

57
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**POLITICAS CONTRA LA POBREZA EN
AMERICA LATINA: EL CASO DE MEXICO
1988-1994**

T E S I S A
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
**LICENCIADA EN RELACIONES
INTERNACIONALES**
P R E S E N T A:
BELINDA MARTINEZ AVILA

ASESORA: PROFRA. ILEANA CID CAPETILLO

MÉXICO, D.F.

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Al Creador

**Por haberme permitido alcanzar
uno de mis mas caros anhelos,
ver culminado mi esfuerzo y no haber defraudado
a quienes creyeron en mi.
Gracias Señor...**

**Al señor Serafín Martínez, por haberme
enseñado que lo único que no se debe
permitir a uno mismo, es darse por vencido.
Gracias por tu ejemplo.**

**A la señora Teresa Avila, por haberme dado
su tiempo y mostrado cuán digna, orgullosa
y a la vez sencilla y tierna puede ser una madre,
ojalá algún día signifique para mi hijo lo que tú
significas para mi.**

**Pero, sobre todo, con todo mi amor...
Gracias por ser mis padres.**

**A Eduardo, mi marido,
Por haberme escuchado cuando necesite
un amigo, por haberme ofrecido tu mano para
ayudarme a dar los pasos más difíciles,
porque además de ser mi mejor amigo, te has
convertido en el ser más importante de mi
existencia, por tu apoyo incondicional.
Gracias, te amo...**

**A Eduardito, mi hijo, ¡Gracias por
existir!**

**A mis hermanos, Victor, Ricardo, Alejandro
e Irasema con todo mi cariño, gracias por estar
conmigo, ojalá que podamos seguir siempre
así de unidos.
Un reconocimiento especial a mi hermana y
compañera de juegos, gracias Tere, sin tu
apoyo no lo hubiera logrado.**

**A mi asesora de Tesis, la Profesora Ileana Cid Capetillo
con admiración y respeto por el apoyo y orientación
que me brindó siempre, para la realización de este
trabajo.**

**A mis compañeros y profesores, por haberme
brindado la oportunidad de conocerlos, a todos
los recordaré siempre con mucho cariño.**

Índice

Introducción.

| | |
|--|-----|
| 1. La pobreza..... | 1. |
| 1.1. Concepto de pobreza..... | 8. |
| 1.2. Métodos de medición de la pobreza..... | 13. |
| 2. La pobreza en América Latina..... | 19. |
| 2.1. Evolución de la pobreza en América Latina..... | 22. |
| 2.2. Instrumentación de programas sociales..... | 32. |
| 3. Políticas contra la pobreza en algunos países de América Latina y México..... | 36. |
| 3.1. Breve revisión de los casos más relevantes..... | 40. |
| 3.2. El caso de México: Programa Nacional de Solidaridad..... | 46. |
| 3.2.1. Propósitos..... | 48. |
| 3.2.2. Estructura y organización..... | 51. |
| 3.2.3. Alimentación y abasto..... | 57. |
| 3.2.4. Escuelas de Solidaridad..... | 58. |

Conclusiones.

Fuentes.

Introducción.

La pobreza es uno de los problemas más graves que aquejan al mundo y representa una situación que lastima y ofende. No es posible que en la época actual, existan todavía personas que no logran satisfacer sus necesidades esenciales. La pobreza se ha vuelto un fenómeno global, pues ya no se encuentra limitada por las fronteras nacionales, ahora las atraviesa en diversas formas, por lo que es indispensable tomar conciencia de este problema y proponer soluciones para disminuir la cada vez más gruesa capa de población catalogada en el nivel de "pobreza extrema".

Una idea muy generalizada de la pobreza la identifica como un problema eminentemente rural, que descansa en la idea de que los países más pobres basan su economía en el sector agrícola.

Sin embargo, las investigaciones reportan que ésta se ha generalizado, a tal grado que en los últimos cuarenta años, la población urbana de los países en desarrollo se ha quintuplicado y con ellos ha crecido también la pobreza. Atraídos por la perspectiva de obtener alimentos, trabajo, servicios, etc., oleadas de campesinos han acudido a las ciudades, generando un círculo en donde la pobreza rural alimenta a la pobreza urbana, agravando aún más el problema.

Actualmente, según reportes de la ONU hay en el mundo, quinientos millones de pobres que no satisfacen sus necesidades más elementales, y de éstos, entre quince y veinte millones mueren todos los años de hambre, enfermedades y malnutrición.

Aunque, la pobreza es un problema mundial que afecta prácticamente a todos los países, el estudio que nos ocupará se refiere a América Latina que es la zona que más nos interesa por ser México parte de ella, además de ser una de las regiones que ha sido especialmente castigada por la pobreza.

En América Latina es un fenómeno estructural y persistente que cubre una amplia proporción de sus habitantes. Para 1986 dos terceras partes de los latinoamericanos se encontraban en la categoría de "pobreza extrema".

A fines de los ochenta se agrava sustancialmente la vulnerabilidad social en muchos países de la región y para hacerle frente, los gobiernos diseñan y ponen en práctica algunos programas sociales de combate a la pobreza.

De esta forma, las estrategias contra la pobreza comenzaron a sustentarse en acciones en las que participaban gobiernos, organizaciones cívicas y comunitarias, e incluso la comunidad internacional, aunque, resultaría prematuro evaluar resultados ya que en algunos casos, los programas apenas se están poniendo en práctica; hasta ahora los avances no han sido alagadores, ya que una larga cadena de fracasos forman la experiencia de los programas de combate a la pobreza en América Latina.

A lo largo de treinta años, varios programas regionales y de los gobiernos de los estados, forman una gran lista de esfuerzos que se han hecho y todos van encaminados básicamente a lo mismo: apoyo a la agricultura por medio de créditos, subsidios a las zonas urbanas principalmente, etc. Desgraciadamente la pobreza sigue irreductible, resistente y además, creciendo.

La presente obra realiza un análisis de los programas que existen en América Latina, abordando el caso específico de México en el lapso comprendido en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, 1988 - 1994, periodo en que se crea el Programa Nacional de Solidaridad el cual cobro una gran popularidad en varios países de América Latina. El objetivo fundamental de este programa fue emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema mediante la suma de esfuerzos coordinados en los tres niveles de gobierno y dirigidos hacia los grupos sociales

El Programa Nacional de Solidaridad a pesar de que fue estructurado de manera que parecía cubrir los aspectos mas apremiantes (educación, alimentación, vivienda, etc.), tampoco funcionó, pues en México la inequitativa distribución de la riqueza es cada vez más notoria

Desde nuestro punto de vista, las acciones básicas para tratar de erradicar la pobreza extrema deben centrarse en la educación y la alimentación. Ambas son sumamente importantes ya que la finalidad no sería servir como simple paliativo, sino para atacar el problema de raíz.

La educación, resulta fundamental para que la población tome conciencia de su entorno, de la situación en la que se encuentra, en muchos casos a causa de su ignorancia, y lo que es más importante, para que trate de hacer algo para salir de su rezago económico y social. Por ello es indispensable brindarle las facilidades para el acceso a la educación.

Sin embargo, esto nos lleva a otro gran problema, el de la alimentación, pues por más que la población tome conciencia de su situación y quiera resolver de alguna forma sus problemas por medio de su educación, por mucho que se le brinde la oportunidad de acceder a ella, esto no podrá ser posible si no satisface la más elemental y apremiante de sus necesidades: la alimentación.

Creemos que logrando satisfacer estas necesidades básicas, todas las demás quedarían cubiertas y tal vez de esta forma la propia población buscaría la manera de salir de su rezago social y económico logrando así cumplir con el objetivo que nos preocupa, superar la situación de "pobreza extrema".

I. La Pobreza.

La pobreza y la inequitativa distribución del ingreso, hoy por hoy, son los problemas que más preocupan a los gobiernos, a la opinión pública, a los sectores no gubernamentales y a los organismos internacionales .

Existen actualmente infinidad de problemas de carácter social, sin embargo, reflexionando sobre los mismos, encontramos que éstos se derivan directamente del principal, la pobreza. Para mencionar algunos, encontramos: el deterioro del medio ambiente, la deuda externa, la violencia, la corrupción, el narcotráfico, las migraciones masivas, el desempleo y la inseguridad social entre otros.

La pobreza se ha extendido poco a poco, de región en región y está presente prácticamente en todos los países del mundo, incluidos los más ricos; nos referiremos desde este momento a ella dividida como: absoluta y relativa.

Sin embargo, a lo largo de la investigación, nos centraremos principalmente en el concepto de "pobreza absoluta", ya que es en esta categoría donde se concentran los más bajos niveles de vida de la población y desgraciadamente en donde encontramos una gran parte de la misma.

Con las siguientes cifras podremos darnos una idea de la magnitud del problema; se trata de una comparación de ingresos del primer mundo y los países subdesarrollados.

Según el Banco Mundial (BM),¹ tres mil quinientos millones de personas (las tres cuartas partes de la humanidad), viven en países pobres, sobre territorios que ocupan dos tercios de la superficie del planeta; de ellos, calculó hace poco, mil millones de seres humanos sumidos en pobreza extrema. UNICEF calculó mil quinientos treinta y cuatro millones, o sea, 27% de la humanidad². Cualquiera de las dos cifras, una más que otra, son altísimas.

Los países industrializados vivieron, tras la Segunda Guerra Mundial, una euforia desarrollista con crecimiento sostenido y pleno empleo, que termina en los años setenta. Con el modelo de sustitución de importaciones, en algunos países del tercer mundo se crecía a una tasa de más del cinco por ciento anual, aunque los beneficios no alcanzaban a más de 20 ó 30 % de la población.

En 1979 mil millones de personas en todo el mundo ganaban menos de doscientos cincuenta dólares al año; mientras que otros mil quinientos millones recibían entre doscientos cincuenta y mil dólares. En los países desarrollados las cifras eran de seis mil dólares per cápita.³

Después de la "década perdida" (1980) sólo 10 ó 15 % de la población mejoró su bienestar en los países pobres. En 1988, el Producto Interno Bruto (PIB) de los países industrializados era de doce mil dólares anuales per cápita, mientras en el sur, no era de más de setecientos, con mucha gente por debajo de ese ingreso.⁴

¹ Banco Mundial, "Servicios Sociales para los pobres", en Comercio Exterior, México, D.F., 1992, vol. 42, no. 5, pp. 483-489.

² Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), "Estado Mundial de la Infancia", Barcelona, 1991, p. 5.

³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD), en Informe Sobre Desarrollo Humano, Bogotá, 1991, p. 66.

⁴ PNUD, Informe sobre Desarrollo... 1991, op. cit. p. 15.

De esta forma, 20 % de la población de los países más ricos tiene ingresos ciento cincuenta veces superiores que 20 % de la población de los países más pobres. Así, 95% de los mil millones de niños que nacerán en la próxima década en el mundo serán pobres. Hoy mueren de hambre y enfermedades evitables más de trece millones cada año; es decir, más de treinta y cinco mil niños al día. Satisfacer las necesidades básicas de los niños pobres del mundo, costaría veinticinco mil millones de dólares anuales durante una década, la mitad de lo que gastan los países desarrollados en cigarrillos.⁵

Con tristeza se observa que cuando se derrumbó el bloque socialista, (cuyos ideales eran, alcanzar una sociedad más humana, donde pudieran regir ciertos valores de igualdad, fraternidad y libertad), la correlación de fuerzas cambió en el mundo y se debilitó visiblemente la lucha contra la pobreza. Es preciso propiciar los valores humanos y fomentar la protección a los débiles, los valores de servicio social que difícilmente podrían realizarse en una economía de mercado sin ninguna intervención estatal.⁶

Por otro lado, las crisis recurrentes de los países industrializados los obligaron a sentar bases para que los demás, incluso los más atrasados y lejanos, abrieran sus mercados. De esta forma, los países más pobres entran en el mercado internacional como socios desiguales. Algunos han disminuido a la mitad su participación en el mercado mundial desde 1960. Así las exportaciones africanas, por ejemplo, son en

⁵ Julieta Campos, *¿Que hacemos con los pobres?*, México, Ed. Aguilar, Nuevo Siglo, México, p.39.

⁶ Enrique González Tiburcio, *Reforma del Estado y Política Social*, México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1991 pp 96-97.

un 90% de materias primas, y las latinoamericanas lo son en un 75%, en tanto que los precios se deterioran y la demanda disminuye.

Por otro lado, si lo que exportan los países subdesarrollados es mano de obra, se topan con muchas barreras. La mano de obra ni siquiera representa por sí sola una ventaja comparativa, salvo que, además de ser barata, tuviera alta calificación tecnológica, lo que desgraciadamente no ocurre.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) expresa que a menos que los países en desarrollo adquieran un mayor control sobre la creciente industria del conocimiento, permanecerán por siempre rezagados en la producción de valor agregado.⁷ De hecho, el Banco Mundial, apuntó el acceso a la tecnología como una nueva fórmula para combatir la pobreza y aseguró que la redistribución del ingreso es la única opción para asegurar la paz social. "Sin educación no habrá milagros económicos".⁸

Así vistas las cosas, el control de la tecnología opera como una nueva forma de colonialismo que sirve para fomentar la pobreza y mantener a los países que no cuentan con ella sometidos y a merced de los que la poseen.

La inversión de los estados tiene que estar dedicada a la formación de recursos humanos, o sea, a la educación, pero cuidadosamente, porque si no se garantiza el acceso a toda la población a una educación básica de calidad y al

⁷ PNUD, "América Latina. El reto de la pobreza", Santa Fé de Bogotá, Editorial Presencia, 1992, p.111.

