea insuficiente, sino a su inequitativa distribución entre los países. Calculando la cantidad de alimentos disponibles en el mundo, diariamente cada habitante cuenta con 2,694 calorías y 70 gr. de proteínas. Pero observamos que en los países industrializados se consume un promedio de 3,390 calorías en comparación con las 2,299 que apenas consumen en algunos países subdesarrollados (ver gráfica 6). Esto demuestra que gran parte de la población en

los países pobres no alcanza a consumir el mínimo de calorías y proteínas requeridas para poder llevar a cabo su actividad diaria. Su mala alimentación no le permite aprovechar al máximo sus oportunidades, ya sean laborales o educativas. Y del mismo modo, esta deficiencia alimentaria trae consigo también problemas de desnutrición y enfermedades.

Ursula Oswald nos presenta también la gran ventaja de los países desarrollados sobre los subdesarrollados en lo que respecta al comercio. Por ser los países ricos quienes tienen el alimento, son quienes tienen el poder sobre él. Así, encontramos que entre un 80 y un 90% del mercado mundial de granos es acaparado solamente por 6 grandes transnacionales, todas ellas pertenecientes a los países desarrollados (ver gráfica 7).

Los países industrializados resultan los beneficiados, ya que ellos mismos son quienes han diseñado las estructuras bajo las que se rige el comercio según sus propios intereses y conveniencias. La mayoría de los países en desarrollo dependen todavía de la exportación de sus materias primas y éstas se encuentran sujetas a la especulación y a las variaciones de precios, muy al contrario de los precios de los productos de los países industrializados.

Estas y muchas otras desventajas son a las que se enfrentan los países subdesarrollados en un juego constantemente dominado por reglas establecidas por países desarrollados. Son estas mismas desventajas lo que limita sus posibilidades de crecimiento y de participación en un mundo que parece no ser el propio.

2.3 EL BANCO MUNDIAL: POBREZA Y POBREZA EXTREMA

La pobreza es un tema que en la actualidad ha cobrado renovada importancia, tanto a nivel nacional como internacional, debido a la creciente cantidad de seres humanos que se encuentran sumidos en ella y en sus variantes, además de que cada año la cifra de pobladores en el mundo que padecen esta situación va en aumento.

Pero para poder hablar sobre ella es importante poder definirla y saber identificarla. Si los gobiernos están dispuestos a adoptar nuevas estrategias de desarrollo y políticas más efectivas para combatir la pobreza, es necesario que vayan más allá del número de pobres. Para poder responder a ¿por qué son pobres? es indispensable saber quiénes son, dónde viven y bajo qué circunstancias viven. El dar respuesta a esta pregunta se convierte en el primer paso para combatir la pobreza.

Para tales fines, y basándose en diversos estudios, el Banco Mundial define e identifica la pobreza y la pobreza extrema utilizando indicadores específicos, los cuales le permitirán definir sus políticas de combate.

2.3.1 El Umbral de la Pobreza y la Pobreza Extrema

Para poder dar respuesta a la pregunta ya antes mencionada, es necesario, en primer lugar, definir el concepto de *pobreza*. Como se ha comentado con anterioridad, *pobreza* no es lo mismo que *desigualdad*. La pobreza es entendida

como "la imposibilidad de alcanzar el mínimo de bienestar"²³. Y para darle un sentido más amplio a esta definición, es imprescindible conocer también lo que se entiende por *bienestar* y cuál es el mínimo al que una persona debe aspirar. A partir de este punto, el *bienestar* es entendido como el resultado de que el individuo pueda satisfacer sus necesidades más elementales. Y lo mínimo a lo que una persona puede aspirar, es a tener una buena alimentación, buena salud y una buena educación, para luego proporcionarse su bienestar.

Una vez definida qué es la pobreza, es importante conocer su magnitud e identificarla. El Banco Mundial considera que los ingresos y los gastos per capita son un buen método de medición, pero debido a que el bienestar de un individuo no depende solamente de sus ingresos, y además de que éstos varían substancialmente de una región a otra, considera necesario incluir indicadores tales como los índices de nutrición, la esperanza de vida, la educación y la mortalidad infantil²⁴.

Para poder medir la pobreza, generalmente se utiliza un método denominado *línea de pobreza*, el cual, como lo explica Carlos M. Jarque, está basado únicamente en el nivel de ingreso y gasto per capita de las unidades familiares según la edad, sexo y actividades que realicen los integrantes de la familia. Este método de medición establece o define una sola cantidad para determinar quiénes son pobres y quiénes no. Dicha cantidad está estimada para cubrir tanto las necesidades alimenticias como otras que se consideren fundamentales según las condiciones y características del país o región. La parte destinada a cubrir las necesidades

²³ The World Bank. World Development Report 1990. Poverty. "World Development Indicators", New York, Oxford University Press, 1990, pp. 26.

²⁴ Vázquez Flora, Horacio. "Los Organismos Internacionales ante la Pobreza y la Desigualdad" en El Economista Mexicano, Oct.-Dic. 1993, pp. 24.

alimenticias es calculada a partir del precio de los productos que conformen la dieta de un individuo que le proporcione el mínimo de calorías y proteínas requeridas para realizar su actividad cotidiana²⁵.

A diferencia de este método de medición, el Banco Mundial establece lo que se conoce como *umbral de la pobreza*. En éste se toma como referencia para medir la pobreza no una cantidad específica, sino dos: \$275 y \$370 dólares por persona al año²⁶. Esto con el fin de establecer los diferentes niveles de pobreza, ya que, por ejemplo, el índice de \$370 dls. es utilizado en países como Bangladesh, Egipto, Kenya, Indonesia y algunos otros, y el índice de \$275 dls. para países todavía más pobres como es el caso de la India.

Basándose en estas dos cantidades, la pobreza puede ser medida en relación a cuántos seres humanos viven en estas condiciones. Haciendo uso de la cifra de \$370 dls. se obtuvo, en 1985, la cantidad de 1,115 millones de pobres que equivalen a un tercio de la población. Y de éstos 1,115, 630 millones (equivalentes al 18% ó 7.40 veces la población de México en 1992) se encontraron en el límite inferior del umbral de la pobreza con \$275 dls. de ingreso per capita; es decir, en condiciones de pobreza extrema. Además, se tomaron en consideración sus índices de mortalidad infantil, de esperanza de vida y de educación respectivos (ver tabla I).

²⁵ El mínimo requerimiento de calorías y proteínas de un individuo ha sido establecido según los Organismos Internacionales Especializados, como lo son la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Universidad de las Naciones Unidas (UNU).

²⁶ The World Bank. *World Development Report 1990. Poverty*. "World Development Indicators", New York, Oxford University Press, 1990, pp. 26.

Además del método de medición, es importante también tomar en consideración muchas otras características del fenómeno de la pobreza; es decir, las características de la pobreza no solamente provienen del nivel de ingreso/consumo, sino que, como veremos más adelante, también surgen dependiendo del área o de la región en donde habitan los pobres. Así, encontraremos que existen 2 tipos de pobreza: la rural y la urbana.

Debido a que existen países con una gran extensión de territorio, las zonas de pobreza se localizan según la distribución del ingreso y de los servicios. De este modo, las zonas de menores ingresos se localizan en las áreas rurales. Estas, a su vez, cuentan con los problemas más severos de mal nutrición, falta de educación y bajos niveles de esperanza de vida. Estas condiciones de pobreza son claramente observables en la mayoría del territorio de América Latina a pesar del alto grado de urbanización que han alcanzado. En la mayoría de los casos, la pobreza rural pasa a un segundo término porque no se tiene mucho contacto con ella, al contrario de lo que sucede con la pobreza urbana.

Por lo general, las áreas rurales se encuentran ubicadas en lugares donde la tierra cultivable es escasa y de baja productividad, con climas áridos y en los que la degradación ambiental es común. Por consiguiente, estas regiones se encuentran aisladas y no ofrecen buenas oportunidades de trabajo que no sean de temporada. Y por otro lado, cuando algunas de estas regiones llega a contar con abundantes recursos naturales que podrían ser explotados por sus habitantes, éstos no cuentan con los servicios básicos ni con la infraestructura necesaria para hacerlo.

Por otra parte, aunque la pobreza urbana cuente con un nivel de ingreso más elevado, éste no es suficiente para poder vivir en buenas condiciones. Esta se

localiza principalmente en los barrios bajos, constituidos por viviendas de pésima calidad y porque sus habitantes viven en condiciones insalubres y de hacinamiento. La mayoría de las personas que habitan estas áreas provienen de otras zonas, principalmente del campo, emigran hacia las ciudades en busca de trabajo mejor remunerado y una mejor calidad de vida, pero no siempre se cumplen sus expectativas. Tanto en la pobreza rural como en la urbana, las familias tienden a ser muy numerosas, y en estos casos, la figura masculina es crucial para la subsistencia de todos los demás miembros, ya que las mujeres se dedican al cuidado de los hijos pequeños o simplemente no están capacitadas para conseguir un trabajo remunerado.

La alta tasa de fertilidad femenina, en la mayoría de los casos, es una respuesta o consecuencia de la pobreza. Aunque los índices de mortalidad infantil son muy elevados, los niños que llegan a sobrevivir son vistos como un apoyo económico, ya que trabajan desde muy pequeños y adquieren la responsabilidad de mantener a sus padres cuando éstos llegan a la edad adulta. Existen familias enteras que dependen de los ingresos de los menores y por eso no se les permite asistir a la escuela. Para la mayoría de la gente pobre el mandar a sus hijos a la escuela significa la pérdida de beneficios futuros, sobre todo en el caso de las mujeres, quienes se enfrentan a todo tipo de obstáculos en el ámbito cultural, social, legal y económico.

Un aspecto de suma importancia que caracteriza a la pobreza, tanto rural como urbana, es que los individuos, además de carecer de un buen ingreso, no cuentan con ningún tipo de capital. En muchas regiones del mundo, como el sur de Asia, África y América Latina, la pobreza está íntimamente ligada con la falta de tierras (en el caso de la pobreza rural). En las zonas rurales el estilo de vida de las personas está relacionado con el cultivo, que es la principal fuente de trabajo. Generalmente, los pobres no poseen ninguna propiedad que por lo menos les permita producir lo

esencial para subsistir, y cuando llegan a poseer alguna extensión de tierra, ésta suele ser improductiva o no cuenta con adecuados sistemas de irrigación y, debido a la falta de créditos y a sus bajos ingresos, se ven imposibilitados para mejorar esta situación, en algunos casos, incluso, su situación se complica.

Otra desventaja es que, del mismo modo, los pobres carecen también de capital humano. Al no tener un ingreso, no cuentan con una buena alimentación ni con una mínima preparación escolar como para poder desarrollar su fuerza de trabajo.

En general, y comparados con otros grupos, encontramos que los pobres, tanto rurales como urbanos, no tienen acceso a los servicios públicos. Los gobiernos difícilmente llegan a beneficiar a sus habitantes debido a los obstáculos culturales, migratorios, geográficos, e incluso organizacionales, que presentan estas comunidades. Así, los pobres carecen de servicios de salud, sistemas de agua potable y drenaje, de escuelas y muchos otros servicios básicos.

De esta manera, y al haber analizado las formas de vida y las carencias de los pobres, encontramos dos factores que son determinantes para erradicar la pobreza: el acceso a las oportunidades de tener un ingreso y la capacidad de respuesta a estas oportunidades. Es decir, para que los pobres puedan aspirar a tener un buen ingreso que les permita tener lo indispensable, es necesario que primero desarrollen sus aptitudes, que tengan una educación y una capacitación para poder aprovechar su fuerza de trabajo, que gocen de buena salud y que se les permita el acceso a los servicios básicos. Así, cuando los miembros de una familia cuenten con el capital humano necesario podrán hacer uso de su fuerza de trabajo y aprovechar las oportunidades de adquirir un mayor ingreso.

2.3.2 Políticas de Combate a la Pobreza

Tal y como lo expone Horacio Vázquez Flora, y desde el punto de vista del Banco Mundial, existen tres estrategias principales para combatir la pobreza: la primera de ellas, a través del crecimiento económico; la segunda, mediante programas específicos para aumentar las oportunidades de los pobres; y la tercera, consiste en crear y aplicar programas sociales dirigidos especialmente a los pobres.

La estrategia del crecimiento económico es considerada como la más eficaz para erradicar la pobreza a largo plazo, ya que con él se aumentan las oportunidades de empleo y también los recursos fiscales del país, los cuales pueden asignarse en mayor monto a programas de asistencia social.

Los países en desarrollo que han reducido sus índices de pobreza a largo plazo, se han basado principalmente en el desarrollo de sus zonas rurales y en la creación de empleos en las zonas urbanas.

El trabajo es considerado como una abundante fuente de recursos y el saber aprovecharlo es lo que va a ocasionar un crecimiento adecuado. Sin embargo, existen muchos países que han implementado políticas que van en contra de este aprovechamiento. En particular, a pesar de que la agricultura es la principal fuente de trabajo (en países como Chile, Colombia, Pakistán, Egipto o Malasia, por mencionar algunos), casi todos los países en desarrollo han aumentado los impuestos a los productos del campo, y esto por dos razones: primero, para financiar el gasto público y, segundo, para proteger su proceso de industrialización. Pero el Banco Mundial sugiere otro camino: evitar impuestos excesivos a la agricultura, proveerla

de una buena infraestructura y procurar acceso a los pequeños campesinos a las innovaciones tecnológicas.

De igual modo, incrementar las oportunidades de trabajo en las zonas urbanas juega un papel importante. Es necesario que los gobiernos modifiquen las regulaciones a que se enfrentan los trabajadores y que mejoren los incentivos, así como proveer las zonas con la infraestructura adecuada, para crear más oportunidades de trabajo y mejorar las existentes.

La segunda estrategia (programas estratégicos) consiste en aumentar las oportunidades de los pobres a través del acceso a la tierra, al crédito y a los servicios (infraestructura y tecnología, principalmente) con el fin de incrementar su productividad para alcanzar tasas de rendimiento aceptables, además de beneficiar focalizadamente a los pobres y evitar las migraciones a los centros urbanos.

Dentro de esta estrategia, las políticas de redistribución de la tierra han recibido la mayor atención. Estas políticas contribuyen al mejor aprovechamiento de los recursos en las tierras comunales, además de crear oportunidades para los pobres en las zonas rurales.

Por otro lado, es importante que los pobres tengan acceso a los créditos, puesto que les permite acumular bienes y aminorar los riesgos en tiempos difíciles. El proporcionar o ampliar los créditos depende en gran medida de los prestamistas. Los costos de transacción son elevados y el riesgo puede ser mayor cuando se carece de alguna garantía. Aún así, muchos gobiernos han tratado de incrementar los créditos para los pobres a través de subsidios para programas a gran escala, considerando que los pobres no pueden cubrir los intereses que establece el

mercado. Pero debido a que los prestamistas formales son muy cautelosos, y los informales explotadores, estas políticas no han tenido el éxito esperado. Por esta razón, los gobiernos, en combinación con las Organizaciones No Gubernamentales, han desarrollado instituciones financieras para otorgar créditos a los pobres. De este modo, los prestamistas corren menos riesgos por falta de pagos.

El ampliar el acceso de los pobres a la infraestructura y a la tecnología es esencial para incrementar los ingresos y reducir la pobreza. Para tal efecto, es necesario implementar programas para proveer a los pequeños agricultores de tecnología para elevar su productividad, y proveer a las zonas rurales de la infraestructura mínima necesaria como caminos, electricidad y agua potable.

La tercera estrategia (programas sociales), como se mencionó anteriormente, consiste en una serie de programas orientados a mejorar directamente el nivel y la esperanza de vida de los pobres mediante el suministro de nutrición, atención primaria de la salud y educación, ya que estos factores inciden directamente en los índices de pobreza. Los esfuerzos para reducir la pobreza son insuficientes si no se invierte directamente en el capital humano de los pobres.

En materia de salud es indispensable que incluso hasta las zonas más marginadas tengan acceso a agua potable, a sistemas de drenaje y a otras medidas sanitarias para poder evitar enfermedades parasitarias. También es necesario el acceso a todo tipo de medicamentos en estas regiones. Se requieren programas orientados a tratar los temas de planificación familiar, salud y nutrición.

Al igual que en materia de salud, los países en desarrollo requieren de grandes avances en materia de educación. De igual forma, estos avances dependen en gran

medida del compromiso que adquieran los gobiernos, puesto que la mayoría de las escuelas son públicas (construidas, financiadas y manejadas por los gobiernos).

De estas tres estrategias, el Banco Mundial ha destacado su apoyo a los programas sociales dirigidos a los pobres.

Estos programas se concibieron inicialmente como mecanismos de compensación social que se han ido concretando bajo dos formas institucionales: los denominados Fondos de Emergencia o de Inversión Social y los Programas Nacionales de Combate a la Pobreza²⁷.

En el primer caso se trata de instituciones basadas en el financiamiento externo ocupadas principalmente en la promoción y financiamiento de proyectos sociales, bajo gestión fuera de los órganos tradicionales de gobierno. En el segundo caso, el elemento central está dado por programas de inversión pública, que se canalizan desde los aparatos responsables de la política social.

Aquellos programas dependientes del financiamiento externo se han visto fuertemente definidos por los criterios del Banco Mundial para la canalización de los recursos, tales como el concepto de atención focalizada haciendo énfasis en los renglones de salud y educación. Los programas incluyen elementos como la nutrición, vacunación, abastecimiento de agua, alcantarillado, vivienda, atención primaria de la salud y acceso a educación primaria y capacitación.

²⁷ Como ejemplos podemos mencionar el Plan Nacional de Argentina conocido como "El Gran Viraje"; el Plan Nuevo Brasil; el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) en Chile; y el Programa Nacional de Solidaridad en México.

Otros instrumentos que el Banco Mundial tiene para intervenir en el alivio a la pobreza de los países en desarrollo son:

- su labor económica y sectorial que incluye revisiones de rutina de los gastos públicos para facilitar el análisis de las políticas y asesoramiento en materia de programas sociales y reasignación de subsidios;
- préstamos para fines de ajuste, que incluyen acuerdos sobre medidas fiscales críticas en apoyo del alivio a la pobreza.

De manera general, se puede afirmar que el Banco considera a la ayuda exterior como un instrumento eficaz para disminuir la pobreza, aunque esta ayuda debería vincularse más estrechamente a una evaluación de los esfuerzos para aminorar la pobreza para evitar desviaciones en la asignación, debido a que alrededor del 41% del total de la asistencia exterior se dirigió a países de ingresos medianos y altos debido a cuestiones de tipo político.

Considerando estas recomendaciones, el Banco Mundial estima abatir la pobreza en un 26.8% en el periodo comprendido entre 1985 y el año 2000, con lo que el número de personas pobres se reduciría de 1,125 a 825 millones, no obstante, todavía la séptima parte de la población seguiría padeciendo privaciones²⁸.

2.3.3 Reducción de la Pobreza

A través de los últimos 25 años los países en desarrollo han progresado substancialmente. El consumo per capita se ha incrementado en casi un 70% en

²⁸ Vázquez Flora, Horacio. "Los Organismos Internacionales ante la Pobreza y la Desigualdad" en *El Economista Mexicano*, Oct.-Dic. 1993, pp. 27.

términos reales, el promedio de esperanza de vida pasó de 51 a 62 años, y el índice de educación primaria alcanzó el 84% (Tabla 2). Sin embargo, estas cifras no se han dado de manera uniforme, ya que algunos países han obtenido mejores resultados que otros en cuanto al combate a la pobreza se refiere.

Las estadísticas han mostrado un progreso en la reducción de la pobreza, especialmente en la década de 1960 y 1970. En los años 80 algunas regiones sufrieron serios retrocesos y otras continuaron mejorando aceleradamente.

Debido a que no existe un indicador universal para determinar en qué consiste el bienestar, es necesario observar algunas otras medidas como lo son el consumo per capita, la esperanza de vida y el nivel educativo. A través de estos indicadores podemos observar cómo casi todas las regiones han logrado elevar el índice de esperanza de vida y de educación primaria, sin embargo, también observamos que el consumo per capita difiere considerablemente (Tabla 2).

La tabla 3 revela progresos considerables en la reducción de la pobreza. India, por ejemplo, que es el país con mayor concentración de pobres, redujo su índice de pobreza en 11 puntos porcentuales en un periodo de once años.

