

110



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

LOS PROGRAMAS DE COMBATE A LA
POBREZA EN MÉXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA

P R E S E N T A :

MIGUEL ÁNGEL ROJAS ARCINIEGA

DIRECTOR DE TESIS: DR. JOSÉ AYALA ESPINO



MÉXICO, D. F.

2001



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.

Agradecimientos y dedicatoria

A mi madre, por su apoyo incondicional y su ejemplo.

A mi padre, por su esmero y dedicación al trabajo.

A mis hermanos: Luis y Jesús.

A la memoria de mis abuelos: Miguel, Gila y Margarita

Se dice que el trabajo de tesis es la culminación de los estudios que se dan en la licenciatura, pero es en sí sólo una parte de la formación que uno obtiene como individuo y ser humano a través de mi formación universitaria, los cuales no hubiera podido concluir, sin el amplio valuarate de conocimientos que ha significado en mi vida las enseñanzas dadas en la Universidad Nacional Autónoma de México y en particular de la Facultad de Economía; a ella mi más sincero agradecimiento y reconocimiento por todo lo que me ha dado; así como todos mis profesores que han contribuido a mi formación. Sería injusto que me olvidará de alguno de ellos, pero también sería injusto si no nombrará al Maestro Fernando Vázquez Gutiérrez por ver y dar las matemáticas con una sencillez única; al Profesor Ramón Plaza Mancera por esas primeras clases de macroeconomía; así como a mis amigos y maestros: Vicente Cell Reyes y Leonardo Lomelí Vanegas.

En especial al Dr. José Ayala Espino por su tolerancia y paciencia en la realización del trabajo de tesis y a cada uno de mis sinodales.

Así como también a la generación 94-98 de la Facultad de Economía y en particular a mis amigos Marco Antonio Ledón Macías, José Lenin Prado Rojo, Javier Vega Godínez, Juan Francisco Jiménez Ortega, Gabriel Sánchez Córdoba, José Luis Loera Vázquez; Manuel Paredes y Martín Castañeda.

A mis amigos que he conocido a través de la Asociación Nacional de Estudiantes de Economía en todo el país.

Finalmente quiero dedicarle mi tesis a tres personas muy importantes en mi vida, de las cuáles valoró que siempre he podido aprender algo de ellas en su respectivo momento: a Yenisey Farfán Nieto, Mayra Lee Baños Pérez y Aline Gabriela Salas Penilla.

INDICE

Introducción.....	4
Capítulo 1	
La Evolución de la Pobreza en México y el diseño de políticas públicas para el combate a la pobreza	
1.1 La evolución de la Economía Mexicana.....	9
1.2 La evolución de la Pobreza en México.....	23
1.3 Problemas de medición de la Pobreza.....	34
1.4 El diseño de Políticas Públicas para el Combate a la Pobreza.....	42
Capítulo 2	
La política social y los programas de combate a la pobreza en México	
2.1 Construcción y eficacia de una política social consensada.....	55
2.2 Institucionalidad de la política social.....	59
2.3 Estructura organizacional.....	60
2.4 Objetivo de la política social.....	63
2.5 Politización de la política social: cabildeos, grupos de presión y tráfico de influencias.....	67
2.6 La formación del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol 1989-1992).....	71
2.7 El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa 1997-2000).....	82
2.8 Un análisis comparado entre el Pronasol y el Progresa.....	89
Capítulo 3	
Por una estrategia de Política Social con desarrollo	
3.1 El papel del gasto público.....	98
3.2 Una política de subsidios.....	107
3.3 La descentralización de recursos y el Ramo 26.....	111
3.4 Una política regional de combate a la pobreza.....	118
3.5 Algunas enseñanzas y condiciones necesarias para el combate a la pobreza en el mundo.....	126
Conclusiones.....	131
Bibliografía General.....	135

LOS PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO

Introducción

Desde hace varias décadas uno de los problemas que más se han estudiado y analizado es el de la pobreza, debido a que es un mal que aqueja a todas las sociedades desde la más remota antigüedad. La pobreza se ha estudiado de la perspectiva de distintos enfoques, donde los expertos han tenido serias discrepancias desde su concepto, su definición y los métodos empleados para medirla.

En la actualidad el problema de la pobreza ha tomado mayor importancia, debido a que se ha agravado en todo el mundo, sin ser México la excepción. El crecimiento de ésta ha provocado que en diversos foros de discusión a un nivel académico, como del diseño de políticas públicas en el combate a la pobreza, tanto nacional e internacional se haya llegado a la conclusión de repensar el papel del Estado, como el diseño de las políticas públicas y poner en tela de juicio si el modelo de libre mercado es el ideal para alcanzar el tan anhelado desarrollo, ya que visiblemente en las últimas tres décadas se ha incrementado la desigualdad y la pobreza en todo el mundo. La disensión evidente entre política económica y política social ha hecho que en ciertos países vinculen al libre mercado como sinónimo de mayor desigualdad y pobreza en lugar de proporcionar los sistemas de bienestar que se hubieran querido tener.

En el análisis de la evolución de la pobreza estudiaremos con mayor detenimiento este tema que es el de las contradicciones entre política económica y política social; la primera ha permitido que se busque la eficiencia económica dando como resultado la eliminación de subsidios generalizados que benefician a toda la

población y en gran parte a la población de escasos recursos del país; en pos de una mejor asignación de los recursos, teniendo menor margen de maniobra la política social. Dado que no ha podido reformar y solucionar los problemas de bienestar de la población; los problemas estructurales de la economía mexicana son una gran preocupación para el diseño de política económica, ya que mientras sigan existiendo estos, va a ser muy difícil que se logre la tan ansiada eficiencia económica; así como la política social se ve imposibilitada de atacar y disminuir los problemas de educación, salud y alimentación de la población marginal.

Acompañado de la pobreza se presenta el problema de la desigualdad y la mala distribución del ingreso; ya de por sí, es una situación muy difícil, de solucionar la pobreza; está se agrava en mayor medida con la creciente desigualdad del ingreso y la contracción del mercado laboral.

Ante este panorama se busca un modelo que logre vincular una economía sana y redistributiva con un libre mercado más incluyente y en verdad creador de oportunidades para toda la sociedad y en particular con los que menos tienen.

A pesar de haberse generado en los últimos treinta años una serie de revoluciones científicas y tecnológicas en pro de la productividad y del desarrollo, no se han visto reflejados en los niveles de vida porque no han podido eliminar la desnutrición, la falta de empleo, el analfabetismo y las condiciones de marginalidad en general, esto en perjuicio de un gran número de habitantes del mundo tanto de países desarrollados como subdesarrollados.

La instauración de programas de los organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han

sido insuficientes. La relevancia de la pobreza hizo que se declarará el año de 1990, como el año internacional de combate a la pobreza por el BM.

No debemos de olvidar que la acción correctora del Estado es necesaria por cuanto no parecen existir los mecanismos automáticos en las economías de mercado que orienten recursos hacia la satisfacción de las necesidades de los grupos pobres. Pero dicha acción gubernamental debe integrarse a una estrategia global de desarrollo, que permita generar empleos, una mejor distribución del ingreso, un mayor número de oportunidades de educación, de salud y de servicios básicos que permitan romper el círculo vicioso de la pobreza.¹

La tesis tiene como objeto analizar los dos más importantes programas de combate a la pobreza que se han implementado durante la década de los noventa, en donde los niveles de pobreza y de desigualdad se han incrementando en lugar de reducirse. En primer lugar, se mostrará la evolución de la pobreza en México y los principales indicadores de pobreza. Así como el diseño de políticas públicas para el combate a la pobreza. En segundo lugar se describirá los principales contenidos del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) 1989-1994, que tiene un carácter más amplio de líneas de acción ya que se enfoca en actividades de desarrollo regional, en proyectos productivos y de bienestar social (salud, alimentación, educación y vivienda) y el Programa de Educación Salud y Alimentación (Progesa) 1995-2000, donde el principal móvil de acción es el fortalecimiento de las capacidades básicas de los individuos, apoyándolos principalmente en educación, salud y alimentación, dejando a un lado los programas de desarrollo regional y los proyectos productivos.

¹ ¿ Se puede superar la pobreza? Organización de las Naciones Unidas. ONU Comisión Económica para América Latina

El primero de ellos se puso en marcha en la administración de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994), y el segundo en la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León (1995-2000), ambos tienen como objetivo central la disminución de la pobreza.

Los resultados de estos programas han sido controvertidos porque no ha disminuido la desigualdad y la pobreza; lo que nos permitirá mencionar las distintas posturas que los círculos académicos e institucionales han dado entorno a los resultados del Pronasol y del Progreso. Se ha señalado que en el Programa Nacional de Solidaridad se dieron desviaciones de recursos con fines político-electoral². Así también en el Programa de Educación, Salud y Alimentación se ha criticado su enfoque asistencialista y ser insuficiente para eliminar la pobreza extrema, además de no generar oportunidades para las clases más desprotegidas.

La investigación mencionará la importancia de los proyectos productivos y los proyectos de desarrollo regional porque se considera que pueden ser los potenciadores básicos para eliminar la pobreza, así como la importancia de políticas públicas correctivas en cuanto a la pobreza.

Finalmente mostraremos el papel que juega el gasto público y la descentralización de los recursos para el combate a la pobreza; así como ciertas experiencias internacionales para el combate a la pobreza y una nueva vinculación entre el Estado y la Sociedad para el desarrollo económico.

² Molinar Horcasitas, Juan and Jeffrey A. Weldon, "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity", en Wayne A. Cornelius, *Transforming State Society Relations in Mexico: the National Solidarity Strategy*. San Diego, Center for U.S. - Mexican Studies of California, 1994

CAPÍTULO 1

LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN MÉXICO Y EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL COMBATE A LA POBREZA

1.1. La evolución de la economía mexicana.

México se ha envuelto desde el inicio de su vida independiente en una serie de conflictos armados para establecer el orden jurídico, organizacional y constitucional de gobierno, en otras ocasiones se vio amenazado por intervenciones extranjeras con fines imperialistas.

El inicio de este siglo XX, nuestro país se vio envuelto en un conflicto armado que se alzó en contra de las injusticias y desigualdades existentes en todos los ámbitos tanto económico, político y social del régimen de Porfirio Díaz. El triunfo de la Revolución tuvo como fin el establecimiento de la Constitución de 1917; tras la culminación de la lucha armada se procedió a sentar las bases para una reconstrucción nacional y organizacional del Estado Mexicano, donde el reclamo social que diera pie a la revolución no quedará en letra muerta, por eso se buscó conciliar los intereses de los principales grupos revolucionarios y de otorgarle al grueso de la población una justicia social.

La justicia social buscó canalizar un reparto agrario masivo, así como la estrategia de desarrollo que pretendió articular mercados segmentados, con grandes inversiones en infraestructura en los sectores de telecomunicaciones, energía y transporte, en donde el proceso de industrialización del país, optó por una política de sustitución de importaciones de bienes manufacturados, con ella se esperaba proteger las industrias nacientes durante el proceso de aprendizaje, para hacerlas más competitivas en el mediano plazo. Así como una política de exportación de productos primarios, sensibles a las elasticidades/precio de la

demanda del mercado internacional, definiéndose un esquema de corte proteccionista y cerrado de la economía en búsqueda de una industrialización acelerada.³

Entre 1920 y los años de la Gran Depresión, la expansión institucional del sector público se centró esencialmente en la tarea de reconstrucción, creación de nueva infraestructura y formación de un marco que permitiera a la iniciativa privada reanudar el proceso de inversión y crecimiento. Las primeras entidades paraestatales se crearon con el fin de complementar el papel administrativo del gobierno central, concentrándose en tareas especializadas, tales como el control monetario por medio de la creación del Banco de México o la construcción de infraestructura por la Comisión Nacional de Carreteras y Caminos y la Comisión Nacional de Irrigación.⁴

En 1934, el presidente Lázaro Cárdenas presentó a la nación el “primer Plan Sexenal”, el cual reflejaba un profundo cambio en el concepto de las responsabilidades del sector público. El plan establecía como objetivo el progreso económico y social apoyado en una política gubernamental basada en tres principios: el control directo sobre los recursos naturales y las industrias estratégicas, la expansión del gasto del gobierno y la creación de nueva infraestructura productiva y social. Durante esa década, el crecimiento del sector paraestatal se dio principalmente en dos áreas: la organización de empresas públicas para producir productos y servicios básicos, tales como la Comisión Federal de Electricidad, y la creación de entidades que administraran los sectores nacionalizados, como Petróleos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales de México.

El sector financiero estatal quedó conformado por la creación de un grupo de bancos nacionales de desarrollo como Nacional Financiera, varios bancos para

³ Los productos primarios como el maíz, el jitomate, el aguacate, etc. son determinados por las leyes del mercado y por la sobreoferta de los mismos

el financiamiento agrícola y el Banco Nacional de Comercio Exterior. Estas instituciones financieras y de seguridad social que fueron creadas en este periodo permitieron organizar un sistema de banca de desarrollo promotor del crecimiento económico y un Estado que participaba en conseguir el bienestar social de la población con la creación de organizaciones como el IMSS, la Secretaría del Trabajo, la comisión de salarios mínimos, etc.

Durante los años de la guerra y la década siguiente, las autoridades mantuvieron la concepción de que el gobierno debía de involucrarse directamente en las actividades productivas. De acuerdo a una estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones, las empresas estatales tendrían el encargo de proporcionar un flujo confiable de insumos para una industria privada nacional naciente, que sería responsable de la producción de bienes de consumo final. El Estado comenzó a llevar a cabo fuertes inversiones en aquellas actividades que eran muy intensivas de capital sentando las bases de las cadenas productivas.

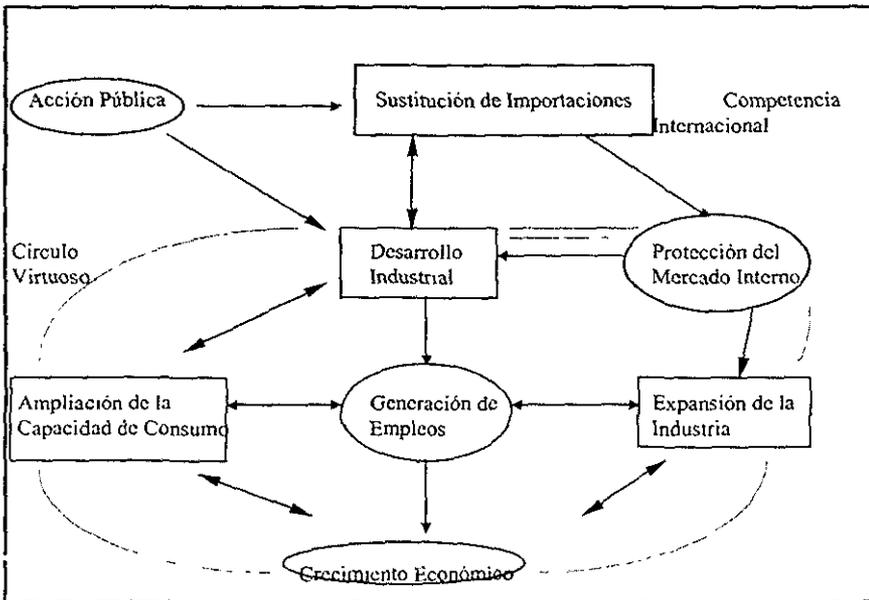
La acción pública a través del gasto público en infraestructura, incentivos fiscales y la acción directa del gobierno en sectores claves en el desarrollo industrial fueron determinantes para lograr un crecimiento acelerado acompañado de un incremento del bienestar de la población.⁵

La economía mexicana en un contexto de largo plazo tuvo un extraordinario crecimiento de 6.6% promedio del PIB, teniendo un férreo control de la inflación en niveles inferiores a un 4.5% anual; durante este periodo se le conoció como el desarrollo estabilizador (1954-1970), el motor del proceso de industrialización se desplazó gradualmente de una acelerada expansión de la

⁴ Aspe Armella, Pedro *El camino mexicano de la transformación económica* FCE, Mexico 1993 pp 155
⁵ La estrategia gubernamental de intervenir en sectores claves genero los corredores industriales de la Cd. de Mexico, Guadalajara y Monterrey. El gobierno invirtió en acereras como Altos Hornos de Mexico, en la siderurgica Lazaro Cárdenas en Michoacan, en minas de carbón como la Carbonifera de Pachuca, etc. así como la creación de instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

inversión gubernamental a un incremento en la inversión privada (tanto interna como externa). Sin embargo, la inversión privada fue financiada en gran parte con privilegios fiscales y rentas proporcionadas por un amplio conjunto de barreras arancelarias y no arancelarias y por una sobre regulación que impidió la libre entrada de productores en muchos mercados.

La protección del mercado interno ante la competencia internacional, asegurando la demanda a través del control de las importaciones, esperaba construir un círculo virtuoso en donde se ampliara la capacidad del mercado interno a través de la industrialización del país que generaría empleos e incidiría a su vez en la expansión de la industria y el crecimiento económico, lo cual corregiría las brechas observadas en la distribución del ingreso promoviendo la absorción de la población marginada en actividades productivas; evidentemente este círculo virtuoso no se logro.