⁸ Campos, *op. cit.* p.73

fortalecimiento de una educación superior y tecnológica, sólo se ahondará la brecha entre marginados y privilegiados.⁹

Lo peor del caso es que la poca ayuda internacional que reciben los países subdesarrollados en forma de créditos aunque es escasa, no es utilizada por los gobiernos que la reciben ni en un 10% para cubrir necesidades básicas de la población en estado de pobreza extrema y ayuda materno-infantil, incluyendo planificación familiar.¹⁰

En el mercado mundial, los países no tienen acceso al crédito ni a la tecnología; la disparidad tecnológica y en sistemas de información sigue creciendo, protegida por el primer mundo; la deuda sigue siendo determinante; las tasas de interés reales en los años ochenta fueron de 4% para los industrializados y de 17% para los países pobres, debido a la reducción de sus precios de exportación, que hizo muy desfavorable el ajuste de la tasa de interés nominal, de acuerdo con la tasa de cambio. Como consecuencia, mientras más pagan los deudores más deben. Ni el Banco Mundial (BM), ni el Fondo Monetario Internacional (FMI) han podido equilibrar estas fluctuaciones, sino que las han intensificado.¹¹

La inversión internacional directa sigue circulando en un ochenta y tres por ciento entre países industrializados, buscando la mayor rentabilidad. Incluso los capitales de países pobres prefieren irse a países ricos.

⁹ PNUD, "América Latina. El reto..." *op. cit.*, pp. 67-70.

¹⁰ Campos, *op. cit.*, p. 86.

¹¹ PNUD, en *Informe sobre desarrollo humano*, Bogotá, Tercer mundo Editores, 1992, p. 18.

Otro de los sectores donde se acentúan los problemas y que contribuye con un alto porcentaje en la generación de pobreza extrema es el agrícola. Acorde con declaraciones de la Organización de Naciones Unidas (ONU),¹² la pobreza es un problema rural, los países más pobres son eminentemente agrícolas, los indigentes viven predominantemente en zonas rurales. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha señalado que más de 75% de la población de los países más pobres del mundo vive en zonas rurales y depende de la agricultura para su sustento. Además, los productos agrícolas representan casi 40% del PIB de estos países y más de 50% de sus ingresos por concepto de exportaciones.

El número de pobres que vive en zonas rurales, aumenta a ritmo constante, sobre todo después del estancamiento que hubo en la esfera del desarrollo durante "el decenio perdido" de 1980. En este momento los indigentes constituyen casi la quinta parte de la totalidad de la población mundial.

Aunque suene paradójico, la inseguridad alimentaria es también un problema rural, ya que la inmensa mayoría de los ochenta millones de personas que sufren de malnutrición crónica en todo el mundo viven en las zonas rurales de los países en desarrollo.

El agricultor, por falta de recursos para hacer producir su tierra, la abandona y emigra a las ciudades en busca de su supervivencia, anteponiéndola a la conservación de sus bienes, propiciando el éxodo campesino a las ciudades. Así, la pobreza rural alimenta a la pobreza urbana. Sin embargo, y aunque alrededor de mil

¹² ONU, "La distribución geográfica de la pobreza", en [Informe sobre desarrollo humano, Bogotá, 1994, p. 2.

millones de pobres de todo el mundo viven actualmente en zonas rurales, la situación está cambiando con celeridad. En los últimos cuarenta años, la población urbana de los países industrializados se ha duplicado y la de los países en desarrollo, se ha quintuplicado. No es solamente el mundo el que se urbaniza progresivamente, lo mismo ocurre con la pobreza.¹³

Según la ONU, la población urbana, que en 1950 representaba menos de 30% de la humanidad, ha crecido hasta situarse en alrededor de 45% en 1995.¹⁴ En el año 2005, uno de cada dos seres humanos, vivirá en una ciudad; en los países en desarrollo hay actualmente unos trescientos millones de pobladores urbanos que no obtienen ingresos suficientes para atender siquiera sus necesidades elementales de alimentación y alojamiento. Por otro lado, el rápido aumento de la población de las zonas urbanas está forzando considerablemente tanto la capacidad de las infraestructuras y de las viviendas como la capacidad del medio en general. En 1990, al menos seicientos millones de pobladores urbanos de los países en desarrollo vivían en condiciones precarias de salud y en condiciones que entrañaban peligro para su vida. La mayoría de las personas viven en estas condiciones de desempleo y subempleo permanentes que la mayoría de las ciudades no están en condiciones de asimilar por el desmesurado crecimiento de la población, ni de ofrecer oportunidades de empleo o viviendas suficientes.

Por otro lado, el campesino que decide no emigrar quedándose a trabajar la tierra, por lo general, sólo consigue endeudarse y terminar por perderlo todo, ya que las cantidades que hay que invertir les resultan incosteables. La Revolución Verde

¹³ Campos, *op. cit.*, p 113

¹⁴ Naciones Unidas. "Focalización y Pobreza", en *Estudios e Informes de la Cepal*, Santiago de Chile, 1995, p.9.

ejemplifica ésto claramente ya que "racionalizar" la agricultura no beneficia en nada al campesinado, donde éste sembraba los productos que después él mismo consumía, ahora siembran las transnacionales para exportar. La migración a las ciudades ha estado apoyada por políticas que privilegian el desarrollo industrial y descuidan el sector agropecuario, salvo para apoyar a la agricultura comercial en gran escala destinada a la exportación. Los centros urbanos son lugares de crecimiento dentro de zonas aun más extensas de marginación. Funcionan como imanes de atracción para los desplazados del campo, cada vez más pobre. Sin embargo, la gran mayoría de esas masas que emigran en busca de medios para sobrevivir participarán sólo de la pobreza porque la industrialización y los servicios no alcanzan a asimilarlas.¹⁵

Hasta aquí hemos descrito algunos aspectos generales del problema de la pobreza, aunque hace falta precisarla conceptualmente y señalar sus niveles. A continuación señalaremos dichos conceptos desde el punto de vista de varios autores.

1.1. Concepto de Pobreza.

La pobreza ha sido conceptualizada desde diferentes enfoques y puntos de vista:

¹⁵ Enrique Astorga Lira, "Pobreza de los programas de combate a la pobreza", en *La Jornada del Campo*, México, 28 de agosto de 1996, pp. 1 y 2.

Para Sebastian Piñera, las familias en pobreza corresponden a aquellas que, dados sus hábitos respecto a gastos en alimentos y no alimentos, no alcanzan a satisfacer con sus recursos los requerimientos nutricionales mínimos.

Seebohm Rowntree, sostiene un enfoque biológico, según él la "pobreza primaria" consiste en la que padecen aquellas familias cuyos ingresos totales resultan insuficientes para cubrir las necesidades básicas relacionadas con el mantenimiento de la simple eficiencia física. Este enfoque, en el cual el hombre es claramente el aspecto básico de la pobreza, ha sido muy atacado en épocas recientes. La utilización de este enfoque, presenta variaciones de acuerdo con los rasgos físicos, condiciones climáticas y hábitos de trabajo, incluso por su grupo específico en una región determinada, los requerimientos nutricionales son difíciles de establecer con precisión.¹⁶

En estos dos enfoques, el problema de la alimentación es fundamental y ocupa un lugar central en la concepción de pobreza.

Miller y Roby han desarrollado un enfoque de la desigualdad. Ellos enuncian los problemas de la pobreza en términos de estratificación y la conciben como un problema de desigualdad; la línea de pobreza que se use para identificar a los pobres ha de ser trazada en relación con estándares contemporáneos de la comunidad en cuestión, de tal suerte que la pobreza podría parecer muy similar a la desigualdad entre el grupo más pobre y el resto de la comunidad. El interés se centra en cerrar las brechas entre los que están abajo y los que están mejor en cada dimensión de la

¹⁶ NU "Focalización y ..." op.cit., p.48.

estratificación social;¹⁷ sin embargo para muchos autores la desigualdad es un problema muy distinto al de la pobreza.

Analizar la pobreza como un problema de desigualdad o viceversa, no le haría justicia a ninguno de los dos conceptos. Obviamente ambos están relacionados, pero ninguno de los dos conceptos subsume al otro. Reconocer la naturaleza distintiva de la pobreza como concepto permite que se le trate como un tema de interés por sí mismo. El papel de la desigualdad en la prevalencia de la pobreza puede estar presente entonces en el análisis de la pobreza, sin hacer equivalentes los dos conceptos.¹⁸

Peter Townsend sostiene el enfoque de la privación relativa, que ha sido muy socorrido. Ser pobre tiene mucho que ver con tener privaciones; sin embargo, para un "animal social" el concepto de privación es relativo, hay que considerar los grupos con los cuales las personas en cuestión se comparan realmente, lo cual puede constituir uno de los aspectos más difíciles en el estudio de la pobreza con el enfoque de privación relativa. El sentimiento de privación de una persona está íntimamente ligado a sus expectativas, a su percepción de lo que es justo y a la noción de quién tiene derecho a disfrutar qué.¹⁹

Sin embargo, el enfoque de la privación relativa no puede ser, en realidad, la única base del concepto de pobreza; este enfoque es complementario y no alternativo del análisis de la pobreza en términos de disposición absoluta.

¹⁷ *Ibidem*, p. 86.

¹⁸ Laura Germiniano Melchor. Análisis de la pobreza en México 1989-1993. Tesis de Licenciatura en Economía, México, Facultad de Economía, UNAM, 1995, p. 15.

¹⁹ *Ibidem*, p. 22.

Mollie Orhansky, es el principal exponente del enfoque de juicio de valor. En tiempos recientes muchos autores además de él, han expuesto que "la pobreza es un juicio de valor". Parece natural concebir la pobreza como algo que se desaprueba y cuya eliminación resulta moralmente buena; este autor ha dicho que la pobreza, como la belleza, está en el ojo de quien la percibe.

Puede ser también el caso, según Eric Hosbawm de que la pobreza "siempre se define de acuerdo con las convenciones de la sociedad donde ella se presenta". Pero, esto no conviene al ejercicio de medición de la pobreza en una sociedad dada en un juicio de valor, ni en un ejercicio subjetivo de algún tipo. Para la persona que estudia y mide la pobreza, las convenciones sociales son hechos ciertos y no asuntos de moral o de búsqueda subjetiva.

Adam Smith apuntaba hace ya más de doscientos años: "Por mercancías necesarias entiendo no sólo las que son indispensables para el sustento de la vida, sino todas aquellas cuyas carencias son, según las costumbres de una comunidad, algo indecoroso entre las gentes de buena reputación, aun entre las de clase inferior". Hay que evitar un fardo de problema que sea deshonesto.²⁰ El ejercicio de describir el predicamento de los pobres en términos de los estándares predominantes de "necesidades" involucra las ambigüedades inherentes al concepto de pobreza. A las personas no se les debe permitir llegar a ser tan pobres como para ofender o causar dolor a la sociedad. No es tanto la miseria o el predicamento de los pobres sino la incomodidad y el costo para la comunidad, lo que resulta crucial para esta

²⁰ PNUD, "América Latina: El reto ..." *op.cit.* p.45.

visión de la pobreza, es decir, su inconveniencia se da en la medida en que los bajos ingresos crean problemas para quienes no son pobres.²¹

Hasta aquí hemos repasado algunas de las interpretaciones conceptuales más utilizadas para explicar la pobreza. Dado que podría ser factible que llegara a confundirse el término de pobreza con el de marginación, resulta necesario analizar este último concepto. -La marginación es un fenómeno estructural de múltiples dimensiones, formas e intensidades, que se expresa en la exclusión de la población del proceso del desarrollo y del disfrute de los beneficios-. Y es cierto que se diferencia de los estudios de la pobreza ya que ésta estima el déficit social a nivel de los individuos o los hogares, pero, también es cierto que los estudios de pobreza incluyen la marginación.

Para efecto de hacer más fácil la comprensión del fenómeno de la pobreza, en esta investigación se utilizará el concepto adoptado por el Banco Mundial: la imposibilidad de alcanzar un nivel de vida mínimo utilizando los ingresos y los gastos per cápita para medir dicho nivel.²²

Así, liberar de la pobreza a las personas que la padecen depende en gran medida de un mayor conocimiento de cuántos pobres hay, dónde viven, y sobre todo, por qué lo son.

²¹ *Idem*, p. 87. El profesor Rein está describiendo uno de los tres "conceptos amplios" de la pobreza, la visión citada corresponde a "externalidad".

²² *Idem*, p. 95.

1.2. Métodos de medición de la pobreza.

Desde finales del siglo pasado y hasta la década de los cincuenta predominaron en el mundo los métodos de medición de la pobreza basados en la construcción de canastas normativas de satisfactores esenciales (CNSE) completas.

Existen varios métodos para medir la pobreza, algunos se centran en la definición de ésta a partir de la canasta básica.

Rowntree, comenzó con una canasta destinada exclusivamente a mantener la eficacia física y la salud. Modificó en sus últimos estudios su enfoque, al tomar cada vez más en cuenta las necesidades sociales o convencionales a partir de la observación del comportamiento de los hogares.

Towsand, en 1954, propuso "aislar" de entre aquellos hogares que satisfagan requerimientos nutricionales al 25% que lo logre con los menores ingresos; o mejor dicho, los menores ingresos, menos costos fijos involuntarios, como renta y seguros compulsivos. El gasto medio total de estos hogares, menos los costos fijos, de acuerdo con los tamaños de los hogares, puede considerarse como línea de pobreza.

Orhansky en 1965, elaboró el procedimiento en el que se basa la línea de pobreza de los Estados Unidos, el cual es igual al de Towsand, excepto en que se parte de una canasta normativa alimentaria (CNA).²³

²³ *Idem*, p. 103.

El método que se aplica actualmente en América Latina se asemeja al de Orhansky, aunque algunas modalidades se parecen al propuesto por Towsand. Este enfoque podríamos llamarlo CNA, variante de la canasta normativa alimentaria, que consiste en:

- Definir dicha canasta, calcular su costo y considerar éste como la línea de pobreza extrema.
- Multiplicar esta línea por un factor para obtener la línea de pobreza, el factor se estima con base en el coeficiente entre el gasto total de consumo en el hogar y el gasto en alimentos del primer estrato de hogares que satisfagan sus requerimientos nutricionales.

En América Latina se ha generalizado la elaboración de mapas de pobreza a partir del análisis por hogar, hacinamiento, viviendas inadecuadas o improvisadas, abastecimiento inadecuado de agua, carencia de servicios sanitarios e inasistencia de los menores a escuelas primarias, un indicador directo de capacidad económica que asocia el nivel educativo del jefe del hogar en la tasa de dependencia económica.

Así mismo, los métodos más usuales de medición de la pobreza en América Latina son tres principalmente:²⁴

a) Línea de Pobreza(LP), que consiste en:

- Definir las necesidades básicas y sus componentes (qué es necesario).
- Establecer una canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE) para cada hogar.

²⁴ *Idem.*, p. 107.