En algunos otros países el rápido crecimiento demográfico ha ocasionado que el número absoluto de pobres se incremente. Pero de igual manera, el incremento en los ingresos ha elevado sus niveles de vida. En suma, estas cifras sugieren que ha habido un progreso considerable en la reducción de la pobreza.

La década de 1980 fue particularmente dañina para los pobres, pero a pesar de eso, se registraron cambios en su composición (Tabla 4). Los datos revelan un

continuo progreso en varias regiones del sur y este de Asia. India, Indonesia, Malasia y Pakistán --quienes contaban con más del 40% de los pobres en 1985-- redujeron también sus niveles. Por el contrario, en las regiones más afectadas por la recesión, la pobreza se incrementó. Un ejemplo de ello son las regiones de América Latina y la de África al sur del Sahara, así como algunas de Europa del Este (Polonia y Yugoslavia, principalmente).

En cuanto al acceso a los servicios sociales también podemos observar mejoras en algunas regiones. En el este de Asia el acceso a la educación primaria fue casi total en el año de 1985, lo que implica que también los pobres tuvieron acceso a dicho servicio.

En materia de salud los avances han sido mejores. Según estudios realizados por el Banco Mundial, existen regiones como Colombia y Costa Rica, que son un claro ejemplo de lo mucho que se puede lograr. En el caso de Colombia, la mortalidad infantil ascendía a 135 de cada mil en 1965 y para 1985 bajó a 42 por cada mil habitantes. Costa Rica, por su parte, alcanzó a cubrir al 95% de su población en cuanto al acceso a la atención primaria de la salud²⁹.

En suma, muchos países han logrado ya reducir sus índices de pobreza en forma significativa y son un claro ejemplo de lo mucho que se puede hacer por los pobres.

²⁹ The World Bank. World Development Report 1990. Poverty. "World Development Indicators", New York, Oxford University Press, 1990, pp. 43.

PARTE II

CAPITULO III
MÉXICO Y EL BANCO MUNDIAL

3.1 MÉXICO Y EL BANCO MUNDIAL A PARTIR DE 1944

La estrategia de desarrollo que México ha seguido en estas últimas décadas comenzó a delinarse a partir de los años cuarenta, cuando el gobierno adoptó como uno de sus objetivos primordiales la construcción de un nuevo sistema económico, así como la satisfacción de las necesidades básicas de la sociedad. Pero, desgraciadamente, la situación que provocó la Segunda Guerra Mundial y la implementación de un sistema de sustitución de importaciones, provocaron que se le diera mayor importancia al crecimiento económico, además de que se concibió la idea de que al crecer económicamente, se crearían más empleos y con los ingresos la gente cubriría sus necesidades básicas.

Es por esta razón que México apoyó y participó activamente³⁰ en la creación del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, puesto que representaba para él la oportunidad de encontrar una fuente de financiamiento, tanto para sanar su economía como para contribuir a su desarrollo, ya que debe recordarse que para ese entonces, México acababa de reestructurar su deuda y había acordado cubrir el valor de las instalaciones petroleras expropiadas, además de estar negociando su deuda externa ferrocarrilera.

En este contexto comenzaron a darse las bases de la relación México-Banco Mundial, orientándose el apoyo de dicha institución básicamente a proyectos de

³⁰ Recordemos que durante la Conferencia de Bretton Woods, México jugó un papel muy importante, ya que la Delegación Mexicana tuvo a su cargo la Tercera Comisión denominada "de otros medios de cooperación financiera internacional". Además, con respecto a la creación del Banco Mundial, México presentó varias iniciativas que fueron aprobadas, tales como la de incluir el apoyo al desarrollo de los países y no solamente al aspecto de la reconstrucción.

infraestructura, tales como la construcción de plantas hidroeléctricas y para mejorar el sistema eléctrico en general.

Como lo menciona Francisco Suárez Dávila, en esta etapa se dio el primer conflicto en las relaciones México-Banco Mundial, puesto que la institución exigió un aumento en las tarifas eléctricas a lo que México se opuso en virtud a su política asistencialista, ya que el país necesitaba combustibles adecuados y baratos para poder mover sus fábricas y aparatos combustibles. Como consecuencia, el Banco decidió no otorgar más créditos al país, aunque posteriormente se definió cancelarlos a proyectos orientados al desarrollo del sector eléctrico. Este problema marcó la pauta para que se estableciera una cierta "condicionalidad" entre ambas; es decir, que si no existía un acuerdo previo, el crédito no se daba.

Así, ante el modelo de desarrollo adoptado por el gobierno mexicano a partir de los años cuarenta, la industrialización llegó a representar el vehículo del crecimiento por excelencia, por lo que el gasto en materia económica llegó a absorber la mitad del gasto total, mientras que el gasto en desarrollo social descendió paulatinamente (ver cuadro 9).

Ya para la administración de Adolfo Ruiz Cortines (1953-58) las condiciones económicas en el contexto tanto nacional como internacional, eran muy distintas en comparación con las dos anteriores, caracterizadas por la guerra mundial en su apogeo, así como por su recién conclusión. Los beneficios que la guerra había traído consigo llegaron a su fin. Habían cesado las exportaciones mexicanas y nacían nuevamente los problemas inflacionarios.

Como consecuencia, la nueva administración implementó un plan de austeridad para contener el excesivo gasto de la administración de Miguel Alemán Valdés. Se redujo el gasto del gobierno para que bajara la inflación y descendiera el ritmo de crecimiento de la economía, esto mediante el cambio de paridad del dólar con el fin de evitar las excesivas importaciones. Aunque se seguía poniendo énfasis en el apoyo a las comunicaciones, los transportes y la energía, ya no era posible planear y desarrollar proyectos de inversión de manera fragmentaria; se imponía la necesidad de un programa de desarrollo que considerara al sistema económico como un todo.

Para tal efecto, el Banco Mundial formó una Comisión Mixta con el Gobierno de México, con el fin de examinar una estrategia de financiamiento externo a largo plazo para un conjunto de programas caracterizados por su integralidad en lugar de programas aislados con bajo impacto social tanto en su cobertura geográfica, en el tiempo, como de beneficiarios. Se planteaba un programa de desarrollo que contara con una adecuada jerarquización y coordinación de la inversión pública, así como una mayor eficacia de ésta para ampliar las bases de financiamiento (atraer ahorro externo).

Durante la gestión Ruizcortinista la sociedad experimentó una redistribución del ingreso que favoreció a los mexicanos que menos tenían.

3.1.1 1960-69

En el decenio de los sesenta las economías europeas y la japonesa estaban ya plenamente rehabilitadas de la enorme recesión causada por la contracción económica en los mercados internacionales como consecuencia del conflicto bélico

mundial, y reportando un sostenido auge en sus balanzas comerciales. El Plan Marshall había sido exitoso y las economías europeas ya no demandaban recursos para la reconstrucción. Así, el Banco Mundial canalizó sus recursos al desarrollo, confirmando la iniciativa de México de que el objetivo de la reconstrucción sería transitorio, mientras que el desarrollo sería permanente.

Desde luego que México también formó parte de estas tendencias de auge, ya que a partir del periodo de Adolfo López Mateos (1959-64), la industria, el comercio y la energía fueron los objetivos de mayor importancia. Esta nueva estrategia de desarrollo buscó incidir en la reactivación del mercado interno y la inversión, ya que a través de estas nuevas y complejas actividades económicas y con la creación de instituciones sociales, se crearían mayores empleos y esto ayudaría a reducir el problema de la pobreza. Aparecía así un "Estado Benefactor" que, desde el punto de vista de la equidad, se caracterizaba por una forma particular de desarrollo capitalista que aseguraba una mejor distribución del ingreso y una mayor atención por parte del Estado de las necesidades sociales básicas.

Así las cosas, se alteró la estructura del gasto favoreciendo aquél orientado a tareas de asistencia social, principalmente la educación y el sector salud.

La administración de Gustavo Díaz Ordaz (1965-70) no implicó un cambio en la estrategia del "desarrollo estabilizador", que se había consolidado durante los primeros años de la década y que había logrado tasas de crecimiento muy altas (de alrededor del 6%) con estabilidad de precios. En este periodo se fortalecieron las políticas en favor de la inversión privada y se consolidó el argumento de que el crecimiento económico conduciría a la justicia social.

Podría decirse que durante este lapso la situación del país fue estable y esto permitió que las relaciones México-Banco Mundial no se vieran alteradas o modificadas sino hasta la próxima administración.

3.1.2 1970-1976

Durante el gobierno de Luis Echeverría (1970-76) se comenzó a sustituir el modelo del "desarrollo estabilizador" puesto que se consideró agotado debido a que el Estado Benefactor había alcanzado un desarrollo extraordinario, pero que al enfrentarse a la gran recesión económica mundial, comenzó a dismantelarse.

Entre 1940 y 1970, se había vivido en México un periodo de gran expansión económica en el que la tasa de crecimiento fue de un promedio de 6.1%, pero en el que también se engendró un problema al haber puesto mayor énfasis en el aumento del ingreso más que en la generación de empleo y la redistribución del ingreso. Además, el explosivo crecimiento demográfico y la migración masiva del campo a las ciudades, llevó a una situación en la que el desempleo y el subempleo constituyeron los puntos claves de la política económica del país.

Aunada a estos problemas, se sumaba el de la deuda externa, ya que el país se encontró en un punto en el que se necesitaba seguir endeudándose para cubrir las amortizaciones e intereses de la deuda.

En la agricultura, había claros indicios de que la producción se encontraba en crisis, ya que las oportunidades otorgadas al pequeño campesino habían sido muy reducidas y se contaba con un bajo nivel de desarrollo.

Así, el modelo que buscó sustituir al "desarrollo estabilizador" fue el del "desarrollo compartido", el cual significó una tesis contraria a la concentración del ingreso y el inmovilismo político.

Con esta nueva estrategia se buscaba resolver los obstáculos al desarrollo del campo, a la distribución del ingreso y al aumento del empleo, reconocer los rezagos y los persistentes problemas sociales que se habían derivado del patrón de desarrollo de la economía, esto sin dejar de seguir construyendo y consolidando una economía moderna. Se pretendía incrementar el empleo, redistribuir el ingreso y mejorar la calidad de vida de la población. Se había hecho patente el acelerado crecimiento industrial y urbano que había traído consigo, además de un país más moderno y con un aparato más diversificado, dificultades de crecimiento de algunos sectores productivos y marcadas diferencias regionales.

Estos cambios en la estrategia de desarrollo coincidieron con la elección de McNamara como presidente del Banco Mundial, quien orientó al organismo a trabajar en el ataque a la pobreza a través de dar solución a los problemas de las necesidades básicas³¹. Se incorporaron así a la agenda de la institución los temas de política poblacional, distribución del ingreso y pobreza rural³².

³¹ Oslak, Oscar. "El Estado Postajuste" en El Rediseño del Estado. Una Perspectiva Internacional, 1a. ed., México, INAP, FCE, 1994, pp. 64.

³² Suárez Dávila, Francisco. "La Política Financiera Internacional de México. Relaciones con el Banco Mundial y el FMI" en Comercio Exterior, Vol. 44, Núm. 10, Octubre 1994, pp.859.

Para 1971, ya con los nuevos temas integrados en la agenda, en una reunión entre McNamara y Echeverría, se acordó que el Banco Mundial apoyaría programas de desarrollo rural integral.

Paralelamente a estos programas, el gobierno mexicano formuló un Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal para hacer un uso eficiente de los recursos destinados a la inversión, además de que fueron dirigidos a proyectos prioritarios y de beneficio social como la educación pública, la seguridad social, el agua potable, la electrificación y las comunicaciones.

A partir de este punto, el gasto que realizó la administración fue equilibrado. El gasto público federal (incluyendo las 25 empresas paraestatales) y el gasto social se enfatizaron por igual. Y muy al contrario de lo que se esperaba, el cambio de un desarrollo estabilizador a uno compartido, trajo consigo una cadena de crisis financieras precisamente porque los niveles de gasto total se elevaron enormemente y la inversión pública se multiplicó en forma desordenada sin generar el ahorro público necesario para sustentarlos. En pocas palabras, los planes y programas que se habían establecido en la Comisión Mixta se llevaron a cabo pero en forma exponencial.

3.2 LA CRISIS FISCAL Y SOCIAL DEL ESTADO MEXICANO

A consecuencia del excesivo gasto gubernamental, en septiembre de 1976 se dio la primera crisis financiera; México abandonó el sistema de paridades que había mantenido durante más de dos décadas y puso a flotar su moneda. Era necesario corregir el desequilibrio fiscal pero sin sacrificar el crecimiento, por lo que el ajuste económico y en las finanzas públicas debería de ser gradual.

La administración de José López Portillo (1977-82) volvió así a centrarse en un crecimiento acelerado de la economía pero que no estaba sustentado en una política fiscal sana. Del mismo modo, se seguía sosteniendo el argumento de que el crecimiento de la actividad económica implicaría el desarrollo social.

López Portillo había heredado un país en crisis; adquiría la difícil tarea de recobrar la confianza de la ciudadanía en el momento en que las arcas nacionales estaban vacías y el crédito internacional saturado³³; cuando persistía la fuga de capitales; cuando la inflación se había apoderado del país; y cuando la economía en general se había estancado.

El principal problema interno era entonces restablecer la confianza en las instituciones gubernamentales y generar un clima propicio a fin de reactivar la economía lo más rápidamente posible.

³³ Ojeda, Mario. México. El Surgimiento de una Política Exterior Activa, 1a. ed., México, SFP, 1986, pp. 101

De este modo, López Portillo invitó a los empresarios a formar parte, junto con el gobierno y las grandes centrales obreras, de la llamada "Alianza para la Producción". Dicha alianza impuso a la clase trabajadora una política de contención durante los primeros años del régimen, y a la clase empresarial se le siguieron otorgando concesiones para la inversión, la distribución y el consumo; y al sector central y paraestatal se le destinaron una serie de recursos financieros que le permitieron una gran expansión en el área de bienestar, energética y distributiva³⁴.

Conviene advertir que en la planeación de la actividad económica figuró un crecimiento enorme del sector paraestatal con el fin de desarrollar las diferentes ramas productivas y explotar su potencial exportador, como sucedió por ejemplo con el petróleo, para lograr un crecimiento elevado y sostenido. Pero al no tener este plan limitación alguna, el gasto incontenible y la creciente presencia del gobierno en la economía acabaron por frenar y retrasar el desarrollo que el país había logrado en años anteriores, acabando así en una crisis de inflación y estancamiento.

Así, el crecimiento económico dejó de financiarse con el ahorro interno y no dependió más de una plataforma de exportación diversificada, sino que pasó a depender del endeudamiento externo y de las exportaciones petroleras.

Fue imposible mantener el enorme déficit público y la deuda externa, la devaluación resultó impostergable. En febrero de 1982 México se encontraba en medio de una elevada inflación y sin poder recuperar el crecimiento de su economía.

³⁴ Documento de Trabajo. Gestiones Presidenciales en México 1910-1982. (mimeo)

En lo referente al aspecto social, durante este periodo, apareció el llamado Plan Global de Desarrollo en el cual se planteaban programas sectoriales con objetivos tales como la educación, el empleo, la alimentación y la vivienda. Pero debido a la desfavorable evolución de la economía, los logros no fueron suficientes, además de que lo poco que se consiguió benefició a los grupos que no eran los más necesitados.

Cabe mencionar que a lo largo de la administración se privilegió crecientemente la presencia gubernamental en la economía, es decir, a las paraestatales, más que a la población misma. El gasto económico volvía a superar al gasto social. Como consecuencia de la crisis, la población de menores ingresos fue la más castigada por el impuesto inflacionario y por el estancamiento de la actividad económica.

La siguiente administración (1982-88), bajo la presidencia de Miguel de la Madrid, heredó una situación grave: en lo interno, la meta era recuperar el crecimiento de la economía -sobre la base de unas finanzas públicas sanas- para poder avanzar en la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo económico y social que permitiera cubrir el servicio de la deuda externa contraída y poder lidiar con la desconfianza de los diferentes agentes económicos. En el ámbito internacional, privaba también un ambiente recesivo en el que la inflación y el desempleo eran frecuentes; las tasas de interés elevadas y los altos niveles de endeudamiento externo se presentaban en muchos países. Las naciones desarrolladas aplicaban políticas de austeridad que a su vez reforzaban el proteccionismo. Así, México se encontraba inmerso en una etapa de estancamiento y crisis económica.

En estas condiciones, la administración dio prioridad a mantener los niveles de empleo y al funcionamiento de la planta productiva nacional.

Además, la participación del gobierno ya no sería el motor del crecimiento económico, sino el de conductor de un proceso de ajuste y corrección de las políticas gubernamentales.

Dentro de este nuevo concepto de la planeación, se contaba ya con un Programa Inmediato de Reordenación Económica que pretendía volver a tener finanzas públicas sanas y emprender en general un proceso de austeridad económica. Se planteó también la llamada estrategia de Cambio Estructural para modernizar el aparato productivo, avanzar en la descentralización y mantener un criterio social y redistributivo del crecimiento.

De este modo, el ajuste iniciado en las finanzas públicas trajo consigo el repliegue del gasto público con las consecuencias esperadas en el aspecto de lo social, tales como el aumento en los precios de los productos que ofrece el sector público; reducción del número de empleados de la burocracia, la eliminación de subsidios a los artículos básicos de primera necesidad y la venta de empresas gubernamentales consideradas ineficientes³⁵.

³⁵ Díaz Vázquez, Martín de Jesús. El Papel del Gasto Público en el Bienestar Social de México. Periodo: 1982-1990, Tesis de Licenciatura.

3.2.1 La Reforma del Estado y la Venta de Empresas Paraestatales

La administración 1988-94 inició su mandato constitucional en un contexto político aún más complejo que el de las administraciones anteriores. El dilema entre crecimiento y equidad no se resolvió; el crecimiento económico que se pretendió alcanzar no sólo no llegó a los grupos de ingresos más bajos, sino que el impuesto inflacionario y el anquilosamiento de sus posibilidades, hicieron caer sobre ellos un costo adicional que deterioró todavía más sus niveles de vida hasta niveles difíciles para la subsistencia.

Bajo este contexto, la nueva administración, de acuerdo a lo prescrito en el artículo 25 constitucional, convocó a la ciudadanía a elaborar el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en cuyos objetivos se incluía la impostergable necesidad de restablecer el crecimiento de la economía en condiciones de estabilidad y mejorar los niveles de vida de la población, mediante el logro de un sistema económico más productivo y eficiente³⁶.

Como línea de acción a dicho objetivo se diseñó una estrategia conocida como Reforma del Estado y se puso también en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), como eje de la política social.

Como lo señala Arturo Warman, la Reforma del Estado se presentó como una propuesta de transformación, la cual implicó, en lo interno, un nuevo perfil del sector público; y en lo externo, la aceptación de los cambios mundiales vistos como nuevas oportunidades y no como algo que había que enfrentar.

³⁶ Véase Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Las causas que llevaron al Estado a buscar la transformación fueron que la sociedad mexicana buscaba mayores y efectivas respuestas del aparato estatal. El alto crecimiento demográfico que se había venido experimentando en años anteriores ocasionó la demanda de mayores reclamos tanto de satisfactores y servicios básicos, demandas productivas y exigencias de autonomía y participación de grupos de distintas regiones del país. Este proceso comenzó a deteriorar el prestigio y a profundizar la capacidad de respuesta efectiva por parte del Estado y de sus instituciones públicas. Se requería sustituir los antiguos modelos del comportamiento político para establecer nuevas reglas a la creación de riqueza y a la búsqueda de satisfactores fundamentales en una sociedad con niveles de bienestar caracterizados por su desigualdad e injusticia social.

La reforma del Estado en México se guió por una ideología llamada liberalismo social, caracterizado éste por un amplio sentido nacionalista y social que buscaba fortalecer la capacidad del estado y de la sociedad para cumplir con objetivos como los de soberanía, libertad, democracia y justicia social mediante una profunda modificación de los medios que se habían venido empleando para alcanzarlos.