En el desarrollo estabilizador el Estado cede su papel de agente líder en parte al capital extranjero que se instaló en los sectores más dinámicos de la economía mexicana. Pero era evidente que el agotamiento del modelo debido a una política fiscal de fomento a la inversión privada y al crecimiento repercutía en un déficit creciente por tener bajas tasas impositivas y tarifas del sector público reducidas.⁶

La mala planeación gubernamental como la falta de liderazgos importantes, como el tráfico de influencias para atender las necesidades productivas del país acentuaron la pobreza y la desigualdad. En lugar de propiciar reglas claras que facilitaran las transacciones económicas, la competencia y se diera un marco de certidumbre, provocó una sobre reglamentación de la economía, marcando una ineficiencia en la vida económica; limitando el potencial de crecimiento de actividades que de otro modo, hubiera sido importantes generadoras de empleo, concentrándose el ingreso en grupos oligopólicos, en detrimento de la sociedad, generando mayor pobreza y desigualdad.⁷

Hacia fines de la década de los sesenta se puso de manifiesto que la inversión privada -tanto nacional como extranjera- crecía con mayor lentitud porque los monopolios protegidos ya habían logrado una fuerte presencia en el mercado y tenía escasos incentivos para seguir expandiéndose mediante un empleo mayor de trabajadores y una productividad más elevada.

Esto presentaría un descontento social y una serie de ataques al proceso de crecimiento y desarrollo económico de nuestro país que repercutieron a partir de fines de la década de los sesenta hasta nuestros días plasmados en las crisis recurrentes en que ha caído el país. En la medida que se iban haciendo evidente los problemas estructurales de los resultados de las políticas del desarrollo

⁶ Ayala Espino Jose *Economía del sector público mexicano*, FEUNAM 1999 Cap 5

⁷ Véase Trejo Guillermo y Jones Claudio Coordinadores *Contra la Pobreza. Por una Estrategia de Política Social* Capítulo IV y V Editorial cal y arena México 1993

estabilizador, se fueron incrementando las críticas en el punto más débil del modelo: la distribución del Ingreso.

Fue evidente que la estrategia de sustitución de importaciones no podía sustentar un crecimiento permanente. Las rentas de un mercado interno protegido se agotarían tarde o temprano, y la estructura organizacional no contenía los incentivos para promover incrementos en la productividad.

Un país como México, que estaba presionado por la necesidad de ofrecer mayor empleo a una población creciente, tenía en la década de los setenta dos alternativas a seguir: la primera, orientar el rumbo del programa de desarrollo económico hacia una economía de exportación, como lo hizo Corea en 1965; esto también implicaba desmantelar los obstáculos a la competencia y la inversión privada; la segunda, continuar con la ruta trazada, reemplazando la inversión privada con mayor gasto del gobierno o sea impulsando una vez más la inversión pública, México optó por esta última opción. Poco a poco, conforme la inversión privada se torno menos dinámica, el gobierno tomó cada vez, mayor control sobre la economía, gastando más y obteniendo una mayor parte de los recursos necesarios para ello a través del endeudamiento externo.⁸

El periodo de 1970-1982 se caracterizó por el intento de recuperar el crecimiento económico a través de una intervención gubernamental de mayores alcances en la estructura productiva del país. La inversión pública jugó un papel preponderante en el crecimiento de la nación, la política económica impulsó a esta de una forma que dejó de ser complementaria a la inversión privada, la cual se redujo de una manera notable, se abocaron a crear condiciones necesarias para el sector industrial; pero el sector paraestatal generó externalidades negativas porque su objetivo nunca fue el de eliminar la pobreza ni tener efectos distributivos al contrario tuvo un efecto sobre el empleo muy

pobre y beneficio solamente a los más altamente calificados en sus remuneraciones, posteriormente el criterio fue el de mantener el empleo y se absorbieron a las empresas en quiebra; si se hubiera dado un manejo más eficiente de las empresas públicas o se hubiera utilizado está inversión hacia sectores que ocupaban intensivamente el factor trabajo como el sector agrícola; se hubiera disminuído la pobreza.

El crecimiento del sector paraestatal cobró un ritmo todavía mayor por la debilidad estructural de la economía en la última parte de la década de los setenta. La fuerte apreciación del tipo de cambio real, el ambiente de inflación elevada e inestable, y las distorsiones en los mercadeos crediticios dieron lugar cada vez más al racionamiento del crédito, colocaron a muchas empresas privadas al borde de la quiebra. Durante esos años, la incorporación de nuevas empresas al sector paraestatal fue resultado no sólo de la estrategia industrial del gobierno, sino también de una masiva operación de rescate diseñada para proteger el empleo.

Debido a que faltó realizar y consolidar reformas estructurales como el de una política fiscal que permitiera aumentar los ingresos fiscales ya que la adquisición de empresas públicas y el creciente número de subsidios beneficiaba solamente a los deciles más altos de la población,⁹ y el creciente endeudamiento externo y la necesidad de tener unas finanzas públicas sanas se vio amortiguado por los recursos petroleros, manteniendo la economía su ritmo de crecimiento, pero siendo muy vulnerable, ya que no estaba sustentado en incrementos reales de productividad. Por ello al darse la caída en los precios del petróleo y la disminución de los créditos externos, interrumpió el crecimiento que se había dado por más de cuatro décadas; generando periodos de crisis recurrentes en la Economía de nuestro país. Otro problema derivado de la falta

⁹ Durante la primera mitad de la década, fueron creadas o adquiridas nuevas compañías de gran tamaño, especialmente en el sector de bienes de capital. Estas incluían las compañías como Sidermex (acero), Dina (camiones y automóviles), Concarril (trenes), Propemex (Pesca), entre otras.

de una reforma fiscal que incrementará los ingresos, eran los bajos niveles tributarios que pagaban las empresas, porque bajo la lógica de que afectaría los niveles de inversión privada y con esto el empleo, se mantuvo una baja tasa impositiva que permitiera una reinversión de las utilidades de las empresas, otro factor de rezago fueron los precios públicos que incrementaron el diferencial de inflación.

Así para 1972 el país ya se encaminaba hacia una inflación más alta. Entre 1971 y 1976, el déficit del sector público pasó de poco más de 2% a 9.1% del PIB, financiado por una combinación de impuesto inflacionario y endeudamiento del sector externo. En 1976 México hizo frente a su primera crisis financiera grave teniendo la primera devaluación del peso frente al dólar; debido al creciente diferencial de precios con el exterior, de ahí en adelante se abandona la política de mantener fija la paridad, a pesar del deslizamiento del peso no se consigue impedir la reevaluación real del tipo de cambio hasta la devaluación de 1982. En ese momento, era evidente y no había duda que México tenía que pasar por una profunda transformación estructural para restaurar el crecimiento y la estabilidad. Sin embargo, el descubrimiento de grandes reservas petroleras y la posibilidad de continuar endeudándose en los mercados internacionales no sólo difirieron el ajuste requerido, sino que llevaron a las autoridades a creer que la economía podía crecer a un ritmo incluso más acelerado que el obtenido en las dos décadas anteriores.¹⁰

El gobierno al tratar de ir prorrogando el cambio estructural que modificará las formas de crecimiento y acumulación, financió el desarrollo de 1978 a 1981 en el crecimiento de los ingresos petroleros, a través de un gasto creciente, así como por la contratación de deuda: el Estado empezó a gastar más de lo que tenía, por lo que se tuvo un resultado presupuestal negativo. Se intentó crear un superávit comercial, que destinará el excedente de recursos para el crecimiento,

¹⁰ Un caso fue el de la gasolina que subvencionó al 11% de las familias de toda la población, durante la década de los años ochenta.

pero no se tenía un equilibrio presupuestal; el descubrimiento de grandes mantos de reservas petroleras y la posibilidad de endeudarse en los mercados internacionales con tasas de interés negativa, la gran liquidez internacional que existía, se conjugó con la solvencia que nuestro país tenía por los recursos petroleros. Durante cierto tiempo fue posible crecer a tasas cercanas a 8 y 9% anual, con una inflación que avanzaba lentamente hasta el rango de dos dígitos, hasta que en 1982 se alcanzó, finalmente el límite de la capacidad de endeudamiento externo.

La economía mexicana presentaba un marco de fragilidad, que dependía solamente de los ingresos petroleros, que a su vez lo hacían de los precios internacionales; por otra parte el endeudamiento empezó a aumentar porque se reinvirtió la tendencia de las tasas negativas de interés. Las metas que el gobierno se había fijado eran demasiado altas, por lo que se requerían de altos niveles de inversión, pero se tenía una movilidad restrictiva de capitales, que hacían que el margen de maniobra del gobierno federal fuera muy estrecho. En consecuencia se dio una fuga de capitales financiados en buena parte por el endeudamiento público. Esta situación se agudizó con el pago de intereses en 1981, y el deterioramiento de los términos de intercambio con el exterior, reflejado en la cuenta corriente, dándose un aumento en las importaciones, así como una reducción en los precios del petróleo que tuvieron como consecuencia una reducción del crecimiento.

El déficit público se ubicó en un 14.7% del PIB en 1981, el servicio del pago de la deuda se incrementó de un 9% en 1981 a 23% en 1982. La existencia de la libertad cambiaria y el sostenimiento del tipo de cambio permitieron la especulación y la fuga de capitales. Nuestro país al verse en el problema de la canalización de créditos externos, propicio que en 1982 estallará la crisis;

¹⁰ Aspe, Armella Pedro *Ibid* Pág 22

efectuándose una devaluación del 466% en 1982, pasando de 26.6 pesos por dólar a 148.5 pesos por dólar.¹¹

Para México, la crisis de 1982 ha sido una de las peores, los desequilibrios fundamentales en las finanzas públicas y en la cuenta corriente, combinados con la suspensión de los flujos de ahorro externo, al igual que el deterioro de los términos de intercambio y la devaluación, marcaron el comienzo de un periodo de elevada inflación y estancamiento económico.

De esta manera nuestro país se vio en la necesidad de adoptar rápidamente medidas con la intención de corregir las finanzas públicas por lo que el gobierno recortó el gasto y aumentó los precios y tarifas del sector público; con el fin de sentar las bases para una recuperación sana a mediano plazo. Las cuentas externas fueron una restricción para la política económica, nuestro país pasó de ser un importador a un exportador neto de capitales.

En 1984 el gobierno redujo la tasa de depreciación del tipo de cambio nominal, como parte de la estrategia de control de la inflación; sin embargo esta última descendió lentamente.

Los terremotos de 1985 y la caída de los precios internacionales del petróleo en 1986 afectaron seriamente el desarrollo macroeconómico del país. La disminución por hidrocarburos y la posterior caída de sus precios mermaron el ingreso del sector público en casi 9 mil millones de dólares en 1986, cantidad equivalente a la producción agrícola de ese mismo periodo. Los choques de la oferta representaron un serio revés en la lucha contra la inflación. Sin acceso a los mercados internacionales de capitales, el descenso en los precios de petróleo se traduciría en tasas más elevadas de inflación o en una recesión más profunda.

¹¹ Tello, Carlos. Coordinador. México Informe sobre la crisis (1982-1986) Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades Universidad Nacional Autónoma de México UNAM 1ª edición.

El incipiente inicio de reformas estructurales permitieron que los bienes intermedios y la corrección del tipo de cambio real, a partir de 1985, alentarán las exportaciones manufactureras; en parte a la globalización de los mercados y la integración de los mismos. La caída de los salarios reales fue la consecuencia inexorable de los términos de intercambio que enfrentó el programa de estabilización. Por una parte, permitió una mayor competitividad de las exportaciones provenientes de los sectores intensivos en mano de obra, e impulsó la industria maquiladora; pero por otro lado consolidó la contracción de la demanda. Entre 1982 y 1987, el salario mínimo general sufrió una reducción de 44.6% en términos reales, mientras que los salarios contractuales incluyendo prestaciones, descendieron 40.5%. La crisis se recrudeció para fines de 1987 acrecentada por una crisis financiera mundial, que interrumpió el proceso de recuperación económica, dando como resultado la caída de la Bolsa Mexicana de Valores. El ambiente de incertidumbre provocado por ese desplome y una inercia inflacionaria de 6% mensual, dieron lugar a una corta pero intensa fuga de capitales que culminó con la devaluación de noviembre de 1987, hecho que colocó al país en el camino de la hiperinflación. Ante ello el gobierno mexicano tenía que decidir entre emprender otro intento de estabilización ortodoxa, o combinar el ajuste fiscal con fuertes medidas para realizar el cambio estructural y combatir la inercia inflacionaria.

La decisión del gobierno fue la de emprender un exitoso programa de estabilización y ajuste de corte estructural, que empezó con la concertación de pactos económicos entre los sectores obrero, campesino y empresarial. El esfuerzo del ajuste macroeconómico fue acompañado por un amplio conjunto de reformas estructurales que incluyeron una reforma fiscal, la privatización de empresas de propiedad estatal, la renegociación de la deuda externa, la reforma

al sistema financiero y la apertura comercial, todo ello como parte de un programa integral.¹²

Los burócratas y los políticos ejercieron una evidente discrecionalidad en el proceso económico, estuvieron abiertos al cabildeo de grupos que buscaban acceder a los privilegios derivados de la regulación y del control gubernamental en los sectores claves de la economía, las regulaciones por tanto, no sólo fue producto de la pretensión de darle dirección al proceso económico sino también un resultado político del actuar de intereses de grupos de poder.¹³

El novedoso programa de estabilización de corte heterodoxo tuvo su mayor pilar en el Programa Nacional de Solidaridad con un enfoque de asistencia social, de desarrollo productivo y regional. El cual combinado con el buen manejo de las variables macroeconómicas como la reducción de la inflación a un dígito y un crecimiento económico estable; permitió incrementar el bienestar de la población, hasta la aparición de la crisis de 1994 el llamado "error de diciembre".

Tras la crisis de deuda de los primeros años de los ochenta ha habido una tendencia mundial hacia la liberalización de la economía, que ha resultado en un giro de estrategia de desarrollo de la sustitución de importaciones y el gasto gubernamental a favor de un crecimiento encabezado por las exportaciones.¹⁴

La primera fase del modelo económico de libre mercado se puede remitir a 1983, cuando el gobierno reaccionó a una gran alza de la inflación reduciendo sus propios gastos, aplicando una contracción monetaria, aumentando los

¹² Para un resumen más detallado del programa de ajuste y estabilización emprendido por el gobierno mexicano, así como para la reforma estructural de la Economía Mexicana, véase Aspe, Armella Pedro *Ibid*

¹³ Véase Trejo Guillermo y Jones Claudio coordinadores *Contra la Pobreza. Por una Estrategia de Política Social* Capítulo IV y V Editorial cal y arena. México 1993

¹⁴ Panuco-Laguette y Miguel Székely *Distribución del Ingreso y la Pobreza en México. En El nuevo Modelo Económico en América Latina. Su efecto en la Distribución del Ingreso y en la Pobreza.* El Trimestre Económico Num 84 México, D F 1997

precios pagados por los bienes y servicios prestados públicamente con la devaluación de la moneda y con la liquidación y desincorporación de 200 de 1155 empresas propiedad del Estado. El segundo gran giro fue en 1985 cuando México lanzó un movimiento unilateral de liberalización del comercio al ingresar en el GATT al año siguiente. Esta medida constituye el primer paso hacia una clara estrategia orientada hacia las exportaciones.

Tras las elecciones de 1988 sube al poder Carlos Salinas de Gortari quién en 1989, presencié tres cambios importantes en la economía:

- 1) La liberalización del Sistema Financiero.-las principales reformas fueron la congelación de las tasas de interés, la eliminación de controles directos al crédito y la reducción de poseer grandes reservas para los bancos comerciales.
- 2) La creación del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) en 1989. esto constituyó una redefinición de la estrategia de alivio a la pobreza como mecanismo único que incluía los principales instrumentos de la política social; reemplazó a varias dependencias gubernamentales que eran difíciles de supervisar y que a veces habían tenido objetivos difusos.
- 3) La desregulación de la inversión extranjera, se empezaron a simplificarse los procedimientos de autorización y redefinirse los límites a la propiedad extranjera de empresas con lo que fue posible hacer una inversión de cartera en la bolsa de valores.

Una de las medidas más importantes que serían reforzadas por Salinas fue la liberalización del comercio. Sigieron cayendo las barreras a la importación, la proporción de artículos no controlados aumentó casi 90% y se redujo el arancel promedio. Esto contribuyó a hacer que el déficit de la balanza comercial aumentará. En comparación con las importaciones, el total de exportaciones sólo avanzado modestamente desde 1986, pero su característica principal ha

sido un cambio en su composición dejando de ser mayoritariamente petroleras, para extenderse hacia la industria maquiladora y el subsector de maquinaria y equipo principalmente.

La pauta de las exportaciones indica que el país ha estado aplicando un modelo de exportaciones intraindustria e intraempresa, lo cual de acuerdo con la teoría comercial, requiere un uso relativamente intensivo de mano de obra medianamente calificada y de capital.