- Calcular el costo de CNSE.
- Compararla con el ingreso del hogar o con su consumo.
- Clasificar como pobres a todos los hogares cuyo ingreso es menor que el estipulado en la línea de pobreza.

Este método consiste en comparar el ingreso de un hogar (o el consumo) per cápita (o por adulto equivalente por hogar) con la llamada línea de pobreza, expresada en los mismos términos. Los hogares con ingresos menores que ésta se consideran pobres y la misma característica se atribuye a cada una de las personas que con ellos habitan.

b) Necesidades Básicas Insatisfechas. (NBI)

La pobreza también puede medirse a partir de las necesidades básicas insatisfechas; este método consiste en:

- Definir las necesidades básicas y sus componentes.
- Seleccionar las variables e indicadores que expresan el grado de satisfacción de cada necesidad y componentes.
- Fijar un nivel mínimo para cada indicador debajo del cual se considera que la persona u hogar no satisface las necesidades en cuestión.
- Clasificar como pobres los hogares con una o más necesidades insatisfechas.

Se considera que cuando persisten más de dos necesidades insatisfechas se está hablando de pobreza extrema.

El método consiste en comparar la situación de cada hogar en materia de un grupo de necesidades con una serie de normas que expresan, para cada una de ellas, el nivel mínimo debajo del cual se considera insatisfecha la necesidad.

Para identificar a los pobres, dado un conjunto de "necesidades básicas", es posible utilizar por lo menos dos métodos. Uno consiste en determinar el conjunto de personas cuya canasta de consumo actual deja insatisfecha alguna necesidad básica. A este se le puede llamar método directo y no involucra ninguna idea de ingreso, ni siquiera el nivel correspondiente a la línea de pobreza, en contraste con lo que puede llamarse el "método del ingreso", ya que se tiene que calcular el ingreso mínimo, o la línea de pobreza, en el cual todas las necesidades mínimas especificadas se satisfacen.²⁵

c) Medición Integrada de Pobreza. (MIP).²⁶

Luis Biccharia y Alberto Minujn dieron los primeros pasos en la elaboración de este nuevo método que consiste en términos generales en una integración acrítica de los métodos de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y Líneas de Pobreza (LP) tal como estos se desarrollan para aplicarlos en forma independiente, la integración de los dos métodos implica revisar sus distintos pasos, suprimir redundancias y buscar su complementación plena.

Por su lado, la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) utiliza el método de la Línea de Pobreza; calcula el costo de una canasta de alimentos cuya composición cubre las necesidades nutricionales de los habitantes, sus hábitos de

²⁵ *Idem.*, p. 115.

²⁶ PNUD, "Desarrollo sin pobreza", Bogotá, 1990, p. 63.

consumo predominantes, así como la disponibilidad efectiva de alimentos y sus precios relativos. Al valor de esta canasta se adiciona una estimación de los recursos requeridos por los hogares para satisfacer el conjunto de las necesidades básicas no alimentarias.

El Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (PNUP) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), utiliza el método de la línea de pobreza, el cual se toma como punto de partida para especificar la canasta normativa de alimentos (CNA) que establece la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).

El PNUP empezó a promover la aplicación de la combinación de los métodos de la Línea de pobreza y el de las NBI, acuñando el nombre de Medición Integrada y propuso "recomendar y promover el uso del método integrado de medición de la pobreza, (MIP) en los países de América Latina y el Caribe".²⁷

Integrar en las mediciones de pobreza, el ingreso y las necesidades básicas insatisfechas significa integrar lo económico con lo social.

Al determinar el número de personas que vive en la pobreza y en la pobreza extrema los resultados varían según cada método y según cada concepción de pobreza, es decir, no hay un método homogeneizado para medir este problema lo cual nos trae diferencias estadísticas significativas.

²⁷ Naciones Unidas. "Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta", en Estudios e Informes de la Cepal, Santiago de Chile, 1991, p.47.

Casi todos los países del mundo, que están preocupados por buscar la erradicación de la pobreza elaboran diversos programas encaminados a superar o por lo menos disminuir este problema. Precisamente de cómo ha evolucionado la pobreza y qué se ha hecho para tratar de combatirla nos ocuparemos en el segundo capítulo donde nos limitaremos a una de las regiones más castigadas por la misma, América Latina.

2. La Pobreza en América Latina.

Ante el surgimiento de un nuevo orden internacional, América Latina enfrenta como todo el mundo, la necesidad de recomponer sus estructuras políticas, económicas y sociales.

Durante mucho tiempo se padecieron regimenes autoritarios, guerras civiles y una severa crisis económica y social que la dejó al margen del mundo desarrollado, en su historia encontramos problemas que podrían verse como una tradición, por ejemplo, la desigualdad y la injusticia. Se tuvieron que atravesar muchas situaciones difíciles y décadas para que pudieran cosecharse frutos de la lucha por la democracia.

Sin embargo, todavía la inestabilidad en las condiciones de vida de los pueblos latinoamericanos, provoca que existan situaciones tan comunes y al mismo tiempo tan preocupantes como por ejemplo: economías pobres, democracias débiles y gobiernos violadores de los derechos humanos. La pobreza extrema es el principal factor de inestabilidad política y lo que provoca mayor riesgo para el debilitamiento de la conciliación entre sociedad y gobierno. De ahí que, en la medida en que las sociedades latinoamericanas sean capaces de equilibrar la balanza entre riqueza y pobreza, lograrán un nivel de vida más justo y equitativo.

Los rezagos históricos son evidentes. El desarrollo de la industrialización de las últimas cuatro décadas provocó una migración rural que llevó a un crecimiento incontrolado de la población urbana latinoamericana. Las estadísticas demuestran que, mientras en los años cincuenta la población que vivía en las ciudades,

representaba 41.1% de los habitantes de la región, para 1990 el porcentaje había aumentado a 71.9 %.¹ Al elevado ritmo de crecimiento demográfico -156 millones de personas en 1950 a 430 millones al inicio de esta década-, se agrega un grave problema de deuda externa que descapitalizó las economías de estos países y favoreció la transferencia de recursos al exterior. Al mismo tiempo esta situación tiene múltiples efectos: provoca el crecimiento de las grandes ciudades, que resultó incontrolado y desmedido; evidencia la incapacidad del Estado para responder a las demandas de servicios públicos suficientes y, en general, deteriora la calidad de vida de los pueblos.

La marginación y la pobreza impiden un desarrollo integral. La falta de empleos y la imposibilidad del Estado y los aparatos productivos de brindar a las nuevas generaciones el ingreso al mercado laboral, crea reclamos sociales que ponen en duda la eficiencia de los proyectos políticos y la seguridad de las clases trabajadoras.

Los países latinoamericanos enfrentan circunstancias que requieren la instrumentación de estrategias de desarrollo que sean capaces de fomentar la recuperación económica y la estabilidad institucional. Únicamente así, podría mantenerse una relación equitativa y permanente en todos los campos y con otras naciones y regiones del mundo.

Con respecto a la economía, durante los años ochenta (conocidos como "la década del desarrollo perdido") en Latinoamérica, se realizaron diversos esfuerzos para enfrentar las grandes dificultades que se presentaban en la región. Estos

¹NU "Focalización y..." op.cit p.15.

esfuerzos fracasaron por problemas en las estructuras económicas de los estados que conforman el área y su gran crecimiento demográfico, además de problemas externos, como por ejemplo: la caída de los precios de las materias primas, que trajo como consecuencia una situación de desventaja en las condiciones de intercambio con el resto del mundo; el resurgimiento del proteccionismo en los países desarrollados y la crisis de financiamiento, que hizo que disminuyera de manera importante la circulación de recursos hacia la región.²

Debido a la crisis, América Latina se vió obligada a corregir sus estrategias económicas. Los procesos de reforma de sus economías están principalmente orientados a aumentar la competitividad de los sistemas productivos nacionales. En este momento también se busca organizarse en bloques regionales y subregionales.

Paralelamente, la región sigue sufriendo un tremendo rezago social que ha llevado a estos países a replantear sus proyectos de desarrollo para salir del mismo y tratar de mejorar los niveles de vida de sus pueblos. La modernización y la integración solo serán posibles si América Latina logra extender los mayores beneficios a la mayor parte de los sectores de su población. "De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 1990 46 % de los habitantes de la región vivía por debajo de la línea de pobreza, lo que significa que 196 millones de personas no tienen acceso a vivienda, servicios y educación; mientras que según la misma organización, 22 % (93 millones y medio) vive por debajo de la línea de indigencia".³ Esta situación se explica en parte si consideramos que, durante la década pasada, el producto per cápita cayó

² Campos, *op. cit.* p. 53.

³ NU, "Magnitud de la pobreza...", *op. cit.* p. 45.

sostenidamente en 1 % anual y que para 1990, el ingreso promedio per cápita alcanzaba apenas dos mil ciento ochenta dólares anuales, existiendo casos, como Haití y Nicaragua, donde este ingreso no llegaba a quinientos dólares al año.⁴

La situación mundial que estamos enfrentando ofrece una oportunidad única para lograr la incorporación de América Latina a otros mercados con políticas económicas adecuadas, existe la urgente necesidad de la región de introducirse en la economía internacional de manera mas competitiva, por eso el surgimiento y actualización de las tendencias integracionistas de la zona.

Sin embargo, los esfuerzos regionales para la inserción plena de la región al nuevo sistema internacional tendrán éxito sólo en la medida en que las naciones industrializadas contribuyan a este proceso con transferencias de recursos y tecnología y abran sus mercados a las exportaciones latinoamericanas.

2.1. Evolución de la pobreza en América Latina.

Hasta ahora, hemos dado una rápida revisión a las condiciones en que se encuentra América Latina en diferentes ámbitos, a continuación haremos un breve repaso de los problemas que la han llevado a su estado actual desde 1970.

En las últimas dos décadas, América Latina ha atravesado por dos fases marcadas por signos claramente opuestos: el decenio de los setenta, que para la mayoría de los países fué un periodo de crecimiento económico, y los años

⁴NU."Focalización y ..." op.cit. p.23.

posteriores en que la crisis deterioró sensiblemente las condiciones de vida de amplios sectores de la población.

Hasta los años setenta, como ya se mencionó, las perspectivas parecieron abiertas y favorables. "Los países en desarrollo crecieron en los años cincuenta, los sesenta y los setenta a un índice superior a 5%, aunque no se tradujera en distribución equitativa del bienestar".⁵ La modernización trajo industria y expansión en los servicios de agua y energía, comunicaciones, transportes y vivienda en los enclaves industriales. El modelo orientado a incrementar el PIB como la gran meta descuidó la realidad de inestabilidad que se escondía detrás de las cifras. No se hizo mucho para propiciar un bienestar que, teóricamente, tendría que ir "goteando" desde los núcleos modernos que sí crecían. Las condiciones de vida de los más pobres se deterioraban en la medida en que se acercaban los más ricos a formas de vida del norte. "La desintegración de la agricultura tradicional obligó a importar granos básicos y no contribuyó a la consolidación de mercados internos. Recursos crecientes se destinaron a satisfacer demandas de bienes y servicios de los sectores prósperos. Se descuidó la protección al ambiente y se fundó la industrialización, más o menos precaria, en una creciente dependencia de la ciencia y la tecnología del norte, aunque muchas veces la tecnología obtenida fuera obsoleta".⁶

Se pensaba abolir la pobreza extrema al terminar el siglo pero, por el contrario, se fue sellando aún más la subordinación de los países pobres a los más adelantados. La ayuda para el desarrollo fue muy poca y poniendo siempre condiciones políticas. El crecimiento demográfico hizo crecer mucho a la pobreza y

⁵ Germiniano, *op. cit.*, p. 26

⁶ Astorga, *op. cit.*, pp. 1 y 2

acentuó presiones sobre los centros urbanos que se veían incapaces de solventar las demandas crecientes de servicios. A principios de los ochenta, los países desarrollados con sobreproducción y excedentes de liquidez, ofrecieron créditos al tercer mundo para colocar allí sus mercancías, los pobres entraron en un juego que, al subir las tasas flotantes de interés, se hizo cada vez más disparaje y empezó a ahorcarlos, sobre todo en la medida en que las dificultades para pagar los empujaban a pedir nuevos créditos en condiciones muy desventajosas. "La recesión en el norte y los cambios tecnológicos redujeron la demanda de materias primas y bajaron sus precios mientras crecían las tasas de interés. Los países del sur empezaron a pagar cada vez más, como servicio de la deuda, recibiendo cada vez menos por sus exportaciones".⁷

La tendencia general de los años ochenta fué una fuga de recursos hacia el norte superior a la circulación de créditos e inversiones hacia el sur.

Las instituciones financieras, en las que los países fuertes ponen las condiciones, establecieron programas de ajuste estructural para mejorar a corto plazo las balanzas de pago de los países endeudados, es decir, para asegurar el pago de la deuda externa. Los paquetes incluían reducción del gasto público, control de salarios, liberalización de la economía con exportación ilimitada de ganancias para las transnacionales y priorización de la exportación sobre el consumo, para generar divisas y poder pagar.⁸

⁷ Campos, *op. cit.*, p. 37.

⁸ Partido Revolucionario Institucional, "México y América Latina", Comisión Nacional de Asuntos Internacionales, México, D.F., noviembre de 1993, p.25.

Las condiciones de vida de los pobres mostraron un retroceso muy fuerte. El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en su demanda de un "ajuste con rostro humano" (1988), revela que en América Latina se revirtieron bruscamente los índices de mejoramiento de salud y nutrición y los niveles educativos, con ello se estaba mermando la capacidad física y mental de la futura mano de obra.⁹

En el cuadro que a continuación se muestra podemos ver la proporción de hogares y personas de trece países de América Latina que vivían bajo la línea de indigencia (según área urbana y rural 1970-1986).¹⁰

| País y Zona | % Hogares | | | % Persona | |
|-------------------|-----------|------|------|-----------|------|
| | 1970 | 1980 | 1986 | 1980 | 1986 |
| Argentina | | | | | |
| Urbano | 1,0 | 2,0 | 3,4 | 2,3 | 3,9 |
| Rural | 1,0 | 4,4 | 6,0 | 5,1 | 7,8 |
| Brazil | | | | | |
| Urbano | 15,0 | 9,8 | 13,4 | 15,5 | 15,7 |
| Rural | 42,0 | 35,3 | 34,4 | 42,5 | 41,4 |
| Colombia | | | | | |
| Urbano | 14,0 | 13,3 | 15,2 | 14,5 | 16,6 |
| Rural | 23,0 | 22,4 | 22,3 | 23,5 | 23,4 |
| Costa Rica | | | | | |
| Urbano | 5,0 | 5,3 | 5,7 | 6,0 | 6,7 |
| Rural | 7,0 | 7,5 | 10,4 | 7,6 | 11,6 |
| Chile | | | | | |
| Urbano | 3,0 | | | | |
| Rural | 11,0 | | | | |
| Guatemala | | | | | |
| Urbano | | 13,2 | 27,5 | 16,8 | 31,1 |
| Rural | | 44,1 | 52,8 | 51,5 | 57,4 |

⁹ Idem, p. 51.