Era imprescindible conformar un Estado que se comprometiera a revertir los procesos que originaron la injusticia social y que orientara su atención y recursos hacia la satisfacción de necesidades básicas de su población y hacia la infraestructura social y física general. Esto, sin convertirse en un Estado propietario, que supliera la iniciativa y la decisión de las familias, sino que les ayudara a conseguir, con su propio trabajo y esfuerzo, sus propios fines.

De este modo, en materia económica, los propósitos de esta reforma fueron "estabilizar la economía y mantener el crecimiento. Asimismo, eliminar el carácter predominantemente propietario del Estado y asumir uno fundamentalmente regulador, promotor, corresponsable en el desarrollo y en la promoción de la justicia"³⁷. Un Estado que se preocupara por la creación de empleos, por elevar la productividad y competitividad de la planta productiva y del sector servicios. Para llevar a cabo dichos propósitos se realizó un ajuste en el comportamiento y estructura de las instituciones para regular sus ingresos y sus gastos; se llevaron a cabo procesos como la privatización y la desregulación; la promoción de la inversión nacional y extranjera y la apertura de mercados en el exterior.

Para las cuestiones sociales se propuso un Estado que se comprometiera a promover una menor desigualdad en las oportunidades que permiten alcanzar una vida digna entre los diversos grupos y regiones. Para esto fue necesario llevar a cabo una reforma agraria o campesina para apoyar al sector rural; una reforma para alcanzar una educación extensiva y de mayor calidad; se impulsaron los acuerdos para la capacitación, la protección de la salud y los derechos de los obreros y de sus familias; se apoyó también la libre organización de las comunidades para encontrar nuevas formas de vinculación con los órganos estatales³⁸.

Como ya se ha mencionado con anterioridad, el proceso de privatización formó parte de las acciones realizadas para cumplir con la reforma económica propuesta.

³⁷ Rebolledo, Juan. La Reforma del Estado en México. "Una Visión de la Modernización de México", 1a. ed., México, FCE, 1993, pp. 50.

³⁸ *Ibid*, pp. 51-52.

Hasta 1982 el Estado había tenido una creciente participación en la economía: impulsaba la construcción de infraestructura, protegía recursos estratégicos, promovía y protegía el empleo, aseguraba el abasto de productos básicos y rescataba empresas privadas. Esta actitud llevó al Estado a contar con 1,155 entidades paraestatales en 1982.

Durante la crisis de 1982 el déficit del sector público había llegado al 18% del PIB y esta situación obligó al Estado a revisar las prioridades de financiamiento público. Debido a que muchas de las empresas paraestatales necesitaban de grandes inversiones para por lo menos seguir sobreviviendo, como son los casos del servicio telefónico, las acereras, las líneas aéreas y las industrias de manufacturas, a partir de 1983 comenzó a darse un proceso de desincorporación de las mismas.

Esta desincorporación tenía dos propósitos: 1) permitiría al Estado fortalecer sus finanzas y contribuir así a la estabilización macroeconómica, cumplir con sus obligaciones sociales e incrementar la productividad en los sectores estratégicos; y 2) se abrirían espacios de participación de la sociedad en áreas no estratégicas ni prioritarias.

La desincorporación de las empresas paraestatales se dio a través de distintas estrategias. En algunas se pusieron en venta las acciones del gobierno; otras se liquidaron por no haber cumplido con los propósitos para los que fueron establecidas o por haber desaparecido su aspecto social; otras se fusionaron o se transfirieron.

De 1983 a 1985 se liquidaron entidades públicas no viables; de 1986 a 1989 se desincorporaron empresas pequeñas y medianas que no habían logrado llevar a cabo sus objetivos, y de 1990 en adelante se procedió a privatizar las empresas más

grandes, como las aerolíneas, las mineras y siderúrgicas, la compañía de teléfonos y la banca comercial³⁹.

Como resultado, de las 1,155 empresas paraestatales existentes al inicio de la gestión de Miguel de la Madrid, para 1992 solamente quedaron 217 de las cuales todavía 53 se encuentran en proceso de desincorporación. De las 969 empresas desincorporadas se obtuvo un total de 21.2 miles de millones de dólares⁴⁰.

Así, la importancia de este proceso reside en que estos recursos obtenidos fueron orientados, además del saneamiento de las finanzas, a cumplir con las demandas de necesidades básicas de la sociedad mexicana a través del Pronasol. El movimiento de privatización ha impuesto nuevos límites a la acción estatal en materia económica y ha abierto sus horizontes hacia la esfera del bienestar social.

3.2.2 Diseño del Pronasol

Una vez definidas las fronteras entre la actividad del Estado y la del mercado era necesario, además de administrar los recursos públicos de manera eficiente, que existiera un sentido de equidad en su distribución. Era indispensable lograr un mayor bienestar social. Se requerían nuevas formas de organización para que se diera una mejor relación entre las dependencias y organismos del Estado y las comunidades para romper con los vicios paternalistas y transitar a un Estado solidario.

³⁹ Ibid, pp. 132-133.

⁴⁰ Ibid, pp. 134.

De este modo, la administración pública se orientó hacia formas de intervención alternativas, ya que las crecientes exigencias sociales debían corresponderse no sólo con aumento en el gasto social, sino también con mecanismos eficientes por parte de las instituciones proveedoras de los servicios públicos.

Los diversos grupos sociales continuaban planteando demandas que se incrementaban año con año en rubros como vivienda, servicios (agua, drenaje, alcantarillado, electrificación, etc.), transportes, educación y alimentación. Aunado a estas exigencias, la sociedad civil aún contaba con un tipo de organización incipiente, incapaz de cumplir con exactitud las labores de gestión social ante las instituciones públicas.

En este sentido, el reto consistió en dar una forma institucional a estas demandas o movimientos, pero sin inhibir su autonomía e iniciativa. El punto de partida fue el fortalecer a las organizaciones ciudadanas con el fin de satisfacer sus necesidades específicas.

Dichas condiciones llevaron a diseñar el Programa Nacional de Solidaridad, el cual, con el tiempo, se convertiría en la parte central de la política social y por ende, en una sólida estrategia dentro de la propuesta de Reforma del Estado.

A pesar de la importancia que el gobierno mexicano concedió a la pobreza, los sectores marginados continuaron aumentando. Pero la crisis de la década de los ochenta y la consecuente contracción del gasto social significaron no sólo un cambio cuantitativo, sino también cualitativo; la pobreza, además de aumentar, empeoró.

El Programa Nacional de Solidaridad se erigió como un programa innovador de combate a la pobreza. Un programa sustentado en una estrategia integral en la que se ven involucrados los tres niveles de gobierno además de las organizaciones no gubernamentales y la sociedad en general.

El Pronasol fue concebido como un programa de la sociedad y para la sociedad, renunciando a las prácticas unilaterales de intervención estatal. Se involucra a los beneficiarios en el diseño, instrumentación, control y evaluación de los proyectos además de que incorpora las acciones de un gran número de instituciones públicas que intervienen en la solución de los problemas de pobreza y desigualdad social.

El Programa Nacional de Desarrollo 1989-1994 definió al Pronasol como "el instrumento creado por el Gobierno de la República para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales con el objetivo de atender las necesidades más urgentes de los grupos más pobres, al tiempo de restituir y consolidar sus capacidades productivas, como la única forma de dar estabilidad y permanencia a los avances logrados en materia de bienestar"⁴¹.

Dentro de esta óptica, el gobierno dejó de ser la fuente de interpretación de las demandas sociales y su posible solución, transformándose en la agencia que provee los medios para que la población procure su bienestar de manera individual y colectiva.

⁴¹ Cita tomada de Luis Rubio: El Reto de Solidaridad. Centro de Investigación para el Desarrollo, pp. 1. (número)

El Pronasol cuenta a su vez con tres grandes rubros de programas para dar cumplimiento a objetivos más específicos:

Programas de bienestar social.- Diseñados para mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares a través de mejoras en aspectos tales como educación, salud, alimentación, electrificación, pavimentación, agua potable, drenaje y algunos otros.

Programas de apoyo productivo.- Su diseño obedece a la necesidad de crear las condiciones que permitan el mejoramiento del nivel productivo de las comunidades. Esto a base, principalmente, del apoyo otorgado por el Programa Empresas en Solidaridad.

Programas de desarrollo regional.- Creados para promover el desarrollo regional equilibrado, tanto productivo como de los niveles de vida.

El Programa tiene tres tipos de destinatarios: los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos y los grupos populares urbanos; y proporciona particular atención a nueve áreas específicas: alimentación, regularización de la tenencia de la tierra y vivienda, procuración de justicia, apertura y mejoramiento de espacios educativos, salud, electrificación de comunidades, agua potable, infraestructura agropecuaria y preservación de los recursos naturales.

En el Programa Nacional de Solidaridad, la participación de la comunidad es el aspecto de mayor importancia, ya que las inversiones se realizan a partir del acuerdo entre las autoridades y las comunidades organizadas. Esto con la finalidad de crear una cultura de organización participativa. Por esto mismo, el Programa se sustenta en tres principios fundamentales:

- Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y sus comunidades. Las decisiones no se toman de manera unilateral por parte del gobierno, sino de común acuerdo con las comunidades que se busca beneficiar.
- Responsabilidad conjunta. Los proyectos se basan en convenios en los que se especifican las aportaciones, responsabilidades y compromisos de las partes.
- Transparencia. Las comunidades, constituidas en contraloría social, intervienen en el manejo y vigilancia de los recursos.

Solidaridad se traduce en un conjunto de proyectos de inversión que se financian de muy diversas fuentes, entre las que podemos encontrar las aportaciones directas de los individuos en jornadas de trabajo, materiales de la región e infraestructura disponible.

Los recursos asignados por el presupuesto federal son el elemento principal del financiamiento del programa. Los costos de operación de las instituciones públicas participantes se suman a sus presupuestos ordinarios. Así, los recursos asignados se aplican totalmente a las prioridades y grupos de población que se pensó beneficiar.

Como ya se ha señalado, el propósito general del Pronasol es asegurar a todos los mexicanos un piso social básico en materia de alimentación, salud, educación y vivienda, para que a partir del mismo, estén en mejores condiciones y capacidades para llevar a cabo sus actividades productivas. Este piso social básico deberá estar constituido por el conjunto de bienes y servicios mínimos a los que debe tener acceso toda la población para garantizar un nivel de vida decoroso y poder incidir así en una mayor productividad.

3.3 MÉXICO Y EL BANCO MUNDIAL 1988-94

El entorno que se presentó en México a raíz de la primera crisis financiera (1976), limitó la participación del Banco Mundial, ya que la banca privada extranjera se convirtió en la fuente de financiamiento más importante del momento a consecuencia de los convenios suscritos con el FMI, que limitaban los créditos a México a un monto menor de 3,000 millones de dólares al año.

La década de los ochenta se centró principalmente en hacer frente al problema de la deuda de los países en desarrollo y tanto el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional, se orientaron básicamente a salvaguardar el sistema bancario más que a proyectos de inversión.

Fue hasta 1985, en la reunión anual del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, que se aceptó la necesidad de solucionar de manera integral la crisis de la deuda; era necesario que los países crecieran para poder pagar y de ahí la importancia de aumentar los créditos del Banco Mundial.

Esta nueva óptica trajo consigo la nueva estrategia del "cambio estructural". Este nuevo modelo de comportamiento económico incluía aspectos tales como la reducción del sector público, la eliminación del proteccionismo y la apertura comercial de la economía, promover la inversión extranjera, acabar con los subsidios y el aumento de las tasas reales de interés. La supervisión de estas políticas estaría a cargo del Banco Mundial.

A partir de este punto México intensificó su estrategia de cambio estructural, decisión en la que el Banco Mundial jugó un papel muy importante. En los programas de crédito del organismo comenzó a vislumbrarse un nuevo tipo de "condicionalidad": se requería cumplir con ciertos requisitos para realizar cambios substanciales en la economía y reconvertir sectores completos. Por ejemplo, un crédito otorgado en apoyo de la política comercial, implicaría compromisos tales como la reducción de aranceles o la eliminación de los mismos⁴².

Pero a pesar de esto se dio un diálogo intenso entre el organismo y México, principalmente en lo relacionado con su capacidad para reconvertir sectores completos. El Banco Mundial aportó recursos y cooperación técnica, pero de igual manera siguió respetando las prioridades del país.

De este modo, se iniciaron programas de fomento de las exportaciones con un desmantelamiento de controles y reducción de aranceles y programas de privatización de empresas públicas. Así, el Banco Mundial otorgó dos importantes créditos: se negociaron una serie de financiamientos con respecto a la reconversión

⁴² Suárez Dávila, Francisco. "La Política Financiera Internacional de México. Relaciones con el Banco Mundial y el FMI" en Comercio Exterior, Vol. 44, Núm. 10, Octubre 1994, pp. 863.

industrial del sector privado y con la reconversión de empresas públicas y su privatización en los sectores de fertilizantes y acero.

Se elaboraron también estudios sobre el sector agropecuario con los créditos correspondientes y se iniciaron estudios en el sector financiero: se revisaron los programas de inversión pública para hacerlos eficientes y también se cancelaron muchos proyectos que representaban el pago de cuantiosas comisiones.

Así, la relación de México con el Banco Mundial ha ido evolucionando. Los montos de financiamiento recibidos por parte del organismo han servido para incursionar en campos nuevos de la economía nacional. Hasta 1993 el país recibió 17,000 millones de dólares de un monto de 20,000 expresados en un total de 141 créditos⁴³.

⁴³ *Ibid*, pp. 864.

CAPITULO IV
LA POBREZA EN MÉXICO

4.1 MAGNITUD DE LA POBREZA EN MÉXICO

Hasta 1981, la economía mexicana logró un ritmo de crecimiento acelerado y sostenido, que después de 1957 y durante más de veinte años se combinó con una relativa estabilidad en los precios.

Pero a pesar del crecimiento económico prolongado y sostenido, las instituciones y los programas sociales promovidos y ejecutados por el gobierno, no lograron superar la pobreza de muchos millones de mexicanos. Tampoco se logró reducir la desigualdad en la distribución del ingreso, ni tampoco abatir el problema de la distribución regional de los beneficios del progreso, provocando un importante deterioro de la naturaleza.

Durante este periodo de crecimiento (1957-81) la población en condiciones de pobreza y de pobreza extrema se redujo en términos relativos, pero se mantuvo fluctuando en torno a los 30 millones⁴⁴.

Posteriormente, los años de crisis, además de ser inequitativos, también fueron empobrecedores. El producto por persona disminuyó un 14% y la caída en el ingreso fue muy desigual. Además, en tanto que la población total del país pasó de 71.4 millones en 1981 a 81.2 millones en 1987, los pobres aumentaron de 32.1 a 41.3 millones. En este breve lapso, nueve de cada diez mexicanos que se añadieron a la población pasaron a formar parte de los pobres.

⁴⁴ Documento de Trabajo. Ajuste Estructural, Pobreza y Desarrollo Social en los Países en Transición, México, 1993. (mimeo)

En estos mismos años de crisis el desempleo creció y bajó el salario real de 3.8 en 1970 a 10.2% en 1989 en la población económicamente activa; el salario mínimo real decreció en un 50.1% para 1989 en comparación al de 1970.

Esta reducción en el empleo y en los ingresos de los trabajadores del campo y de la ciudad estuvo acompañada de una caída significativa en el gasto público, particularmente en los renglones del gasto social.

A todo esto hay que añadir el deterioro de los recursos naturales. El 60% del país está erosionado, las principales cuencas contaminadas, la deforestación avanza a más de un millón de hectáreas por año, se ha perdido el 90% de las selvas tropicales y más del 10% de los suelos en áreas de riego son improductivos por la acumulación de sales. En las áreas marginadas el deterioro de la naturaleza ha provocado un mayor empobrecimiento de la población debido a la dificultad, y a veces a la imposibilidad, de seguir produciendo y elevar los ingresos a partir de los recursos naturales regionales.

Como resultado de la combinación de dichos factores, muchos de los indicadores de bienestar de la población revirtieron su tendencia. Se logró mantener el nivel de cobertura en algunos servicios básicos, pero bajó su calidad y ello se registró principalmente en los renglones de alimentación, salud, educación y vivienda, los cuales integran el núcleo de garantías sociales a las que se obliga el Estado mexicano, además de ser los principales indicadores en lo que a la medición de la pobreza se refiere.

En la esfera de la alimentación, el 20% de los mexicanos mostraron grados de desnutrición⁴⁵ presentándose éstos en las regiones en donde el ingreso por habitante fue menor y en donde la distribución del mismo se concentró: Oaxaca, Chiapas, Chihuahua y Durango. Pero en general, los índices más altos de desnutrición se encontraron en Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán⁴⁶.

Del mismo modo, en materia de salud el retroceso también se dejó sentir, y sobre todo, en la calidad de los servicios. Según la Encuesta Nacional de Salud de 1987, los índices de mortalidad por cada 1000 nacimientos ascendió a 63.9 a consecuencia de la falta de atención profesional, y la tasa de mortalidad de niños menores de cuatro años fue de 71.9 por cada mil. Además, el 50.5% de la población no tenía acceso a ninguna institución de seguridad social.

Cabe mencionar que los estados en peores condiciones fueron los del sur, centro (Puebla, Hidalgo, México, Tlaxcala, Morelos, S.L.P., Querétaro, Michoacán, Guanajuato, D.F.) y sureste del país, principalmente Chiapas, Oaxaca y Guerrero.

En el ámbito educativo las cosas no fueron distintas: las cifras reportaron un elevado número de adultos que no poseen preparación alguna y además, el Sistema Educativo Mexicano (SEM) no fue capaz de lograr la primaria universal como se había esperado.

⁴⁵ 20% de los niños en México nacen desnutridos; 51% de los niños en las zonas rurales padecen la desnutrición; de los 2.6 millones de niños menores de cinco años, el 30% no tiene la dieta mínima para estar nutrido.

⁴⁶ Trejo, Guillermo y Jones, Claudio. Contra la Pobreza. Por una Estrategia de Política Social, 1a. ed., México, Cal y Arena, 1993, pp. 91.

Y otra vez, los niveles más altos de analfabetismo en el país se registraron en las zonas de Oaxaca, Guerrero y Chiapas, donde se reportaron grados de escolaridad de tercero y cuarto de primaria. Cualitativamente, los resultados promedio más bajos se dieron en Guerrero, Campeche, Yucatán y Tabasco.

Además, el acceso a la educación básica no garantizó la posesión de un nivel educativo; esto es, que de los alumnos que lograron tener acceso a la educación primaria y que la terminaron, solamente dos lograron aprobar.

En lo que se refiere a la vivienda, las cifras revelaron que un gran número de mexicanos habitaban en viviendas que no cumplían con los mínimos establecidos, a saber: a) que la vivienda esté ocupada por una sola familia; b) que no tenga más de dos ocupantes por dormitorio; c) que no esté deteriorada; d) que cuente con agua entubada en su interior; e) que exista drenaje, y f) que se disponga de energía eléctrica.

Para 1990 se contabilizaron 16 millones de viviendas para una población de 81 millones de mexicanos, de las cuales sólo el 43% contaba con el espacio por ocupante establecido recomendado y en el 57% restante de las viviendas se albergaba el 66% de los mexicanos. El 34% del total de las viviendas no contaban con drenaje, el 12% carecían de energía eléctrica y el 18% no disponía de agua entubada. Además, el 20% de las viviendas requería reconstrucción urgente por su estado de deterioro⁴⁷.

⁴⁷ Ibid, pp. 104

Y de nuevo, no fue sorprendente encontrar que los estados de Chiapas, Tabasco y Oaxaca fueran los que registraran las peores condiciones de vivienda.

Así la situación, dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se instrumentó un Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios como una condición para avanzar, de manera sostenida, en los propósitos de desarrollo económico y social, el cual formó parte de las múltiples estrategias de la reforma del Estado.

Los logros alcanzados en materia de estabilización fueron claros: la inflación se redujo de una tasa superior al 150% a una de un solo dígito en 1993; el déficit financiero del sector público se redujo como porcentaje del PIB en un poco más del 16%; la actividad económica mostró dinamismo; y las tasas de desempleo disminuyeron. Sin embargo, el propósito último del programa, lograr mayor bienestar y mayor equidad, no fue alcanzado. Por el contrario, el costo social de la estabilización fue muy elevado, y todavía para 1994, un gran número de mexicanos se encuentra sumido en la pobreza.