Es claro que dentro del periodo de Salinas (1988-1994) tuvo un control claro de la inflación y recuperación de la economía, no se manifestó ningún problema de orden económico, político o social de gran envergadura hasta el año de 1994. Una de las características claves de la economía mexicana, demasiado evidente a fines de 1994, fue su lenta tasa de crecimiento. Una explicación fue que las entradas de inversión extranjera aún no daban por resultado aumentos de la producción y el empleo debido al largo periodo de maduración necesario, y también a que una gran proporción de tales recursos había consistido en inversiones financieras de corto plazo. Así como la serie de asesinatos políticos acaecidos durante el primer semestre y la guerra en Chiapas, generaban un marco de incertidumbre que propició la mayor crisis económica que se tenga registrada en los tiempos posrevolucionarios del México contemporáneo bajo la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000). Es evidente que la crisis gestada en diciembre de 1994 y que tuvo su caída del 6.9% del PIB durante 1995 dio al traste los niveles de crecimiento y recuperación económica del periodo de Salinas, esto es debido a que el ajuste estructural involucra un periodo de recesión que tiene un impacto particularmente fuerte sobre los pobres, porque son los que están menos capacitados para soportar el desempleo y la caída del ingreso. Es así que el ajuste ha creado lo que muchos califican

como una deuda social con los pobres, que deberá recordarse en la formulación de una política para la recuperación.¹⁵

1.2 La evolución de la pobreza en México

Es indiscutible que este proceso de retroceso económico y social durante el cual ha vivido por mucho tiempo el país se gestó a partir de fallas estructurales que no se corrigieron a tiempo y que se fueron acentuando y creciendo de una manera paulatina hasta el punto que se vive en constantes ciclos de crecimiento y crisis; así como los procesos necesarios de ajustes subsecuentes.

La pobreza ha sido un problema de gran polémica y desacuerdo prueba de ello son los distintos métodos de medición que hay. Prueba de ello analizaremos distintas visiones una será la del Banco Interamericano de Desarrollo a través de Nora Lustig¹⁶; el punto de vista del gobierno mexicano a través de un trabajo conjunto de la CEPAL con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; así como un punto crítico y objetivo de Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos investigadores de gran prestigio dentro del país. Así como el trabajo conjunto de Pánuco-Laguete y Miguel Székely.

¹⁵ Las medidas de estabilización que se han dado en América Latina generalmente son de dos vías un Ajuste de Cambio Externo (ACE) provocado por una crisis de balanza de pagos y el segundo un Ajuste Antinflacionario (AA) generalmente resultante de una crisis fiscal. En el ACE se plantea el caso de una sociedad que vive más allá de sus propios medios, en la cual la demanda superior a la Oferta interna es cubierta a través de un déficit comercial. En el ACE el gobierno gasta más que sus ingresos tributarios y financia el déficit con el impuesto de la inflación. En ambos casos la política adecuada del gobierno es reducir la Demanda Agregada o elevar el Ahorro interno mediante alguna combinación de mayores impuestos y/o una reducción del gasto. El problema de esta política es que la reducción de la demanda agregada casi siempre provoca una recesión. La recesión es parte del proceso de ajuste a corto plazo. En efecto, se trata del mecanismo a través del cual la economía avanza hacia un equilibrio de largo plazo. En el ACE ese nuevo equilibrio en el largo plazo será el del pleno empleo, un tipo de cambio más alto y un menor déficit en la balanza de pagos. En el AA habrá un menor déficit y posiblemente una diferente distribución del ingreso de factores. Pero, una vez más, la economía no estará en recesión. Es por ello que deben distinguirse los costos o beneficios de la nueva posición a largo plazo de los costos del proceso de transición. En el corto plazo, sin duda la recesión durante el periodo de transición afectará a los pobres. En el largo plazo, el que se vean afectados o se les ayude dependerá de que logren aprovechar un tipo de cambio real superior (en el ACE) o una tasa más baja de inflación (en el AA). Véase Morley Samuel A. *Macrocondiciones y Pobreza en América Latina* en Políticas de Ajuste y Pobreza. Falsos dilemas, Verdaderos problemas. BID, Washington, D.C. 1995.

a) Magnitud y Evolución de la Pobreza (INEGI-CEPAL)

El comportamiento de la economía mexicana en una perspectiva de largo plazo permitió reducir la pobreza en términos relativos en proporción de la población, debido a las altas tasas de crecimiento económico que se tuvieron en el país.

En el siguiente cuadro observaremos una evolución de la pobreza la cual ha disminuido

Cuadro 1

Evolución de la incidencia de la pobreza en México

1960-1987

PronasoI

	1960	1970	1977	1981	1987
Población Nacional*	36.0	50.7	63.3	71.4	81.2
Pobreza Extrema**	56.7	39.3	29.7	19.2	21.3
Pobreza Moderada**	19.7	22.3	24.5	25.8	29.6
Pobreza Total**	76.4	61.5	64.2	45.0	50.9

* Millones de Personas

** Porcentaje de la Población

Fuente: Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad: *El Combate a la Pobreza lineamientos programáticos*, México, El Nacional, 1990 pp. 20.

En 1960 se contaba con el 75% de pobres del total de la población, lo que era aproximadamente 27 millones de personas, para 1987 la proporción había variado y significaba un 51% de la población total; pero en términos absolutos se incremento porque significo cerca de 41 millones de pobres, lo que nos indica que la pobreza creció en proporción del aumento de la población.

¹⁴ Jefe de la Unidad de Pobreza y Desigualdad del BID Señor Fellow no residente de la Brookings Institution

Como consecuencia de los ingresos petroleros, se dio una reducción en la década de los setenta y principios de los ochenta, pero una vez que se presentó la caída de los precios del petróleo aumentó el número de pobres.

En el periodo de 1981 a 1989, se da un estancamiento económico con inflación que repercutió negativamente en los niveles de vida de los mexicanos, incrementándose notoriamente los niveles de pobreza, donde el nivel de expansión económica fue inferior a la tasa de crecimiento de la población.

Durante esta etapa el interés del gobierno mexicano se preocupó por establecer una estrategia económica que le permitiera recuperar el crecimiento, disminuir el déficit fiscal y reducir los altos índices de inflación, generó una serie de acciones de amplia concertación entre los sectores productivos, sindicatos y gobierno, quienes acordaron la realización de un conjunto de medidas encaminadas a reorientar la evolución de la economía.

Para el INEGI-CEPAL el periodo 1984-1989, se observó un crecimiento de la *población en pobreza extrema* al pasar de 11 millones de personas en 1984 a 14.9 millones para 1989. Así el incremento anual de este grupo poblacional, entre 1984-1989 fue de 6.3% anual.

Durante 1992, 2.1 millones de hogares, en donde residían 13.6 millones de personas, se encontraban en extrema pobreza. Significa que de 1989 a 1992, la población del país que enfrentaba pobreza extrema, pasó de 14.9 millones a 13.6 millones de personas, lo cual representa una disminución del (-8.7) % de la población en extrema pobreza.

Es importante señalar, que esta disminución se logra a pesar del nivel de crecimiento de la población en el periodo señalado, y a que éste fue aún mayor en las zonas marginadas.

La reducción de la pobreza extrema, en el periodo 1989 y 1992, implica que se revirtió la tendencia que se observó entre 1984 y 1989.

Por otra parte, la población en hogares intermedios aumentó en números absolutos entre 1984 y 1992, al pasar de 19.4 millones de personas a 23.6 millones. Sin embargo, en términos porcentuales se observan proporciones constantes entre 1984 y 1992, ya que se registran valores de 27.1% y 27.9% respectivamente. Acentuándose la pobreza moderada en términos porcentuales en el año de 1989, siendo un 28.9% de la población total. Estos cambios los podemos analizar en el siguiente cuadro:

Magnitud y Evolución de la Pobreza en México
1984-1992

Cuadro 2

Año	Área Geográfica	Población Total			
		Hogares		Población	
		Millones	%	Millones	%
1984	Nacional	13.8	100	71.4	100
1989		15.9	100	79.1	100
1992		17.8	100	84.3	100
Año		Pobreza Total			
		Hogares		Población	
		Millones	%	Millones	%
1984		4.7	34.2	29.4	42.5
1989		6.3	39.4	37.8	47.7
1992		6.4	35.9	37.2	44
Año		Pobreza Extrema			
		Hogares		Población	
		Millones	%	Millones	%
1984		1.6	11.4	11	15.4
1989		2.3	14.1	14.9	18.8
1992		2.1	11.8	13.6	16.1
Año		Pobreza Moderada			
		Hogares		Población	
		Millones	%	Millones	%
1984		3.1	22.8	19.4	27.1
1989		4	25.3	22.9	28.9
1992		4.3	24.1	23.6	27.9

Fuente: Magnitud y Evolución de la Pobreza en México 1984-1992 Informe Metodológico, INEGI-CEPAL, diciembre de 1993

Los últimos estudios de la CEPAL reconocen que en México se ha reducido la pobreza en cerca de tres millones de pobres o sea esto indica que de 1996 a 1998

se redujo de 43% a 38% y que se logró disminuir la severidad entre los grupos de más bajos ingresos. Debido al crecimiento de la economía mexicana en el periodo reciente y las políticas para atender a los grupos más vulnerables y afectados por la crisis, llevaron a esta recuperación en lo social.¹⁷

b) Evolución de la Incidencia de la Pobreza en México (De acuerdo a Nora Lusting)

A través de varios estudios realizados sobre la pobreza en México, era evidente que el modelo de crecimiento y desarrollo no fue el adecuado y se manifestaba en un creciente número de pobres y de distribución del ingreso, como lo menciona Nora Lusting: "A pesar de las grandes transformaciones en la estructura productiva y ocupacional y del largo periodo de crecimiento, México ha sido y continúa siendo uno de los países con mayor concentración del ingreso... se puede decir que entre 1950 y 1977 la distribución del ingreso familiar en México se ha mantenido más o menos constante a un nivel de concentración elevado. Por ejemplo, la participación del 50% más bajo de la población ha sido de alrededor de 15% y la del 10% superior ha sido de cerca de 40%. La diferencia entre el ingreso promedio más bajo y del estrato más alto es de más de sesenta veces, tanto en la encuesta de 1963 como en la de 1977..."

.. en 1983, la participación porcentual en el ingreso del decil más alto de las familias alcanza la cifra de 33.44%, en tanto que al decil más bajo de las familias le tocó sólo el 1.34%... Una estimación perspectiva basada en los últimos datos disponibles sobre ingreso sugiere que en 1990 al decil más alto de ingreso le corresponderá aproximadamente el 36% del ingreso disponible, en tanto que el decil más bajo de las familias tendría el 0.68%..."¹⁸

De acuerdo con este punto de vista la investigadora confirma que la distribución del ingreso se mantuvo neutral o contrarrestó los efectos positivos

¹⁷ El Financiero Viernes 18 de agosto del 2000

sobre la disminución de la pobreza. En México de 1980 a mediados de 1990 la pobreza se mantuvo igual. Como vimos en el apartado anterior la crisis, la austeridad fiscal y la inflación elevada se traducen en un incremento de la pobreza para Lusting en México también se dio una reducción de la pobreza extrema y un aumento de la moderada tal como se observa en el siguiente cuadro:

Evolución de la Incidencia de la Pobreza en México

Cuadro 3	1990-1996	
	1992	1994
Pobreza Moderada	15.2	16.3
Pobreza extrema	16.1	15.5
Pobreza Total	31.3	31.8

Fuente: Elaboración propia en base de: Pobreza y desigualdad: Un desafío que perdura. Revista de la CEPAL número extraordinario. Octubre de 1998.

También señala que en México, a pesar de haber bajado la pobreza extrema, se elevó considerablemente en las regiones sur y sudoriental del país.

c) Desigualdad y pobreza un estudio de caso (Székely y Pánuco-Laguete)

En el estudio generado por estos investigadores dividen a la población en cuatro grupos socioeconómicos: extremadamente pobres, moderadamente pobres, clase media y ricos. Manifiestan que el aumento de la proporción de las personas en extrema pobreza entre 1984 y 1989 es compatible con el resultado esperado de las contradictorias políticas aplicadas en el primer subperiodo que estamos estudiando.

¹¹ Vuskovic Pedro *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Colección Alternativas Universidad Nacional Autónoma de México UNAM 1993 Pág 47 y 48

El aumento de la pobreza viene de la mano con el de la distribución del ingreso, en primer lugar observaremos la distribución del ingreso por grupo socioeconómico para darnos cuenta que hay una fuerte correlación con la pobreza.

**Distribución del Ingreso por clases
(Porcentaje)**

Cuadro 4

Parte de la Población

	1984	1989	1992
Extremadamente pobres	10.3	10.7	10.8
Moderadamente pobres	19.5	17.6	17.1
Clase Media	62.1	61.9	60.7
Ricos	8.1	9.9	11.5
Total	100	100	100

Fuente: Székely y Pánuco-Laguete en *La distribución del Ingreso y la Pobreza en México*.

Los efectos a Corto Plazo de la liberalización del comercio, la devaluación y la contracción fiscal parecen haber ejercido un gran efecto negativo en los ingresos de los pobres moderadamente y extremadamente pobres los cuales representaban solamente el 10% del Ingreso, poco efecto en los ingresos de la clase media y una considerable mejora para los ricos.

Distribución del Ingreso por clases
(Porcentaje)

Cuadro 5

Cambio del Ingreso Real

	1984-1989	1989-1992	1984-1992
Extremadamente pobres	(-4)	15.9	11.4
Moderadamente pobres	(-2)	12.3	9.9
Clase Media	0.7	12.0	12.7
Ricos	26.71	5.5	33.7
Total	16.9	15.6	35.0

Fuente: Székely y Pánuco-Laguete en La distribución del Ingreso y la Pobreza en México.

Usando distintos índices para la medición de la pobreza nos muestran que la pobreza extrema se intensificó entre 1984 y 1989, se ensanchó la brecha de la pobreza e intensificó la desigualdad dentro del grupo de los pobres. Sin embargo en el caso de la pobreza moderada la conclusión depende del índice de pobreza que se aplique, ya que se redujo la proporción de la población pero se ensanchó la brecha de la pobreza y aumento el índice FGT. Esto significa que, aun cuando disminuyó la proporción de los moderadamente pobres, los que siguieron siendo moderadamente pobres eran más pobres en 1989 que en 1984.

Línea de Pobreza	Índice de Pobreza*	1984	1989	1992
Pobreza extrema	C	10.33	10.7	10.8
	BP	3.04	3.5	3.19
	FGT	1.38	1.73	1.37
Pobreza Moderada	C	29.85	28.3	27.8
	BP	10.3	28.3	10.2
	FGT	5.10	10.6	5.16

Fuente: Székely y Pánuco-Laguete en La distribución del Ingreso y la Pobreza en México. * C = censo de población; BP = índice de brecha de pobreza; FGT = índice Foster-Greer-Thoebcke.

El estudio también establece que de acuerdo a los resultados que obtuvieron el periodo 1989-1992 constituyó un periodo de recuperación en términos macroeconómicos, así como de mejora de la posición relativa de los extremadamente pobres con respecto al resto de la población, lo que constituye una considerable reversión, en comparación con el periodo de estancamiento.

Como hemos observado todos estos estudios no discrepan mucho de sus resultados, coinciden en que la pobreza extrema disminuyó en el periodo y la pobreza moderada aumentó; todos estos estudios se diferencian en los métodos utilizados para medir la pobreza; el último estudio que mencionaremos será el de Boltvinik y Hernández-Laos, que en este estudio sí discrepa de los otros y manifiesta que la pobreza se ha ido incrementado a partir de las dos últimas décadas.

La pobreza en nuestro país se ha ido incrementando enormemente en un estudio realizado por Hernández Laos¹⁹ calculó que en 1963 había una incidencia de la pobreza de 77.5%. En la serie de 1963-1981 obtiene una reducción de 29 puntos de 77.5% a 48.5% equivalentes al 37.4% de la cifra original. en este mismo estudio señala que la pobreza extrema se habría reducido mucho más rápidamente que la pobreza en general, al pasar de 69.5% en 1963 hasta 26.1% en 1981, para luego aumentar a 29.9% en 1984. La reducción del periodo 1963-1981 de 43.4 puntos porcentuales, representa una disminución del 62.4% de la primera cifra, casi las dos terceras partes. Es decir, en 18 años se habría reducido la pobreza extrema a la tercera parte. Se puede concluir que desde los años sesenta hasta principios de los ochenta la pobreza y la pobreza extrema en México se redujeron rápidamente.²⁰

¹⁹ Hernández Laos toma el criterio de COPLAMAR, que cubre el costo de los rubros de alimentación, vivienda, educación y salud. Las distintas metodologías utilizadas permiten tener distintas mediciones en el número de pobres pero en términos generales las magnitudes de variaciones en el número son parecidas

Después de 1981 hubo un brusco cambio de tendencia por el cual la pobreza no sólo dejó de disminuir sino que empezó a aumentar aceleradamente de 1981 a 1984 se incrementó la pobreza aumentó en 10 puntos porcentuales, alcanzando 58.5%, ligeramente por arriba del año de 1977.