¹⁰ PNUD, "Bases para una estrategia y un programa de acción regional", Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, Bogotá, febrero 1989, p.p.20-23.

| País y Zona | % Hogares | | | % Persona | |
|----------------------|-----------|------|------|-----------|------|
| | 1970 | 1980 | 1986 | 1980 | 1986 |
| Guatemala | | | | | |
| Urbano | 15,0 | | | | |
| Rural | 57,0 | | | | |
| México | | | | | |
| Urbano | 6,0 | | 5,6 | | 7,5 |
| Rural | 18,0 | | 19,3 | | 24,1 |
| Panamá | | | | | |
| Urbano | | 13,5 | 12,8 | 16,4 | 15,8 |
| Rural | | 27,4 | 22,3 | 32,3 | 28,4 |
| Perú | | | | | |
| Urbano | 8,0 | 10,4 | 15,9 | 12,1 | 19,2 |
| Rural | 39,8 | 38,4 | 39,3 | 48,4 | 46,0 |
| República Dominicana | | | | | |
| Urbano | | | 5,2 | | 7,9 |
| Rural | | | 18,7 | | 24,8 |
| Uruguay | | | | | |
| Urbano | 4,0 | 2,1 | 2,7 | 3,3 | 4,3 |
| Rural | | 6,6 | 8,4 | 9,1 | 11,6 |
| Venezuela | | | | | |
| Urbano | 6,0 | 5,2 | 8,0 | 5,5 | 9,3 |
| Rural | 19,0 | 14,5 | 13,9 | 18,8 | 18,1 |

También podemos observar la gran diferencia de condiciones de vida en el que se encuentran algunos de los países de América Latina a pesar de compartir la misma zona, por ejemplo: el país que mejores condiciones de vida brinda a su población es Argentina, que además no sufrió un gran incremento del índice de pobreza en 16 años y brinda un mejor nivel en el medio urbano, el absoluto contraste es Guatemala donde se observa un alarmante incremento de la pobreza en solamente 6 años y de igual forma que Argentina, muestra un nivel de vida superior en las zonas urbanas.

Los efectos de las políticas macroeconómicas en la distribución del ingreso, la incidencia de la pobreza y el estado de nutrición y salud de los más pobres no fueron aliviados, únicamente y en forma aislada, en algunos países, con políticas de participación comunitaria dirigidas a atender necesidades básicas y algunos intentos de mantener el crecimiento. Las políticas de ajuste resultaron inhumanas, a pesar de las amonestaciones de organismos bien intencionados y de algunas relativas excepciones. El típico paquete de ajuste ha sido criticado por su falta de sentido común, liberalizar importaciones ha traído como consecuencia importar bienes suntuarios en vez de maquinaria o insumos esenciales. Además de que la mayor parte del producto de las exportaciones se ha ido para el pago de la deuda.

“Estancamiento y regresión pasarán irreversiblemente sobre el futuro del sur y la responsabilidad no pueden soslayarla los países del norte, nada se hizo para estabilizar los precios de materias primas y se rechazaron las propuestas de negociación global de la deuda.”¹¹

Generalmente se atribuye la crisis de los países pobres a errores cometidos por ellos mismos y se acepta que “la solución se encuentra en llevar a cabo un proceso para ajustar con austeridad sus economías”.¹² Sin embargo, la economía de los pobres significó volverlos más pobres, en la medida en que se acentuaron la pérdida de capacidad adquisitiva y el desempleo. Pareciera que la dominación de los países del norte actúa como una forma de neocolonialismo mediante la que, las metrópolis económicas del mundo le adjudicaban al sur toda la carga del ajuste a una economía mundial deteriorada, mientras ellos seguían creciendo.¹³

¹¹ PNUD, “América Latina: El reto...”, *op. cit.*, pp. 81-87.

¹² Campos, *op. cit.*, pp. 72-73.

¹³ *Idem.*, p. 45

Más aún, el debilitamiento de los países del Tercer Mundo debido a la crisis de la deuda y los precios bajos de las materias primas fue aprovechado también por el norte como oportunidad para influir en sus opciones internas e imponerles valores, políticas, concesiones y modelos de desarrollo determinados desde afuera. Los costos sociales y políticos de medidas inadecuadas fueron pagadas por los países víctimas y por sus poblaciones, si se generaba alguna inestabilidad también eso era aprovechado por el norte como una oportunidad más de intervención.

Dadas tales tendencias, no parece exagerado afirmar que existe un peligro inminente: la imposición de un sistema de relaciones económicas internacionales que institucionalice ese trato de segunda para el sur.¹⁴

Estimaciones correspondientes a 1985, sobre países de Centroamérica que cayeron en estado de extrema indigencia arrojan los siguientes datos: Guatemala aparece con 83% de su población sumida en la mas absoluta pobreza; El Salvador, 87% (ésta es muy alta por la militarización de su población en los conflictos políticos en este país); Honduras, 79%; Nicaragua, 69% (esto pese a las incertidumbres y daños traídos por los conflictos armados y por la consiguiente reducción de los recursos dedicados a la actividad productiva); mientras que Costa Rica, continuó revelando porcentajes inferiores, 28%.¹⁵

Las diferentes expresiones de la pobreza no han disminuido en el curso del tiempo. Las restricciones estructurales y las contingencias que han ocurrido en la

¹⁴ NU "Focalización y...", *op.cit.*, p.48

¹⁵ PNUD, "Proyectos contra la pobreza", en *Estudios de la CEPAL*, México, 1991.p.7.

última década acentuaron la inquietud por las insuficiencias sociales críticas que conlleva y no sólo el aumento de la gravedad de este problema en particular, sino que ponen en duda la efectividad y estabilidad en general de las sociedades latinoamericanas. Sin embargo, ante el surgimiento de nuevos estudios y experiencias sobre la pobreza y los pobres, se puede esperar que surjan también nuevas perspectivas para la disminución de los mismos.

En trabajos que la CEPAL efectuó hace más de una década y media, refiriéndose a la pobreza en sus tristes y diferentes modalidades, todavía se consideraba la "posibilidad de que el propio crecimiento agregado, si fuera suficientemente dinámico, habría de traducirse en capacidades más amplias de gasto social y en vehículos no gubernamentales de transferencia intersectorial y transgeneracional de los ingresos".¹⁶ En este sentido se tenía confianza en las acciones del Estado si dichos mecanismos no funcionaban de la forma esperada. La crisis de los años ochenta echó por tierra las dos expectativas. Ni se incrementa el presupuesto del gasto social, ni el gobierno pudo corregir defectos en la propagación del bienestar. Al contrario, los problemas de los últimos diez años tuvieron resultados sumamente negativos entre los indigentes, mal organizados o muy mal protegidos para resistir demasiado.

La pobreza comienza a vincularse con el carácter que excluye socialmente al crecimiento latinoamericano. Incluso se plantea la duda de que si la expansión y modernización económica que se llevaba hasta el momento aparejaba con el incremento de la marginalidad social.

¹⁶ PNUD, "Magnitud de la ..." *op.cit.*, p. 87.

A principios de la década de los noventa se percibe en Latinoamérica un cambio de perspectiva. Se acepta primero que el desarrollo de las economías depende de factores extremadamente complejos vinculados con las nuevas relaciones surgidas por el comercio internacional y que, para aprovechar los beneficios que almacenan, los países latinoamericanos deben resolver los problemas que atraen los cambios y así nuevos patrones de desarrollo y de organización económica, social e institucional. En segundo lugar, ya no se tiene la certeza de que el Estado sea el que deba intervenir unilateralmente en la sociedad y en los mercados para eliminar vicios acumulados, actitud que conlleva a un "asistencialismo" social contraproducente.¹⁷ Hoy parece confiarse más en las iniciativas que los propios marginados pueden llevar a cabo para modificar su situación, sin subestimar los efectos que acarrearía un conjunto de políticas económicas y sociales puestas en marcha por los gobiernos, ya no se trata de sugerir ambiciosas teorías sobre la pobreza, que podrían explicarla dando al mismo tiempo soluciones viables, sino de proponer hipótesis para describir algunas características de los pobres en situaciones definidas y proyectos concretos que podrían ser útiles.¹⁸

Es preciso emprender acciones para alcanzar una situación mejor. El PNUD ha venido promoviendo la idea de que el centro de todo desarrollo debe ser el hombre mismo. "Hay que definir alternativas de desarrollo teniendo como guía que el fin promordial de este proceso es la satisfacción de las necesidades básicas de todos los seres humanos y convocar al mundo a realizar un gran esfuerzo para superar la pobreza".¹⁹

¹⁷ PNUD, "América Latina. El Reto de la ...", op. cit., p. 111.

¹⁸ NU, "Focalización y ...", op. cit., p. 35.

¹⁹ Campos, op. cit., pp. 75-77.

El mapa que a continuación se muestra nos da una idea física de la forma en que la pobreza está repartida en América Latina.²⁰

Mapa de Pobreza en América Latina



²⁰ Naciones Unidas, "Pobreza: Políticas Sociales y de Empleo", Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales en la República Argentina, Buenos Aires, 1991, p.45

2.2. Instrumentación de programas sociales.

Al agravarse la vulnerabilidad social a fines de los ochenta, se pusieron en marcha diversos programas de combate a la pobreza. Por una parte, los gobiernos procuraron disminuir las cargas de la crisis y del reajuste sobre los grupos de menores ingresos con fondos de inversión social, con el fin de garantizar un mínimo que sostenga el bienestar.²¹ Algunos de ellos iniciaron programas complementarios de reformas institucionales para hacer más sencillo el intercambio de los recursos en favor de las mayorías. A las tareas gubernamentales se sumaron acciones cívicas y comunitarias, ampliándose el número de proyectos dirigidos a atender grupos de menor ingreso. Cabe recordar tareas de organizaciones internacionales que iniciaron acciones para aliviar la pobreza, especialmente en los países más castigados por la misma.

De este modo, la estrategia contra la pobreza empezó a sustentarse en una red de acciones en la que participan gobiernos y organizaciones cívicas y comunitarias. En cada uno de estos niveles se trata de generar una dinámica que conduzca a reducirla mediante actividades interrelacionadas.

Sin embargo, una larga cadena de fracasos y derroche de recursos forman la experiencia de los programas de combate a la pobreza en América Latina, varios programas regionales y de los gobiernos de los estados forman una larga lista de esfuerzos que por treinta años han perseguido en América Latina más o menos lo mismo: aumentar el empleo, la producción, el consumo, la participación, los ingresos

²¹ NU, "Proyectos contra..." op. cit., pp. 12-15.

de los campesinos. Desgraciadamente el problema sigue irreductible, resistente y además creciendo.²²

Las defensas que tenían los pobres, específicamente los campesinos, para protegerse ya no son efectivas con las actuales políticas, especialmente hacia el campo. Hasta el momento, en América Latina no se ha buscado la eficiencia del Estado, sino la reducción y desarme de sus instituciones, lo cual ni siquiera ha significado que la burocracia disminuya. El gasto social, como se plantea, no significa forzosamente disminución de la pobreza, incluso a veces por deficiencia de su concepción la incrementa y lo único que se logra es aliviar pero no curar, por lo general se trata de políticas asistenciales que dejan intactas las raíces del problema.

En los programas de asistencia social, es el Estado el que debería buscar atender los problemas de la población más necesitada y aprovechar las capacidades de los diferentes grupos sociales para crear una coincidencia de objetivos e intereses en cada sector, aunque cada uno con sus propios medios. Se necesita de una política social que, además de integrarse al nuevo modelo económico, tenga como finalidad evitar que la pobreza se vaya heredando de generación en generación.

En materia de bienestar social podemos mencionar seis aspectos que parecen ser de primordial importancia para lograr un programa social que realmente cumpla con el objetivo que se persigue.

En primer lugar, es muy importante poner en el centro de cualquier estrategia la necesidad de avanzar distribuyendo mejor la riqueza que se vaya generando. No

²² Astorga, *op. cit.*, p. 2.

debemos olvidar que frente a la extrema desigualdad se encuentra la riqueza extrema, en este sentido, la solidaridad es un vehículo fundamental más que una opción: una riqueza bien distribuida es un activo nacional y social; un bien público en el más amplio sentido del término.²³

En segundo lugar, la justa distribución de la riqueza no puede ir separada del crecimiento y la estabilidad económica. Es necesario estimular la inversión pero de manera que esta distribución no resulte contraproducente en los dos procesos mencionados. La política social no es la única responsable de la justicia e igualdad, sin embargo, debe cumplir correctamente con su cometido: acrecentar los niveles productivos de la economía con recursos humanos que cuenten con mejores niveles de vida.

En tercer lugar, la participación política es igualmente importante que la creación y distribución de la misma riqueza, porque la pobreza constituye la disminución de los espacios que determinan los niveles de vida. La modernización política tiene que buscar una mejor vinculación entre participación social y representación política

En cuarto lugar, existe la necesidad de revisar y armar nuevamente las estructuras que se encargan de proporcionar bienestar social a la población, y esto implica una reforma institucional a fondo. Debemos darnos cuenta de que el problema no es solamente de demandas ante recursos limitados, también existe un problema de eficiencia y equilibrio en la producción y distribución de bienes y servicios públicos.

²³ PRJ, "Mexico y ..." op. cit., p. 31.