4.2 LA NUEVA POLÍTICA SOCIAL MEXICANA

La promoción de la justicia social y el bienestar se definen como función esencial del Estado y del gobierno mexicano. En una nación tan diversa y tan plural como la nuestra, marcada por la diferencia y la desigualdad, con intereses distintos y hasta incluso contradictorios, la política social se ha constituido como un factor de unidad, de coherencia nacional.

La política social mexicana ha sido permanente pero también cambiante. Se ha venido modificando con el tiempo y por las circunstancias por las que el país ha atravesado y por la transformación de las aspiraciones de la sociedad. Por esto, a partir de la Revolución Mexicana, se distinguen, según Arturo Warman, tres grandes etapas de nuestra política social.

La primera etapa comienza a partir del año de 1920 hasta los primeros años de la década de 1940. En un principio, esta etapa se caracterizó por la debilidad de las instituciones públicas que se encontraban derruidas por la guerra civil o en proceso de construcción para cumplir con el mandato revolucionario. Eran tiempos de gran movilización social; los grupos incorporados a la vida política y al gobierno exigían la satisfacción de sus demandas y se organizaban para obtenerla. Esta movilización popular y sus planteamientos fueron la principal fuerza en la política social, puesto que sus prioridades y objetivos la definieron. El papel del gobierno fue el de conciliador y árbitro entre las diversas fuerzas y organizaciones populares pero intervino débilmente en la prestación directa de servicios y en la solución de las demandas sociales. Al mismo tiempo, se alentó y promovió la organización de la sociedad para responder a los reclamos por servicios de salud, vivienda y crédito.

La intervención directa del Estado se orientó básicamente a la reconstrucción física e institucional del país. Se fundaron las instituciones que servirían para impulsar al desarrollo⁴⁸; el gasto social se concentró en la educación para dar cumplimiento al artículo 3º constitucional⁴⁹; de igual forma, se llevó a cabo la

⁴⁸ Instituciones tales como el Banco de México, Nacional Financiera, el Banco de Crédito Agrícola, la Comisión Nacional de Irrigación, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, y otras que caracterizaron al Estado moderno.

⁴⁹ Se conformó el sistema público de educación desde el nivel elemental hasta el profesional o universitario dándole una verdadera hegemonía al Estado en el campo educativo.

reforma agraria para cumplir con el artículo 27; se alentó y protegió la organización sindical de acuerdo al artículo 123 de la Constitución. En pocas palabras, el cumplimiento de la ley fue el instrumento mediante el cual se llevó a cabo la política social.

La segunda etapa tuvo su expresión en la construcción de un "Estado de bienestar" en el que correspondía al gobierno satisfacer las necesidades básicas. Esta corriente tuvo su origen en el año de 1938, coincidiendo con la expropiación petrolera, con la suspensión efectiva del reparto agrario, con la organización sectorial y corporativa del partido del Estado. Se propuso la transformación de las instituciones públicas para participar directa y protagónicamente en el desarrollo económico. Se inició la etapa de las empresas públicas y el Estado propietario que absorbe todas las demandas y conflictos de la sociedad.

En México esta corriente se estableció con la fundación del Instituto Mexicano del Seguro Social a finales de 1942 y principios de 1943, en pleno desarrollo de la Segunda Guerra Mundial. Se fundaron muchas otras instituciones con el mismo propósito: la Dirección de Pensiones (que se transformaría en el ISSSTE), la Conasupo, la Secretaría de Salubridad, Banrural y Anagsa, el Infonavit y otros organismos que proporcionaron bienes y servicios sociales de manera directa a la población seleccionada.

Así, las instituciones administraron integralmente la prestación de los servicios sociales casi siempre con recursos fiscales. Pero el crecimiento de estas instituciones fue insuficiente debido al rápido crecimiento demográfico que se presentó entre 1950 y 1980 (más del 3% anual). El acceso a los servicios se volvió cada vez más selectivo y diferenciado. Los nuevos grupos sociales: jornaleros,

colonos populares vinculados con la "economía informal" y una mayoría de la población rural, quedaron al margen de muchos de los servicios institucionales, los cuales se volvieron exclusivos para quienes gozaban de relaciones laborales formales y permanentes. Además, esta selectividad no evitó la reducción y el deterioro en el tipo y calidad de los servicios, sino que las instituciones adquirieron características burocráticas, autoritarias y clientelares. En suma, el "Estado de bienestar" fue rebasado por las demandas de la sociedad misma.

La crisis de la década de los ochenta trajo como consecuencia la quiebra del modelo de desarrollo. La política social para la construcción de un "Estado benefactor" estaba sustentada en recursos y supuestos derivados del crecimiento económico. Bajo estas circunstancias, el problema de la deuda externa enfrentó al Estado "propietario" y empresario al dilema de subsidiar su propia actividad productiva o mantener el gasto social. La inflación borró en pocos meses muchos de los avances logrados en decenios anteriores. La demanda por los servicios sociales del Estado se hizo más aguda frente a la reducción del gasto público y el aumento de los costos administrativos.

La tercera etapa se presenta ahora como el momento de la reforma, de la transformación. La "reforma del Estado" se caracteriza como el paso de un Estado propietario e interventor a uno rector y comprometido con la justicia y el bienestar que coloca a la política social como el centro y eje de la acción pública. La nueva definición y dimensión del Estado no lo deja fuera de ningún campo de la vida económica, política y social, sino que solamente cambia su modo de intervención. La reforma del Estado separa las áreas públicas de las particulares y, al mismo tiempo, separa las acciones del gobierno de las de la organización de la sociedad.

Ahora se plantea como primer objetivo de la política social el acceso de toda la población a un nivel básico de servicios: educación, salud y nutrición, electricidad, agua y drenaje, espacio y apoyo para poseer vivienda. La clave está en garantizar el acceso a través de la acción pública pero sin que los servicios se presten directamente por las instituciones públicas. También se le da importancia considerable a mejorar la calidad de los servicios, ya que no se trata solamente de crecer, sino de mejorar.

Otro de los objetivos principales, además del desarrollo de las capacidades y potencialidades de los individuos, es el procurar un desarrollo con equidad y justicia en relación con las empresas sociales para elevar la producción y productividad para capitalizar a la base de la sociedad.

Además, se propone también la corresponsabilidad entre las fuerzas populares y la acción institucional, la participación organizada con pleno respeto a la forma, naturaleza y orientación que le den los sujetos, así como el manejo transparente de los recursos vigilado por los propios participantes a través de la Contraloría Social.

Estos son los principios generales que norman la acción del Programa Nacional de Solidaridad (especificados también en el capítulo III), a través del cual se lleva a cabo la nueva política social mexicana: participación, respeto, corresponsabilidad y transparencia.

Así, las comunidades rurales o urbanas, organizadas libremente bajo sus propios términos, proponen y promueven el apoyo y respaldo de las instituciones a sus iniciativas y a su diagnóstico de lo más urgente. Respaldan su iniciativa con la aportación de sus recursos y su trabajo, con su capacidad de convocatoria y su

representatividad como interlocutores. De este modo, los cambios en la política social no se han quedado como propuestas o proyectos, sino que han pasado a formar parte de una realidad.

Mediante esta nueva política social se han obtenido ya resultados. La tendencia al crecimiento de la pobreza en términos absolutos y relativos fue revertida. En el campo, por ejemplo, que enfrenta las condiciones más severas y donde se acumula el 70% de la pobreza extrema, se ha dado prioridad a la reactivación del desarrollo. 3.5 millones de ejidatarios han recibido los certificados y títulos sobre la propiedad ejidal para permitir la libre asociación y la capitalización; 2.5 millones de productores rurales han sido apoyados directamente a través de Procampo.

El gasto educativo ha alcanzado niveles sin precedentes: en 1994 alcanza el 6.1 % del producto nacional. De este 6.1, el 84% provino del gobierno federal; ambas cifras no habían sido jamás alcanzadas⁵⁰.

Cada tres semanas se abrió un hospital y cada día un nuevo centro de salud, con lo que 15 millones de mexicanos tuvieron acceso a servicios médicos⁵¹. Un poco más de dos millones de mexicanos han recibido las escrituras de sus lotes y se construyeron también casi dos millones de viviendas populares. Y los pueblos indígenas han recibido un nuevo trato y mayor atención.

⁵⁰ Warman, Arturo. La Política Social en México, 1989-1994, "Una Visión de la Modernización de México", 1a. ed., México, FCE, 1994, pp. 26.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 26.

De manera más explícita, y para observar mejor los resultados de la nueva política social mexicana, abordaremos de manera individual cada uno de los sectores involucrados.

4.2.1 El Campo

Durante los últimos cinco años se han dado cambios importantes en el sector agropecuario con el fin de sentar las bases de un crecimiento sostenido en los niveles de bienestar de la población rural.

En los años ochenta se observó un debilitamiento del sector: hubo estancamiento en el nivel de la actividad productiva, déficits en la balanza comercial agropecuaria y un grave deterioro ecológico. Por estas razones se hizo necesario que el desarrollo de dicho sector se diera sobre las bases de una mayor participación de los sectores social y privado, de una mayor eficiencia en la operación de entidades y organismos públicos y en políticas de ataque directo a la pobreza. Es decir, a través de una transformación profunda del campo y de la concepción de la política agropecuaria.

Dicha transformación comenzaría a darse a través del Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, el cual se enfrentaría al reto de producir bienes de mayor valor agregado para poder incrementar los ingresos y el bienestar de la población.

El Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994 trabajó bajo las siguientes líneas de acción⁵²:

- la creación de un marco normativo propicio para alcanzar libertad, justicia y eficiencia económica para aumentar la producción y el empleo;
- el desarrollo de la infraestructura, principalmente la que no pueda ser desarrollada por los sectores social y privado;
- esquemas directos de intervención a través de entidades públicas (en aquellos casos en los que existan fallas en el funcionamiento de los mercados agropecuarios o exista una clara justificación social);
- la determinación de esquemas de apoyo a productores específicos (en los casos en que las distorsiones de precios en el mercado internacional pongan en riesgo la viabilidad de la producción interna);
- programas específicos de ataque a la pobreza en zonas rurales;
- utilización racional y eficiente de los recursos públicos con el fin de alcanzar una equidad distributiva, y;
- políticas de conservación del medio ambiente y recursos naturales para lograr un desarrollo sustentable.

El Estado ha realizado un esfuerzo económico importante en la promoción del desarrollo agropecuario, ya que para 1993 se canalizaron 16.2 mil millones de nuevos pesos para el desarrollo rural, lo que representa un aumento de 61% con respecto a lo canalizado en el año de 1989 ⁵³.

⁵² Téllez, Luis. "Campo" en La Política Social en México, 1989-1994, "Una Visión de la Modernización de México", 1a. ed., México, FCE, 1994, pp. 55.

⁵³ Ibid, pp. 56.

En 1994 comenzó a operar Procampo, que es el programa más importante en el ámbito rural. Dicho programa contó con un presupuesto de 11.7 mil millones de nuevos pesos, el cual fue superior en 5.3 mil millones a los recursos programados por Conasupo y Aserca en 1993.

A través de Procampo se brindó apoyo a 3.3 millones de campesinos y productores que trabajan cerca del 70% de la superficie cultivable del país, entre los cuales se encontraron los productores de auto consumo, quienes habían estado siempre al margen de estos apoyos. En otras palabras, se buscó dar apoyo a los productores de menores recursos más que a los de alto rendimiento.

Además, la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad organizada ha tenido lugar de acción bajo este programa, puesto que el control y vigilancia de los recursos destinados a Procampo se efectúa de manera conjunta entre las instituciones del sector público y los representantes de la sociedad y de los órganos de representación de los productores organizados.

Paralelamente a Procampo, se dio también la transformación del marco institucional y jurídico para la administración de los recursos hidráulicos del país a través de la creación de la Comisión Nacional del Agua y la promulgación de una nueva Ley de Aguas Nacionales, ambas orientadas a la administración de las aguas nacionales y a su adecuación a las distintas necesidades de la sociedad.

La Comisión Nacional del Agua adoptó los siguientes principios de acción⁵⁴:

⁵⁴ Ibid, pp. 77-78.

- desarrollo de la infraestructura hidráulica necesaria para eliminar los rezagos existentes en los servicios de agua potable y alcantarillado, así como la ampliación de la infraestructura para apoyar el desarrollo del campo;
- inducir el uso eficiente del agua;
- restaurar y mejorar la calidad del agua;
- promover, con criterios de descentralización, la creación de organizaciones financieramente sanas y administrativamente autónomas para mejorar, tanto la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en las ciudades, como los servicios de agua en los distritos de riego;
- fortalecer el Sistema Financiero del Agua, con el fin de garantizar la sustentabilidad del desarrollo hidráulico, así como la adecuada administración del recurso y la preservación de su calidad;
- consolidar el tratamiento integral de la planeación y administración de las aguas superficiales y subterráneas, en cantidad y calidad, en todos los usos y en su manejo unitario por cuencas hidrológicas;
- incorporar, en la planeación, desarrollo y manejo de los recursos hidráulicos, criterios que permitan armonizar los objetivos nacionales de eficiencia económica, desarrollo social y sustentabilidad ambiental;
- desarrollar la capacidad tecnológica que las circunstancias y realidades del país demandan, para avanzar en los objetivos del desarrollo hidráulico, del uso eficiente del agua y de la preservación y mejoramiento de su calidad; y,
- fortalecer la capacidad institucional del Sector Agua, incluyendo la modernización de su marco jurídico y de sus instituciones, la actualización de sus políticas hidráulicas específicas, el mejoramiento de sus sistemas de información y de sus procedimientos, y el desarrollo de una mejor capacidad técnica y profesional de las personas y las organizaciones que participan en el sector.

Por su parte, la Ley de Aguas Nacionales posibilitó la instrumentación de un marco regulatorio de mayor eficiencia y de una mejor percepción del valor económico del recurso.

Así, a partir de 1989 se concluyeron 24 presas con capacidad de almacenamiento de aproximadamente 7,488 millones de metros cúbicos; se abrieron más de 143,000 hectáreas al riego, y más de 513 mil fueron rehabilitadas; más de 253 mil hectáreas de temporal se beneficiaron con infraestructura; se desarrolló una nueva infraestructura para protección contra inundaciones la cual protegió a 7 millones de habitantes y 845 mil hectáreas productivas; el 70% de la superficie total de los distritos de riego se transfirió a los usuarios para su administración y manejo⁵⁵.

Dentro del proceso de modernización del campo, los aspectos de sanidad y calidad también tuvieron gran importancia debido a los beneficios que representan para el productor al reducir las pérdidas y al incrementar la productividad, así como la apertura a los mercados de exportación.

Para tales efectos, fue reestructurada la Dirección General de Sanidad Vegetal con el propósito de organizar más eficientemente sus servicios fitosanitarios; promover la cooperación con asociaciones y sociedades científicas; fortalecer y controlar los servicios en puertos y fronteras transfiriendo el control interior a los gobiernos estatales y a los productores organizados, y fortalecer los registros y el control de plaguicidas agrícolas y productos biotecnológicos. Asimismo, se implantó el Sistema Nacional de Acreditación de Servicios Fitosanitarios otorgados

⁵⁵ Ibid, pp. 82.

por los particulares, se mejoró el sistema de información y estadística sobre distribución de plagas, su importancia económica y los daños potenciales que representan. Y por último, se estableció el Centro Nacional de Referencia para Estudios de Validación de Tecnología Fitosanitaria en apoyo a la Red Nacional de Laboratorios operados por productores organizados.

En el ámbito normativo, se renovó el marco jurídico de la tenencia de la tierra con base en dos principios fundamentales: 1) justicia y libertad para los ejidatarios, y 2) respeto pleno a todas las formas de tenencia de la tierra establecidas en el artículo 27 constitucional⁵⁶.

Un aspecto importante relativo a la reforma constitucional y a la nueva Ley Agraria fue la creación de la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios. Asimismo, se reestructuró el Registro Agrario Nacional.

Esta reforma al marco jurídico agrario constituyó la base del cambio estructural del campo. Se promovió la utilización integral y racional de los recursos productivos, el incremento en la productividad y capitalización, en favor del desarrollo sostenido del sector rural y el incremento del nivel de vida de quienes dependen de él.

El aspecto fundamental del nuevo marco jurídico lo constituyó el Procede (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos), a través del cual se regularizó la tenencia de la tierra de cerca de 3.5 millones de ejidatarios mediante el reconocimiento formal de sus posesiones.

⁵⁶ La nueva legislación establece un régimen flexible de tenencia de la tierra ejidal. Divide las tierras en ejido en tres tipos: las de asentamiento humano, las de uso común, y las parceladas.

De esta manera, y a través de la nueva política agropecuaria, se ha ido cumpliendo con el objetivo central de atacar directamente las condiciones de pobreza extrema y de mejorar la distribución del ingreso en el medio rural.

4.2.2 Salud

En materia de salud, el gobierno de la República ha realizado y promovido acciones en las que se ve reflejada la prioridad a la protección y conservación de la salud de los mexicanos.

Durante los últimos cinco años, los resultados obtenidos han mostrado una clara mejoría en las tendencias de los indicadores de salud. Como primer punto, se ha observado un incremento en el gasto y la inversión destinado a dicho sector (de 2.6% del PIB en 1988 a 3.6% en 1992); además, la infraestructura de servicios se incrementó, tanto en la construcción como en la rehabilitación y ampliación de hospitales y diversas unidades. El acceso a servicios de atención primaria se amplió hasta cubrir a más de 14 mil localidades en todo el país. Se amplió significativamente el número de personal médico y paramédico capacitado en atención primaria y se consolidaron y ampliaron los programas de atención comunitaria y familiar de la población sin cobertura institucional.

Principalmente, el gobierno ha orientado la ayuda a las localidades donde habita gran parte de la población indígena del país, pero ha intensificado y ampliado las acciones a grupos vulnerables como lo son los niños, las mujeres embarazadas, los discapacitados y los ancianos.

La lucha contra las enfermedades y la mortalidad ha permitido aumentar el promedio de vida de la población, el cual alcanza ya los 70 años para un niño y los 72 para una niña. Por otra parte, desde finales de 1990 no ha habido un solo caso de poliomielitis en el país, y el sarampión y la tosferina se encuentran en proceso de eliminación.

Los logros alcanzados han sido posibles por la estrecha cohesión intersectorial y la adecuada descentralización de las decisiones y del manejo de los recursos. Esto ha permitido consolidar las bases de la modernización del sector favoreciendo la eficiencia y el aprovechamiento de los recursos disponibles, así como continuar avanzando en los principios de justicia social y equidad.

La estrategia de consolidación del Sistema Nacional de Salud sirvió como base para garantizar la continuidad de las acciones y elevar su impacto en la solución de los problemas y necesidades. La coordinación funcional del Sistema Nacional de Salud contribuyó a mejorar la eficiencia de la capacidad instalada, disminuyendo la duplicidad de funciones e incrementó la participación de los sistemas locales y de la propia comunidad.

También el proceso de descentralización se fortaleció mediante su extensión a los Sistemas Locales de Salud aumentando y capacitando los recursos humanos.

En cuanto a la cobertura del Sistema se logró un incremento significativo: en 1992 se atendió a cerca de 60 millones de habitantes, 15 millones más que en 1989⁵⁷.

Por su parte, el Programa de Solidaridad suministró recursos para la rehabilitación y construcción de centros de atención primaria; se adquirió equipo y material, además de que se incentivó al personal médico y de enfermería con apoyo económico.

Gracias al Programa Hospital Digno, señala Jesús Kumate, a partir de 1991, 296 hospitales se beneficiaron con equipo médico y con algunas remodelaciones, mejorando así sus servicios de consulta externa y urgencias.

Gracias a la iniciativa de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia, los niños y madres de todo el país se beneficiaron con actividades de apoyo directo a la salud al haberse incorporado a los programas de vigilancia nutricional, la dotación de lentes y aparatos para mejorar la audición, becas y despensas. Los resultados de estas actividades se vieron reflejadas en los descensos en las tasas de mortalidad infantil y materna (reducción de un 53% respecto a 1980).

Del mismo modo, la mortalidad preescolar registró descensos importantes. En cuanto a la mortalidad materna, ésta registró cinco muertes por cada 10 mil nacidos vivos, esto es, la mitad de la cifra de 1980.