Entre 1984 y 1989 el consenso en los estudios que se llevaron a cabo coinciden en la corrección a las cuentas nacionales donde hubo un nuevo aumento de 58.5% al 64% (estos cálculos fueron realizados por Julio Boltvinik). Según el INEGI-CEPAL, ésta habría aumentado de 42.5% al 47.8%, mientras el Banco Mundial situaría el cambio de 16.6% al 22.6% En las nuevas estimaciones de Boltvinik en el periodo de 1989-1992 aumento del 64% al 66% .²¹ A continuación observaremos la evolución de la pobreza.

**Evolución de la Pobreza
(Porcentaje)**

	1963	1981	1984	1989	1992	1994	1998
Pobreza Moderada	8.0	22.4	28.6				
Pobreza extrema	69.5	26.1	29.9				
Pobreza Total	77.5	48.5	58.5	64	66	53.5	67.6

Fuente: Elaboración propia con base de datos de Julio Boltvinik y Enrique Hernández-Laos. *La Jornada* 23 de noviembre de 1999.

Como podemos observar los índices de pobreza se han incrementado nuevamente de 1984 a 1989, pero siguiendo con la serie y los demás datos vemos que la pobreza se agudiza a partir de 1994, esto podría explicar por la

²⁰ Es importante señalar que los niveles de pobreza disminuyeron más no los de la distribución del ingreso que se siguió manteniendo en un nivel de alta concentración en los últimos deciles de la población

²¹ Boltvinik, Julio *Evolución de la pobreza en México. Factores determinantes*. El Universal, Bucareli Ocho. Domingo 28 de septiembre de 1997

crisis efectuada hacia fines de 1994, un desglose con mayor detenimiento es la siguiente:

**Evolución de la Pobreza
(Porcentaje)**

	1994	1995	1996	1997	1998
Pobreza Moderada	30.4	31.9	30.9	29.4	37.0
Pobreza extrema	23.1	32.8	37.2	41.1	30.6
Pobreza Total	53.5	64.7	68.1	70.5	66

Fuente: Elaboración propia con base de datos de Julio Boltvinik y Enrique Hernández-Laos. *El Financiero* 26 de junio del 2000.

En todos los estudios podemos encontrar que la pobreza aumentó durante la década de los ochenta, concretamente en el periodo 1984-1989 y una reducción en el de 1989-1992; así como un empeoramiento de las condiciones de vida de los mexicanos después de 1994 con la crisis, pero discrepan entre sí las mediciones y la severidad de la pobreza, ante lo cual nos lleva a formularnos varias preguntas: ¿Cuál de las distintas mediciones de los estudios, es la correcta? ¿Estará sobre o subvaluada la pobreza? ¿Se podrá eliminar la pobreza a través del actual diseño de políticas públicas? Obviamente es difícil contestar correctamente y con precisión cada pregunta, pero consideramos que se debe de tener en cuenta una correcta medición de la pobreza y un eficaz diseño de políticas públicas para la eliminación de la pobreza.

1.3 Problemas de medición de la pobreza

Es importante señalar algunos conceptos, definiciones y métodos de medición de la pobreza, porque es necesario identificar claramente la población objetivo de toda política pública, así como también se pueda dar una focalización adecuada de los recursos en los programas, como para que se puedan evitar las fallas del gobierno y se busque:

- En el plano microeconómico una asignación eficiente de los recursos
- La evaluación de las condiciones macroeconómicas en las que se implantarán las políticas públicas y,
- La capacidad y calidad de la administración pública.²²

Para un mejor desempeño de las políticas públicas, en primer lugar se determinan los objetivos sociales a partir de fines individuales en conflicto, de oposición de intereses personales. Ya que esto es imposible dado que técnicamente no se puede definir una función social de bienestar;²³ este proceso se determina en la política donde estos objetivos quedan en definitiva determinados de acuerdo al poder que cada grupo disponga para sus fines, el análisis político, el de la elección pública, el neoinstitucionalista y el organizacional entre otros, nos ayudan a entender problemas de equilibrio, de cabildeo, de negociación, de tráfico de influencias, como la conformación de metas y objetivos. Utilizando técnicas de costo-beneficio y/o costo-eficiencia para una mejor formulación e implementación de las políticas públicas.

Ante esto es necesario que se solucione el problema de medición y definición de la pobreza, para una mejor evaluación de los programas, pero es bastante complejo, ya que puede darse en función de distintos criterios subjetivos la medición de la pobreza, ello se debe a que los pobres constituyen grupos muy heterogéneos que requieren distintos programas para ayudarlos, por lo cual se mencionará cuáles son los métodos más usuales.

²² Ayala Espino, José Mercado, *Elección Pública e Instituciones Una revisión de las teorías modernas del Estado* FE-UNAM Editorial Porrúa, 1996

²³ El teorema de imposibilidad de Arrow establece que las soluciones que resultan de cualquier sistema electoral son imperfectas Arrow formuló este teorema para demostrar que no existe ningún sistema electoral o de votación que cumpla con las características descadas en los axiomas de la elección El teorema conduce a una importante conclusión para la economía del bienestar la imposibilidad de definir un orden o relación entre alternativas, en consecuencia, no es posible definir una función social de bienestar

La necesidad de tener una medida confiable de pobreza nos permitirá evaluar el potencial y la eficacia real de políticas antipobreza, así como eliminar gradualmente varios problemas que se presentan: como la diferencia metodológica entre investigadores; la falta de información es muy grave en todos los estudios, presentando fallas de información y credibilidad de las instituciones, pero sobre todo información necesaria como la referente a activos o el cultivo de sembradíos a pesar de su enorme peso en la determinación de la pobreza; y generalmente no se conocen los resultados de los estudios hasta años después cuando la información ya no es vigente, debido a las dificultades envueltas en el procesamiento o debido a que los gobiernos desean ocultar información de la vista del público por razones políticas.

Al no existir un consenso claro acerca de cuándo debería definirse como pobre a una casa o a un individuo. Las definiciones varían de un país a otro, a medida con frecuencia dispares sobre pobreza para el mismo país., el mismo año y la misma base de datos.

Algunos estudios (Banco Mundial, 1993) adoptan una única línea de pobreza para toda América Latina, otros desarrollan canastas básicas mínimas país por país pero utilizan la misma metodología para calcular la línea de pobreza en esa base para cada país (CEPAL, 1992); otros incluso se basan en cálculos nacionales que se sustentan a su vez en una diversidad de procedimientos.²⁴

La instrumentación eficiente de la intervención pública en la lucha contra la pobreza depende fundamentalmente de una definición que permita trazar una línea entre los beneficiarios y los no beneficiarios, la pobreza se puede definir en función del Ingreso como el umbral que puede fijarse en función del ingreso monetario necesario, para adquirir una canasta determinada de bienes básicos, primordialmente alimentos, o bien en relación con el ingreso medio de la

²⁴ Lusting, Nora. ¿Cómo medir la pobreza en América Latina? *En Política social y participación ciudadana. Ideas para la democracia*. CEN PRI 1994

población. En la mayoría de los países en desarrollo, no obstante no existe un umbral definido para los propósitos de las políticas gubernamentales. En lugar de establecer un sistema de elegibilidad, se utilizan indicadores aproximados de la pobreza. En estos caso, las opciones son dos:

- La primera consiste en una definición formal de la pobreza en función del acceso a los servicios básicos y de la disponibilidad de ciertos bienes de consumo duraderos, condición que se verifica subsecuentemente mediante entrevistas periódicas.
- El segundo enfoque (el más común, aunque probablemente menos efectivo), consiste en concentrar el gasto en ciertas áreas geográficas o en establecer los beneficios de tal manera que no haya incentivo para los que no son pobres reclamen tales beneficios: por ejemplo la fijación de salarios muy bajos en los programas de obras públicas o distribuir beneficios en especie de calidad inferior, la elegibilidad se define en función del salario mínimo.²⁵

La pobreza se puede dividir en dos: en *pobreza moderada* y *pobreza extrema*, siendo la pobreza extrema la que se define como un ingreso monetario total insuficiente para satisfacer las necesidades alimenticias de una familia, o sea aquellas que no pueden adquirir una canasta de bienes básicos que cubra el nivel mínimo de nutrición aceptable y otras necesidades diarias.

La pobreza extrema es una condición absoluta, mientras que la pobreza moderada es una condición relativa. La pobreza extrema es constante en el tiempo y, dentro de ciertos límites, en el espacio, entre sus rasgos más esenciales es que no pueden satisfacer sus necesidades básicas de una alimentación suficiente que les permita desempeñarse adecuadamente. Las personas desnutridas son más vulnerables a las enfermedades, corren el riesgo de desarrollar deficiencias antropométricas, en ocasiones son apáticas, en

²⁵ Organización de Cooperación y Desarrollo Económico OCDE *Informe sobre México* Paris, Francia Julio de 1995 155 pp

general son menos capaces de llevar una vida sana con la suficiente energía para desempeñarse de manera satisfactoria en la escuela o en el mercado de trabajo.

La pobreza extrema identifica a un conjunto de individuos que necesiten ayuda directa para poder beneficiarse al máximo de las políticas generales formuladas para reducir la pobreza; los extremadamente pobres constituyen la población objetivo de programas especiales.

La pobreza moderada se refiere cuando no pueden satisfacer necesidades, que dado el nivel de desarrollo del país, se consideran básicas. Sin embargo su situación es distinta en el sentido de que su nivel de alimentación y de salud les permite participar de modo activo en el mercado de trabajo, aprovechar las oportunidades de educación tener movilidad y afrontar más riesgos. Su pobreza es relativa: en comparación con el resto de la población: en comparación con el resto de la población carecen de ciertos bienes y servicios que, dada la riqueza nacional, todos deberían disfrutar.

La población que se encuentra en pobreza moderada se les puede ayudar a mejorar con políticas que amplíen las oportunidades a que tienen acceso.

En la actualidad han concluido diversos grupos y comités de especialistas coinciden en señalar las bondades de tres métodos básicos para la medición y determinación del perfil de la pobreza: el método de necesidades básicas insatisfechas; el de línea de pobreza y el método integrado de pobreza.³⁶

1) *El Método de Necesidades Básicas Insatisfechas* establece diferentes niveles de pobreza en función de las carencias que presenta un hogar. Entre los satisfactores básicos se utilizan por ejemplo; i) el habitar una vivienda que no

tenga materiales precarios de construcción; ii) que en la vivienda se disponga de los servicios esenciales de agua, luz y drenaje; iii) que el grado de hacinamiento, medido por el número de personas por cuarto, no sea excesivo; iv) que los miembros del hogar en edad de recibir educación básica dispongan de la posibilidad de asistencia escolar, y v) que exista en la familia una relación adecuada de perceptores de ingreso en función del número de sus miembros.²⁷

- 2) *El Método de Líneas de Pobreza* compara los ingresos del hogar con el costo de una canasta básica de consumo. En particular, ésta puede ser una canasta alimentaria, que se construye con base en los requerimientos nutricionales de la población. Conforme al valor que se obtenga de la línea de pobreza extrema, se definen los siguientes grupos poblacionales: i) hogares en pobreza extrema: cuando el ingreso total del hogar es menos al valor de la canasta básica alimentaria ii) hogares intermedios: cuando el ingreso del hogar es superior al valor de la canasta alimentaria pero inferior a dos veces dicha cantidad, y iii) hogares con nivel de bienestar superior al intermedio: cuando el ingreso del hogar es mayor a dos veces el valor de la canasta alimentaria.²⁸
- 3) *El Método Integrado*, considera conjuntamente los enfoques de NI y de LP, incorporando así las modalidades de pobreza estructural y coyuntural que puede enfrentar la población en un momento determinado.²⁹

Una vez establecido los criterios más generales utilizados para la medición de la pobreza, partimos de algunas consideraciones que señala Santiago Levy³⁰ que

²⁶ Jarque, Carlos *Ingreso y Bienestar. Estabilización macroeconómica, pobreza y bienestar en México en La Política Social en México 1989-1994*, Arturo Warman Compilador Fondo de Cultura Económica 1994 Pág. 469

²⁷ Sen, Amartya, *Sobre conceptos y medidas de pobreza*. Comercio exterior México, abril de 1992.

²⁸ Banco Mundial *La medición de la pobreza*. y CEPAL-PNUD *Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de la línea de pobreza*. Comercio Exterior, abril de 1992

²⁹ Boltvink Julio *El método de medición integrada de la pobreza Una propuesta para su desarrollo*. Comercio exterior, abril de 1992 y *La pobreza en México* Salud Pública en México julio-agosto de 1995

³⁰ Santiago Levy *La Pobreza en México en La Pobreza en México. Causas y Políticas para combatirlas* Editado por El trimestre económico y el ITAM México 1994 Pág. 68

son necesarias tomar en cuenta para alcanzar los objetivos operativos de todo programa gubernamental en el combate a la pobreza como son el crear las condiciones que permitan a los pobres incrementar sus ingresos y mejorar sus niveles de vida y son:

Primero, una dimensión intertemporal: el grado de pobreza en México implica que ésta no podrá eliminarse en un periodo corto. Esto crea la necesidad de una intervención equilibrada que auxilie a los pobres de inmediato, pero que, al mismo tiempo, genere las condiciones que les permitan salir de la pobreza. La combinación adecuada de las políticas que aumenten el consumo de los pobres "hoy" y generen un aumento de sus ingresos "mañana" es una cuestión decisiva. También se presenta un "trade off" para el gobierno ya que si tiene un peso para gastar en programas contra la pobreza, debe de invertirlo para aumentar el ingreso actual o destinarlo a la inversión. Si se trabaja en un mundo de información completa y sin externalidades la respuesta es que si el objetivo es maximizar el bienestar de los pobres el gobierno debería de incrementar sus ingresos actuales; después dependiendo de su propia tasa de descuento, ellos pueden elegir la combinación óptima entre el consumo y la inversión. Esta solución resulta inadecuada para México por tres razones. Una, las externalidades generan una diferencia en la tasa privada y social de retorno de la inversión: si el gobierno no lleva a cabo las inversiones por ejemplo en, caminos para las regiones rurales pobres, es poco probable que la gente pobre lo haga. La poca factibilidad de que pueda haber una apropiación privada del total de beneficios que ocasionaría la construcción de caminos reduce los incentivos para que el sector privado realice este tipo de proyectos. Dos, existen ciertas inversiones elevadas e indivisibles, de manera que los individuos que se encuentran en los niveles bajos de ingreso no pueden adquirir las cantidades necesarias por su propia cuenta (sobre todo si tienen acceso inadecuado al mercado de capitales). Tres, la existencia de desigualdad intrafamiliar implica

que una transferencia de ingreso "hoy" puede no traducirse en aumento de la inversión familiar en el bienestar de algunos de sus miembros.

En segundo lugar, existe una *dimensión de información*: identificar a los pobres es difícil y costoso. Además, algunos pueden localizarse en áreas remotas, por lo que asignar y proporcionar subsidios al ingreso y al consumo resulta administrativamente difícil, al tiempo que aumenta el costo de los programas de subsidios directos. Por otra parte, si estos programas son permanentes, habrá necesidad de efectuar estudios frecuentes para determinar la elegibilidad. La asignación puede afinarse con métodos que induzcan la auto-selección de los beneficiarios, ya sea por medio de la localidad donde se proporcionan las prestaciones, la calidad de los bienes que se suministran, o la clase de artículos que reciben subsidios. Sin embargo cualquier programa realista de subsidios directos tendría derramas hacia la población no pobre, lo cual, desde el punto de vista del alivio de la pobreza debe considerarse como una pérdida neta.

En tercer lugar está la *dimensión de incentivos*: las políticas de asistencia a los pobres no debería generar una clase de "dependientes de la seguridad social"; la estructura de los incentivos debe ser tal que, en el margen, permita siempre que los pobres se beneficien de su propio trabajo y obtengan un ingreso adicional

Cuarto existe una *dimensión de racionalidad limitada y de capacidad administrativa*: hay un límite al número de políticas y programas que el gobierno puede poner en práctica de manera costo-efectiva y eficaz. Un gran número de programas abre más posibilidades para el desperdicio; los programas que crean una multiplicidad de precios para el mismo artículo dan lugar a la especulación. En general sería deseable que el gobierno se centrara en unos cuantos programas, pero que los instrumentara de manera correcta.

Por eso es necesario tomar en cuenta estos criterios para que en primer lugar, los analistas de política y los creadores de política estén interesados en encontrar una medida de pobreza que capture las varias dimensiones de la pobreza, y que proporcione un orden relativamente fuerte cuando se miden los cambios de la pobreza con el paso del tiempo; en segundo lugar, una vez dada una línea de pobreza la elección del índice de pobreza determinará la distribución óptima de los recursos del gobierno para reducir este problema.