En quinto lugar, se requiere favorecer principalmente a los grupos que menos tienen, pero no se deben desatender a los grupos de ingresos medios de la población que son los principales perdedores durante los procesos de crisis y ajuste económico en la pasada década. Una política de bienestar debe preocuparse por combatir la pobreza extrema, pero también la desigualdad social.

Por último, necesitamos de una nueva intervención del Estado en materia de justicia social, que sin renunciar a su responsabilidad pública de proporcionar bienestar social, apoye las demandas ciudadanas.²⁴

Así pues, una política social moderna debería estructurarse en forma plural y multifacética.

A continuación mencionaremos algunas de las políticas sociales que se han estructurado en América Latina, Centroamérica (que es una región especialmente castigada por la pobreza extrema) y México.

²⁴ González. *op. cit.*, p.p. 117-119.

3. Políticas contra la pobreza en algunos países de América Latina y México.

Todos los países de América Latina, con sus problemas de subdesarrollo tienen la necesidad de organizar políticas para abatir efectivamente la pobreza extrema. "hay que apoyar programas y proyectos productivos, financieros y comunitarios de pequeña escala los cuales sean iniciados, formulados y evaluados por sus propios protagonistas que desde las bases del orden social procuren mejorar su precaria situación. Hay que reestructurar el gasto social del gobierno para atender las demandas de los indigentes, también hay que abrir nuevas oportunidades para que esos estratos de la sociedad accedan a los beneficios que brinden dichos procesos productivos y mejoren sus niveles de vida, tanto en el área rural como en la ciudad".¹

La experiencia nos ha demostrado que el Estado no puede intervenir de forma independiente para aliviar las necesidades acumuladas, siendo esa una actitud que provoca un "asistencialismo" social que más que ayudar, perjudica a la sociedad. Es necesario lograr la modernización del aparato del Estado, lo cual se ha convertido en una necesidad en un mundo en el que la competencia internacional es tan desventajosa para los latinoamericanos, lo que obliga a la actualización de los procesos productivos y al máximo aprovechamiento de los recursos y lograr así una inclusión eficiente y duradera en el nuevo orden económico mundial, pero, eso no es suficiente, también es muy importante desarrollar las capacidades humanas ya que éstas representan la base del desarrollo económico, lo que explica que lograr la

¹ Campos, *op.cit.*, p.491.

superación de la pobreza sea uno de los principales objetivos en la economía de cualquier nación.²

Si la población no cuenta con los medios para alcanzar determinadas condiciones mínimas de bienestar, no podrá hablarse del logro de una modernidad, porque si ésta se encuentra destruida, víctima de enfermedades y sin una vivienda digna, no existe un cimiento sólido para tener acceso a la modernización que se busca; lograr satisfacer las necesidades básicas, significa una condicionante sin la cual no se tendrán los cimientos necesarios para modernizar la estructura económica y social, lo que crearía las condiciones con las que podrían lograrse mayores índices de productividad, y que provocaría no sólo una buena inserción económica mundial, sino la erradicación de la pobreza extrema.³

A pesar de los esfuerzos que se han hecho durante muchos años al respecto, la experiencia nos demuestra que ni el mercado, ni el crecimiento económico, ni los programas, ni una supuesta democracia, han podido -hasta ahora- combatir la pobreza de modo eficaz, por el contrario, ésta aumenta. Lo que ocasiona que una parte creciente de la población continúe con hambre.

Con respecto a esto, Enrique Astorga Lira⁴, en un artículo publicado en el periódico "La Jornada", señala que: "Una larga cadena de fracasos y derroche de recursos trenzan la experiencia de los programas de combate a la pobreza en México y América Latina", refiriéndonos momentáneamente en particular a México, aunque

² Germiniano, *op. cit.*, p. 48.

³ González, *op. cit.*, p. 117.

⁴ Astorga, *op. cit.*, pp 3-5.

podrían mencionarse algunos de los programas sociales que se han dado en la región y que han tenido el mismo desenlace.

Desde el programa de la Montaña en Guerrero surgido para mejorar la situación de los campesinos y que alimentó la guerrilla de Genaro Vázquez y Lucio Cabañas, pasando por el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), que concentró su atención en las zonas más "deprimidas", procurando al mismo tiempo atenuar la desigualdad y dinamizar el campo; la Coordinadora General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), cuya finalidad era llevar bienestar al campo; el Programa de Sistema Alimentario Mexicano (SAM), cuyo objetivo era buscar la autosuficiencia alimentaria del país, sobre todo los bienes y productos agropecuarios en virtud de que se había perdido la autosuficiencia, se orientaba al abasto y comercialización de sus productos en el mercado interior; el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL), que tenía como objetivo conocer e identificar el tipo de productos alimentarios que tuvieran las mejores condiciones nutricionales, sobre todo para la población con menor capacidad económica, proporcionaba datos sobre el sistema alimentario para recomendar su consumo; Solidaridad hasta la canasta de subsidios, y varios programas regionales y de los gobiernos de los estados, todos forman una larga lista de esfuerzos que por treinta años han perseguido (en el caso de México) más o menos lo mismo: aumentar el empleo, la producción, el consumo, la participación y los ingresos de los campesinos.⁵

A principios de los años ochenta, 38% de los latino y centroamericanos experimentaban condiciones de extremo desamparo; refiriéndonos a México en

⁵ *Idem*, pp. 1-2.

particular, casi la mitad de su población se localizaba en los sectores definidos como pobres y 19% de ella conocía la pobreza extrema. "Por cierto, el auge petrolero arrojó beneficios que se concentraron en algunos estratos y regiones, pero no se filtraron con amplitud"⁶. Como es de suponerse, la terrible crisis de los años ochenta acentuó el deterioro social sumándose a la pobreza acumulada, al producto de esto podríamos llamarlo, "los nuevos pobres".⁷ De esta forma, las políticas de ajuste y estabilización se pusieron en marcha hacia fines de la misma década, pero atrajeron consigo altos costos sociales: inflación, desempleo, recortes del gasto gubernamental, todo esto, alejó la esperanza de remediar cuantitativa y cualitativamente la suerte de los marginados de un modo significativo.

Al agravarse la extrema vulnerabilidad social en este mismo periodo, se pusieron en marcha diversos programas de combate a la pobreza. Por una parte, los gobiernos procuraron disminuir las cargas de la crisis y del reajuste sobre los grupos de menores ingresos mediante fondos de inversión social, con el fin de garantizar un mínimo que sostuviera el bienestar. Algunos de ellos iniciaron programas complementarios de reformas institucionales para facilitar la circulación de los recursos en favor de las mayorías. A estas tareas gubernamentales se sumaron acciones cívicas y comunitarias, ampliándose el número de proyectos dirigidos a apoyar a los grupos de menor ingreso.⁸

De este modo, la estrategia contra la pobreza empezó a desarrollarse con una serie de acciones en donde participaban gobiernos, organizaciones cívicas y comunitarias y la comunidad internacional. Lo anterior con la finalidad de reducir la

⁶ NU "Proyectos contra la pobreza..." *Op. Cit.*, p. 15.

⁷ *Idem.*, p. 11.

⁸ NU "Magnitud de la pobreza en América Latina..." *op.cit.*, p. 32.

pobreza mediante actividades recíprocas; como se ejemplifica con los casos más relevantes que a continuación se exponen.

3.1. Breve revisión de los casos mas relevantes.

Los siguientes programas, ejemplifican las estrategias que los diferentes gobiernos de Latinoamérica adoptaron con el fin de combatir la pobreza extrema y aumentar el desarrollo social.

En 1989, El Salvador dio a conocer su Programa para el Desarrollo Social,⁹ que se tradujo en algunas acciones en 1990, a saber: la selectividad del gasto público con el fin de aumentar su eficiencia; la puesta en marcha de un Fondo de Inversión Social con el fin de rebajar los costos del ajuste; la reestructuración de los Ministerios de Salud y Educación Pública, con el fin de ampliar la atención al público sobre bases permanentes y, finalmente el establecimiento de un sistema de información social, que evalúe regularmente los avances de las políticas sociales.

En Honduras se instituyó, en marzo de 1990,¹⁰ el Fondo Hondureño de Inversión Social, cuyo propósito principal es reducir el costo del ajuste a la crisis de los ochenta. Todavía no se conocen acciones significativas.

⁹NU "Proyectos contra la..." *op. cit.*, p. 13.

¹⁰ *Idem.*, p. 14.

En Guatemala¹¹ se diseñó un Fondo de Inversión Social así como una serie de reformas, en éstas se plantea un programa económico con una orientación de crecimiento y desarrollo tanto hacia afuera como hacia adentro, donde se proporciona atención especial a la micro y pequeña empresa en el área metropolitana y se establece un organismo de coordinación, control y evaluación denominado: Secretaría Técnica de la Comisión Nacional, éste se puso en marcha en 1991.

En julio de 1990, Costa Rica publicó su Programa de Promoción Social¹² con los siguientes objetivos: compensar los efectos de las políticas de estabilización y reacomodo estructural en los sectores de más bajos ingresos; fomentar el desarrollo de proyectos socioproductivos con el fin de generar empleo e ingresos permanentes que eleven el nivel de vida de grupos pobres, mejorar los mecanismos de redistribución del ingreso en favor de la población sumida en la pobreza crónica; establecer tarifas de los servicios básicos que favorezcan a los grupos marginados, y mejorar la eficiencia de los recursos humanos, materiales y financieros con que cuenta el sector público para la asistencia y el desarrollo social.

En México se estableció el Programa Nacional de Solidaridad con el objetivo fundamental de atender, por la vía de la selectividad del gasto público, las necesidades de los grupos indigentes y promover transformaciones productivas que les permitan generar un mayor ingreso.

En Brasil se ha creado el programa Comunidad Solidaria,¹³ en cuyo marco, el gobierno federal y los municipios combinan esfuerzos para lograr una amplia

¹¹ Idem.

¹² Idem., p.15.

¹³ CEPAL, "Temas trascendentes y nuevos temas". *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile, 1995, p.121.

movilización en cinco áreas de acción prioritarias: alimentación y nutrición, servicios urbanos, desarrollo rural, generación de empleo e ingreso, y defensa de los derechos civiles.

En Chile se ha constituido un Programa de Superación de la Pobreza¹⁴, en el que se destacan criterios, como inversión en las personas (recursos humanos); participación activa y directa de los beneficiarios; coordinación intra e intersectorial; y descentralización de programas y acciones. También se ha creado un Comité Interministerial para la Superación de la Pobreza.

En Perú,¹⁵ el gobierno reelecto hace poco tiempo propuso la lucha contra la pobreza como eje de la acción estatal, sin contar por el momento con un programa oficial.

En Venezuela,¹⁶ el tema de los barrios pobres de Caracas, en los que se aglomera la mitad de los cinco millones de habitantes de la capital, se mantiene como prioritario en la agenda gubernamental.

En la gran mayoría de los países continúan funcionando los fondos y programas para combatir la pobreza. Asimismo, la banca internacional sigue prestando un importante apoyo a estas actividades. Así, los países de Centroamérica recibirán del Banco Interamericano de Desarrollo cuatro mil millones de dólares, en

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ *Idem.* p. 122.

¹⁶ *Idem.*

el curso de cuatro años para destinarlos a programas de inversión social focalizados preferentemente en la población pobre.¹⁷

Nicaragua es el único caso en donde no existe por el momento, un programa específicamente diseñado para atender a la población menesterosa.¹⁸

En algunos casos ya se puede hablar de resultados, pero en su mayoría resulta prematuro tratar de evaluar resultados de estos empeños que apenas se inician. Sin embargo, las acciones cívicas y comunitarias, como ya se dijo, tienen amplia tradición en Latinoamérica, Centroamérica y México, modalidades informales de solidaridad han estado presentes en la vida comunitaria de estos países en cuanto a mecanismos de sobrevivencia social.

La agudización de la crisis fortaleció estas modalidades que cedieron el paso a otras en forma de proyectos relativamente articulados. En el seminario de proyectos contra la pobreza, organizado por la CEPAL, en Honduras en 1991, se intentó intercambiar experiencias entre protagonistas de los proyectos articulados de los que se hablaba, se trató de encontrar rasgos, que estarían condicionando el éxito relativo de los mismos, la determinación de los factores de éxito o de fracaso resulta particularmente importante para una estrategia acertada de combate a la pobreza. Los gobiernos de los países participantes y la CEPAL, coincidieron en que en el seminario se presentara una serie de proyectos que fueran representativos de las condiciones prevalecientes en la región, con el propósito de analizar si era posible que se repitieran los factores que habrían contribuido al buen desempeño de los

¹⁷ Naciones Unidas, "Población, Equidad y Transformación Productiva". CEPAL, Centro Latinoamericano de Demografía, Santiago de Chile, 1993, pp. 49-51.

¹⁸ NU "Proyectos contra la pobreza..." op.cit., p.18.

proyectos y al consiguiente mejoramiento de los niveles de ingreso de la población involucrada. Con este fin se seleccionaron dos tipos de proyectos: los que están directamente relacionados con innovaciones productivas y los que se sustentan fundamentalmente en apoyos financieros.

En el grupo de proyectos productivos se escogieron, los siguientes:¹⁹ Desarrollo Integral Rural de Retalhuleu (Guatemala); la Cooperativa Agropecuaria Morocelí Limitada (Honduras); el Tepehuaje (México), y San Francisco de Asís (Nicaragua). Los proyectos de apoyo financiero fueron:²⁰ el programa de Guatemala y el programa de asistencia crediticia para el sector informal de El Salvador.

El origen de cada uno de estos proyectos es diverso, pero en casi todos los casos un agente externo a la comunidad promovió acciones que permitieron mejorar la situación económica y organizacional.

El proyecto de Retalhuleu, por ejemplo, fue impulsado por el Instituto para el Desarrollo Económico Social de América Central con el fin de apoyar a cinco comunidades en la costa sur occidental de Guatemala, a través de cultivos independientes anuales, y no sólo durante seis meses como era hábito. La Cooperativa Morocelí emanó de la organización no gubernamental INVEST (Servicios Económicos y Financieros) que promovió una reorganización de la cooperativa con el propósito de procurar un ingreso más estable a lo largo del año mediante la diversificación de cultivos, el desarrollo de la ganadería, la construcción de vivienda y la mejor comercialización de los productos. En el Tepehuaje, el

¹⁹ NUJ, "Proyectos contra...", *op.cit.* p. 16.