Otro aspecto importante fue el establecimiento de las semanas nacionales de salud como estrategia para ampliar la prestación de servicios y atención primaria a

⁵⁷ Kumate, Jesús. "Salud. Balance Sectorial de Salud: Cinco Años de Gobierno" en La Política Social en México, 1989-1994, "Una Visión de la Modernización en México", 1a. ed., México, FCE, 1994, pp. 158.

grupos de población de escasos recursos. Se incluyeron actividades de vacunación, administración de vitamina A y antiparasitarios, así como la distribución de sobres "Vida Suero Oral" y la capacitación de las madres en el manejo de las diarreas en el hogar.

A través de dichas actividades, se aplicaron aproximadamente 20 millones de dosis de vacuna para los seis padecimientos inmunoprevenibles; se repartieron 1.7 millones de dosis de vitamina A; se administraron 5.4 millones de sobres "Vida Suero Oral" y se capacitó a alrededor de 1.5 millones de madres para el manejo de enfermedades diarreicas⁵⁸.

En otro aspecto, el número de unidades médicas pasó de 12,702 en 1988 a 14,198 en 1993. De éstas, 81 unidades hospitalarias se pusieron en marcha y 202 fueron rehabilitadas; se dio un crecimiento de 12 mil médicos en los últimos cinco años.

Así, poco a poco se han ido cubriendo las necesidades de la población en materia de salud y se ha elevado la eficiencia y calidad de los servicios como parte integral de la lucha contra la pobreza.

4.2.3 Educación

En México, con una población mayor a los 85 millones de habitantes, uno de cada cuatro mexicanos está en la escuela. En los últimos 20 años, el número de

⁵⁸ Ibid, pp. 164-165.

alumnos inscritos en las escuelas del país aumentó con una tasa media anual de una y media veces el crecimiento de la población. Sin embargo, ésta acelerada ampliación de la cobertura se dio en detrimento de la calidad de la enseñanza. Por tal motivo, la modernización de la educación ha sido una prioridad en la política nacional de los últimos años.

En el México de hoy se ha tomado conciencia de que el cambio es necesario, puesto que la educación debe responder a las necesidades de la sociedad. Y debido a los esfuerzos realizados para abatir los atrasos, los resultados se han comenzado a sentir.

En 1993, el presupuesto destinado al sector educativo alcanzó el 22.4% del presupuesto federal, en comparación con el 13.9% destinado en 1988 ⁵⁹.

Las reformas y el cambio han sido significativos, pero aún así subsisten rezagos graves: existen más de 6 millones de analfabetas y aproximadamente 12 millones que iniciaron la primaria y que no alcanzaron a completarla; cerca del 2.5% del total de los niños mexicanos no tuvieron acceso a la escuela; alrededor de 662 mil alumnos abandonan cada año la educación primaria; se advierten fuertes disparidades en los promedios de escolaridad entre la población rural y la urbana, y uno de cada dos mexicanos no rebasa los estudios de primaria. Además, se siguen registrando elevadas tasas de deserción y repetición.

⁵⁹ Moctezuma, Esteban. "Educación. La Educación Pública frente a las Nuevas Realidades" en La Política Social en México, 1989-1994, "Una Visión de la Modernización en México", 1a. ed., México, FCE, 1994, pp. 113.

Como resultado, la modernización educativa partió del principio de hacer realidad aquellos derechos de recibir una educación adecuada y de calidad, al tiempo que se mantuvieron inalterables los principios de laicismo y gratuidad de la educación pública.

De tal modo, en mayo de 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica con el propósito de mejorar la calidad de la enseñanza preescolar, primaria y secundaria, y hacerlas más útiles a las necesidades de la sociedad, así como la ampliación de su cobertura.

Este Acuerdo se sustentó en tres ejes principales: la reorganización del sistema educativo, la reformulación de los contenidos y materiales educativos y la revaloración de la función magisterial.

Con la reorganización del sistema educativo se buscó la descentralización del mismo y la corresponsabilidad de los diversos órdenes de gobierno. La descentralización significó para la SEP una descarga operativa muy importante: como lo señala Esteban Moctezuma, se transfirió a los estados a 700 mil trabajadores, más de 100 mil inmuebles, 22 millones de bienes muebles y 16 billones de viejos pesos. El haber dejado estas actividades administrativas le permitió atender mejor aspectos como la normatividad, evaluación, programas para las entidades federativas, elaboración y planeación de programas y la edición de libros de texto gratuitos.

En 1993, la SEP transfirió un monto aproximado de 24 mil millones de nuevos pesos para los 31 estados, esto sin contar los programas especiales (carrera

magisterial, el Programa Emergente de Actualización del Magisterio y la homologación salarial gradual de los maestros estatales y federales).

Paralelamente, se dio la reorganización interna de la SEP con el fin de adecuar su estructura a las nuevas características del sistema educativo nacional. Esta reestructuración consistió en la sustitución de las subsecretarías de Educación Elemental y de Educación Media por una subsecretaría de Educación Básica y Normal, y una de Servicios Educativos para el Distrito Federal.

En cuanto a la atención educativa en las regiones y para los grupos más necesitados, destacó el Programa para la Atención al Rezago Educativo, el cual brindó apoyo en regiones como Chiapas, Guerrero, Oaxaca e Hidalgo, para la construcción de aulas, infraestructura y distribución de libros y material didáctico.

También con el programa "Escuela Digna" se logró rehabilitar más de 90 mil escuelas. A su vez, se puso en marcha otro programa para contrarrestar la deserción, el cual consistió en otorgar becas en efectivo, atención médica y una despensa familiar, para aquellos niños que estuvieran cursando entre el primer y tercer grado, con el fin de ayudarlos a terminar la primaria⁶⁰.

Además, se fortalecieron los programas de "Arraigo del maestro en el medio rural e indígena" y "Recuperación de niños con atraso escolar".

En cuanto a la reformulación de los contenidos y materiales educativos, ésta se dio con el propósito de elevar la calidad de la educación básica concentrándose en la

⁶⁰ Ibid, pp. 121.

impartición de aquellos conocimientos realmente esenciales, así como en la incorporación de contenidos regionales en los materiales de estudio. Se planteó la necesidad de sustituir los enfoques estructurales de enseñanza por un sistema más práctico, más útil y accesible a los alumnos.

Para el cumplimiento de tales propósitos se implantó en 1992 el Programa de Educación Preescolar en los jardines de niños de todo el país, en el cual se respeta principalmente las necesidades e intereses de los niños, así como su capacidad de juego y expresión.

Posteriormente, en 1993, se dieron a conocer los nuevos planes y programas de estudio en los que resaltaron claramente las líneas fundamentales para la nueva enseñanza primaria, a saber⁶¹ :

- se asigna la prioridad más alta al dominio de la lectura, de la escritura y de la expresión oral;
- durante los seis años de primaria se dedicaría una cuarta parte del tiempo a la enseñanza de las matemáticas;
- a partir del tercer grado se destinarían tres horas semanales al estudio de las ciencias naturales, otorgando atención especial a los temas relacionados con la preservación de la salud y con la protección del ambiente y los recursos naturales;
- la recuperación del estudio sistemático de la historia, la geografía y la educación cívica; y
- reservar un espacio importante para la educación artística.

⁶¹ Ibid, pp. 124.

Por otro lado, entró en vigor el nuevo calendario escolar de 200 días, lo que significó más días de clases y, por lo tanto, mayores apoyos a los maestros y mejor atención a los alumnos.

Al mismo tiempo se inició el programa de simplificación administrativa escolar con la finalidad de que maestros y directores concentraran su mayor atención en los aspectos de carácter pedagógico.

La tercera línea fundamental del Acuerdo consistió en reforzar el aprecio de la función magisterial, lo cual se impulsó a través de cinco acciones principales⁶²: la formación del maestro, su actualización permanente, el empeño por mantener el salario profesional magisterial, la profesionalización ascendente mediante la carrera magisterial, y el aprecio social por la labor.

De tal manera, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica constituyó una propuesta integral, la cual representa, hasta la fecha, la más reciente y trascendente expresión de la política actual de fomento a una educación pública de calidad y a la ampliación de su cobertura.

Al igual que la educación básica, la educación media superior y superior también debía evolucionar para dar respuestas concretas a la sociedad.

Además de ampliar la cobertura de este nivel, también se emprendieron acciones para mejorar su calidad. El nuevo plan de estudios del bachillerato general fue una clara muestra de estos esfuerzos que pretendió ofrecer una educación que

⁶² Ibid, pp. 125.

brindara la posibilidad de que el educando se integrara mejor a su sociedad. La educación tecnológica era importante para armonizar el conocimiento universal con las habilidades prácticas, específicas, y formar recursos humanos altamente capacitados en los sectores industrial, de servicios, forestal, agropecuario y del mar.

En el nivel superior la educación tecnológica también registró cambios importantes, tanto cualitativos como cuantitativos: los servicios aumentaron 27.4% su participación, principalmente de los institutos tecnológicos que operan fuera del Distrito Federal. De esta manera, se ha ampliado y profundizado la vinculación entre el aparato productivo y las instituciones educativas.

En cuanto a la educación superior, se ha tratado de hacer de ella uno de los principales puntos de apoyo de la modernización del país. Las instituciones de educación superior asumieron como política central la evaluación sistemática de sus actividades, con lo que se sentaron las bases para una planeación adecuada, así como para la implantación de los programas específicos en cada institución.

Es así como se busca que la educación sea el motor para impulsar nuevas ideas y actitudes, para impulsar una nueva estructura productiva y eficiente, al mismo tiempo de ser el sustento de una mayor conciencia social e identidad nacional.

4.2.4 Vivienda

Ante los cambios acontecidos en los principales sectores, la modificación y modernización en materia de vivienda no podía quedar fuera.

Para que este cambio fuera posible se requería la definición e implementación de nuevas políticas de vivienda, ya que la pérdida del poder adquisitivo de la población dificultó las posibilidades de acceder a los créditos hipotecarios; la inflación condujo a los organismos públicos de vivienda a una creciente descapitalización; la crisis económica ocasionó una disminución en la actividad de la industria de la construcción.

Las nuevas políticas del Estado en materia de vivienda tuvieron la finalidad de buscar convertir al Estado en promotor y financiero y de lograr que la sociedad participara más en la generación de vivienda.

Los principales protagonistas a través de los cuales se realizó la modernización del sector fueron la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit), el Fondo de Vivienda para los Trabajadores al servicio del Estado (Fovissste), el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (Fovi), y otros organismos de vivienda como el fondo de vivienda para los miembros de las Fuerzas Armadas y la Unidad de Administración de Obras Habitacionales de Petróleos Mexicanos.

Cabe mencionar que en materia de vivienda la Secretaría de Desarrollo Social asumió el papel de coordinador del sector para impulsar la modernización de las políticas habitacionales y para fomentar la construcción de más viviendas, modificando las formas de intervención del Estado.

Por lo que respecta a la sociedad civil, el sector empresarial apoyó y estimuló la inversión del sector privado para avanzar en la eliminación de regulaciones

innecesarias y obsoletas; se instalaron más oficinas municipales para trámites de vivienda y se fortalecieron las existentes; y se dio una mayor coordinación entre organismos federales y gobiernos estatales, municipales y notarios para agilizar los trámites de producción y titulación de vivienda.

Debido a que grandes sectores de la población optaron por la ocupación irregular de terrenos en la periferia de las ciudades para autoconstruir su vivienda, se brindó apoyo para que contaran con el abasto suficiente, oportuno y barato de materiales; con asesoría técnica; acceso al crédito, y organización social.

Como resultado, el Estado dio una respuesta integral a la demanda de vivienda al incrementar su producción y al diseñar nuevas políticas de vivienda para cubrir oportunamente las necesidades de los mexicanos. Fue así como para 1993 se generó un total de 320 mil viviendas nuevas contando con la participación de los organismos públicos de vivienda bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social.

4.3 EL BANCO MUNDIAL Y LA POLÍTICA SOCIAL MEXICANA

El objetivo del Banco Mundial es contribuir a elevar los estándares de vida de los países en desarrollo canalizando recursos financieros provenientes de los países desarrollados. El BM financia sus operaciones de préstamo principalmente del mercado de capitales y de las cuotas e intereses que generan los países miembros.

El BM tiene como regla de operación hacer préstamos solamente para fines productivos y que estimulen el crecimiento económico en los países en vías de

desarrollo. Los préstamos deben hacerse a los propios gobiernos o estar respaldados por ellos.

Mientras que el Banco Mundial ha financiado proyectos de infraestructura, tales como carreteras, ferrocarriles, telecomunicaciones, puertos y sistemas eléctricos, la pieza central de su estrategia de desarrollo se basa en la inversión que pueda afectar de manera directa el bienestar de las masas de gente pobre en los países en desarrollo, al hacerlos más productivos e integrándolos como miembros activos al proceso de desarrollo.

Los esfuerzos del Banco Mundial por reducir la pobreza se realizan a través de inversiones para mejorar la educación, promover las oportunidades económicas para las mujeres, fortalecer las organizaciones populares, la salud, la alimentación, y el desarrollo del sector privado.

El Banco promueve la reestructuración económica en los países miembros, basándose en el conocimiento de que la condición para alcanzar un crecimiento económico es el ajuste estructural.

En los años recientes, el BM ha articulado estrategias para reducir la pobreza, para promover el desarrollo del sector privado y para contribuir a salvaguardar el medio ambiente. Estas estrategias conforman las actividades del Banco en años pasados y se espera que continúen haciéndolo en años futuros.

El centro del plan de acción del BM ha sido la ampliación de un enfoque por país, en lugar de por proyecto. Como complemento a esta modificación, el Banco está colaborando con las autoridades de los países en el desempeño de la cartera de

cada nación. De este modo, el Banco está teniendo una perspectiva mucho más estratégica de su cartera de préstamos (la cual asciende a \$148,000 mdd)⁶³.

Durante 1994, el financiamiento proporcionado por la institución a todos los prestatarios ascendió a \$20,836 mdd. Los préstamos y créditos para inversiones específicas constituyeron el instrumento de financiamiento más utilizado (68% del total). El financiamiento para fines de ajuste ha venido disminuyendo debido al relativo avance del proceso de reforma en muchos países y a las restricciones e incertidumbres que impiden su marcha en otros.

El Banco Mundial ha seguido avanzando en sus actividades encaminadas a reducir la pobreza. El programa de financiamiento para el perfeccionamiento de los recursos humanos (el cual abarca los préstamos y créditos para educación, población, salud y nutrición y el sector social) atrajo un volumen de \$3,104 mdd para sus compromisos; es decir, \$400 millones más que el año anterior.

Como se ha evidenciado que la participación de los beneficiarios en la formulación y ejecución de los proyectos es un factor determinante para su eficacia, el Banco está usando cada vez más esta metodología de participación, en la cual se incluyen también actividades relativas a la participación de la mujer en el proceso de desarrollo.

La función del Banco en la esfera de la política 0 también se ha hecho evidente. Durante los últimos 25 años el Banco ha perseguido cada vez más la reducción de la fecundidad, habiendo otorgado préstamos por más de \$1,700 mdd en

⁶³ Banco Mundial. Informe Anual 1994, Washington, D.C., 1994, pp. 12.

más de 100 proyectos⁶⁴. Actualmente, la suma dirigida a la política poblacional asciende a \$199 mdd distribuidos en 14 proyectos⁶⁵.

Del mismo modo, la reforma del sector salud tiene una amplia prioridad. Se han realizado estudios sobre los sistemas dirigidos de atención de la salud en los países en desarrollo e industrializados, la eficacia de diferentes sistemas de atención a la salud y las políticas farmacéuticas de varios países, esto con el fin de ayudar a los países miembros a formular y aplicar políticas que mejoren el acceso a los medicamentos y a los sistemas de atención de la salud.

Las tendencias ascendentes del financiamiento para programas de nutrición se han visto caracterizadas por el interés de la institución por los niños de hasta tres años de edad y las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

Así, vemos que el volumen global de financiamiento para población, salud y nutrición, se ha incrementado de un promedio anual de \$103 mdd en el periodo 1981-84 a un promedio de \$1,307 mdd en el periodo 1991-94⁶⁶.

En el renglón educativo, las inversiones del Banco fueron del orden de \$2,068 mdd, orientados cada vez más a la escolaridad de las niñas y a la eliminación de la desigualdad de la mujer en cuanto a su participación, rendimiento y nivel educativo. El objetivo es capacitar a la población femenina para que en un futuro puedan trabajar, disminuya su dependencia económica y baje la tasa de fecundidad.

⁶⁴ Ibid, pp. 43.

⁶⁵ Ibid, pp. 43.

⁶⁶ Ibid, pp. 44.

Bajo estas líneas de acción, la participación del Banco Mundial en la política social mexicana ha jugado un papel trascendente. La esfera de acción del Banco se ha centrado principalmente en la educación y en la infraestructura.

A través de los años, México ha sido uno de los principales prestatarios del Banco Mundial. Para el ejercicio de 1992, México ocupó el tercer lugar con un monto de \$1,489 mdd (repartidos en 6 préstamos); para 1993 ocupó el quinto lugar con \$1,154 mdd; y para 1994 llegó al segundo lugar con una suma de \$1,530 mdd (distribuidos en 5 proyectos).

4.3.1 Apoyo en Infraestructura Rural y Urbana

La participación del BM en materia de infraestructura se encuentra dividida en tres partes. La primera comprende los servicios públicos, es decir, energía eléctrica, telecomunicaciones, abastecimiento de agua por tubería, saneamiento y alcantarillado, recogida y eliminación de desechos sólidos y suministro de gas por tubería. La segunda parte comprende las obras públicas, como lo son las carreteras, presas y canales para riego y drenaje. La tercera parte está conformada por otros sectores, como por ejemplo, transportes (ferrocarriles urbanos e interurbanos, transporte urbano, puertos y vías navegables y aeropuertos).

En México, el gobierno ha hecho frente a los gastos en infraestructura a través de las recaudaciones tributarias y los empréstitos públicos, pero la excesiva demanda de los diferentes servicios de infraestructura ha ocasionado que el propio gobierno busque nuevas fuentes de financiamiento.

Dentro de estas nuevas formas de financiamiento, encontramos el de tipo privado, el cual cuenta con más fondos y un suministro más eficiente, y el financiamiento del exterior (financiamiento oficial para el desarrollo) el cual se utiliza principalmente en los sectores de energía y transporte, para importar los equipos necesarios, y en menor medida, para financiar gastos de construcción, equipos y mantenimiento.

De este modo, el BM ha formado parte del financiamiento externo orientado a la infraestructura en México. Dentro de los compromisos del Banco contraídos con México, encontramos los siguientes:

a) 1988

b) 1989:

* en el mes de junio se desembolsaron \$20 mdd de un total de \$28.5 para beneficiar a cerca de 200 mil personas con un proyecto para proveerlas de agua e instalación sanitaria, ambas con la finalidad de reducir los índices de mortalidad y de que los beneficiarios puedan iniciar alguna actividad productiva al contar con dichos servicios.

c) 1990:

* se desembolsaron \$300 mdd en el mes de noviembre para un proyecto cuyo principal objetivo fuera apoyar la implementación de un programa de reorganización diseñado para mejorar la calidad y cantidad de suministro de agua y servicios sanitarios, beneficiando a 3 millones de habitantes y contribuyendo al mejoramiento del medio ambiente. El costo total: \$650.9 mdd.

d) 1991:

- * el 3 de diciembre de 1991 se aprobó un primer desembolso por la cantidad de \$400 mdd (de un total de \$1,245 mdd) para un proyecto de irrigación y drenaje, con el que se beneficiarían 450 mil campesinos que viven en condiciones de pobreza extrema.

e) 1992:

- * el 5 de mayo de 1992, de un monto total de \$300 mdd se dio un primer desembolso de \$150 mdd para invertir en infraestructura para la agricultura como granjas, laboratorios y equipos para investigación, en apoyo al esfuerzo gubernamental para revertir la caída de la productividad de la agricultura.

f) 1993:

- * el 24 de junio de 1993, se otorgó un primer desembolso de \$480 mdd, de un total de \$1,560 mdd (en cofinanciamiento con Francia, Suecia y el Reino Unido), con lo que se busca proteger y mejorar inversiones anteriores en el sistema federal de carreteras mediante nuevas inversiones en rehabilitación y revestimiento de caminos pavimentados. Se pondrá también en marcha un programa de seguridad vial para aumentar el conocimiento público y mejorar el comportamiento de los conductores. Se incluyen además medidas de fortalecimiento institucional.

g) 1994:

- * el BM destinó \$350 mdd para un segundo proyecto de abastecimiento de agua y saneamiento, con lo que se espera beneficiar a diez millones de personas aproximadamente. Al mismo tiempo, este proyecto contribuirá a la lucha contra el cólera y a reducir enfermedades gastrointestinales. Se incluye también asistencia

técnica para fortalecer a los organismos federales y a las empresas locales de servicio de agua. El costo total del proyecto asciende a \$770 mdd.