1.4 El diseño de las políticas públicas para el combate a la pobreza.

Ante eso en el diseño de políticas públicas en la formulación e implementación de las mismas se busca una mejor asignación y distribución de los recursos, porque la mayoría de los países de América Latina y el Caribe destinan una importante cantidad de recursos a la realización de políticas sociales, pero cuando se analizan los resultados de esa inversión, la principal conclusión es que los recursos no favorecen a los pobres, o al menos, no en la proporción y la profundidad que pudiera esperarse. Ello puede lograrse mediante la complementación de diversos criterios, a saber:

- 1) *Focalizar.*- consiste en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales, claramente identificada, y luego diseñar el programa o proyecto con que se pretende atender un determinado problema o necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población, a fin de elevar el impacto o beneficio potencial per cápita.
- 2) *Evaluar.*- para conocer la relación costo-impacto de cada programa.
- 3) *Incorporar a otros actores sociales.*- como ejecutores e, incluso, como financiadores de los programas sociales y,

- 4) *Otorgar prioridad a la demanda de servicios.*- lo que, como se sostiene en el documento presentado por la Secretaría, tendría una función "catalizadora" al acercar la política social estatal a las demandas de la sociedad .

En la actualidad se ha dado la necesidad de relegitimar el Estado, y devolverle credibilidad, por lo que se ha hecho necesario focalizar, y este método se transforme en un mecanismo adecuado para la disminución del clientelismo. Ello se basa en que los estudios elaborados para identificar a quienes se benefician de los gastos sociales tienden a mostrar que la mayoría de estos últimos no son pobres. Muchos programas muestran lo que se ha dado en llamar "acceso segmentado", lo que significa que se establecen para responder a la presión, de grupos sociales organizados para la defensa de sus intereses frente al Estado, sin tener en cuenta la urgencia de las necesidades o el hecho de que existan otros grupos con mayores carencias.

Cuando los recursos son limitados, la forma tradicional de hacer política social no permite llegar a los más pobres, por cuanto ésta suele satisfacer la demanda de quienes tienen menores necesidades, pero son de acceso relativamente más fácil, o cuentan con organización social y política, o bien disponen de mayor educación, todo lo cual les permite contar de manera más expedita, con la información requerida para acceder a los servicios sociales.

Los pobres, en cambio, son afectados por barreras culturales, por su analfabetismo, por carecer de información sobre los programas, por manejarse dificultosamente en la maraña burocrática, que les exige como requisito presentar certificados, etc. Tienen además escaso peso político, lo que hace difícil que puedan defender adecuadamente sus derechos. Asimismo, como incluso los servicios gratuitos tienen costos de transacción (transporte, tiempo, etc.), estos no suelen ser demandados por los más pobres.

Hay argumentos que se esgrimen para justificar la utilización del principio de la focalización durante periodos de crisis, y otros, de tipo más general, que tienden a defenderla incluso en periodos de normalidad.

a) Argumentos a favor de la focalización en periodos de crisis

- i *Limitación de los recursos.*- Durante la crisis se agudiza la escasez de recursos, como consecuencia de la caída del gasto público en general y del gasto social en particular.
- ii *Aumento de necesidades insatisfechas.*- Como resultado de la crisis, también suelen aumentar las necesidades de la población y, en especial, las de los grupos más afectados.

b) Argumentos permanentes a favor de la focalización

- i. *Permite mejorar el diseño de programas.*- Cuanto más precisa sea la identificación del problema (carencias por satisfacer) y de quienes lo padecen (población beneficiaria), más fácil resulta diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución.
- ii. *Hace posible aumentar la eficacia del programa.*- La escasez de recursos para ejecutar programas sociales no se reduce a la crisis.³¹ Dado que siempre hay escasez de recursos para satisfacer la totalidad de las necesidades existentes, siempre será necesario asignarlos a base de algún criterio, que permita alcanzar los objetivos que se consideran prioritarios. Siendo:
 - Atender el que llega primero;

³¹ Cuando se decide gastar más en educación o en salud, se está restando recursos a algún otro uso alternativo como, por ejemplo, la inversión productiva, lo que tiene sus riesgos; es sabido que solo a través de ella será posible asegurar el crecimiento económico, que genera empleos productivos, principal motor para acabar la pobreza. No es válido entonces, argumentar que cuantos más recursos se destinen a lo social, tanto mejor. Los recursos son siempre escasos. Nunca los habrá en cantidad suficiente para atender todos los usos alternativos posibles y satisfacer todas las necesidades de una sociedad.

- Dar preferencia a quienes tienen menos necesidades, porque su situación se puede superar fácilmente, y
 - Dar prioridad a los más necesitados, dada justamente, la mayor gravedad de su situación.
- iii. *Permite aumentar el impacto del programa en la población beneficiaria.* Las políticas generales tienden a ser de alto costo y poca eficacia, mientras que las focalizadas concentran asignar los recursos a la población de mayor riesgo.
- iv. *Permite excluir a quienes no afecta la necesidad prevista en el programa.*

La focalización se enfrenta básicamente a dos problemas: los costos y los requerimientos de infraestructura administrativa. La focalización se pone en práctica generalmente bajo dos modalidades: 1) según se pretenda identificar a individuos o familias, 2) o se prefiera ubicar a los beneficiarios en espacios geográficos. La opción entre ambos tiene que ver tanto con los problemas que se enfrentan, como con el tipo de programa al que se recurre para encontrar la solución.³²

Ante esto y la necesidad creciente de maximizar el gasto social y optimizar el uso de los recursos, la focalización de los recursos hacia la población objetivo parece ser una de las mejores formas de emplear el gasto (si no es que la mejor) por lo que los programas permitirán un mejor manejo de los recursos destinados para el combate a la pobreza, tanto para la población moderadamente pobre como para los extremadamente pobres para estos últimos deben de tener como objetivo: mejorar la salud y la nutrición tomando en cuenta las relaciones entre ingreso, nutrición, salud y educación.

³² Focalización y Pobreza Cuadernos de la CEPAL. ONU Impreso en Santiago de Chile. Mayo de 1995

Una política específica que podría lograr estos objetivos sería la creación de centros de ayuda, que estuvieran a cargo de todas las prestaciones orientadas a los extremadamente pobres. Donde:

- En primer lugar, las prestaciones se centralizarían en un solo programa. Ya que para reiterar, una mayor cantidad de alimentos *per se* podría tener sólo un efecto transitorio en el bienestar de los extremadamente pobres, sin eliminar la pobreza. Asimismo, la centralización de las prestaciones ayuda a minimizar los costos de tiempo y transporte para quien las percibe. Por otra parte, los extremadamente pobres perciben que la satisfacción simultánea de las necesidades más elementales de nutrición y salud es permanente, se sentirán más seguros y menos vulnerables, lo que les permite cambiar su comportamiento, en particular en relación con la fecundidad.
- Segundo, la centralización de prestaciones puede contribuir a resolver un problema de información. Los padres extremadamente pobres pueden ignorar que sus hijos necesitan vacunarse de manera periódica. Estos niños tendrían más oportunidades de ser vacunados si sus padres obtienen información reduciendo la tasa de mortalidad y por consiguiente la de fecundidad.³³
- Tercero, el colocar las prestaciones para los extremadamente pobres en un solo programa puede reducir al mínimo las derramas hacia la población no objetivo de los programas. Así como facilitaría el seguimiento de los programas para su evaluación.

³³ La población pobre relaciona de una manera muy especial la alta tasa de natalidad con oportunidades de ingreso a sus hogares por el mayor número de hijos tengan, a su vez reduciéndose los índices de mortalidad podrán detener el proceso en el que muchas mujeres caen al de tratar de suplir a los hijos que se los mueren. Teniendo información sobre control de natalidad reducirán sus índices de fecundidad y podrían tener mayor ingreso per cápita por hijo, además dejarían de crear una presión macroeconómica en el largo plazo ya que no estarían otorgándole al mercado laboral mano de obra no calificada.

- Cuarto, las necesidades de los extremadamente pobres requieren una acción sostenida. Ya que son tan vulnerables y renuentes a correr riesgos, la reacción en el comportamiento de los hogares extremadamente pobres, en particular en relación con la fecundidad, es lenta: los programas de arranque para el alivio de la pobreza o le ofrecen mejoras transitorias en el bienestar de los extremadamente pobres, pero probablemente no puedan modificar su comportamiento y permitirles entrar en una dinámica que puedan potenciar sus capacidades básicas de manera permanente.

Podemos concluir que para el diseño de políticas públicas correctivas y eficaces en el combate a la pobreza. deben de ser de dos tipo: unas que estén orientadas a la población pobre donde se incline en favor de la inversión y la creación de oportunidades para incrementar sus ingresos potenciales y otras que estén focalizadas para los extremadamente pobres en donde se les apoye para romper el "círculo vicioso" en que se encuentran: medios físicos insalubres, morbilidad, letargia, niveles altos de mortalidad infantil y de fecundidad, incapacidad para tomar riesgos, incapacidad para demandar servicios educativos, etc. Se debe de apoyarlos para que puedan obtener niveles aceptables de bienestar en educación, salud, alimentación, vivienda; así como tratar de impulsarlos en dinámicas de participación en el mercado laboral.

CONCLUSIONES

El problema de la pobreza en México se ha incrementado durante las dos últimas décadas de una manera alarmante debido a las crisis por las que ha atravesado el país, así como la falta de haber hecho en el momento indicado las reformas estructurales que se necesitaban. Al faltar estas no se pudo modificar la estructura productiva del país para el crecimiento y desarrollo eficaz de la Economía; así como el haber hecho una política económica que favoreciera a unos cuantos grupos de poder y una política social que se basaba en relaciones clientelares en donde en ambos ámbitos prevalecía el tráfico de influencias.

Así como el de carecer una medida eficaz de línea de pobreza permitió que se sobreestimaré o subestimaré la pobreza, dando como resultado un mal manejo de los recursos, así como al no existir un sistema de evaluación de los programas y de las políticas públicas en el combate a la pobreza, ha permitido que no se hayan tenido los resultados que se esperaban.

Entre los retos que se enfrentan son el de resolver las cuestiones metodológicas de la medición de la pobreza, el fomentar la producción de estadísticas exactas y oportunas, tratando de eliminar las fallas de información que prevalecen en la actualidad, con lo que implica la obtención de información, altos costos administrativos y de operación. Y donde este sistema de información fuera de acceso fácil y no tuviera un manejo discrecional con fines políticos de disfrazar la pobreza.

La formulación e implementación del diseño de las políticas públicas debe de tener en cuenta la escasez de recursos y la austeridad de los mismos para su diseño, en donde una herramienta valiosa es la focalización.

En el siguiente capítulo describiremos el papel de la política social en estas dos últimas administraciones (Carlos Salinas de Gortari 1988-1994 y Ernesto Zedillo Ponce de León 1994-2000) a través de sus programas de combate a la pobreza como es el Pronasol y el Progresá. Así como también los objetivos institucionales y organizacionales de la política social en México.

BIBLIOGRAFÍA

- Aspe Armella, Pedro. *El camino Mexicano de la transformación económica*. Fondo de Cultura Económica, México 1993. 155 pp.
- Ayala Espino, José. *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. Editorial Porrúa-UNAM, México 1996.
- AYALA ESPINO, José. *Economía del Sector público Mexicano*. Editado por la Facultad de Economía. Universidad Nacional Autónoma de México. UNAM. México 1999
- Banco Mundial. *La medición de la pobreza*. Revista de Comercio Exterior, Vol. 42, núm. 4. BANCOMEXT. México, abril de 1992.
- Boltvinik Julio. *El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo*. Revista de Comercio Exterior, Vol. 42, núm. 4. BANCOMEXT. México, abril de 1992.
- BULMER-THOMAS, Víctor. (compilador). *El Nuevo modelo económico en América Latina. Su efecto en la distribución del Ingreso y en la pobreza*. El Trimestre Económico. Fondo de Cultura Económico, Núm. 84.
- CEPAL-ONU. *Focalización y Pobreza*. Cuadernos de la CEPAL-ONU. Santiago de Chile, Mayo de 1995.
- CEPAL-PNUD. *Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de la línea de pobreza*. Revista de Comercio Exterior, Vol. 42, núm. 4. BANCOMEXT. México, abril de 1992.
- Hernández Laos Enrique. *La Pobreza en México*. Revista de Comercio Exterior, Vol. 42, núm. 4. BANCOMEXT. México, abril de 1992.
- INEGI-CEPAL. *Magnitud y Evolución de la Pobreza en México. Informe Metodológico*. 1984-1992. México, diciembre de 1993
- Jarque, Carlos. *Ingreso y Bienestar. Estabilización Macroeconómica, Pobreza y Bienestar en México en la Política Social en México 1989-1994*. Warman Arturo. Compilador. FCE 1994.
- Lusting, Nora. *¿Cómo medir la pobreza en América Latina?* En Política Social y Participación Ciudadana. Ideas para la Democracia. CEN-PRI 1994.

- Maddison Angus y Asociados. *La economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento: Brasil y México*. Fondo de Cultura Económica/ Economía latinoamericana. México 1993. 286 pp.
- Molinar Horcasitas, Juan and Weldon, Jeffrey A. "Electoral determinants and consequences of National Solidarity" en Wayne Cornelius. *Transforming State Society Relations in Mexico*. The National Solidarity Strategy San Diego, Center for US Mexican Studies of California 1994.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. *OCDE Informe sobre México*. París Francia. Julio de 1995. 155 pp.
- Organización de las Naciones Unidas y la Comisión Económica para América Latina ONU-CEPAL. *¿Se puede superar la pobreza?* 1993.
- Pánuco-Laguete y Miguel Székely. *Distribución del Ingreso y la Pobreza en México*. En el Nuevo modelo económico en América Latina. Su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza. *El Trimestre Económico*. Número 84, México 1997.
- Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. Junio de 1995. 177 pp.
- Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Desarrollo Social. SEDESOL. *Programa Nacional de Solidaridad*. PRONASOL. 1989-1994
- Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Desarrollo Social. *Programa de Educación, Salud y Alimentación*. PROGRESA 1997.
- Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Desarrollo Social. Subsecretaría de Desarrollo Regional. Programa Nacional de Solidaridad. *Solidaridad seis años trabajando* 1994.
- Sen Amartya K. *Sobre conceptos y medidas de pobreza*. Revista de Comercio Exterior, Vol. 42, núm. 4. BANCOMEXT. México, abril de 1992.
- Tello, Carlos. Coordinador. *México. Informe sobre la crisis (1982-1986)* Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM. México 1985.
- Trejo, Guillermo y Jones Claudio *Contra la Pobreza. Por una Estrategia de Política Social*. Editorial Cal y Arena. 1993.

- Vélez Félix. Compilador. *La Pobreza en México. Causas y Políticas para Combatirla*. ITAM. El Trimestre Económico. México 1994. 302 pp.
- Vuskovic Pedro. *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Colección Alternativas. Universidad Nacional Autónoma de México. UNAM 1993.

CAPÍTULO II.

LA POLÍTICA SOCIAL Y LOS PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA

Los gobiernos del mundo siempre han buscado el bienestar de la población y al darse cuenta que la Economía de libre mercado, parecía no satisfacer ciertas necesidades sociales básicas se vio en la necesidad de reformar su papel en pro de la intervención en materia social; esta tendencia se incrementó a partir de la gran depresión, de la década de los años treinta.

En los años sesenta, en los Estados Unidos es cuando se impulsaron muchos programas en contra de la pobreza como el facilitar alimentos y asistencia médica a los pobres.³⁴ Dado la escasez de recursos para la asignación e instrumentación de diversos programas, de ahí que sea necesario evaluar los programas en dos vertientes: en su eficiencia económica y en sus consecuencias distributivas. La disyuntiva entre eficiencia y equidad se presenta constantemente lo que provoca (por ejemplo) que en un intento de reducir la desigualdad mediante impuestos progresivos induce a trabajar menos, disminuyendo así la eficiencia económica; otro punto sería ¿qué tan deseable sería perder la eficiencia por equidad? o viceversa y ¿a qué costo?.

En este sentido la economía pública busca decisiones que beneficien a todas las personas sin perjudicar a ninguna lo que se denomina mejoras en el sentido de Pareto.

En este capítulo se analizará el rol que juega la política social en la actualidad, así como la evaluación de los programas de combate a la pobreza como son el Pronasol y el Progresos.

³⁴ Vease Stiglitz Joseph La Economía del Sector Público

Para la evaluación del Programa Nacional de Solidaridad se deben de tener en cuenta varios factores como la flexibilidad del programa el cual le hizo tener una gran cobertura, así como otros factores como la transparencia de los recursos, grupos de interés así como la eficiencia y la efectividad entre otros elementos.

Sobre el programa de Educación, Salud y Alimentación se analizará el diseño, la instrumentación del mismo, así como la evaluación de este programa.

2.1. Construcción y eficacia de una política social consensuada

Es innegable que una política eficaz de combate a la pobreza debe encarar los factores de generación y crecimiento del problema y no sólo sus síntomas, para ello debe construirse una política global de desarrollo económico sustentable y de justicia social.