²⁰ *Idem.*, p. 17.

Fideicomiso para el Desarrollo Rural de Morelos tuvo la iniciativa de apoyar a una comunidad campesina marginada para que lograra reorganizarse y para definir sus alternativas de desarrollo, empleo e ingreso, así como para fortalecer sus estructuras organizativas, participar en la dinámica de la región e identificar y poner en acción técnicas adecuadas. En San Francisco de Asís, el Instituto de Investigación, Educación Popular y Desarrollo Alternativo NITAPLAN-UCA promovió el proyecto con el fin de frenar el proceso de empobrecimiento y desamparo a que estaba sometido el municipio; se planteó elevar el nivel de vida a través de la rearticulación del modelo informal de supervivencia campesina que había sido fuertemente deteriorado por efecto de la guerra.

En el caso de los proyectos financieros, el programa de Guatemala siguió a una decisión gubernamental para echar a andar un esquema de apoyo al desarrollo de la pequeña y mediana empresa a nivel nacional y en el Programa de Asistencia Crediticia para el Sector Informal, la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FEDECACES) decidió instrumentar el programa para pequeños productores y comerciantes en las cooperativas afiliadas. Característica común de casi todos estos proyectos fue su inicio y desarrollo desde abajo, promovido por organizaciones de base u organismos no gubernamentales. La excepción es el programa de apoyo a la microempresa en Guatemala que provino de una decisión gubernamental para fortalecer al sector informal de la economía. Finalmente se observó que los proyectos productivos se dirigieron directamente a zonas rurales, en tanto que los financieros tuvieron cobertura nacional.

Al observar estos proyectos nos percatamos de que existen algunos rasgos comunes en su instrumentación, en todos los casos se buscó elevar el nivel de

ingreso de la comunidad a través del mejoramiento de su organización. Sus miembros debieron buscar opciones para inducir un aumento o diversificar la producción agrícola, sin embargo, no todos tuvieron éxito en el alcance de esos objetivos.²¹

De todo esto se concluye que debemos cuidar que los proyectos no se asienten en un paternalismo que resulte contraproducente, puesto que cuando se retira el apoyo sin una organización comunitaria no se obtiene la eficiencia esperada; incluso, muchos de estos proyectos corren el riesgo de desaparecer, ya que existe la necesidad de hacer cambios institucionales que den permanencia a los proyectos, incorporando no sólo actividades industriales sino también servicios y comercio.

3.2. El caso de México: Programa Nacional de Solidaridad.

México no ha sido de ninguna manera la excepción, ya que existe una larga cadena de fracasos en los programas de asistencia social que se han instrumentado en nuestro país; toda vez que lo único que han logrado ha sido paliar momentáneamente el hambre y las necesidades más apremiantes de gran parte de la población en extrema pobreza. Con la finalidad de intentar hacer frente a la misma, en el sexenio situado entre 1988-1994 se instrumenta el Programa Nacional de Solidaridad, el cual se definió oficialmente como: "El instrumento creado por el gobierno de la República para emprender una lucha frontal contra la pobreza

²¹ *Idem*, p. 19.

extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados en los tres niveles de gobierno y los concertados en los grupos sociales".²²

En los años en que estuvo vigente el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) se constituyó en el eje de la política social del gobierno de la República. No había en ese momento ninguna acción social que no enarbolará la bandera del Pronasol.

Solidaridad, inicia como un programa adscrito a la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto; su operación complementa la planeación social que había sido prioritaria hasta entonces y que consistía en la orientación hacia las ciudades medias y las grandes áreas metropolitanas, que era donde se realizaban las grandes obras acordadas y negociadas con los interlocutores sociales agrupados en las grandes centrales sindicales o con las coaliciones de intereses de ciudades o regiones, pero después trata de volver a los impactos sociales y espaciales más completos. En el régimen de Carlos Salinas de Gortari se propuso la creación de un piso social básico que permitiera la existencia de igualdad de oportunidades a todos los mexicanos, cuyos rubros eran: la alimentación, la educación, la salud y la vivienda.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo, se encontraba el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida que le sirvió de sustento al programa, dicho acuerdo se rigió por las siguientes líneas estratégicas:

²² Secretaría de Desarrollo Social(SEDESOL), "La Solidaridad en el Desarrollo Nacional, la nueva relación entre sociedad y gobierno", en Coordinación de comunicación del programa de Solidaridad, México, D.F., marzo de 1993, p.8.

1. Creación abundante de empleos bien remunerados, protección y aumento del poder adquisitivo de los salarios y del bienestar de los trabajadores,
2. Atención a las demandas prioritarias de bienestar social,
3. Protección del medio ambiente, y
4. Erradicación de la pobreza extrema.²³

Ante esto, el PRONASOL intentó operar independientemente de los procesos administrativos y de algunas instituciones burocráticas, con lo que trató de brindar respuesta a las demandas sociales existentes orientándose en torno a tres vertientes de acción:

- Solidaridad para el bienestar social.
- Solidaridad para la producción.
- Solidaridad para el desarrollo regional

3.2.1. Propósitos.

A lo largo de su operación, de acuerdo con sus lineamientos estratégicos, el Programa Nacional de Solidaridad atravesó por diferentes etapas en las que se perfilaron grandes áreas de acción: bienestar social, producción, infraestructura básica y otros programas. Así, durante su primer año, por el tipo de programas que entraron en operación, Solidaridad se orientó hacia la construcción de obras de

²³ SEDESOL, "La Solidaridad en el..." pp.cit, p.57.

infraestructura comunitaria, física y social y de alguna forma hacia opciones productivas. Después de una década de crisis en la que las condiciones de vida de la población tuvieron un gran deterioro, la mayoría de las demandas de las comunidades pretendieron centrarse en las áreas de salud, educación, alimentación, abasto, vivienda, agua potable, drenaje, etc.²⁴

A partir de los avances, en 1990, en medio de una necesidad de incorporar plenamente a los gobiernos estatales y municipales en la gestión del Programa como una de las formas importantes para ir institucionalizando la nueva estrategia, se crearon los Fondos Municipales para la producción y los primeros programas regionales; estos programas junto con otros para el desarrollo urbano o el de jornaleros agrícolas, propiciaron la consolidación de acciones para el desarrollo del piso social, infraestructura comunitaria e infraestructura regional.

En su tercera etapa, las acciones del programa tratan de encaminarse hacia una consolidación productiva que permitiera la generación de empleos y de ingresos fijos de las comunidades. "A partir de 1992, opera el programa de Empresas de Solidaridad que engloba las acciones de apoyo a diferentes actividades productivas de la minería, agroindustriales, forestales, etc. Al mismo tiempo con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, Solidaridad cuenta con un nuevo nicho institucional desde donde, por una parte se avanza en la consolidación de lo realizado y, por otra promueve desde el nuevo contexto institucional el método de solidaridad hacia otros espacios de la administración pública y del tejido social".²⁵

²⁴ *Idem*, p. 60.

²⁵ *Idem*, p. 63.

Dentro de la estrategia, estos programas tuvieron diferentes destinatarios sociales e intentaron cubrir distintos ámbitos territoriales, de acuerdo a la evolución de la demanda y la organización social. En términos de los grupos sociales, los programas de solidaridad intentaron orientarse hacia aquellos que mostraban rezagos sociales evidentes. En este sentido, el programa se instrumentó para apoyar:

“- De manera prioritaria a los grupos indígenas, en la medida en que en sus regiones se combinan las carencias más agudas con una débil presencia de las instituciones. Subsisten en la actualidad cincuenta y seis grupos étnicos en el país y siete millones de indígenas aproximadamente, en condiciones de extrema pobreza y con altos grados de vulnerabilidad;

- A los campesinos y, en general, a los habitantes del medio rural en las áreas semidesérticas y serranas, quienes enfrentan la adversidad y la incertidumbre que les opone un medio físico y hostil que provoca que la inversión productiva y los servicios no tengan los mismos efectos que en otras zonas del país,

-A los habitantes de las áreas marginadas de las zonas urbanas que son los lugares en los que la pobreza se ha expandido más rápidamente durante los últimos años. Las colonias populares de las ciudades han crecido aceleradamente, a pesar de la inexistencia de servicios y las dificultades que enfrentan sus habitantes para conseguir trabajo y un ingreso estable. Los habitantes de estas colonias requieren seguridad en la tenencia y el uso del suelo, así como servicios básicos, educación y opciones de empleo”.²⁶

²⁶ Germiniano, *op.cit.*, pp. 62-64.

El Pronasol propuso también brindar a la autoridad municipal todo el apoyo ya que argumenta que el municipio constituye la célula básica de la organización comunitaria y la vinculación entre el Estado con la sociedad, ve en ella la instancia más próxima a las demandas de la población, por lo mismo, gran parte de los programas de Solidaridad se diseñaron para tratar de respaldar la capacidad de acción de los ayuntamientos en las estrategias de combate a la pobreza extrema.

3.2.2. Estructura y organización.

Al asumir el Poder Ejecutivo- el primero de diciembre de 1988²⁷, Carlos Salinas de Gortari, definió al Programa Nacional de Solidaridad como parte importante de la política para el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población, y el seis de diciembre de ese año se publicó en el "Diario Oficial de la Federación", el acuerdo de creación de la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones emprendidas por la administración pública, con el objeto de combatir los bajos niveles de vida y asegurar el cumplimiento de programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y la población de las zonas áridas y urbanas en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo, servicios básicos y proyectos productivos.

El titular del Ejecutivo federal encabezó esa comisión y participaron en ella de manera permanente los secretarios de Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria, y de Pesca;

²⁷ SEDESOL, "La solidaridad en el ..." *op.cit.*, p.18.

el jefe del Departamento del Distrito Federal y los directores generales del Instituto Mexicano del Seguro Social, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Instituto Nacional Indigenista, Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artesanías, Comisión Nacional de Zonas Áridas y la Forestal.

Esta Comisión contaba con un Consejo Consultivo²⁸ formado por representantes de las dependencias y entidades que la integraron; por representantes de los núcleos indígenas más importantes y de los sectores social y privado, así como por reconocidos especialistas en el campo de las ciencias sociales vinculadas con el objeto y funciones de la Comisión. En ese Consejo se expresaron opiniones y propuestas orientadas a definir y perfeccionar las bases de concertación de los programas realizados por la Comisión, la cual tuvo también un Comité de Evaluación que realizó estudios sobre el impacto social y económico de las acciones que se emprendieron. Para el desempeño de las funciones del Programa Nacional de Solidaridad, la coordinación de esta Comisión recayó en la subsecretaría de Desarrollo Regional de la Secretaría de Desarrollo Social, designado por el entonces del Ejecutivo Federal.

Dicha coordinación participó en el establecimiento de las bases para la firma de convenios de Desarrollo Social que el Presidente de la República en aquel entonces suscribía anualmente con cada uno de los gobernadores de los estados para formalizar los acuerdos y compromisos conjuntos de inversión. En esos convenios se definió un apartado específico para Solidaridad, con el propósito de que en los comités de planeación del desarrollo de los estados y municipios se reunieran las autoridades de gobiernos federales, estatales y municipales para definir, controlar y

²⁸ *Idem.*, p. 25

evaluar los proyectos productivos y sociales en que participaron las comunidades mediante los comités de Solidaridad.

El convenio de Desarrollo Social fue el instrumento que la Federación y los estados diseñaron para concertar prioridades y programas de interés común; fue el conducto por medio del cual se apoyó la descentralización de importantes funciones a las entidades y municipios. Desde su origen fue la vía para fortalecer la capacidad de decisión y acción de los gobiernos estatales y municipales, y para el Programa Nacional de Solidaridad constituyó el elemento fundamental para la definición y ejecución de obras y proyectos.²⁹

De acuerdo con lo establecido en el Convenio, en el apartado correspondiente a Solidaridad, fueron los estados y los municipios los encargados de recoger la demanda social y de dar forma a los programas a ejecutar. Correspondió a Solidaridad fijar las políticas y estrategias, y fue en cada entidad federativa donde se seleccionaron y jerarquizaron las obras sociales y los proyectos productivos a los que se destinaron los recursos del Ramo XXVI, "Solidaridad y Desarrollo Regional". Es así como se logró incrementar el monto total de las inversiones mediante las aportaciones convenidas con cada estado y se pretendió evitar la dispersión de los recursos, impulsándose con ello la efectiva descentralización.

El programa de Solidaridad se conjugó con los diversos componentes de la política económica y social que tiene relación directa con el fomento productivo, el bienestar social y la distribución del ingreso, se pretendía no excluir ningún

²⁹ *Idem*, pp 29-38.

programa, esfuerzo estatal o municipal destinado a elevar el nivel de vida de los mexicanos.

Para asegurar el buen uso del presupuesto se creó la figura del vocal de control y vigilancia dentro de los comités de Solidaridad, que fué el responsable de la Contraloría Social. Anualmente el gobierno federal definía los criterios generales de política económica para la iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, los cuales se sometían a la aprobación del Congreso de la Unión y de la Cámara de Diputados, respectivamente. En los criterios y en el proyecto de presupuesto se definían los lineamientos globales que guían la política económica y social de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo. En congruencia con lo anterior, la Secretaría de Desarrollo Social formulaba el presupuesto anual del Programa de Solidaridad para la aprobación de la misma Cámara. Los gobiernos estatales y municipales definían y concertaban sus programas productivos y de bienestar con Solidaridad, a fin de ser incluidos en los acuerdos de coordinación, convenios de concertación o anexos de ejecución del convenio de Desarrollo Social. En esos documentos se establecían los proyectos y recursos que atendían las demandas e iniciativas de las comunidades. Las comunidades organizadas en comités de Solidaridad hacían su propuesta de obra social o proyecto productivo al ayuntamiento o a los promotores de Solidaridad que en las localidades difundían las características de ese programa. Las iniciativas de la comunidad recibidas se analizaban y luego se procedía a elaborar la documentación técnica que definía las características básicas que sustentaban las decisiones de inversión. Las propuestas ya fundamentadas se canalizan al Coplade y a la delegación de la Secretaría de Desarrollo Social para evaluar la posibilidad de ser apoyadas. De acuerdo con los requisitos de operación y las normas que regulaban a

cada programa, se asignaban los recursos, ya sea a la institución pública encargada de ejecutar proyectos como carreteras, sistemas de agua, alcantarillado o electrificación, o se canalizaban directamente a los ayuntamientos a través de los Fondos Municipales de Solidaridad.³⁰ Las comunidades ejercían los recursos de los programas Niños de Solidaridad, Escuela Digna y los que surgieron de las recuperaciones de los Fondos de Solidaridad para la Producción.