* se destinaron \$200 mdd para ayudar a unos 42,000 agricultores de 14 distritos de riego para completar el proceso de transferencia de la responsabilidad de la ordenación de la aguas. Asimismo, se financiarán pequeñas redes de riego y mejoras en las explotaciones agrícolas. El costo total del proyecto asciende a \$568.8 mdd.

4.3.2 Desarrollo Urbano

En materia de desarrollo urbano la participación del organismo ha sido orientada a sectores como el de la construcción de vivienda, transporte y contaminación. Esta participación, como su nombre lo indica, ha sido dirigida al desarrollo de los principales centros urbanos del país.

Los compromisos adquiridos por parte del BM han sido los siguientes:

a) 1988:

* el 2 de junio, de un total de \$1,576 mdd, se desembolsaron \$300 mdd para un proyecto de financiamiento de vivienda, el cual sería destinado para la construcción de las mismas y para préstamos hipotecarios otorgados por la banca comercial para adquirirlas.

b) 1989:

* de un total de \$700 mdd, se otorgó un primer desembolso de \$350 mdd en el mes de diciembre, destinados a proveer vivienda nueva o remodelada para

aproximadamente 250 mil familias. Este financiamiento se realizó a través de FONHAPO. Se incluyó apoyo institucional.

c) 1990

d) 1991

e) 1992:

* en el mes de junio de este año se destinaron \$450 mdd para ampliar la participación del sector privado en la construcción de viviendas de bajo costo y para estimular a la banca comercial a que incremente sus préstamos para vivienda con bajas tasas de interés. El proyecto asciende a un total de \$1,594 mdd.

* de un total de \$1,086.7 mdd, el 15 de diciembre del mismo año, se desembolsaron \$220 mdd para un programa oficial de reducción de la contaminación del aire en la Ciudad de México. Dicho programa cuenta con el apoyo de un programa mediante el cual se establecerán normas de emisión para los nuevos vehículos; se proporcionarán líneas de crédito para financiar el reemplazo de los vehículos antiguos y muy usados por otros nuevos que cuenten con sistemas de emisión o conversión a gas licuado o natural; además, se financiará la instalación de sistemas de recuperación del vapor en las estaciones. Se incluyen también medidas de asistencia técnica y fortalecimiento institucional.

f) 1993:

* partiendo de un total de \$471.1 mdd se destinaron \$200 mdd para la mejora en la calidad y eficiencia de los sistemas de transporte en ciudades de tamaño mediano. Se ayudará al gobierno federal a descentralizar la prestación y mantenimiento de servicios urbanos e infraestructura; se financiarán las mejoras en la infraestructura de transporte y se reducirán los efectos ambientales nocivos ocasionados por el transporte urbano.

g) 1994:

* un primer desembolso de \$200 mdd para mejorar el servicio de manejo de residuos sólidos en 23 ciudades. Se incluyen medidas para el fortalecimiento de organismos federales y locales, así como de operación. El monto total del proyecto asciende a \$415.5 mdd.

4.3.3 Educación

Hemos visto que la educación es un elemento fundamental en la lucha contra la pobreza. Pero es necesario entender la educación como un fenómeno que va más allá de las aulas.

Comúnmente, el acto de educar está fuertemente asociado al acceso a la cultura académica, la cual está vinculada a un modelo de desarrollo industrial y científico predominante. Por esta razón, los pobres la ven como una educación ajena a sus vidas y a sus necesidades.

La educación es uno de los mejores instrumentos para la participación efectiva del individuo en las distintas esferas sociales ya que tiene un gran impacto en la productividad individual, y por consiguiente, en la capacidad de generar ingresos. La educación básica (preescolar, primaria y secundaria) es la base de sustentación para que la población logre procurarse mejores ingresos y condiciones de vida. Por tal razón, el BM ha incrementado sus préstamos en el sector educativo. Estos préstamos han sido dirigidos principalmente para brindar apoyo a las reformas educativas que comprenden un mayor acceso a los servicios (especialmente al nivel primaria), elevar la calidad de los mismos en todos los niveles y mejorar el aprovechamiento de este sector.

Así, el apoyo brindado por el BM para el sector educativo mexicano ha sido el siguiente:

- a) 1988
- b) 1989
- c) 1990
- d) 1991:

* el 25 de junio se desembolsaron \$152 mdd para elevar la calidad de la educación en las escuelas vocacionales con la finalidad de preparar a los alumnos para que en un futuro puedan integrarse a la población activa y desarrollar su fuerza de trabajo al mismo tiempo de adaptarse mejor a los cambios tecnológicos en los lugares de trabajo.

* el 26 de septiembre de 1991 se otorgaron \$250 mdd para un proyecto en educación primaria, el cual sería implementado en cuatro estados de la República que tuvieran los más altos índices de pobreza y los más bajos en educación. Este proyecto se implementó con la finalidad de reducir los altos índices de repetición y de deserción, elevar el nivel de aprovechamiento y fortalecer el sistema de educación primaria. El costo total del proyecto asciende a \$352 mdd.

- e) 1992:

* de un total de \$885.5 mdd se dio un primer desembolso de \$189 mdd para respaldar los cuatro primeros años del Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología, a través de infraestructura técnica en las áreas de metrología, normalización y propiedad intelectual.

* el 8 de septiembre de 1992 se desembolsaron \$80 mdd para el mejoramiento de la calidad y la eficiencia del programa de educación inicial no formal del país con la finalidad de mejorar la calidad de vida de aproximadamente 1.2 millones de niños y padres. Este programa de educación inicial no formal se realiza con el apoyo de educadores comunitarios que imparten conocimientos relacionados con el desarrollo infantil a los padres de niños de hasta 3 años de edad. Se prevé cofinanciamiento por un monto de \$1 mdd del PNUD, UNICEF y UNESCO. El costo total del proyecto: \$115 mdd.

* para el 15 de diciembre del mismo año se desembolsaron \$174 mdd en apoyo a los esfuerzos del gobierno en pro de un crecimiento impulsado por el sector privado y de la disminución de los costos de la movilidad laboral. El proyecto tiene por finalidad mejorar la productividad y competitividad de la pequeña y mediana empresa, dar oportunidades de formación a los trabajadores desplazados y desempleados y mejorar la oportunidad y divulgación de la información sobre mercados laborales. El costo total del proyecto es de \$355.9 mdd.

f) 1993

g) 1994:

* de un costo total de \$616.7 mdd se dio un desembolso de \$412 mdd con la finalidad de mejorar el progreso de los alumnos de las escuelas primarias y de reducir las elevadas tasas de repetición y deserción en 10 de los estados más pobres del país a través de la capacitación de los docentes y el personal administrativo de las escuelas, el suministro de material didáctico de comprobada eficacia y el fortalecimiento de la capacidad institucional del sistema educativo.

A través de la asistencia del BM en materia educativa se han beneficiado millones de mexicanos en las diversas regiones del país y se han logrado mejorar sus niveles de calidad de vida y, por consiguiente, reducir los índices de pobreza y de pobreza extrema.

4.3.4 Industria

a) 1988:

* el 3 de marzo se otorgó un primer desembolso de \$400 mdd de un total de \$1,050 mdd, para financiar las importaciones de acero durante el periodo de ajuste. Se prestará asistencia para implementar políticas de largo plazo tanto para el sector privado como para el público en esta área.

* el 15 de marzo del mismo año se dio un primer desembolso de \$265 mdd para dar los primeros pasos en la implementación de un programa de 5 años dirigido al sector de los fertilizantes para ir eliminando los subsidios del gobierno hacia el mismo. Se incluye asistencia técnica.

b) 1989:

* en el mes de junio se desembolsaron \$460 mdd destinados a la construcción de dos plantas hidroeléctricas. Además, la población afectada por dichas construcciones será reubicada. Asimismo, se diseñará un programa para fortalecer la habilidad gubernamental para construir y operar proyectos hidroeléctricos que involucren a la población afectada y al medio ambiente. Se incluye también asistencia técnica. Costo total: \$1,440 mdd.

* también en el mes de junio se desembolsaron \$500 mdd como préstamo al sector industrial en apoyo a los esfuerzos gubernamentales de estabilizar la economía y reactivar el crecimiento.

* en abril se otorgó un primer desembolso de \$250 mdd (de un total de \$500 mdd) para un proyecto de reestructuración industrial para apoyar a los subsectores del área y para incrementar las exportaciones no petroleras.

c) 1990:

* el 17 de abril se desembolsaron \$450 mdd para financiar el programa de inversión del sector eléctrico gubernamental con el objetivo de mejorar la eficiencia de dicho sector. El costo total de financiamiento asciende a \$7,127 mdd. Existe cofinanciamiento de diversas fuentes.

d) 1991:

* en junio 25 se desembolsaron \$200 mdd para brindar apoyo a la transformación de la minería en una más moderna y dinámica actividad económica.

e) 1992

f) 1993

g) 1994

4.3.5 Fines Generales

a) 1988:

* el 15 de marzo se desembolsaron \$300 mdd como un primer préstamo para el sector agrícola en apoyo a los programas gubernamentales para aplicar las reformas a los subsidios al consumo de alimentos, para mejorar las políticas de precios, para la privatización de las parastatales y para la descentralización de la Secretaría de Agricultura.

* el 31 de mayo se destinaron \$50 mdd para elevar la eficiencia de nuestros puertos a través de la rehabilitación y mejoramiento de las operaciones portuarias, de la infraestructura y del equipo utilizado; el manejo y mantenimiento del equipo se verá mejorado así como las obras de dragado. También se fortalecerán las inversiones y se reducirán los subsidios a dicho sector. El costo total del proyecto asciende a \$90.2 mdd.

b) 1989:

* el 13 de junio se desembolsaron \$500 mdd en apoyo a los esfuerzos gubernamentales de estabilizar la economía y reactivar el crecimiento, esto a través de programas que regulen los esfuerzos fiscales del gobierno y que consoliden las reformas en el sector financiero. Se incluye asistencia técnica.

* también el 13 de junio se desembolsaron \$500 mdd para que el país continuara con el proceso de venta, liquidación y reestructuración de las empresas públicas.

* el 29 de agosto se otorgó un primer desembolso de \$45.5 mdd para un proyecto de desarrollo en los estados de Durango y Chihuahua con la finalidad de mejorar el medio ambiente, estimular la producción y eficiencia del sector forestal y de reducir el déficit del mismo. Asimismo, se busca incrementar el empleo y los salarios para la población rural de la zona. El costo total del proyecto asciende a \$91.1 mdd.

* de un total de \$177.6 mdd, se desembolsaron \$100 mdd en el mes de diciembre, dirigidos a un proyecto para la modernización del sistema de mercado de alimento. De igual manera, se dará apoyo a la participación del sector privado en la distribución de los alimentos.

c) 1990:

* en enero 30 se otorgó un préstamo por la cantidad de \$1,260 mdd para reducir la deuda pública de México con los bancos comerciales.

* en mayo 29 se desembolsaron \$22 mdd para proveer asistencia técnica al sector de comunicaciones y transportes, sobre todo para la privatización de Telmex, y para incrementar la competencia en dicho sector.

* también en mayo 29 se otorgó otro préstamo de \$380 mdd en apoyo a la desregulación del transporte así como para un programa de privatización, el cual busca promover la competencia en el sector y que forma parte del apoyo al gobierno para continuar con los esfuerzos de lograr un crecimiento económico sostenible.

* en noviembre, \$180 mdd fueron destinados a prestar asistencia en servicios de salud en áreas determinadas. Esta asistencia se dará para cubrir aproximadamente a 13 millones de pobres que no están asegurados dentro de los cuatro estados más pobres del país y del D.F.. El costo total asciende a \$249.8 mdd.

d) 1991:

* en junio de este año se desembolsaron \$400 mdd para incrementar los índices de crecimiento de la agricultura, para elevar la productividad y mejorar la eficiencia del

sector agrícola. Al mismo tiempo, se pretende reducir la pobreza de los grupos más vulnerables a través de programas alimenticios.

* en marzo se destinaron \$350 mdd para un proyecto dirigido a reducir la pobreza y a la descentralización de los servicios públicos en los cuatro estados más pobres del país (Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca). Se busca ampliar también el acceso de estas poblaciones a las carreteras, escuelas y otros servicios básicos.

* también en marzo se desembolsaron \$300 mdd en apoyo a las reformas en el comercio y para prestar asistencia al Banco Nacional de Comercio Exterior para que éste desempeñe de manera más eficiente su papel en lo que respecta al financiamiento para el comercio.

e) 1992:

* en abril se otorgó un primer desembolso de \$50 mdd en apoyo a los esfuerzos gubernamentales para llevar a cabo programas de protección ambiental y para un mejor manejo de los recursos naturales en el corto plazo. El costo total asciende a \$126.6 mdd.

f) 1993

g) 1994:

* en este año se desembolsaron \$368 mdd para financiar alrededor de 15 subproyectos de saneamiento y tratamiento de agua, administración de residuos sólidos, calidad del aire y transporte urbano en cinco o seis ciudades que limitan con Estados Unidos a fin de mejorar el medio ambiente. Costo total: \$762 mdd

CONCLUSIONES

A lo largo de la investigación, y cumpliendo con el principal objetivo de la misma, hemos podido conocer la forma en que los organismos financieros internacionales, específicamente el Banco Mundial, participan en el combate a la pobreza y la importancia que dicha participación ha adquirido gracias a los logros y beneficios alcanzados.

Debido a las transformaciones sufridas en todas y cada una de las sociedades existentes, hemos podido apreciar que la lucha contra la pobreza y la desigualdad resultó ser una de las más apremiantes puesto que las consecuencias que dichos fenómenos acarrear son los principales obstáculos que enfrenta el desarrollo y el progreso de estas mismas sociedades.

En apoyo a esta lucha, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, de acuerdo a sus actividades específicas, desarrollaron durante los últimos años nuevas estrategias que se encaminaron a que los países y sus sociedades alcanzaran el objetivo de lograr mejores niveles de vida en términos generales.

Estas nuevas estrategias, en específico las del Banco Mundial, hemos visto que han sido dirigidas a mejorar el nivel de vida de los individuos a través de programas que les permitan contar con los servicios sociales básicos, entendiendo por estos salud, educación y vivienda.

Pero además de dotar a la población de dichos servicios, estas nuevas estrategias llevan implícita una segunda intención, la cual está encaminada a fomentar una nueva conciencia social, sobre todo, en la población que no se ve afectada por el fenómeno de la pobreza

Esta segunda intención pretende que dichas estrategias cobren su importancia no de los servicios sociales básicos en sí mismos, sino por lo que éstos pueden proporcionar a la población objetivo. Es decir, no se trata solamente de incrementar el número de hospitales o de escuelas, sino de lo que se puede proporcionar a través de ellos. Al invertir en el proporcionamiento de servicios sociales básicos, se les brinda a los pobres la oportunidad de mejorar sus capacidades de aprovechamiento y así ayudarse a sí mismos a superar su situación.

Aquí es importante mencionar que las estrategias del Banco Mundial brindan la mayor importancia a la población objetivo y podemos concluir que esto es debido a varias razones:

- la principal y más importante de ellas es que los más amenazados, los marginados, son los portadores de la mayor esperanza para superar el problema, ya que cuentan con dos tipos de conocimiento, los cuales son inaccesibles para los grupos no afectados. En primer lugar, saben lo que significa ser víctimas del "progreso", porque soportan el costo y la carga de éste. Y en segundo lugar, porque tienen el conocimiento holístico y ecológico de lo que significa producir y proteger la vida;
- al proveer a los pobres de los servicios sociales básicos, ellos podrán desarrollar su fuerza de trabajo;
- tomando en cuenta que vivimos en una sociedad obsesionada con el progreso económico, el Banco recomienda invertir en los pobres para, a través de ellos, conseguir el crecimiento económico deseado;
- una de las fuentes más prometedoras de productividad es el capital humano.

Pero además de brindar la principal importancia a la población objetivo, no se puede dejar de lado el aspecto de la gestión de las estrategias. Estas últimas se han

de llevar a cabo con el apoyo de los gobiernos de los países, pero así como los pobres son el punto de atención de las mismas, también son el elemento central para llevarlas a cabo.

Es necesario tener presente que la sociedad en la que vivimos ha sobrepasado sus límites; los cambios han sido demasiado rápidos y las respuestas a dichos cambios, demasiado lentas, y esto debido a que los intereses de los pobres y de los no pobres son contrarios. Por ejemplo, para muchos países es más importante el PIB per cápita que factores tales como la educación y el empleo, la planificación familiar o la reducción de la mortalidad infantil. Asimismo, hemos visto cómo la inversión en recursos humanos decrece para hacer frente a necesidades inmediatas de consumo o para pagar deudas.

Es por esto que las estrategias recomendadas deben llevarse a cabo combinando los intereses de los afectados y los no afectados, permitiendo además la participación de los primeros en la realización de las estrategias, ya que nadie mejor que ellos conoce sus necesidades más apremiantes, además de que de este modo, también podrá darse una mejor utilización de los recursos disponibles, incluyendo, como lo apreciamos claramente en las estrategias del organismo, los recursos humanos.

Considerando estos aspectos, el Banco Mundial ha ido fomentando una nueva forma de combatir la pobreza, pero la participación de dicho organismo no se limita solamente a proporcionar estas recomendaciones, sino que también tiene una participación activa en la aplicación de las mismas.

Como en el caso de México, hemos visto que la participación del organismo en cuanto al combate a la pobreza se refiere, ha sido a través de la política social de los países que se han visto en la necesidad de aplicar las nuevas estrategias. Pero es importante señalar que no basta con implementar nuevos programas de política social, sino que es necesario que tanto el estado como la sociedad misma cambien su forma de intervención en dichas políticas.

Como se ha dicho a lo largo de la investigación, en cuanto al desempeño del estado se refiere, éste necesita adoptar una actitud menos paternalista; debe enfocar su atención a proporcionar a su sociedad las bases para que ésta pueda desarrollarse de manera más independiente; debe preocuparse más por la calidad que por la cantidad de servicios que proporciona.

Asimismo, la sociedad debe volverse mucho más participativa, más activa y menos dependiente frente al estado.

De esta forma, el combate a la pobreza se realiza a través de tres fuerzas: el organismo, el estado y la sociedad, lo que permite mayores y mejores avances en esta lucha.

Así, podemos concluir que la manera de combatir la pobreza por parte del organismo constituye todo un "paquete". Esto es, no solamente señala lo que a un país determinado puede hacerle falta para superar la pobreza, sino que también recomienda cómo conseguir eso que hace falta. Hace recomendaciones y proporciona la manera de llevarlas a cabo. En pocas palabras, podría decirse que este "paquete" o estrategias llevan implícitos tres aspectos básicos:

- 1) una nueva conciencia social;
- 2) una nueva sociedad; y
- 3) un nuevo estado.

A través de los cuales se podrá:

- brindar a la población más y mejores servicios sociales, lo que conducirá, a su vez, a dotar a los pobres de mayores capacidades para salir de su pobreza; y
- un mejor aprovechamiento de los recursos materiales y humanos para alcanzar un mayor crecimiento económico.

Así, las sociedades, y en especial los pobres, poco a poco verán mejorar sus niveles de vida.

De la misma manera en que ha sido importante analizar las aportaciones del Banco Mundial para combatir la pobreza, también es necesario analizar la puesta en práctica de dichas aportaciones, para poder conocer qué tan efectivas son y el papel que pueden llegar a desempeñar en el desarrollo de un país.