Ante lo cual se han identificado siete factores sistémicos:

- Heterogeneidad estructural de nuestras economías.
- Degradación de los ecosistemas
- Cambios tecnológicos y en el patrón predominante de acumulación
- Profundas desigualdades sociales
- Financiación creciente de la economía
- Informalización del mercado de trabajo
- Endeudamiento externo³⁵

³⁵ Vilas Carlos M. ¿Que hacemos con la pobreza? Notas preliminares para una respuesta política. En Economía Informa FE-UNAM. Abril de 1996

Así como los procesos de ajuste económico han provocado que se agraven estos factores sistémicos, aunados a un proceso de globalización donde no sólo genera desigualdad y diferenciación entre las naciones, sino también produce fenómenos de desempleo y polarización social al interior de los países.

Aún en las naciones industrializadas, se observa una tendencia a reducir el nivel de vida de los sectores de ingresos bajos y medios de las sociedades.³⁶

Este proceso de empobrecimiento se recrudece ya que es evidente que se ha dado una disociación entre la política social y la política económica. Debido a que la naturaleza de toda política económica son económicas, o sea se refieren a la adopción de criterios para producir y asignar recursos. En oposición a la política social, donde los propósitos son de carácter metaeconómicos. Mientras el carácter de la política social es propositivo y proactivo, el de la política económica es adaptivo respecto de una variedad de objetivos y eminentemente instrumental.³⁷

La política social quedó claramente subordinada a la política económica desde los gobiernos de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas de Gortari, se trata de una concepción residual y a la que obviamente no se le marcan metas precisas sino propósitos generales que la mayoría de las veces se les asocia con una política fiscal que se supone es una de las vertientes de acción e intervención estatal.

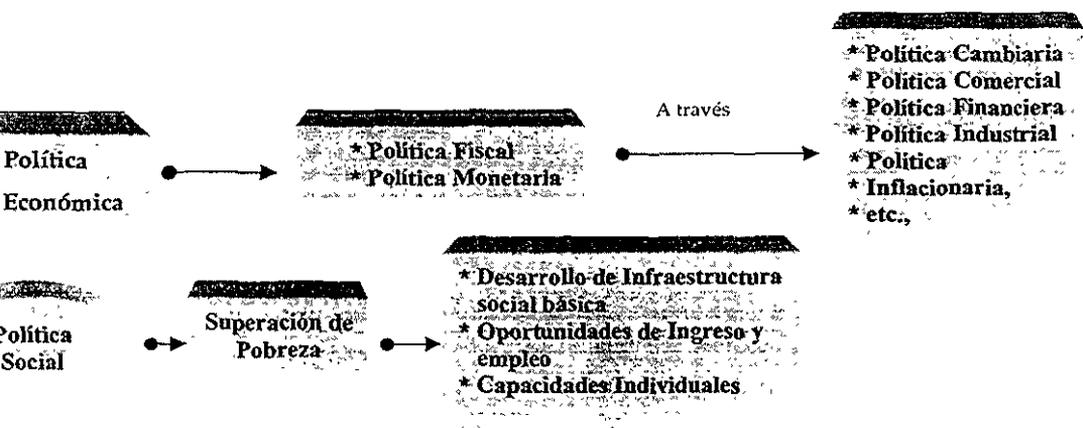
El encumbramiento de la economía, y, más aún de algunos cuantos equilibrios financieros, se impone sobre la política y la sociedad, y eventualmente, a la estabilidad política. Tal contraposición entre el bienestar social y la eficiencia económica es uno de los planteamientos mayormente criticables del

³⁶ Moctezuma Barragán Esteban *Política Social de Estado* Examen una publicación por la Democracia Año 10, número 110, diciembre de 1998.

neoliberalismo y no sólo por consideraciones éticas sino porque es teórica y políticamente incoherente. La realidad lo demuestra una y otra vez.³⁸

La política social se opone a la política económica, que es la que crea, y con mayor potencia, los rezagos y las desigualdades que la política social busca eliminar. El proseguir en una estrategia económica que claramente ocasiona la pobreza, que abate las posibilidades de la producción nacional y la torna especulativa volcada hacia el exterior que demerita los niveles de vida y provoca la desazón política. La economía de mercado ha demostrado eficiencia para impulsar el crecimiento pero no da respuesta satisfactoria a los requerimientos de equidad social. Históricamente se ha visto que el mercado genera mayor desigualdad, marginación y crisis.

Por lo tanto la disociación existente entre ambas políticas, pudiéndose observar en el siguiente cuadro, las distintas prioridades de cada una de ellas:



³¹ Moreno Salazar Pedro H. Las tendencias recientes y las perspectivas de la política social en México. En Política y Gobierno CIDE

Por lo cual el Estado debe de retomar su papel de promotor de la asignación y distribución de la riqueza, el compromiso social del Estado Mexicano en materia de política social debe de seguir preservando su consistencia histórica de la Constitución de 1917, la que determina el contrato del Gobierno federal hacia la sociedad. El espíritu de la política social se refleja en artículos como el 3º, el 4º, el 27º y el 123º, donde se da el derecho a una educación básica gratuita, obligatoria y laica; el derecho a la protección de la salud y de la infancia; el derecho a una vivienda digna; el derecho a la igualdad entre el hombre y la mujer, el derecho a la justicia, así como el respeto y reconocimiento de nuestra riqueza multicultural.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
<i>Artículo</i>	<i>Relacionado a:</i>
3º	Referente a la educación que establece que debe ser gratuita, laica y obligatoria en su nivel básico.
4º	Reconoce la composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas donde se procura protegerlos en sus derechos y obligaciones, así como en los procedimientos agrarios, como el de fomentar sus actividades, lenguas y cultura; así como de proveerlos de salud y vivienda digna entre otras necesidades.
27º	Regula el uso de la tierra, el derecho y la propiedad de poseerlas, así como de fomentar las acciones necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores
123º	Se refiere a materia laboral y previsión social que garantiza las condiciones mínimas y decorosas que todo trabajador debe de tener, como el salario el cual será fijado en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda disminuir, así como de habitaciones cómodas e higiénicas y el establecimiento de una jornada laboral máxima de ocho horas.

³⁴ Labra Manjares Armando De pobres, pobreza y empobrecimiento vs bienestar social En

2.2 Institucionalidad de la política social

La pobreza es un problema estructural e institucional ya que los sesgos permanentes de la gestión y del funcionamiento de los mecanismos de reparto o asignación de recursos, oportunidades, bienes, derechos y titularidades de una sociedad, muchas veces es producido el efecto de las instituciones políticas que regulan el intercambio social,³⁹ consiente de estos problemas de reforma institucional el gobierno federal se aboco a reforzar el marco institucional de la política social en nuestro país, quedando establecido en la Constitución, como en la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), con el objeto de abatir la pobreza⁴⁰. El carácter normativo, jurídico e institucional de la Secretaría de Desarrollo Social se establece en el artículo 32º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.⁴¹

Tal como se menciona en las fracciones correspondientes al combate a la pobreza.

- I. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate a la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda;
- III. Coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo

Economía Informa, número 246 abril de 1996.

³⁹ Hay una serie de trabajos de estudios de economistas neoinstitucionalistas, que han enfocado la cuestión del atraso económico como producto de las deficiencias de las instituciones económicas y políticas y de los marcos normativos sociales, los estudios comparativos en lo que hace a los resultados de la aplicación de las reformas estructurales de los años ochenta y noventa, muestran que las diferencias en la aplicación de las políticas de ajuste, apertura, liberalización, privatización, desregulación, etc., dependen en un grado considerable no sólo de la concepción y de los tiempos de la implementación sino de las condiciones del contexto institucional, político y de mercado en el que se apliquen. Véase D North, Historia Económica, Ed. Alianza, Madrid España 1989

⁴⁰ Diario Oficial de la Federación del 4 de junio de 1992

⁴¹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed Porrúa, Mexico 1993

momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control;

- VIII. Coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de escasos recursos en áreas urbanas a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación, evaluación; de aplicación, recuperación y revolencia de recursos para ser destinados a los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, previa calificación, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado;

- XV. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, y el bienestar social, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado;

- XVI. Asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos, con la intervención que corresponde a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial así como a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; bajo principios que eviten el uso o aprovechamiento indebido y ajenos a los objetivos institucionales

2.3 Estructura organizacional

De acuerdo a la obligatoriedad y al contrato que se establece a partir de la constitución referente a materia social, la Secretaría de Desarrollo Social, con el fin exclusivo de abatir a la pobreza, y promover políticas de desarrollo regional

y urbano y de ser la responsable de coordinar las acciones políticas, económicas y sociales del Gobierno Federal en lo referente a crear mejores oportunidades de empleo, teniendo ámbitos propios de acción una estructura que comprende dos subsecretarías, así como varios organismos coordinados para la operación de las instituciones⁴²:

- 1) La Subsecretaría de Desarrollo Regional, que tiene a su cargo la política de superación de la pobreza en un marco de promoción del desarrollo equitativo entre las diversas regiones del país, atendiendo prioritariamente a aquellas regiones que muestren rezagos sociales y económicos.
- 2) La Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, que se encarga del ordenamiento de las áreas urbanas y del territorio, con el fin de promover la distribución más racional y equitativa de la población y de las oportunidades de desarrollo entre las regiones. Esta Subsecretaria es también la responsable de promover el acceso a una vivienda digna para sectores de la población con escasos ingresos.

Entre los organismos coordinados que complementan las acciones de superación de la pobreza al atender necesidades muy específicas de grupos sociales y regiones vulnerables, encontramos:

- Liconsa, el organismo que ofrece leche a precio subsidiado para niños de familias de escasos recursos;
- Distribuidora e Impulsora comercial Conasupo, (Diconsa), garantiza a zonas rurales pobres y aisladas de abasto de productos básicos a precios menores al del mercado;

⁴² Cuando se creó la Secretaría de Desarrollo Social comprendía en un inicio tres subsecretarías la de Desarrollo Regional, la de Desarrollo Urbano y la de Vivienda y Bienes

- la Comisión Nacional para las Zonas Áridas (Conaza), apoya el desarrollo productivo y social de estas regiones, a la vez que lucha contra la desertificación.
- Los Fondos de apoyo para la producción para generar oportunidades de empleo e ingreso en el sector social de la economía, como son el Fondo Nacional para las empresas sociales (Fonaes),
- así como, el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, (Fonart).
- El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), que opera con un enfoque integral para superar la pobreza mediante la formación de capital humano.
- El Fondo Nacional para la Habitación Popular (Fonhapo), que apoya a familias de bajos ingresos para que obtengan vivienda.
- El Instituto Nacional de Solidaridad (Insol), cuyas funciones se orientan a estimular la participación y la organización para el desarrollo social, así como a labores de capacitación a favor principalmente, de organizaciones civiles y gobiernos locales.
- El Instituto Nacional Indigenista (INI), que atiende el desarrollo y la defensa de los derechos de los pueblos indígenas en los ámbitos productivo, legal y cultural, así como en aspectos básicos de bienestar social.

Inmuebles, esta última fusionándose después con la de Desarrollo Urbano. Véase al día

2.4 Objetivos de la Política Social

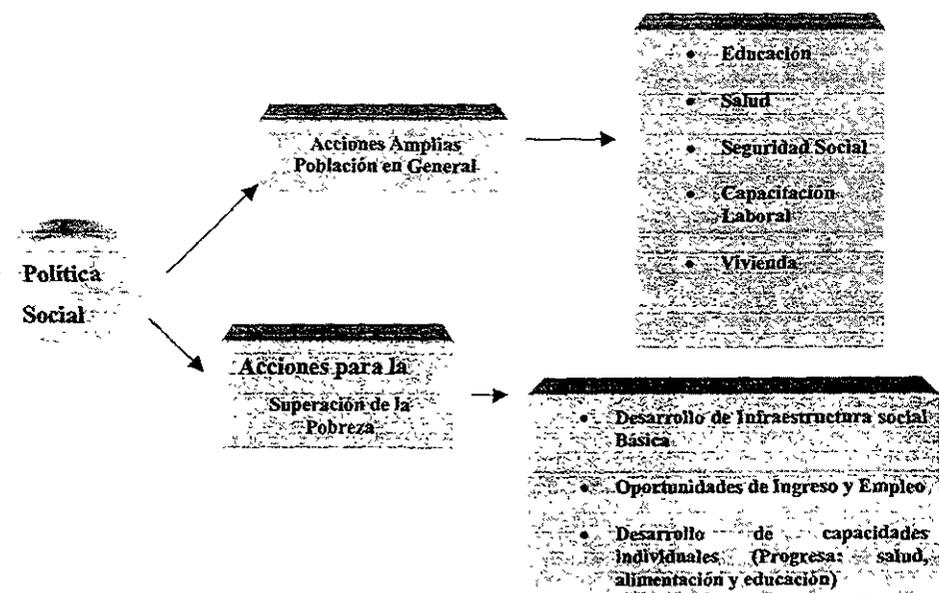
El Gobierno Federal busca varias vertientes para lograr una estrategia de desarrollo social y de combate a la pobreza que incida en la reducción de las mismas, se impulsa una política de desarrollo social que logre:

- Superar la pobreza y la exclusión social,
- Diseñar políticas de desarrollo que atiendan efectiva y diferenciadamente las distintas realidades sociales y económicas que conviven en la realidad nacional y, de manera especial, atender al sector social que padece las mayores carencias, y
- Consolidar los mecanismos de coordinación necesarios para que las acciones de política social que desarrollan las distintas instancias de la administración pública confluyan en un esfuerzo integral que coadyuve a potenciar los efectos de las acciones que desarrolla cada uno de los actores involucrados en el desarrollo social.

A través de dos líneas de acción *de políticas generales*:

- 1) Las políticas de acceso universal y,
- 2) Las políticas de superación de la pobreza, dirigidas a los grupos sociales más vulnerables y cuyas condiciones de vida les impiden acceder a los beneficios del desarrollo.

VERTIENTES DE LA POLÍTICA SOCIAL



Las acciones de cobertura universal son las más comunes que los gobiernos han utilizado para tratar de proporcionar bienestar social a su población, pero en México conforme se ha incrementado los niveles de pobreza y de desigualdad se emprendieron acciones específicas para la superación de la pobreza, como la creación de oportunidades de ingreso y empleo; las referentes al desarrollo de infraestructura social básica y las de desarrollo de las capacidades individuales.

Con políticas diferenciadas se pretende crear las condiciones necesarias para que las familias de escasos recursos tengan acceso a mejores niveles de vida y con una perspectiva que asegure su permanencia en el largo plazo. Buscando la equidad y orientando esfuerzos hacia el abatimiento de los rezagos básicos como vivienda, nutrición, educación y salud, se intenta desarrollar las capacidades productivas de las personas y las comunidades.

La política para superar la pobreza se basa en *tres ejes rectores* de acción:

- El desarrollo de las capacidades de las personas y las familias
- La construcción de infraestructura básica municipal y,
- La creación de oportunidades de empleo e ingreso

Esos ejes rectores, programas y acciones se apoyan en *cinco estrategias* fundamentales:

- 1) *Consolidar la integración* en los esfuerzos para incidir de manera directa y simultánea en los factores que determinan las condiciones de pobreza y desigualdad.
- 2) *Impulso a la participación social* en las tareas del desarrollo como un ingrediente insustituible para una exitosa implementación de toda estrategia de desarrollo social y combate a la pobreza.
- 3) *Promoción del desarrollo regional* a partir de un enfoque territorial del desarrollo. Se trata de descender la visión sectorial mediante la concentración de los esfuerzos en las regiones con mayor desventaja económica y social.
- 4) *Coordinación entre los órdenes de gobierno* para que el trabajo de las instituciones y las dependencias que incide en el desarrollo social del país, se apegue a criterios y mecanismos de coordinación que permitan avanzar de una manera complementaria y eficaz en la superación de la pobreza.
- 5) *Descentralización de recursos, funciones y atribuciones* para consolidar el papel de estados y municipios. La descentralización no es un fin en sí mismo, se trata de un proceso que permite plantear estrategias y llevar a cabo acciones con una doble perspectiva: por un lado que las autoridades locales cuenten con los elementos y recursos necesarios para responder con eficacia a las demandas sociales, y por otro, incrementar los recursos

disponibles para dotar de servicios básicos a un mayor número de familias y combatir las causas estructurales de la pobreza y la marginación.