“Así pues, el programa de Solidaridad se tradujo en un conjunto de proyectos de inversión que financiaron con diversas fuentes, entre las que se contaron las aportaciones directas de individuos y comunidades quienes aportaban trabajo, materiales, bienes, infraestructura y recuperaciones”³¹. El 25 de mayo de 1992, se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Coordinación General del Programa Nacional de Solidaridad, quedó integrada en esta secretaría, dependencia producto de la transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y de una redistribución de funciones entre las secretarías de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Recursos Hidráulicos, y Pesca, la nueva secretaría forma parte de los gabinetes económico, de desarrollo social y agropecuario, además de participar en la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento. Para la realización de sus atribuciones, la secretaría está formada por tres subsecretarías: Desarrollo Regional, Desarrollo Urbano e Infraestructura, y Vivienda y Bienes Inmuebles, cuenta también con tres unidades coordinadoras, cinco órganos desconcentrados, y delegaciones en las entidades federativas con este mismo carácter. Dentro de los órganos desconcentrados destacan la Coordinación General del Programa de Apoyo para las Empresas de Solidaridad y el Instituto Nacional de

³⁰ *Idem*, p.30.

³¹ *Idem*, p.38

Solidaridad, los cuales representaron un avance institucional para superar la pobreza por el sentido de permanencia de sus acciones y por el fomento a la autogestión comunitaria.³²

De los programas instrumentados dentro del mismo Programa Nacional de Solidaridad, se consideraron de mayor reelevancia los que tendieron a llevar, aunque a largo plazo, una mejor calidad de vida a la población y a la larga sentaron un precedente de beneficio social real; en el presente trabajo, se dará prioridad a lo que corresponde a Alimentación y Abasto y Escuelas de Solidaridad.

Lo que a continuación revisaremos son los propósitos de creación de los programas en los cuales, como ya se mencionó, consideramos que debería ponerse mayor interés, ya que con ello se lograría, si no remediar, por lo menos sí a largo plazo hablar de un mejor nivel de vida para la población más necesitada, ya que lo principal sería contar con una alimentación indispensable y poder pensar en la satisfacción de las restantes, de las cuales la segunda en importancia, sería la educación, las otras necesariamente se vendrían dando poco a poco, ya que logrando saciar el hambre y proporcionando el acceso a la educación a la población se irá creando una conciencia en la misma que la llevará a padecer menos enfermedades (éstas se encuentran de forma más grave en las poblaciones hambrientas e ignorantes, principalmente ignorantes), sabiendo como prevenirlas; a tratar de mejorar sus condiciones de vida y de su comunidad, empezando por la apariencia de la misma y tratando de lograr el acceso de más servicios dentro de sus hogares; a tener menos hijos ya que las familias muy humildes son por lo general muy numerosas, pero tiene que ser así porque los niños representan entradas extras a la

³² *Idem*, pp. 56-59.

casa y mientras más sean, mayores beneficios se obtienen, pero si los padres de familia están preparados se darán cuenta de que mientras menos hijos tengan mejor será su calidad de vida; a intentar producir más en cualquiera que sea su ocupación, ya que tendrá idea de como hacerlo, seríamos así una población más participativa y más conciente de nuestro entorno y nuestras capacidades y necesidades.

3.2.3. Alimentación y Abasto.

La alimentación es una necesidad básica para la calidad de vida del ser humano, la de los mexicanos de menores recursos es insuficiente, entre otras causas, debido al nivel del ingreso familiar y su distribución; al aislamiento geográfico de algunas comunidades; a los malos hábitos nutricionales y a la limitada disponibilidad de algunos alimentos. Alrededor del cuarenta por ciento de la población se encuentra por debajo de los mínimos nutricionales aceptables. Se estima que diez por ciento de los hogares más pobres sólo satisfacen una tercera parte de sus necesidades alimenticias esto es , en parte, por la falta de educación en lugares donde de por si el acceso de alimentos es difícil, mucho más para los medios para educar y concientizar a los padres de familia sobre la importancia de una mejor alimentación para sus hijos. El aislamiento geográfico es otro de los factores que afectan la alimentación, pues en México la tercera parte de la población vive dispersa en pequeñas comunidades incomunicadas y mal abastecidas por lo difícil que es el acceso al lugar en que están ubicadas.

Así mismo, el problema alimentario afecta a millones de mexicanos, que en su mayoría viven en zonas rurales. La población con mayores carencias alimentarias se localiza en las regiones Sur, Sureste, Golfo y Centro-Norte del país.

Ante la disminución del ingreso por familia en las zonas urbanas pobres, la población se ve obligada a sacrificar una cantidad de alimentos y lograr cubrir otras necesidades. Estrechamente vinculada con la situación alimentaria, se encuentra la estructura comercial, que se caracteriza por una excesiva intermediación que afecta principalmente a los consumidores de más bajos ingresos.³³

Como podemos percatarnos, la necesidad de alimentación en gran parte de la población del territorio nacional es apremiante, por doquier podemos encontramos con indigentes, niños de la calle, familias completas que salen a conseguir alimentos por falta de medios para obtenerlos, porque desgraciadamente los programas (incluyendo al de Solidaridad) terminan diversificando sus fines, lo cual a la larga los lleva a perder su objetivo fundamental que es erradicar la pobreza extrema, sus esfuerzos no son lo suficientemente fuertes para lograr sus fines, en lo que respecta a este último programa, de lo que nos pudimos percatar claramente en los informes oficiales, es de que este programa tuvo a su vez infinidad de subprogramas que duraron poco tiempo y se sustituían por otros, con lo cual provoca que además que se pierdan recursos y empleos no se vea ninguna mejora en las condiciones de vida de quienes lo necesitan.

3.2.4. Escuelas de Solidaridad.

Hablando sobre educación, estamos casi igual que con la alimentación, los problemas para que la población tenga acceso a ella son casi los mismos, cuando la población tiene hambre, en lo que menos piensa es en aprender a leer; los niños no

³³ *Idem*, pp.67-71.

asisten a la escuela porque representan una entrada económica para el hogar, por tanto es más importante salir a trabajar a la calle, todo ello aunado a que en ocasiones viven en zonas de difícil acceso, etc.

El gobierno de la República realizó algunas mejoras en materia de construcción, rehabilitación y equipamiento de infraestructura educativa, por ejemplo, a mediados de 1992, se puso en operación en el estado de Campeche el programa "Escuelas de Solidaridad". Este tuvo como objetivo elevar la calidad de la educación en los planteles de nivel primaria que presentan los más bajos índices de eficiencia, y dignificar la labor del maestro, tanto al interior de la escuela, como en el contexto comunitario.

En 1992, el programa contó con un presupuesto federal de sesenta mil millones de pesos para atender a todas las escuelas primarias de los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca, así como a los cien planteles escolares del mismo nivel educativo que operan en condiciones críticas en los estados de Campeche, Yucatán, Durango, Zacatecas, Michoacán, Veracruz, Chihuahua, Colima, San Luis Potosí y Puebla. A partir de 1992, este programa atiende a las cien escuelas más necesitadas de los estados de Quintana Roo, Guanajuato, Sinaloa, Nayarit, Tabasco, Jalisco y Tamaulipas. En 1993 Escuelas de Solidaridad logra una cobertura nacional.³⁴

Sin embargo, los propósitos aunque buenos no lograron sus objetivos, por mas que se trate de mejorar la infraestructura de los planteles y dar realce a las

³⁴ SEDESOL "El Programa Nacional de Solidaridad, Una visión a la modernización de México", en el Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, México, 1994, pp 271-273.

labores magisteriales, si no se crea una conciencia al interior de las familias de la conveniencia de contar con una educación básica no habrá forma de sacar partido a las mejoras que se brinden, lo primordial es y será siempre satisfacer la necesidad básica: la alimentación, sin ello, es imposible pensar en educación, en una mejor calidad de vida, por otro lado, si la población logra tener un mínimo de conciencia social, lo que se logra solamente con educación, entonces podrá hacer algo para ayudarse a sí mismo, es por ello que consideramos en éste estudio que la alimentación y la educación son puntos trascendentales del problema de la pobreza, si se satisfacen ambos, entonces (como ya se apuntó anteriormente) todos los demás problemas que aquejan a nuestra población tendrían una mayor esperanza de solución.

Según informes oficiales, el Programa Nacional de Solidaridad fue muy importante en lo que respecta a la composición del gasto en desarrollo social; los renglones que más han pesado son los relativos a la educación y salud, con una proporción superior a 40% cada uno, Solidaridad, participó con alrededor de 7% y, Desarrollo Urbano con un porcentaje superior a 5%. Durante el periodo comprendido entre 1988 y 1992, todos los rubros del gasto social representaban importantes crecimientos en términos reales, destacando el incremento observado en los recursos destinados a Solidaridad y Desarrollo Regional, que aumentaron a 247.4%. A este aumento le siguieron los registrados en Educación, 78.7%, Salud y Laboral, 74.9% y Desarrollo Urbano, 56.1%. De esta manera el crecimiento del gasto programable se basó solamente en la recuperación de las erogaciones correspondientes al gasto en desarrollo social. Este renglón comprendió los recursos presupuestarios en educación, salud, laboral, solidaridad, desarrollo regional, desarrollo urbano y, por último abasto social. Este tipo de gasto es el que engloba

todas aquellas partidas, que tienen que ver con la promoción, del bienestar de la población y que reflejan claramente el compromiso social del Estado Mexicano.

Sin embargo, desde que dio inicio el Programa Nacional de Solidaridad, hasta 1994,³⁵ los recursos ejercidos a través del Ramo XXVI, Solidaridad y Desarrollo Regional, suman treinta y cinco punto cuatro millones de nuevos pesos. De este total, 62.6% se canalizó al gasto en bienestar social; 20.3% se destinó a Solidaridad para la Producción, y otro 15.2%, se gastó en Infraestructura Básica de Apoyo. El gasto correspondiente a cada uno de los Programas, no tiene secuencia para 1994, ya que (según información oficial) se encuentra que han operado diversos fondos y/o programas, y si bien se aglutinaron o separaron para 1989, para 1994 el informe correspondiente al Ramo XXVI, Desarrollo Regional y Solidaridad, ya no existe, debido esto tal vez a la naturaleza del programa, ya que no todos estos operaron desde el inicio y que en el transcurso de su vigencia dejaron de operar otros o bien se han transferido o agregado a otros subprogramas, lo cual desde luego trae como consecuencia que los resultados obtenidos al final del periodo estudiado no sean del todo confiables para determinar la superación del objetivo inicial "La Superación de la Pobreza Extrema".³⁶

Como se apuntó, los datos que se proporcionaron acerca del Programa Nacional de Solidaridad y de sus políticas, principalmente sobre los puntos que como mencionamos son los que, para efectos de nuestro estudio nos interesan, son estrictamente los que el Gobierno Federal ha dado a conocer, sin embargo, con facilidad podemos percatarnos de que los resultados de los cuales éste ha hecho

³⁵ *Idem*, p.290

³⁶ Germiniano, *op.cit.*, pp 65-72.

alarde no son "del todo" verídicos, si bien el programa no fué completamente malo (estructuralmente hablando), su organización si fue un verdadero caos y al mismo tiempo un paraíso para la corrupción y desvío de fondos, ya que éstos nunca fueron recibidos por la población a la que fueron destinados, los verdaderos necesitados nunca obtuvieron la ayuda y apoyo que se les había ofrecido, muchos llegaron al extremo en el que tuvieron que comprometer hasta su derecho de votar libremente por el candidato o partido de su preferencia.

En efecto, este programa se caracterizó por ser aplicado con un criterio totalmente "partidista"; muy distinto de los propósitos de creación y de las precauciones que en su forma debieron ser tomadas para evitar el desvío de fondos, así como la reiterada "transparencia" de la que se habló a todo lo largo del sexenio, es la realidad de lo que significó el Pronasol para la población que vivía y vive en medio de la pobreza extrema principalmente.

El Pronasol fue un programa que salió directamente del "bolsillo presidencial" y fue utilizado por el mismo como fondo personal para las cruzadas políticas. Aparentar una mayor justicia social fue su función que intentó ser legitimadora, ya que sirvió para intentar paliar levemente el daño hecho por la depresión económica pero nunca atendió las causas estructurales de la pobreza. También sirvió mucho como ayuda partidista (como ya lo mencionamos), ya que se condicionó en varios Estados de la República la autorización e incluso la entrega de recursos, llegando al extremo de recoger las credenciales de elector y de esta forma, obligar a la población a votar por el PRI.³⁷ Con honrosas excepciones, los fondos fluyeron

³⁷ Sergio Loya, "A toda velocidad en su último jalón electorero. la maquinaria tripartita PRI-Procampo-Pronasol", en *Proceso*, México, D.F. julio de 1994, pp. 23-29.

cuando el calendario electoral marcó elecciones para gobernadores en 1991. Esto lógicamente se explica pensando que se pretendía recuperar votos perdidos, sin embargo, parecía que los recursos estuvieron dirigidos más a militantes del partido en el gobierno que a los de la oposición, aún en los Estados en que ésta ganó en 1988. Y aún con las dos oposiciones más importantes el comportamiento no fue el mismo, los recursos fueron muy escasos en los Estados que tuvieron alta votación panista en 1988. Según el analista Jeffrey A. Weldon (Universidad de California, San Diego)³⁸, los votos perredistas eran "recuperables", en cambio los panistas con más años renuentes en su oposición eran menos susceptibles de ser atraídos, por eso les habían dedicado menos recursos.

De igual forma, en una recopilación de testimonios³⁹, en su mayor parte de dirigentes estatales y municipales del PRD y el PAN y con denuncias hechas ante las autoridades correspondientes, aparecen varios estados de la República donde las irregularidades del Pronasol han provocado indignación dentro de la población, estos son principalmente: Tabasco, Michoacán, Oaxaca, Quintana Roo, Guerrero, Morelos, Chiapas, Baja California y Chihuahua.