Como se ha podido apreciar, en la segunda parte de la investigación se estudió el caso de México a partir de sus relaciones con el organismo desde la creación de este último. Dicho estudio nos ha permitido conocer cómo, según las situaciones y características de nuestro país, el Banco Mundial ha aplicado y llevado a cabo sus recomendaciones para mejorar el nivel de vida de los mexicanos.

En el caso de México, fueron las estrategias anteriormente analizadas las aplicadas para hacer frente al fenómeno de la pobreza. Es decir, se aplicaron

aquellos criterios que brindan una mayor importancia a las inversiones en el ser humano y que requieren de una sociedad y un estado reformados.

Cabe mencionar que la aplicación de las nuevas estrategias del Banco Mundial se llevaron a cabo en nuestro país a partir del año de 1988 durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, debido a la crítica situación económica y social que vivía el país.

Como en muchos otros países, la activa participación del Banco Mundial en México se ha dado a través de los programas de política social implementados.

Desde comienzos de la administración salinista se puso en marcha la reforma del estado así como el Programa Nacional de Solidaridad.

Analizando al Pronasol, podemos decir que cumple con todos y cada uno de los puntos que establecen las estrategias recomendadas por el Banco; esto es, involucra al gobierno y a la sociedad (sin dejar de lado al organismo); se brinda la mayor importancia a los principales involucrados (a los pobres); combina los intereses de los afectados y de los no afectados; y, a través del programa, el estado provee los medios y servicios para que la población se procure su bienestar de manera individual.

Así, el programa conocido como Solidaridad evidencia un intento no sólo por llevar a cabo proyectos de infraestructura social que incidan en disminuir la pobreza, sino que tiene una concepción muy amplia de crear las condiciones apropiadas para que los niños de hoy cuenten con la posibilidad de dejar de ser pobres cuando se incorporen al sector productivo.

Sin embargo, el Pronasol puede desarrollarse, mejorar y consolidarse como el instrumento de combate a la pobreza que se anticipe a cambios institucionales, tendientes a madurar en el mediano y largo plazos. Un programa como Solidaridad puede todavía ampliar sus acciones para beneficiar a más mexicanos y ser aún más eficaz en el apoyo a las capacidades básicas de la población objetivo relevante.

De igual manera, la reforma del estado puesta en marcha en la misma administración, hace que el estado mexicano se vuelva menos paternalista, permita que su sociedad sea más participativa, descentralice funciones, administre de manera más eficiente los recursos disponibles, y busque formas de intervención alternativas para proveer de servicios sociales a su población.

De tal forma, el gobierno se dedica a gobernar y por ello atiende más a la población que más lo necesita para que sean los individuos los que procuren y acrecenten sus medios de vida.

La reforma del estado fue vista como una necesidad surgida a consecuencia de la nueva situación internacional y de los objetivos de la sociedad, los cuales reclamaron la superación del estado. En este sentido, el estado debió cambiar para mantener su capacidad de defensa de su soberanía y para ser promotor de la justicia y conducir a la sociedad a esos objetivos. Para que se diera esta reforma de estado, sus órganos modificaron su comportamiento, precisaron sus funciones y replantearon sus prioridades. Esta reforma de estado surgió de la demanda de la sociedad, por su transformación misma y por todos los rezagos que surgieron a partir de la crisis económica de la década pasada. De este modo, la reforma del estado respondió a los cambios internos y externos, para lo cual necesitó de nuevas

estrategias de mejores instrumentos y de una actitud estatal distinta frente a su sociedad

A través del Pronasol, el organismo ha dejado sentir su presencia no solamente en los rubros de la educación, la salud, la alimentación y la vivienda, sino que ha participado también en muchos otros proyectos (como lo son los relacionados al problema de la contaminación, el transporte y la asistencia técnica) pero siempre con el objetivo final de beneficiar a la población brindándoles una mejor calidad de vida.

Así pues, podemos concluir que la participación del Banco Mundial en nuestro país es de vital importancia. Como ha podido apreciarse, el organismo no solamente ha dado recomendaciones para combatir nuestros altos índices de pobreza y de marginación, sino que además es un elemento esencial de nuestra política social

en primer lugar, la puesta en marcha del Pronasol no es otra cosa sino la aplicación de las nuevas estrategias recomendadas por el Banco;

en segundo lugar, este mismo programa representa en sí mismo una nueva cultura social, en donde intervienen tanto estado como sociedad;

- en tercer lugar, los recursos financieros proporcionados por el organismo fueron indispensables para poder llevar a cabo la nueva política social mexicana,

- cuarto y más importante, gracias a la participación del organismo, se han alcanzado grandes avances en el combate a la pobreza, ya que más mexicanos han podido gozar de un mejor nivel de vida.

Sin embargo, con esto no todo está dicho. Existen todavía muchos aspectos que ocasionan el estancamiento económico de las poblaciones pobres y de las naciones en general. Por una parte con todo y los avances logrados, la población aun sigue atada a un patrón de mayor crecimiento pero sin lograr por ello un mayor

enriquecimiento. Además, las condiciones de pobreza no superadas continúan perpetuando el crecimiento de la población al mantener a la gente en condiciones en las que carece de educación, de atención sanitaria, de planificación familiar, de alternativas, y de una forma de salir adelante que no sea la de tener una familia numerosa y esperar que los hijos puedan aportar un ingreso o ayudar a la producción familiar, ya que esta explosión demográfica arruina todas las posibilidades de elevar el nivel de vida de los países más pobres. Por la otra parte, en el mundo rico se cree todavía en la necesidad del crecimiento para el empleo, la movilidad social y el progreso técnico; y en el mundo pobre el crecimiento económico se sigue presentando como la única alternativa para salir de la pobreza.

Para contrarrestar la desigualdad y la pobreza, será necesario que se dé un nuevo orden mundial, económico y político, sobre la base de un esquema de mayor equidad en la distribución de sus frutos, ya que el principal obstáculo no es la disponibilidad de los recursos, sino la falta de voluntad por parte de los gobiernos para comprometerse a cumplir dichos propósitos.

No basta con tener una economía de mercado ni un sistema político democrático. De hecho, las naciones que han alcanzado los más altos niveles de desarrollo económico y político no están exentas, como el caso estadounidense, de la necesidad de una política social de largo plazo consistente en la provisión y el fortalecimiento de las capacidades básicas.

Así, la gente constituye la verdadera riqueza de una nación. El objetivo básico del desarrollo es crear condiciones que permitan que la gente disfrute de una larga vida, saludable y creativa, pero a veces esto se olvida en medio de la preocupación por acumular riqueza material y financiera.

ANEXO

Cuadro No. 1

INDICES DE BIENESTAR POR ENTIDAD FEDERATIVA.

Entidad	Tasa de mortalidad ¹ *	Porcentaje de defunciones en localidades con 15,000 haba. y menos *	Tasa de mortalidad materna ² *	Población analfabeta ³ **	Promedio de años de escolaridad ³ **	Población ocupada con ingreso menor a 2 salarios mínimos **
Nacional	4.7	39.9	4.5	12.44	6.17	63.22
Aguascalientes	4.4	26.9	1.2	7.06	5.97	62.53
Baja California	4.5	15.5	1.8	4.68	7.32	39.96
Baja California Sur	4.1	42.7	3.1	5.39	6.76	54.06
Campeche	3.9	36.3	5.2	15.40	5.74	68.07
Coahuila	4.4	18.0	2.7	5.48	6.83	60.89
Colima	4.8	30.6	5.5	9.30	6.06	50.40
Chiapas	4.4	72.5	5.3	30.12	3.73	80.08
Chihuahua	5.0	27.0	3.4	6.12	6.39	52.81
Distrito Federal	5.4	00.0	5.0	4.00	8.47	60.47
Durango	3.9	49.8	1.8	6.99	5.84	67.65
Guanajuato	4.8	35.9	3.7	16.57	4.89	61.32
Guerrero	3.4	54.4	5.1	26.87	4.75	67.81
Hidalgo	4.7	72.3	5.0	20.69	5.08	73.70
Jalisco	5.2	31.8	3.0	8.90	6.29	55.49
México	4.4	36.8	4.7	9.03	6.59	62.73
Michoacán	4.6	52.3	3.8	17.32	5.05	59.98
Morelos	4.8	35.4	5.3	11.95	6.47	59.50
Nayarit	4.4	49.7	1.9	11.34	5.55	53.63
Nuevo León	4.1	13.4	1.5	4.65	7.58	58.74
Oaxaca	5.9	79.9	9.4	27.54	4.20	78.73
Puebla	5.9	62.0	6.7	19.22	5.27	72.41
Querétaro	4.5	55.7	6.7	15.37	5.00	60.46
Quintana Roo	3.2	29.2	6.5	12.30	5.41	49.17
San Luis Potosí	4.6	54.9	5.9	14.95	5.24	71.14
Sinaloa	3.8	50.8	1.5	9.86	6.12	56.61
Sonora	4.9	33.2	3.4	5.62	6.73	52.70
Tabasco	4.2	67.8	2.5	12.67	5.19	65.49
Tamaulipas	4.4	16.5	1.8	6.86	6.59	61.07
Tlaxcala	5.0	64.9	4.0	11.13	5.99	72.73
Veracruz	4.3	52.4	5.6	18.26	5.25	71.85
Yucatán	5.3	40.2	6.7	15.86	5.74	73.61
Zacatecas	4.3	71.3	3.9	9.88	4.67	72.70

1) Tasa por 1,000 habitantes.

2) Tasa por 10,000 nacidos vivos registrados.

3) Población que habita en localidades con menos de 15,000 habitantes.

* Fuente: Secretaría de Salubridad y Asistencia. Mortalidad, 1993.

** Fuente: Banamex-Accival. México Social, 1992-1993.

Cuadro No. 2
DISTRIBUCIÓN DE LOCALIDADES Y POBLACIÓN POR TAMAÑO DE LOCALIDAD
1990

Tamaño de la localidad (número de habitantes)	No. de localidades	%	Población	%
1-99	108,307	69.16	2'190,339	2.70
100-499	32,244	20.59	7'760,320	9.55
500-999	8,515	5.44	5'922,495	7.29
1000-1,999	4,216	2.69	5'779,036	7.11
2,000-2,499	734	0.47	1'637,734	2.02
2,500-4,999	1,364	0.87	4'647,566	5.72
5,000-9,999	609	0.39	4'226,294	5.20
10,000-14,999	197	0.13	2'410,451	2.97
15,000-19,999	96	0.06	1'675,566	2.06
20,000-49,999	167	0.11	5'075,188	6.25
50,000-99,999	55	0.04	3'854,850	4.74
100,000-499,999	77	0.05	18'233,313	22.44
500,000-999,999	14	0.01	8'878,127	10.93
1'000,000 y más	7	0.00*	8'958,366	11.03
TOTAL	156,602	100.0	81'249,645	100.00

* 0.0044

DISTRIBUCIÓN DE LOCALIDADES Y POBLACIÓN POR TAMAÑO DE LOCALIDAD
1980

Tamaño de la localidad (número de habitantes)	No. de localidades	%	Población	%
1-99	78,806	62.89	1'888,882	0.28
100-499	31,054	24.78	7'544,871	11.29
500-999	8,473	6.76	5'886,009	8.81
1000-1,999	4,100	3.27	5'585,494	8.36
2,000-2,499	736	0.59	1'641,848	2.46
2,500-4,999	1,147	0.92	4'092,168	6.12
5,000-9,999	513	0.41	3'527,104	5.28
10,000-14,999	171	0.14	2'075,770	3.11
15,000-19,999	77	0.06	1'331,710	1.99
20,000-49,999	119	0.09	3'596,371	5.38
50,000-99,999	33	0.03	2'337,699	3.50
100,000-499,999	52	0.04	11'352,926	16.98
500,000-999,999	14	0.01	9'158,189	13.70
1'000,000 y más	5	0.00*	6'827,792	10.21
TOTAL	125,300	100.0	66'846,833	100.0

Fuente: XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

* 0.0039

Cuadro No. 3

MORTALIDAD INFANTIL RURAL Y URBANA, ÍNDICE Y GRADO DE MARGINACIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA, 1990

Entidad	Total* 1	Urbana* 1	Rural* 1	Índice de marginación**	Grado de marginación* *
Nacional	34.70	24.37	45.36		
Aguascalientes	33.92	28.01	44.48	0.890	Baja
Baja California	20.13	18.89	26.41	-1.345	Muy baja
Baja California Sur	21.60	20.17	23.08	-0.969	Baja
Campeche	29.30	20.54	36.02	0.480	Alta
Coahuila	24.15	21.29	32.99	-1.053	Baja
Colima	28.84	25.92	34.24	-0.756	Baja
Chiapas	48.07	29.91	52.36	2.360	Muy alta
Chihuahua	30.53	21.36	50.06	-0.872	Baja
Distrito Federal	21.12	21.12	-----	-1.690	Muy baja
Durango	37.57	28.30	44.37	0.012	Alta
Guanajuato	39.30	30.55	47.82	0.212	Alta
Guerrero	47.64	29.37	56.46	1.747	Muy alta
Hidalgo	37.51	23.60	41.53	1.170	Muy alta
Jalisco	31.12	25.66	41.83	-0.768	Baja
México	32.58	26.65	44.35	-0.604	Baja
Michoacán	39.00	31.23	44.37	0.363	Alta
Morelos	29.89	24.83	34.23	0.457	Baja
Nayarit	35.04	25.46	40.55	-0.134	Media
Nuevo León	19.62	18.82	25.76	-1.377	Muy baja
Oaxaca	41.79	20.62	46.29	2.055	Muy alta
Puebla	47.60	30.40	56.89	0.831	Muy alta
Querétaro	34.83	23.69	42.72	0.161	Alta
Quintana Roo	23.80	17.65	33.08	-0.191	Media
San Luis Potosí	35.40	23.74	42.64	0.749	Alta
Sinaloa	26.94	20.21	32.78	-0.141	Media
Sonora	24.03	19.84	31.62	-0.860	Baja
Tabasco	36.24	21.21	40.99	0.571	Alta
Tamaulipas	22.64	20.04	29.81	-0.609	Baja
Tlaxcala	38.09	31.34	41.17	-0.036	Media
Veracruz	38.62	27.21	44.20	1.130	Muy alta
Yucatán	30.04	22.96	36.62	0.400	Alta
Zacatecas	42.09	29.07	46.87	0.568	Alta

* Fuente: SSA, Estadísticas vitales, 1990. Cálculos obtenidos bajo el método de William Brass.

** Fuente: Sistema de Índices de Marginalidad Municipal, 1990, CONAPO.

1) Tasa por 1,000 niños vivos registrados.

CUADRO 4

PAÍSES MIEMBROS DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (1992)

Afganistán	Alemania	Angola	Antigua y Barbuda
Arabia Saudita	Argelia	Argentina	Australia
Austria	Bahamas, Las	Bahrein	Bangladesh
Barbados	Bélgica	Belice	Benin
Bhután	Bolivia	Botswana	Brasil
Burkina Faso	Burundi	Cabo Verde	Camerún
Canadá	Colombia	Comoras	Congo
Corea	Costa Rica	Cote d'Ivoire	Chad
Chile	China	Chipre	Dinamarca
Djibouti	Dominica	Ecuador	Egipto
El Salvador	Emiratos Arabes U.	España	Estados Unidos
Etiopía	Fiji	Filipinas	Finlandia
Francia	Gabón	Gambia	Ghana
Granada	Grecia	Guatemala	Guinea
Guinea-Bissau	Guinea Ecuatorial	Guyana	Haití
Honduras	Hungría	India	Indonesia
Irán, Rep. Islámica	Iraq	Irlanda	Islandia
Islas Salomón	Israel	Italia	Jamaica
Japón	Jordania	Kampuchea Dem.	Kenya
Kiribati	Kuwait	Lesotho	Líbano
Liberia	Libia	Luxemburgo	Madagascar
Malasia	Malawi	Maldivas	Mali
Malta	Marruecos	Mauricio	Mauritania
México	Mozambique	Myanmar	Nepal

Nicaragua	Níger	Nigeria	Noruega
Nueva Zelandia	Omán	Países Bajos	Pakistán
Panamá	Papua Nva. Guinea	Paraguay	Perú
Polonia	Portugal	Qatar	Reino Unido
Rep. Arabe Siria	Rep. Centrafricana	Rep. Dem. Pop. Lao	Rep. Dominicana
Rumania	Rwanda	Saint Kitts y Nevis	Samoa Occidental
Santa Lucía	Santo Tomé y Príncipe	San Vicente	Senegal
Seychelles	Sierra Leona	Singapur	Somalia
Sri Lanka	Sudáfrica	Sudán	Suecia
Suriname	Swazilandia	Tailandia	Tanzania
Togo	Tonga	Trinidad y Tobago	Túnez
Turquía	Uganda	Uruguay	Vanuatu
Venezuela	Viet Nam	Yemen	Yugoslavia
Zaire	Zambia	Zimbabwec	

FUENTE: FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Cuadro 5

RIQUEZA Y POBREZA EN EL MUNDO

PAIS	PIB real per cápita 1989	PIB per cápita		Participación en ingresos del 40% más pobre de los hogares 1980-1988	Razón del 20% más rico al 20% más pobre 1980- 1988
		Total (US\$) 1989	40% más pobre de los hogares 1987		
CANADA	18,635	19,030	6,480	17.5	7.1
EUA	20,998	20,910	7,970	15.7	8.9
MEXICO	5,691	2,010	450	n.d.	n.d.
ARGENTINA	4,310	2,160	840	n.d.	n.d.
CHILE	4,987	1,770	n.d.	n.d.	n.d.
VENEZUELA	5,908	2,450	830	13.9	10.8
ALEMANIA	14,507	20,440	7,340	19.5	5.7
ESPAÑA	8,723	9,330	2,910	19.4	5.8
FRANCIA	14,164	17,820	5,440	18.4	6.6
JAPON	14,311	23,810	8,630	21.9	4.3

n. d.: No disponible.

FUENTE: Elaborado por la División de Estudios Económicos y Sociales, Banamex, con datos de : Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Desarrollo Humano: Informe 1992, Santafé de Bogotá, Colombia, 1992.

Cuadro 6
DISTRIBUCION DE CONSUMO EN EL MUNDO*

PAIS	ALIMENTOS	VESTIDO CALZADO	RENTA, ENERGIA ELECTRICA	SERVICIOS MEDICOS	EDUCACION	TRANSPORTE Y COMUNICACIONES	OTROS BIENES
CANADA	11	6	21	5	12	14	32
EUA	13	618	14	8	14	27	
MEXICO	35	10	8	5	5	12	25
ARGENTINA	35	6	9	4	6	13	26
CHILE	29	8	13	5	6	11	29
VENEZUELA	23	7	10	8	5	11	36
ALEMANIA	12	7	18	13	6	13	31
ESPAÑA	24	7	16	7	5	13	28
FRANCIA	16	6	17	13	7	13	29
JAPON	16	6	17	10	8	9	34

n.d.: No disponible.

*: Participación porcentual en el consumo doméstico.

Fuente: Elaborado por la División de Estudios Económicos y Sociales, Bancsmex, con datos de: Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Desarrollo Humano: Informe 1992, Santafé de Bogotá, Colombia, 1992.

Cuadro 7
BIENESTAR EN EL MUNDO

PAIS	PROMEDIO DE PERSONAS POR VIVIENDA	ACCESO A AGUA POTABLE	ACCESO A SERVICIOS SANITARIO	TELEFONO	ELECTRICIDAD
CANADA	2.63	100	n. d.	18,000	17,872
EUA	2.48	100	n. d.	182,558	12,080
MEXICO	4.78	84.3	68.6	6,410	1,270
ARGENTINA	4.28	65.7	68.7	2,850	1,450
CHILE	4.13	87.7	85.4	768	1,618
VENEZUELA	5.1	89	49.9	1,440	2,762
ALEMANIA	2.1	100	93.3	40,300	7,390
ESPAÑA	2.53	100	100	15,350	3,980
FRANCIA	2.49	100	100	39,200	7,200
JAPON	3.03	n. d.	n. d.	64,000	6,640

n.d.: No disponible.