Se conforman *cuatro grandes vertientes* que se apoyan a su vez en programas, los cuales son:

- a) *El combate a la pobreza*, que incluye acciones para el fortalecimiento del capital humano, físico y familiar apoyándose en cinco líneas de acción:
 - ✓ Acciones de política asistencial
 - ✓ Políticas de formación de capital humano
 - ✓ El Programa de educación, salud y alimentación
 - ✓ Acciones de formación de capital familiar
 - ✓ Desarrollo de infraestructura social básica
- b) *El desarrollo productivo*, en el que se incluyen diversos programas que responden a las distintas necesidades de apoyo financiero de los productores del sector social; como:
 - ✓ Políticas de impulso al desarrollo productivo
 - ✓ Políticas de desarrollo de infraestructura física
 - ✓ Políticas de desarrollo de canales de comercialización, cadenas productivas y programas de capacitación
 - ✓ Programas de género que debe guiar a las acciones de desarrollo social
- c) *El impulso de un desarrollo regional* más equitativo; basándose en las líneas de:
 - ✓ Abatimiento de las desigualdades entre regiones
 - ✓ Apoyo especial a los pueblos indígenas; y
- d) *La promoción de la participación de todos los sectores* de la política social, a través de:

- ✓ Las iniciativas y acciones para consolidar el carácter integral de la política social⁴³

Conforme a la obligatoriedad de la Constitución en materia social, en la actualidad se reafirma este compromiso con el establecimiento de un contrato formal⁴⁴ con los objetivos de la política de desarrollo social descritos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 donde se busca la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales, como el de elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida, de manera prioritaria se establezca un plan frontal para la disminución de la pobreza y la exclusión social.⁴⁵

Con el fin de atender las disparidades regionales, el Plan Nacional de Desarrollo establece una mayor prioridad a las zonas de mayores rezagos, por ello las regiones que registran las mayores carencias serán objeto de acciones prioritarias de acuerdo con su situación económica y social.

Una vez delimitado el objeto de la política social en México procederemos a analizar el tema central de este trabajo: los Programas de Combate a la Pobreza.

2.5 Politización de la Política Social: Cabildeos, grupos de presión y tráfico de influencias.

No podemos analizar el contexto único de la pobreza y de la política social, sino tenemos un panorama global de cómo ha operado dicha política en nuestro país: como es la politización de la política social a través de grupos de presión.

⁴³ Moctezuma Barragán Esteban en *Política social de Estado*.

⁴⁴ Los contratos pueden ser formales o informales, ello dependerá de si son contratos escritos en la ley, y cumplimiento obligatorio, o en caso contrario, si son contratos validados únicamente por la tradición, los usos y costumbres y, serán autocumplidos por las partes sin la necesidad del poder público. Ayala Espino, José. *Instituciones y Economía. Una Introducción al neoinstitucionalismo económico* FE-UNAM 1998.

⁴⁵ PODER EJECUTIVO FEDERAL. Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. Junio de 1995 177 pp

La política social que se ha instrumentado en nuestro país durante décadas tendió a beneficiar a los grupos organizados por el sistema corporativo y clientelar. Esto se basó en un sistema social que había acumulado las deficiencias y los rezagos de una política social que no había atendido precisamente a los mexicanos en la peor situación. Esa distorsión acusaba que no se había aplicado el principio de diferencia,⁴⁶ mismo que hubiera garantizado la formación de capacidades básicas a una población inmersa en la precariedad extrema de sus condiciones de vida. A esto devino desde un punto político-institucional en políticas sociales poco efectivas y eficientes (aquellas que tenían resultados deficientes en los individuos atendidos, consumiendo un considerable monto de recursos).

Las políticas sociales desarrolladas en nuestro país se han montado en agencias públicas crecientemente complejas y centralizadas donde las burocracias se convirtieron en grupos de interés. Entre las agencias y la población atendida, también han predominado organizaciones y dirigencias que han sido los agentes de un proceso político que vincula los productos de la política pública con el apoyo y la movilización social. Estas organizaciones y liderazgos han tenido incentivos a controlar las demandas y a movilizar el apoyo a cambio de legitimidad y posiciones políticas, más que a representar a los grupos organizados susceptibles de participar en la creación de bienes públicos que den sentido al interés colectivo y permitan la adquisición de capacidades básicas.

La falta de factores de control en el uso de los recursos, desempeño de funciones y resultados podría entenderse así en el contexto de un aparato

⁴⁶ El Principio de Diferencia, consiste en que toda política social efectiva y eficiente no está exenta de llegar a las demás esferas sociales, una condición *sine qua non* para la participación libre y racional del individuo en cualquier esfera social es la compensación *ex-ante* de los desequilibrios referidos a las capacidades básicas. Véase *Contra la Pobreza. Por una estrategia de política social*. Trejo Guillermo y Jones Claudio. Coordinadores

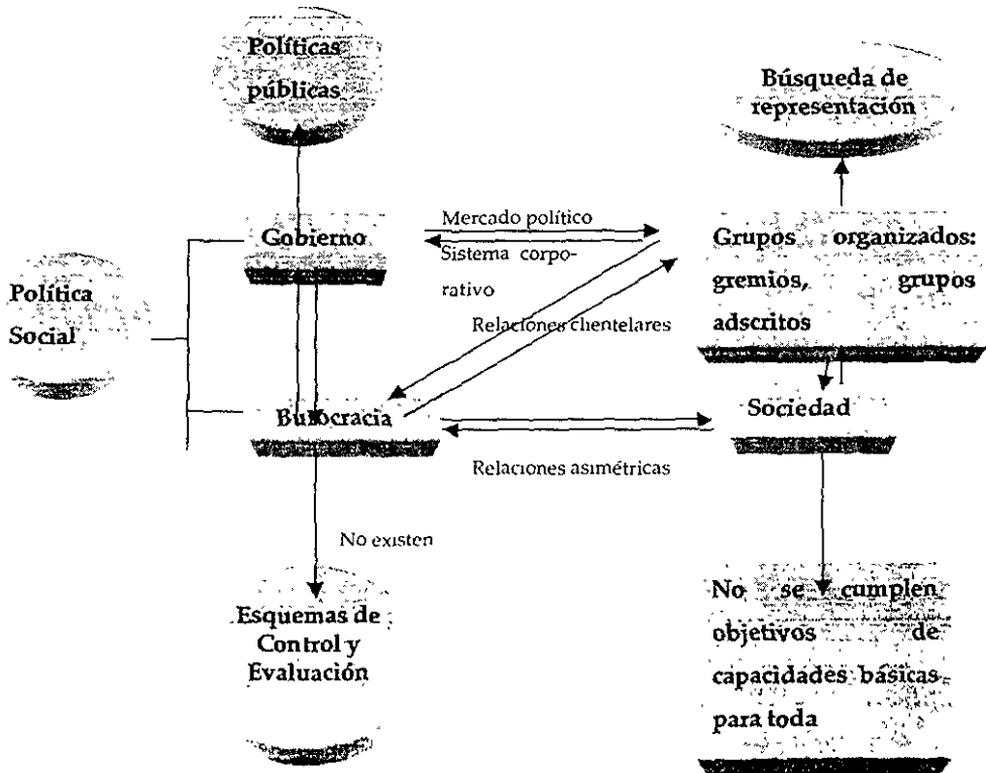
gubernamental que en aras de la construcción y expansión de sus agencias, centralizó el proceso de diseño e instrumentación de las políticas.

Estos grupos organizados beneficiados de un sistema corporativo y clientelar fueron provistos de ámbitos institucionales de representación donde el flujo de decisiones, acciones y autoridad operó en un sentido vertical. Los procesos decisivos en ellos fueron, la movilización y el control por liderazgos y dirigencias se verificó así una relación de intercambio entre los productos del sistema público y los grupos que intervenían en dicho proceso de política. De esto se desprende que difícilmente se podría esperar -si se parte de un esquema semejante- que una asignación "politizada" de los productos no haya afectado el destino final de éstos. Para los fines del sistema político, se renovaba un ciclo legítimo de gobierno y política social cuyo saldo ha sido fundamentalmente apoyo y estabilidad, satisfacción de demandas e institucionalización del control y la movilización de los grupos. Desde el ángulo de las relaciones políticas, el problema no fue que la obra pública se correspondiera con apoyo político, sino que dicha correspondencia se diera en un esquema "vertical" en el que la relación gobierno-sociedad terminó siendo una relación asimétrica, en el que las prerrogativas políticas de las partes no son iguales. Desde el punto de la perspectiva de lo social, quedó abierta la posibilidad de que endémicamente permanecieran y se incrementaran los grupos de la población condenados a vivir en condiciones de pobreza o pobreza extrema.

Así como también ha operado tras la confluencia de los procesos político-institucionales y de política pública, no ha operado una estructura de incentivos tendiente a maximizar la calidad de los servicios y de los bienes producidos, sino orientada fundamentalmente a la expansión cuantitativa de la cobertura y al incremento del apoyo político. Está lógica da cuenta de que sus propios agentes tendieron a fortalecer el poder de sus agencias, departamentos y organizaciones sobre los recursos materiales y políticos. Así, los esfuerzos se

encaminaron a satisfacer la ecuación fundamental del sistema político mexicano en la que las oferta de obras y servicios a cambio de apoyo, control y movilización sociales reproducían un esquema legítimo, pero patrimonial, de la relación gobierno-sociedad, más que a mejorar la calidad de las políticas. Una vez instrumentada la política social, los agentes encargados de realizarla podían decir que habían cumplido con su parte, independientemente que a futuro no se apoyaran esquemas de control y evaluación que mejoraran los servicios y maximizaran los recursos.

Podemos diseñar un esquema que nos simplifique estas relaciones como el siguiente:



Donde la política social queda sujeta al gobierno y a la burocracia, los cuales son los encargados del diseño de políticas públicas que están a expensas de grupos organizados que ejercen presión en la búsqueda de puestos de representación, dándose en el mercado político un sistema de relaciones clientelares que afectan a la sociedad en general al no tener mecanismos de control y evaluación, no se cumple el objetivo institucional de la Política Social.

Ante este marco nace el Pronasol donde poco a poco no pudo cumplir sus objetivos que era el abatimiento de la pobreza y fue una vez más utilizado para fines político-electoral, como podremos analizar en el siguiente apartado.

2.6 La Formación del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol 1989-1992)

“Solidaridad es una forma de trabajar, de hacer democracia directa, de construir el piso básico de servicios y un piso adicional de productividad; representa la oportunidad de que los grupos populares cuenten con mejor educación, salud y servicios, que no sólo incrementen sus condiciones de vida, sino que también haga posible una más justa distribución del ingreso. Es en síntesis, una vía para remodelar nuestra realidad, avanzar en el combate a la pobreza y abrir oportunidades participativas y populares de desarrollo”.

Carlos Salinas de Gortari

8 de Septiembre de 1993.

El gobierno federal diseñó el programa de Solidaridad para combatir los efectos sobre la población más pobre de la reducción del ingreso y del empleo provocada por la crisis de deuda y por las medidas adoptadas para sentar las bases de un crecimiento renovado.

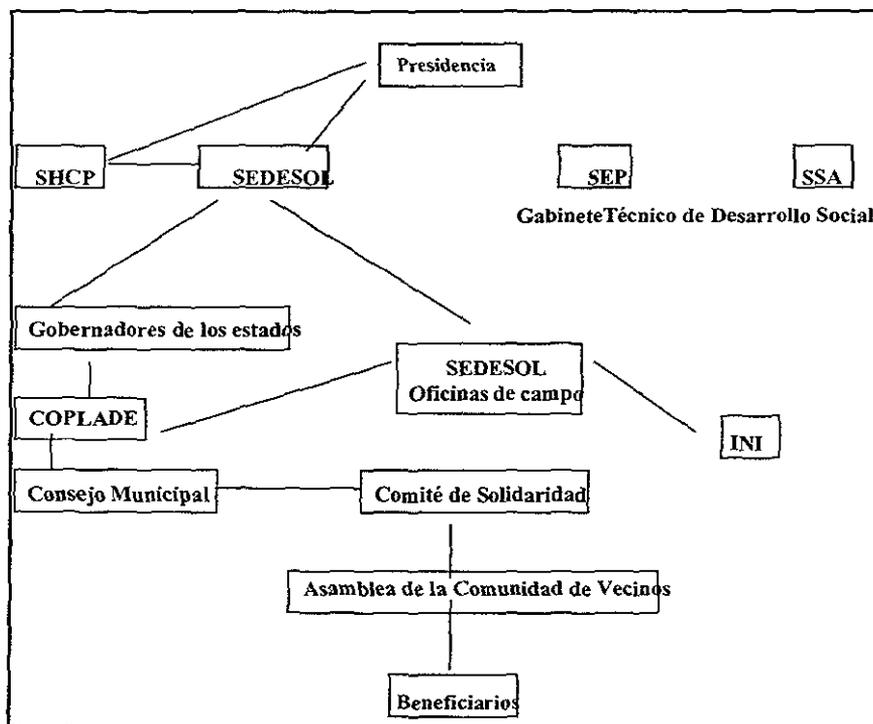
Solidaridad tiene como objetivo proporcionar una red de seguridad para los segmentos más frágiles de la sociedad, mejorando la efectividad y el efecto

redistributivo del gasto social a través de una mejor selección de los beneficiarios. Asimismo, en cuanto a fondo social basado en la demanda, alienta la participación activa de los beneficiarios tanto en la elección como en la realización de los proyectos.

En sus inicios Solidaridad dependía de la Secretaría de Programación y Presupuesto y no fue creada ninguna estructura administrativa adicional. En 1992 el programa fue transferido a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), de reciente creación. La responsabilidad global por la preparación de su presupuesto fue asignada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que atribuye los fondos de la Sedesol en una sola partida presupuestal federal (el ramo 26). A su vez, la Sedesol distribuye el dinero entre los estados, los cuales aportan ingresos adicionales en conformidad con los Convenios de Desarrollo Social, firmados por cada estado con la Secretaría. Los gobiernos estatales designan entonces los municipios que califican para recibir fondos.

En el plano local, los comités comunales o vecinales proponen los proyectos en respuesta a las demandas expresadas por los habitantes, son esos comités quienes tienen responsabilidad de supervisar la puesta en práctica de los proyectos.

La forma de operar Solidaridad es de la siguiente forma:



Nota.: SEDESOL Secretaría de Desarrollo Social
SEP: Secretaría de Educación Pública
COPLADE: Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal
INI: Instituto Nacional Indigenista

Fuente: OCDE.

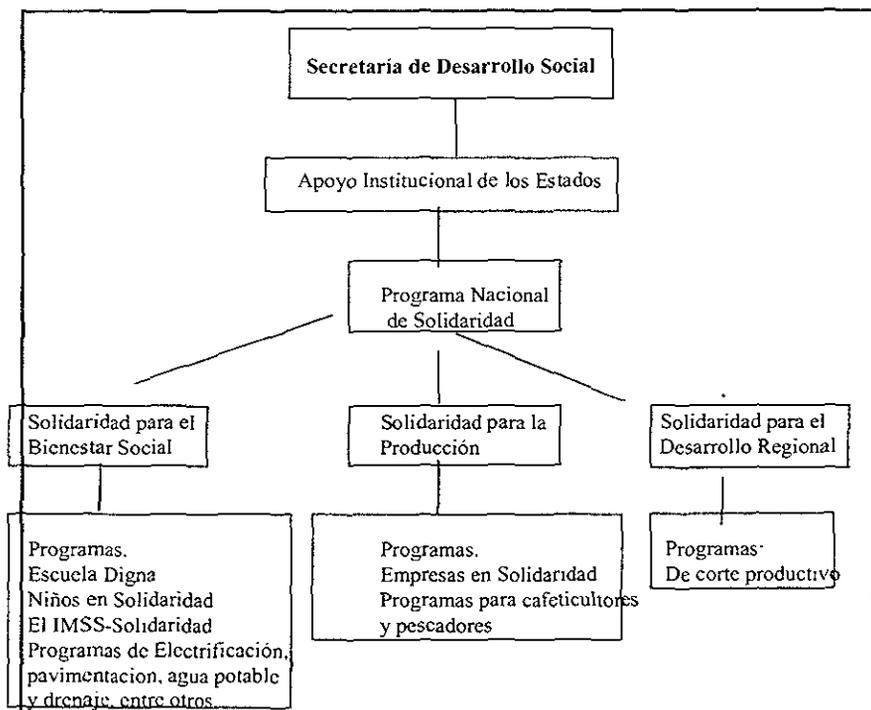
Los objetivos del Pronasol fueron:

- La creación de las condiciones físicas y socioeconómicas necesarias para la igualdad de oportunidades
- El pleno desarrollo de las capacidades de la población, y
- La apertura de espacios de decisión a la participación social organizada de las comunidades.

Siendo sus principales características:

- *Responsabilidad*: se sustentaba en una modernización económica y financiera, que generará los recursos necesarios para ejercer un gasto social sin recurrir al endeudamiento ni al gasto inflacionario, así como en una nueva forma de gestión gubernamental atenta a los compromisos y a las demandas de la sociedad.
- *Participación*: Solidaridad se fundamentaba en el esfuerzo de los beneficiarios. Convocando a la iniciativa y organización comunitaria para hacer de ellas un instrumento fundamental en la solución de los problemas.
- *Integralidad*: Solidaridad trataba de vincular estrechamente los aspectos que constituyeran y consolidaran el piso social básico; así como sentar las bases para el desarrollo de las capacidades productivas del individuo, la familia y la comunidad, y hacer partícipes de sus propósitos no sólo a los tres órdenes de gobierno, sino a los sectores social y privado.