Pero no fue el desvío de fondos para fines electorales el único vicio del programa, la ayuda que otorgó casi siempre resultó insuficiente, lo que se traduce en edificaciones hechas a medias ya que los fondos no fueron suficientes para concluirlos, por casi toda la república se encuentran aulas escolares que la población

³⁸ Campos, *op.cit.*, pp 58-62.

³⁹ A toda velocidad... *op.cit.*, p. 25.

no recibe porque están mal construidas, casas de salud sin médicos ni medicinas, bibliotecas edificadas a medias y abandonadas.⁴⁰

Para la aplicación de recursos, hubo inclinación en favor de los grupos con mayor capacidad de demanda y organización, que obviamente nunca surgían entre los más pobres. La participación más activa se dió entre los sectores de pobreza moderada, es verdad que hubo beneficios para algunas comunidades, pero, agua potable, drenaje y electricidad no se proporcionaron equitativamente, sino que estos se concentraron en las capitales, allí, se cubrieron casi en su totalidad estas carencias, se mejoró además, la infraestructura de educación y se aumentó la cobertura en el sector salud (pero, insistimos, no en las zonas donde era prioritaria la ayuda de esta índole).

A las fallas de diseño, se aumentaron otras de instrumentación, casi 30% de desperdicio de recursos repartido en: 18% por obras iniciadas, pero incompletas; 5% por obras que no brindaban el servicio previsto; y 6% por obras que nunca se realizaron. Un 41% de obras no contó con supervisión técnica ni de las autoridades responsables.

Así pues, Pronasol falló porque fueron autoridades o “influyentes” los que decidieron la ayuda y donde hacía más falta, fracasa también porque no hubo congruencia en el destino del gasto y las necesidades insatisfechas. Ni las regiones recibieron recursos equivalentes a su pobreza ni los proyectos respondieron a las carencias más importantes.

⁴⁰ Manuel Robles, “Solidaridad, una burla ante la miseria de Cuzaca: sus fondos escasos y fuera de tiempo”, en *Proceso*, México, D.F., enero de 1994, pp.14-19.

En suma, a pesar de que fue un programa bien pensado y que despertó las esperanzas de mejorar las condiciones de vida de la población con más carencias, Pronasol sirvió únicamente para apuntalar la imagen presidencial y favorecer "clientelismos".

Conclusiones.

Hablar de pobreza es hablar de un problema que aqueja prácticamente a todo el mundo; hasta ahora y a pesar de los grandes adelantos de la ciencia y la tecnología, a pesar de que el ser humano ha sido capaz de lograr cosas que parecían inimaginables, gran proporción de la población de muchos países del mundo sufren de desnutrición, llegando incluso a morir; padecen enfermedades que aunque en esta época parezcan inofensivas (enfermedades gastrointestinales y respiratorias principalmente), su grado de desnutrición la conduce a la muerte. Es inconcebible que en países africanos haya índices de mortandad tan alarmantes y lo que es más horrorizante, que esa gente esté muriendo precisamente de hambre, mientras otros países gastan cantidades inimaginables de recursos en experimentos absurdos y armamentos.

Africa posee el triste primer lugar de pobreza en el mundo; sin embargo, en América Latina los problemas ligados a ella son también muy fuertes, ya que existe un alto porcentaje de familias que no alcanzan ni siquiera a satisfacer sus necesidades básicas (alimentación, educación, vivienda y salud).

Existen algunos métodos para medir el grado de pobreza social, aunque a mi juicio, tres de ellos son los más confiables: el Método Integrado de Pobreza (MIP); la Línea de Pobreza (LP) y el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Pienso que el método que refleja mejor la situación de pobreza es el MIP, ya que significa la integración de los otros dos, buscando salvar las limitaciones que existen entre ellos, ya que, el método de LP sólo pone énfasis en el ingreso corriente o consumo y el NBI, solamente se basa en las necesidades asociadas con los servicios que brinda el Estado y los requerimientos de consumo e inversión pública y privada. La importancia de la utilización de este método estriba en que determina con más claridad el número de personas que viven en pobreza y en pobreza extrema, de otra forma, los resultados varían según cada método y según la concepción de la misma. Recordemos que el primer paso para poder resolverla es identificar claramente el problema, su localización, pero sobre todo su magnitud y es esto precisamente lo que se intenta hacer con los métodos de medición.

En América Latina se han adoptado estos métodos para hacerlo; sin embargo los resultados no han sido halagadores, la zona está sumida en una terrible situación que ya es ancestral, al grado que así como nosotros la hemos heredado, lo más probable es que la heredemos a las generaciones que vienen.

Aunque se ha intentado resolver esta situación poniéndose en marcha en casi todos los países programas de asistencia social, hasta ahora no han tenido resultados satisfactorios pues la mayoría de ellos lo único que logran es paliar la pobreza pero a la larga ésta continúa igual o peor. Hasta ahora, ningún país

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

puede jactarse de haber logrado erradicar o por lo menos disminuir notablemente la situación.

Superar la pobreza no es el objetivo único de las políticas sociales ya que éstas están ligadas también a la integración nacional, a la creación de una identidad nacional y a la formación de individuos calificados para lograr una transformación productiva; no obstante, todos estos objetivos nos conducen a una misma finalidad, la superación de la pobreza.

Sin embargo, aunque en muchos casos los programas sean buenos, el hecho de que la pobreza sea un fenómeno estructural significa que es generado por los mismos sistemas socioeconómicos y políticos dentro de los cuales se enfrentan intereses opuestos de clases sociales específicas y este antagonismo obliga al Estado a transformarse en un ente que organiza y administra a la sociedad y somete a las clases más necesitadas a los intereses de la clase dominante; adopta la función de dominación política, además de que ideológicamente se sitúa por encima de la sociedad para simular una conciliación de intereses de las clases que lo conforman y esto conlleva a que surjan los llamados "ciudadanos de segunda" lo que no debería existir en un sistema "democrático", ya que no hay votos que cuenten menos.

Debe darse un giro radical en las relaciones entre los servidores públicos y la población, en el que ésta pase de solicitar dádivas a exigir sus derechos mientras que los funcionarios dejen de actuar en favor de la compra de votos a cambio de favores y se conviertan en verdaderos servidores públicos, pues no

deben aceptarse atenciones inferiores para ciertos grupos en razón de su pobreza.

En el caso específico de México, al analizar el programa que ha cobrado más importancia en los últimos tiempos, el Programa Nacional de Solidaridad, nos damos cuenta de que el propio sistema es precisamente la causa de su fracaso, ya que fue utilizado como un programa esencialmente partidista. Aunque considero que estuvo bien ideado y estructurado, lo usaron para alcanzar intereses particulares, lo que provocó que no lograra el objetivo para el que fué creado; los recursos no fueron asignados en las áreas donde verdaderamente urgía hacerlo. El hermetismo por parte del gobierno, en cuanto al número de personas o de municipios que superaron la pobreza extrema, demuestra que no se consiguió el objetivo inicial.

Mas aún, los mayores índices de pobreza se localizan principalmente al sur del país, donde ya había sido detectado el problema hace mas de quince años, pues en esa región no se han logrado erradicar las principales enfermedades que causan la muerte a los menores de edad y no se ha erradicado (ni siquiera disminuido), la desnutrición en el país.

Parece ser que los gobernantes están más preocupados por el ingreso al primer mundo, por participar activamente en la conformación de bloques económicos. Bajo esta óptica no se ha comprendido que si se mejoran las condiciones al interior del país, disminuirían también notablemente los problemas que distraen la atención y fondos del país. Es decir, si se tiene una población educada, bien alimentada (la educación no es factible si no se ha

comido, si no se tiene un estado de nutrición aceptable, para poder asimilar los conocimientos), los graves problemas de salud disminuirían, ya que la población por sí misma buscaría mejorar sus niveles de vida; la pobreza y las necesidades básicas insatisfechas, es lo que empuja también a provocar desórdenes sociales.

El gobierno mexicano debe preocuparse de cuestiones como el abasto interno, el cual daría de comer a millones de mexicanos; brindándoles acceso a empleos bien remunerados, que significarán para ellos un ingreso fijo que les ayudara a salir de la pobreza; sin embargo al no tener apoyo del gobierno, buscan alternativas para ser escuchados y muchas veces esto los lleva a adoptar actitudes de violencia

No obstante, hay que reconocer que el Programa de Solidaridad, tuvo una organización básica bastante importante, la cual consistió por parte del gobierno en proporcionar los materiales para el mejoramiento de las comunidades, y la sociedad contribuía con la mano de obra, logrando algunas mejoras, aunque estas fueran bastante aisladas.

Considero que Pronasol, por sus características resulta un buen programa para continuarlo, siguiendo su objetivo inicial "erradicar la pobreza extrema", para lo cual, el Estado mexicano como organismo fundamental en la lucha contra la misma, podría promover una nueva política social -inclusive con la participación de la iniciativa privada, si fuera necesario- que estaría orientada principalmente a buscar una mayor equidad social partiendo del hecho de que los individuos tienen diferentes necesidades y sólo podría alcanzarse dicha

equidad cuando cada persona tenga acceso a recursos adecuados a sus propias necesidades. Concretamente ampliar las posibilidades de acceso a la educación, mejorando también la cobertura de los programas de nutrición, la distribución de oportunidades y la recuperación del salario real de los trabajadores, todo esto se reflejaría en mejores condiciones de vida de todos aquellos que están sumidos en la pobreza.

Fuentes

"Alerta ONU de pobreza extrema", Reforma, México, D.F., 6 de noviembre de 1995.

Almanaque Mundial, Diccionario geográfico, Panamá, Edit. América, 1988, 592 p.

Almanaque Mundial, Diccionario geográfico, Panamá, Edit. América, 1995, 602 p.

Astorga Lira, Enrique, "Pobreza de los programas de combate a la pobreza" La Jornada, México, 28 de agosto de 1996

Baena, Guillermina, Manual para elaborar trabajos de investigación documental, México, Editores Mexicanos Unidos, D.F., 1995, 124 p.

Banco Mundial, "Servicios sociales para los pobres", en Comercio Exterior, México, D. F., 1992, vol. 42, no. 5, 500 p.

Campos, Julieta, ¿Que hacemos con los pobres?, México, Edit. Nuevo Siglo, D.F., 1995, 640 p.

"Crecerán 6% países en vías de desarrollo", Reforma, México, D.F., 26 de septiembre de 1996.

"El desempleo, problema estructural", El Economista, México, D.F., 26 de junio de 1995.

Ferrera Arias, Heriberta, "Sin voluntad política crecerá la pobreza en el campo, afirma dirigente de productores rurales", Crónica, México, D.F., 28 de junio de 1996.

UNICEF, "Estado mundial de la infancia", Barcelona, 1991, 430 p.

García Ramón, Pelayo y Gross, Diccionario Pequeño Larousse en Color, México, Ediciones Larousse, D.F., 1990, 335 p.

Germiniano Melchor, Laura, "Análisis de la pobreza en México 1989-1993", México, Tesis de Licenciatura en Economía, D.F., UNAM 1995, 97 p.

Goldberg, Diana, "El crecimiento demográfico agudiza la pobreza", El Economista, 11 de julio de 1995.

González Tiburcio, Enrique, Reforma del estado y política social, México, INAP, D.F., 1991, 125 p.

Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Tomo V, Selecciones de Reader's Digest, México, D.F., 1989, 4072 p.

Hernández-Vela, Edmundo, Diccionario de Política Internacional, México, Edit. Porrúa, D.F., 1996, 570 p.

INAP, La teoría política y administrativa contemporánea sobre los países en vías de desarrollo, México, D.F., 1976. 103 p.

Loya, Sergio, "A toda velocidad, en su último jalón electorero, la maquinaria tripartita PRI-PROCAMPO-PRONASOL", en Proceso, No.925, México, D.F., 25 de julio de 1994, pp.23-28.

Mena, Alberto, "50% de capitalinos viven en la extrema pobreza", El sol de México, México, D.F., 21 de octubre de 1995.

"Mil millones de pobres en el mundo al final del siglo: Naciones Unidas", El sol de México, México, D.F., 29 de mayo de 1996.

N.U. "La distribución geográfica de la pobreza.", Informe sobre el desarrollo humano, Nueva York, 1994, 5 p.

N.U. Proyectos contra la pobreza (anexo), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, México, D.F., 1991, 22 p.

N.U., Focalización y pobreza, Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile, 1995, 250 p.

N.U., Panorama social de América Latina, Santiago de Chile, 1995, 146 p.

N.U., Población, equidad y transformación productiva, Santiago de Chile, 1993, 104 p.

N.U. Proyectos contra la pobreza, Estudios e informes de la Cepal, México 1991, 89 p.

Pensamiento, Daniel, "Apoya el BM a México sólo por su pobreza", Reforma, 10 de diciembre de 1995.

PNUD, América Latina: El reto de la pobreza. Características, evolución y perspectivas, Santa Fe de Bogotá, Febrero 1992, 496 p.

PNUD, Bases para una estrategia y un programa de acción regional, Bogotá, Colombia, 1989, 94 p.

PNUD, Desarrollo sin pobreza, Quito, Ecuador, 1990, 200 p.

PNUD, Informe sobre desarrollo humano, Nueva York, 1996, 250 p.

PNUD, Informe sobre desarrollo humano, Bogotá, 1991, 230 p.

PNUD, Pobreza: políticas sociales y de empleo, Argentina, s/f, 60 p.

PRI, México y América Latina, México, D.F., 1993, 197 p.

Robles, Manuel, "Solidaridad, una burla ante la miseria de Oaxaca; sus fondos escasos y fuera de tiempo", en Proceso, No.900, México, D.F., 31 de enero de 1994, pp. 14-19.

Román, José Antonio, "El centralismo, una causa de la miseria en México", La Jornada, México, D.F., 1 de junio de 1995.

SEDESOL, La solidaridad en el desarrollo nacional. La nueva relación entre sociedad y gobierno. México, 1993, Coordinación de comunicación del programa de solidaridad, 236 p.

UNESCO, Diccionario de Ciencias Sociales, Tomo II, Instituto de estudios políticos, Madrid 1976, 510 p.

"Viven con menos de un dólar diario", Reforma, México, D.F., 24 de junio de 1996.