FUENTE: Elaborado por la División de Estudios Económicos y Sociales, Bancsmex, con datos de:

U. S. Central Intelligence Agency, Handbook of the Nations, 12a. Edición, 1992, EUA., 1992.

Cuadro 8
GASTOS DE GOBIERNO EN EL MUNDO

PAIS	DEFENSA	EDUCACION	SALUD	VIVIENDA SEGURIDAD SOCIAL	ECONOMICOS	OTROS GASTOS
CANADA	7.3	2.9	5.5	37	10.8	36.5
EUA	22.6	1.7	13.5	28.2	10.2	23.8
MEXICO	2.4	13.9	1.9	13	13.4	55.5
ARGENTINA	8.6	9.3	2	40.9	20.5	18.7
CHILE	8.4	10.1	5.9	33.9	8.8	33
VENEZUELA	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
ALEMANIA	8.3	0.6	19.3	48.2	8	15.5
ESPAÑA	5.5	5.6	12.8	37.7	10.8	27.6
FRANCIA	6.7	6.8	15.2	46.4	5.4	19.5
JAPON	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.

n. d. : no disponible.

FUENTE: Elaborado por la División de Estudios Económicos y Sociales, Bahamex, con datos de : Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Desarrollo Humano: Informe 1992, Santafé de Bogotá, Colombia, 1992.

Cuadro 9

PERIODO	GASTO ECONOMICO	GASTO SOCIAL	GASTO ADMINISTRATIVO
1935-1940 CARDENAS	37.6	18.3	44.1
1941-1946 AVILA CAMACHO	39.2	16.5	44.3
1947-1952 ALEMAN	51.9	19.3	34.8
1953-1958 RUIZ CORTINES	52.7	14.4	32.9
1959-1963 LOPEZ MATEOS	39	19.2	41.8

Tabla 1

POBREZA EN 1985

REGION	EXTREMELY POOR			POOR (INCLUDING- EXTREMELY POOR)			SOCIAL INDICATORS		
	NUMBER (millones)	HAND- COUNT INDEX (percent)	POVERTY GAP	NUMBER (billones)	HEADCOUN- T INDEX (percent)	POVERTY GAP	UNDER 5 MORTALIT- Y (per thousand)	LIFE EXPECTANC- Y (years)	NET PRIMARY ENROLLMEN- T RATE (percent)
SUB-SAHARAN AFRICA	120	30	4	180	47	11	196	50	56
EAST ASIA	120	9	0.4	280	20	1	96	67	90
CHINA	80	8	1	210	20	3	58	69	93
SOUTH ASIA	300	29	3	520	51	10	172	56	74
INDIA	250	33	4	420	55	12	199	57	81
EASTERN EUROPE MIDDLE EAST AND NORTH	3	4	0.2	6	8	0.5	23	71	90
AFRICA	40	21	1	60	31	2	148	61	75
LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN	50	12	1	70	19	1	75	66	92
ALL DEVELOPING COUNTRIES	633	18	1	1116	33	3	121	62	83

Tabla 2

CAMBIOS EN LA POBREZA

INDICATOR	1965	1975	1985
CONSUMPTION PER CAPITA (1985 PPP dollars)	590	780	985
LIFE EXPECTANCY (years)	51	57	62
PRIMARY NET ENROLLMENT RATE (percent)	73	74	84

Tabla 3

CAMBIOS EN INDICADORES SELECTOS

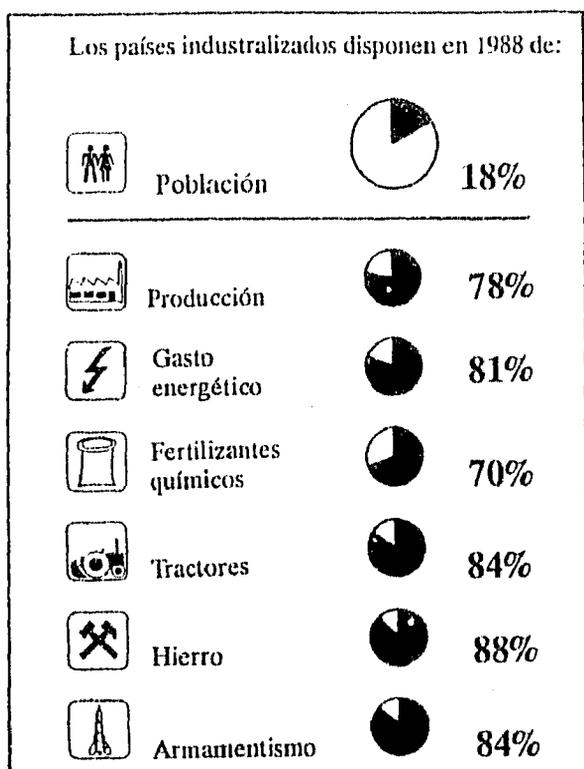
COUNTRY AND PERIOD	LENGTH OF PERIOD (YEARS)	HEADCOUNT INDEX		NUMBER OF POOR (millions)		AVERAGE INCOME SHORTFALL (percent)	
		FIRST YEAR	LAST YEAR	FIRST YEAR	LAST YEAR	FIRST YEAR	LAST YEAR
BRASIL (1960-1980)	20	50	21	36.1	25.4	46	41
COLOMBIA (1917-1988)	17	41	25	8.9	7.6	41	38
COSTA RICA (1917-1986)	15	45	24	0.8	0.6	40	44
INDIA (1972-1983)	11	54	43	311.4	315	31	28
INDONESIA (1970-1987)	17	58	17	67.9	30	37	17
MALAYSIA (1973-1987)	14	37	15	4.1	2.2	40	24
MOROCCO (1970-1984)	14	43	34	6.6	7.4	46	36
PAKISTAN (1962-1984)	22	54	23	26.5	21.3	39	26
SINGAPORE (1972-1982)	10	31	10	0.7	0.2	37	33
SRI LANKA (1963-1982)	19	37	27	3.9	4.1	35	29
THAILAND (1962-1986)	24	59	26	10.7	13.6		35

Tabla 4

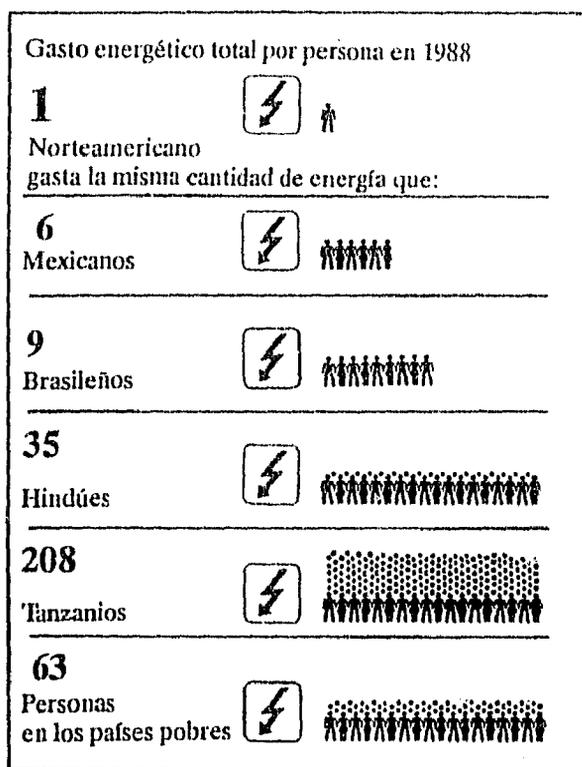
CAMBIOS EN LA POBREZA EN LOS AÑOS 80's.

COUNTRY AND PERIOD	LENGTH OF PERIOD (YEARS)	HEADCOUNT INDEX		NUMBER OF POOR (millions)		AVERAGE INCOME SHORTFALL (percent)	
		FIRST YEAR	LAST YEAR	FIRST YEAR	LAST YEAR	FIRST YEAR	LAST YEAR
BRAZIL (1981-1987)	6	19	24	23.1	33.2		
CHINA (1985-1988)	3	10	14	79.2	101.3	25	24
COLOMBIA (1978-1988)	10	24	25	6	7.5	36	38
COSTA RICA (1977-1983)	6	29	38	0.6	0.9	44	39
COSTA RICA (1983-1986)	3	36	24	0.9	0.6	39	44
COTE D'IVOIRE (1985-1986)	1	30	31	3.1	3.3	33	26
INDIA (1977-1983)	6	50	43	324.9	315	29	28
INDONESIA (1984-1987)	3	28	17	45.4	30	24	17
MALAYSIA (1984-1987)	3	15	14	2.3	2.2	26	24
PAKISTAN (1979-1984)	5	21	20	17.1	18.7	19	19
POLAND (1978-1987)	9	9	23	3.3	8.6		
THAILAND (1981-1986)	5	20	26	9.5	13.6	27	35
VENEZUELA (1982-1987)	5	12	16	1.9	3	26	31
YUGOSLAVIA (1978-1987)	9	17	25	3.8	6.7		

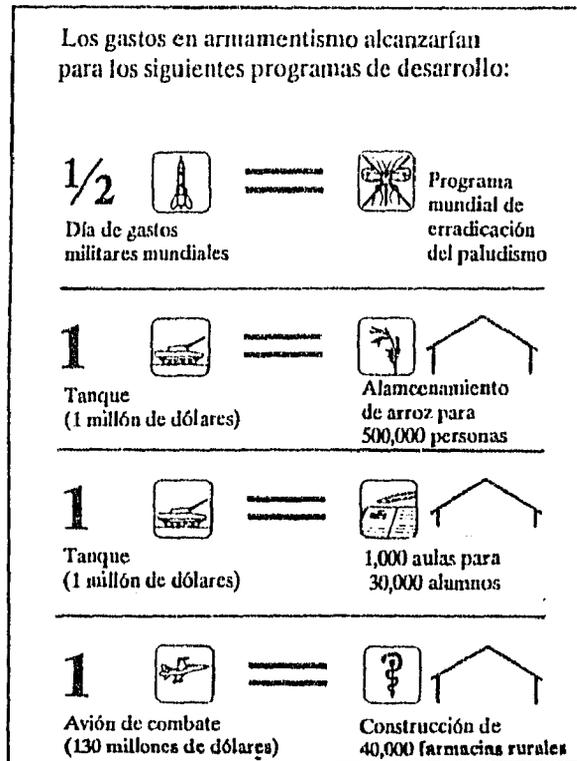
Gráfica 1



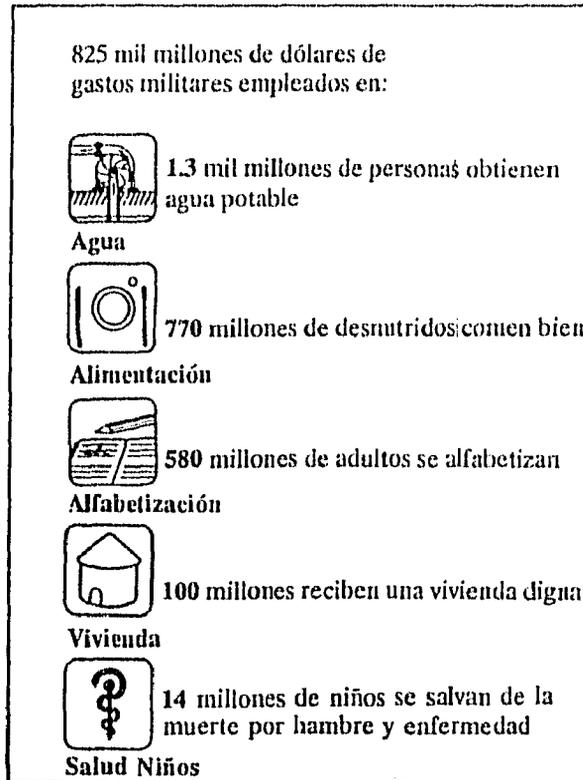
Gráfica 2



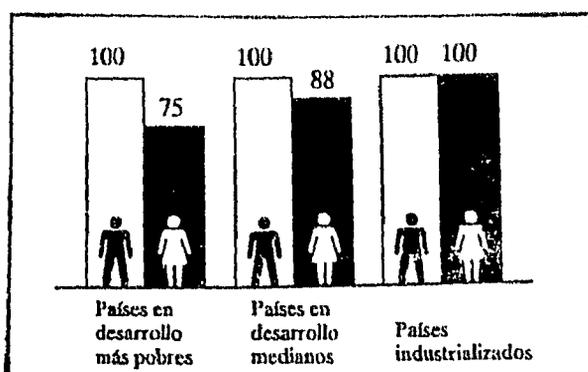
Gráfica 3



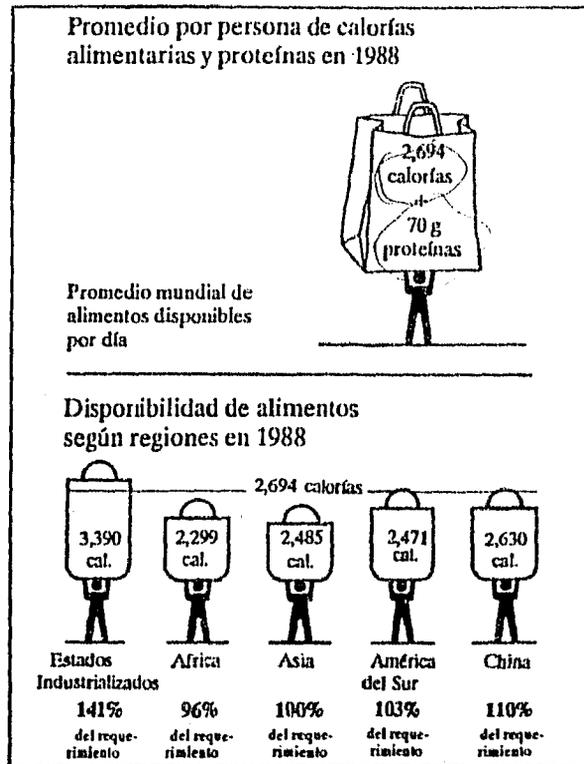
Gráfica 4



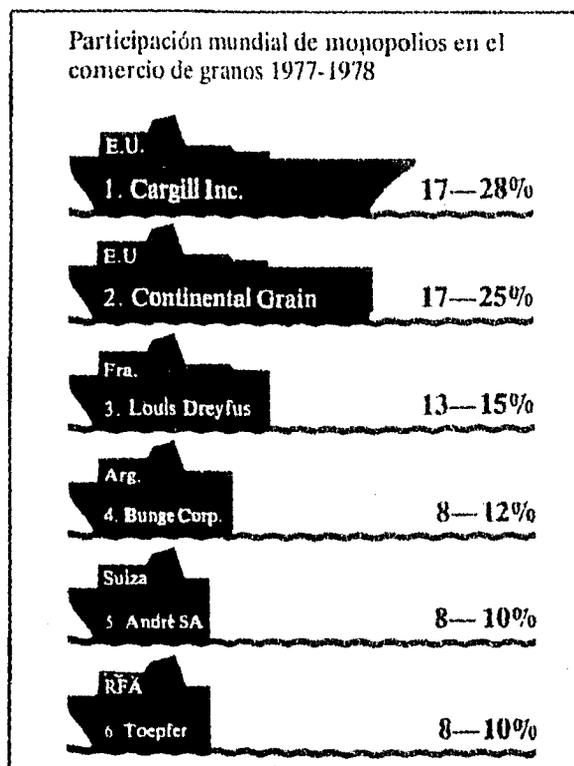
Gráfica 5



Gráfica 6



Gráfica 7



BIBLIOGRAFIA

Textos:

Banco Mundial. Informe Anual 1990, Washington D.C., Banco Mundial, s.f.

Banco Mundial. Informe Anual 1991, Washington D.C., Banco Mundial, s.f.

Banco Mundial. Informe Anual 1993, Washington D.C., Banco Mundial, s.f.

Banco Mundial. Informe Anual 1994, Washington D.C., Banco Mundial, s.f.

Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1994. Infraestructura y Desarrollo, "Indicadores del Desarrollo Mundial", 1a. ed., Washington D.C., Banco Mundial, Junio 1994.

Bazdresch, Carlos, et.al. México: Auge, Crisis y Ajuste, "El Trimestre Económico", 1a. ed., México, FCE, 1993.

Chacholiades, Miltiades. Economía Internacional, 2a. ed., México, McGraw Hill, 1993.

Colliard, Claude-Albert. Instituciones de Relaciones Internacionales, 1a. ed., España, FCE, 1978.

Cornelius, Wayne A. et.al. Transforming State-Society Relations in Mexico, University of California, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, 1994.

Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Informe sobre Desarrollo Social, Copenhague, 1995.

Department of Social Development and National Solidarity Program. Mexico Conference on Social Development and Poverty, Mexico, 1994.

Díaz Vázquez, Martín de Jesús. El Papel del Gasto Público en el Bienestar Social de México. Periodo: 1982-1990, Tesis de Licenciatura.

Driscoll, David D. El FMI y el BM: En qué difieren?, Washington D.C., Fondo Monetario Internacional, 1992.

Driscoll, David D. Qué es el Fondo Monetario Internacional?, Washington D.C., Fondo Monetario Internacional, 1992.

García Reyes, Miguel, et. al. Ajuste Estructural, Pobreza y Desarrollo Social en los Países en Transición, México, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 1993. (mimeo)

INI. Instituto Nacional Indigenista 1989-1994.

Instituto del Tercer Mundo. Guía del Tercer Mundo 91/92, Países y Temas del Mundo vistos desde el Sur, Uruguay, Instituto del Tercer Mundo, s.f.

Instituto Nacional de Solidaridad. Los Desafíos de la Globalización, Lecturas de Apoyo, México, Secretaría de Desarrollo Social, s.f.

Instituto Nacional de Solidaridad. Solidarity in National Development. New Relations between Society and Government, 1a. ed., México, Secretaría de Desarrollo Social, Marzo 1993.

Kliksberg, Bernardo. El Rediseño del Estado. Una Perspectiva Internacional, 1a. ed., México, INAP, FCE, 1994.

Kliksberg, Bernardo. Pobreza: Un Tema Impostergable. Nuevas Respuestas a Nivel Mundial, 1a. ed., s.l., CLAD, FCE, PNUD, 1993.

Meadows, Donella H. et.al. Más allá de los Límites del Crecimiento. 2a. ed., Madrid, El País, Aguilar, 1993.

Ojeda, Mario. México: El Surgimiento de una Política Exterior Activa, 1a. ed., México, SEP, 1986.

PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 1990.

PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 1991.

PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 1992.

PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 1993.

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1989.

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995.

Rebolledo, Juan. La Reforma del Estado en México, "Una visión de la Modernización de México", 1a. ed., México, FCE, 1993.

Rubio Luis. El Reto de Solidaridad, Centro de Investigación para el Desarrollo.

Ruíz Velázquez, Gaspar. La Desigualdad Social en el Proceso de Reestructuración del Estado Mexicano, 1982-1995, Tesis de Licenciatura.

Secretaría de Desarrollo Social e Instituto Nacional de Solidaridad. Solidaridad: Seis Años de Trabajo, México, Secretaría de Desarrollo Social, 1994.

Secretaría de Desarrollo Social. Solidarity in Mexico, México, 1990.

Strahm, Rudolf H. y Oswald Spring, Ursula. Por Esto Somos tan Pobres, 1a. ed., Cuernavaca, Morelos, UNAM, CRIM, 1990.

The World Bank. Annual Report 1992, Washington D.C., World Bank, s.f.

The World Bank. The World Bank's Strategy for Reducing Poverty and Hunger. A Report to the Development Community, Washington D.C., 1995.

The World Bank. World Development Report 1990. Poverty, New York, Oxford University Press, 1990.

Trejo, Guillermo y Jones, Claudio. Contra la Pobreza. Por una Estrategia de Política Social, 1a. ed., México, Cal y Arena, 1993.

Warman, Arturo. La Política Social en México 1989-1994, "Una visión de la Modernización de México", 1a. ed., México, FCE, 1994.

Documentos de Trabajo:

El Programa Nacional de Solidaridad. Análisis de su Contenido, Implicaciones y Perspectivas, México, Secretaría de Desarrollo Social, Febrero 1992.

Gestiones Presidenciales en México 1910-1982.

Revistas:

Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. Comercio Exterior, Vol. 44, Núm. 10, México, Octubre 1994.

Colegio Nacional de Economistas. El Economista Mexicano, Enero-Marzo 1993.

Colegio Nacional de Economistas. El Economista Mexicano, Octubre-Diciembre 1993.