A su vez Solidaridad se estructuró en base a tres líneas de acción, con las cuales pretendía asegurar la consecución integral de sus metas:



Principios y Método de Trabajo

Solidaridad operó en todas sus acciones y proyectos con base en cuatro principios fundamentales:

- 1) *Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y comunidades* El programa intentaba promover la articulación y apoyo de las demandas e iniciativas de la población; y el no imponer las decisiones ni establecer clientelismos o condiciones.⁴⁷ Las organizaciones adoptarían estrategias y métodos de trabajo propios para ejecutar los proyectos; la diversidad del país y de las formas de organización comunitaria se reflejarían en los resultados.

- 2) *Participación y organización plena y efectiva de las comunidades.* Las comunidades participarían en el diseño, en la toma de decisiones, la ejecución, el seguimiento, en el control y evaluación de los proyectos concertados. Su participación se expresaría con trabajo, recursos económicos, aportación de materiales de la región y a través de la vigilancia que ejercen sobre el destino de los recursos financieros, de tal forma que estos beneficiarían a quienes más lo necesitan.

- 3) *Corresponsabilidad.* Los proyectos desarrollados con Solidaridad fueron definidos en los convenios de Desarrollo Social firmados entre la Federación y los estados. En ellos se especificarían las aportaciones, responsabilidades y compromisos de las partes, se definen también las prioridades locales y nacionales. Las obligaciones aceptadas por las dos esferas de gobierno se realizan sumando recursos y voluntades.

- 4) *Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos* Se intentaba que los recursos de Solidaridad fueran manejados y vigilados; así como también se le dieran una evaluación de los resultados. Para ello se establecería un manejo ágil, sencillo y oportuno de los recursos públicos, sin burocratismo ni centralismo.

Estos eran los mecanismos de operación del Pronasol, los cuales pretendía eliminar vestigios de paternalismo, populismo o clientelismo para mejorar el bienestar de la población pobre.

Una evaluación de los resultados del Pronasol

En comparación con programas similares de otros países en desarrollo, Solidaridad fue mucho más grande y tuvo un alcance mucho mayor, por lo que

⁴² En un principio ese era el objetivo pero se presto a otros fines que se alcejaron mucho del programa, se analizará este punto con mayor detenimiento en la evaluación de los resultados.

la evaluación de lo que se logró es también más difícil medir su relación costo-beneficio, no existe duda alguna de que, aunque sólo fuese por su tamaño, el programa tuvo un gran efecto en las condiciones de vida de muchos mexicanos a través de los proyectos de infraestructura, como escuelas clínicas rurales y electrificación.⁴⁸ Al mejorar el alcance y calidad de los servicios a que el público tiene acceso, estableció ciertas condiciones necesarias para aumentar en el mediano plazo los niveles de ingreso. En cuanto a los empleos creados por las empresas de Solidaridad, la mayoría fueron temporales; sólo fueron creados 85000 empleos permanentes en 9210 empresas del programa durante 3 años hasta noviembre de 1994.

Lo que distinguió a Solidaridad del programa general de gasto público fue la naturaleza esencialmente cualitativa, en particular la manera en que se seleccionaba a los beneficiarios. Con todo, los mecanismos de selección formal sólo fueron empleados para dos programas de subsidio a alimentos (Tortivales y Liconsa), que forman parte de Solidaridad pero que CONASUPO administra de manera independiente.⁴⁹ En ambos casos, se suponía que la participación se limita a las familias cuyo ingreso es inferior al doble del salario mínimo, y la verificación, por medios relativamente simples, era hecha por trabajadores sociales. También se empleó la selección en el plano vecinal y se hizo la distribución de los alimentos a través de tiendas establecidas en las zonas pobres, con lo que se intentó desalentar un mal uso de esos programas por parte de quienes no son pobres. El principal límite de tal tipo de programas de subsidio a los alimentos consistió en que beneficiaron sobre todo a los pobres

⁴⁸ Entre 1989 y 1992, por ejemplo fueron construidos o renovados 273 hospitales, 655 pueblos fueron electrificados y más de 123,000 Km de caminos recibió mantenimiento. Desde luego, es muy difícil juzgar si las obras públicas hechas en el marco de Solidaridad habrían sido realizadas de cualquier manera en ausencia del programa.

⁴⁹ El programa de Tortivales permite a los hogares inscritos recibir gratuitamente de las tiendas participantes un kilogramo de tortillas al día, mientras que Liconsa proporciona leche al 25% del precio del mercado.

del medio urbano (pero no necesariamente a los más pobres de entre ellos), mientras que sus efectos en las zonas rurales son mucho menores.⁵⁰

Un mecanismo alternativo para asegurar la focalización del gasto y cuyo uso cobró importancia en el marco de Solidaridad consistió en hacer que los beneficiarios seleccionaran sus proyectos. El hecho de que el programa se basará en la demanda pudo muy bien haber restablecido la confianza y la estima propia entre los beneficiarios. Sin embargo, ese mecanismo pudo no ser siempre el más apropiado: en general, los pobres no suelen ser los segmentos de la población que más capacidad tienen para expresar sus demandas y la falta de información puede llevarlos a hacer selecciones inadecuadas sobre los proyectos que deseaban de Solidaridad. Por ello se arguye que “los programas de obras públicas puestos en práctica desde el centro son más adecuados para la focalización oportuna y en gran escala de los sectores más pobres”. Si bien es cierto que la mayoría de los observadores consideraban que, más que descentralizar, Solidaridad desconcentró la administración, reconocen también que el programa pudo fortalecer a los actores políticos (como las organizaciones no gubernamentales, ONG) que, en el largo plazo, podrían hacer presión para lograr la descentralización y la democratización.⁵¹

La experiencia de otros países, como Bolivia, cuyos programas de gasto social se basan en la demanda, demuestra que su éxito en motivar la participación y asegurar la transparencia depende parcialmente del papel que desempeñan las ONG. Ahora bien, sólo la apertura política permitirá que éstas puedan realmente hacer oír su voz en lo que se refiere a la administración de las finanzas de Solidaridad. Y esto es de especial importancia en el caso de México,

⁵⁰ En el caso del programa de desayunos escolares, el sesgo en favor de las zonas urbanas se debe a la facilidad de acceso.

⁵¹ Desde la perspectiva de la ciencia política, se ha hecho notar la ambigüedad del papel de solidaridad en la transición de un régimen político basado en el clientelismo, esto es, en las prebendas, a una democracia cabal que vaya mucho más allá de la garantía de elecciones competitivas. El resultado es más bien “la coexistencia bajo el mismo régimen formal de tres

donde tradicionalmente, los pobres que más capacidad tienen para expresar sus demandas son los vinculados al partido en el poder, que no son necesariamente los más pobres.

Una de las estrategias más importantes que se desarrollaron es el Programa Nacional de Solidaridad el cual focalizó su atención en mejorar las condiciones de vida de las comunidades indígenas, campesinas y de las colonias populares de los centros urbanos. Se estableció una relación agencia-principal donde se buscó la justicia social promoviendo la concertación como medio para definir consensos activos que sirvan de base a la participación comunitaria

El Pronasol también ha sido criticado principalmente por el carácter político del programa en donde los recursos han sido asignado políticamente a costa de los objetivos antipobreza del programa, donde sería necesario hacer una evaluación sistemática de su repercusión efectiva en la pobreza en función de estos últimos, pero es aquí donde encontramos las limitaciones más importantes del programa.

- En primer lugar, fueron poco transparentes sus criterios de asignación, dado el nivel de generalidad en que se formularon sus objetivos, la complejidad y coordinación limitada del programa en sus numerosas líneas de actuación, y finalmente, los mecanismos participativos que se aplicaron en su asignación.
- En segundo lugar, no se ha publicado información desagregada más allá del nivel estatal de las asignaciones realizadas por el Pronasol. Tampoco se cuenta con información sobre los costos y beneficios de los proyectos individuales financiados por este programa.

sistemas políticos *de facto* diferentes: los reductos atrincherados del autoritarismo, las vastas filas del semiclientelismo modernizado y los enclaves de la tolerancia pluralista"

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA.**

Estas limitaciones dificultan una evaluación *ex post* de los efectos del Pronasol sobre la pobreza en México. Es posible, sin embargo estimar su efectividad como programa antipobreza estatal, si comparamos las asignaciones óptimas que deberían de haber recibido los estados en función de su contribución relativa a la pobreza nacional en términos de una descentralización de recursos acompañadas en un marco del llamado nuevo federalismo. Si le adicionamos que se presentaron ciertos programas que guardan una marginal relación con las tres grandes líneas de acción del programa (bienestar social, Solidaridad para la producción y desarrollo regional) como la construcción de anillos periféricos (Aguascalientes) o periféricos (Zacatecas); de puentes fronterizos (Nuevo León); de ampliaciones de aeropuertos (Programa Nueva Laguna); dos proyectos de salud, vivienda y becas educativas para periodistas e hijos de periodistas; además de la simple construcción de instalaciones deportivas (Programa de Oriente de Michoacán).⁵² Desde el punto de vista de generación de empleos y de oportunidades para la población pobre son viables, pero el impacto y su evaluación es muy difícil de cuantificarlo.

Otro punto débil del Programa Nacional de Solidaridad fue tuvo una serie de implicaciones políticas, ya que uno de los puntos que se señalaban en su forma de operar era y que debería de generar una mayor transparencia en el manejo de recursos, contribuiría se dieran nuevos liderazgos, fomentados en la organización propia de la comunidad en la formación de sus comités. Los cuales eran de cuatro tipos:

- Los comités vírgenes; es decir los que se organizan espontáneamente al margen de cualquier organización preexistente;
- Los comités que surgen a partir de la convocatoria del presidente municipal, pero que atraviesan por su primer experiencia organizativa;
- Los que nacen montados en las estructuras y en las organizaciones del PRI; y,

⁵² *Ibid* Trejo Guillermo y Jones Claudio Pag 187

- Los que encuentran sus orígenes en organizaciones previamente existentes, ya sea de partidos de oposición o políticamente independientes⁵³

La existencia de comités que no estuvieran ligados a ningún partido permitiría que la población tuviera nuevamente capacidad de gestión y no estén a expensas de los intereses y ambiciones de los grupos de interés y se reproduzca de esta manera el corporativismo como tradicionalmente había sucedido. Con la creación de gestión y autonomía de los comités se pretendía crear una estructura política más sólida y acorde a las circunstancias en donde las demandas de los pobres no se vieran cubiertas por medio de relaciones clientelares y que los recursos fueran asignados en función de las necesidades sociales y de la organización territorial y no en función de la organización política y social representada más en número que por necesidades reales.

La acción colectiva que emprende la población pobre depende en muchos casos de un agente específico que es el encargado de legitimizar y movilizar el apoyo de aquellos para los triunfos electorales y en general para que las necesidades de servicios públicos elementales como luz, drenaje, pavimentación, apoyos alimenticios, etc.

Estas dirigencias para el proceso político son los encargados de estar bajo las ordenes de grupos de interés, así como tener una relación clientelar hacia los beneficiados de las políticas sociales; generalmente este liderazgo termina en algún puesto de elección, lo que hace que se comporten maximizando sus beneficios y se conduzcan bajo una serie de incentivos personales, dejando a un lado los objetivos de política social, teniendo una disminución en la efectividad de los programas y una pérdida de recursos.

⁵³ *Ibid* Trejo Guillermo y Jones Claudio. Pág. 189

2.6. El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa 1994-2000)

La política de desarrollo social intenta estrechar las brechas entre las distintas regiones y microrregiones del país a través de la canalización de más recursos y la creación de condiciones adecuadas para la inversión productiva en las zonas que presentan desventajas más acentuadas.

Pero el programa que ha diseñado la actual administración es el de impulsar las capacidades básicas de los individuos, para lo cual se diseñó **Progresa**: el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa); consciente el Gobierno Federal del círculo vicioso de la Pobreza el cual a través del concepto teórico y práctico de las capacidades básicas de los individuos es el punto básico que debe de armonizar la productividad y remuneración de las actividades económicas con el derecho de una vida digna, conjuntado con justicia social y equidad. Si los individuos cuentan con las herramientas necesarias y si éstas se utilizan para transformar positivamente sus condiciones de alimentación e higiene, y si, a su vez, éstas promueven un mejor desempeño educativo, entonces el círculo vicioso, se rompe para dar origen a un círculo virtuoso en el que el individuo pueda realizar actividades mejor remuneradas y, por consiguiente, obtener mayores recursos. Dejando a un lado los programas que tienen que ver con el empleo y el ingreso.

Objetivos del Progresa

El Gobierno desarrollo Progresa en su vertiente de Combate a la Pobreza Extrema o sea focalizó este programa hacia la población que vive en las más peores situaciones de pobreza, el programa se llevará a cabo básicamente en el núcleo de la familia y aunque, beneficiará a todos sus miembros, atenderá prioritariamente a niños y jóvenes. El objetivo primordial es: dar un enfoque integral, continuo y de largo alcance que busca erradicar las condiciones

estructurales que están en la raíz de la pobreza; para ello se plantean como objetivos centrales:

- Mejorar sustancialmente las condiciones de alimentación, salud y educación de las familias pobres, particularmente de los niños y de sus madres. Se busca la complementariedad de estas acciones para que se traduzcan en un mejor aprovechamiento escolar y en el abatimiento de la deserción entre niños y jóvenes.
- Brindar apoyo a la economía familiar procurando que el hogar disponga de recursos suficientes para que sus hijos completen su educación básica.
- Inducir la corresponsabilidad y la participación activa de todos los miembros de la familia, especialmente de los padres, en la realización de acciones de bienestar social.
- Promover la participación y el respaldo comunitario a las acciones que se emprendan, para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias, sumando los esfuerzos y las iniciativas de la población en acciones complementarias que refuercen la eficacia y cobertura del Programa.

El logro de estos objetivos permitirá establecer condiciones dignas de bienestar e ingreso para las familias en condición de pobreza extrema.

La meta consiste en establecer un círculo de atención y apoyo en salud, nutrición y educación que comprenderá desde la fase de gestación del niño hasta la conclusión de sus estudios secundarios.

Los componentes del Progresá son.

PROGRESA

Programa de Educación Salud y Alimentación

COMPONENTES

-Apoyos Educativos para fomentar la asistencia y rendimiento escolar y acciones para mejorar la calidad de la Educación

-Atención básica de salud para todos los miembros de la familia y el fortalecimiento de la calidad de los servicios; y

-Apoyos para mejorar la alimentación de las familias en condiciones de pobreza

Como ya mencionamos la población objetivo de Progresá son las familias que viven en condiciones de pobreza extrema, independientemente de su composición, estructura familiar y lugar de residencia. La cobertura del programa se extenderá por fases. La selección de las localidades y de las familias en pobreza extrema se llevará a cabo mediante criterios objetivos y procedimientos rigurosos que aseguren una misma base de comparabilidad a nivel nacional.

Una vez determinadas las comunidades donde se llevará a cabo el Programa en donde exista una alta y muy alta marginación, se procederá a la selección de beneficiarios mediante un procedimiento transparente que asegura una cobertura equitativa y que evita la discrecionalidad, por lo cual:

- 1) Se levanta una encuesta para determinar los niveles socioeconómicos de los hogares, misma que genera información consistente y homogénea a nivel

nacional. A cada una de las cédulas se le aplica de manera individual un puntaje preestablecido, que permite la selección de beneficiarios con base en criterios objetivos y en función de una "línea de pobreza extrema"

- 2) El Padrón de Beneficiarios del Progreso está sujeto a un proceso de supervisión y actualización permanentes y se administra a partir de criterios de transparencia
- 3) Un criterio adicional fue el requisito de que tuvieran acceso a servicios de salud y planteles educativos, primaria y secundaria.
- 4) Identificar agrupamientos geográficos de localidades que facilitaran y maximizaran la puesta en marcha del Programa en microregiones predominantes rurales.

Algunos de los criterios que se toman en consideración son:

- Analfabetismo de personas de 15 años o más
- Inasistencia a la escuela en niños y jóvenes de 6 a 14 años
- Instrucción incompleta en personas de 15 o más años
- Viviendas con piso de tierra
- Viviendas sin agua
- Viviendas sin drenaje
- Viviendas sin energía eléctrica
- Promedio de ocupantes por cuarto
- Población ocupada en el sector primario

La familia beneficiaria tendrá derecho a los apoyos del Progreso hasta por tres años a partir de su inclusión en el Programa, siempre y cuando sus condiciones

socioeconómicas sean similares a las que se reportaron al momento de su incorporación y cumpla con las acciones de corresponsabilidad establecidas.

Transcurrido este plazo, las familias beneficiarias podrán solicitar o no su reinserción en el padrón.

El Programa dio inició con una atención de 400 mil familias, siendo a meta objetivo de 2 millones de familia en doce estados de la República en un principio en Campeche, Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz.

Para una adecuada supervisión y monitoreo del Programa se creó la **Coordinación Nacional del Progreso**, que entre sus actividades están:

Coordinar las acciones institucionales que permitan proporcionar apoyos directos a las familias beneficiarias, para mejorar sus niveles de educación básica, salud, nutrición y alimentación.

Establecer las estrategias y normas que permitan el adecuado funcionamiento del Programa.

Contribuir a la vinculación de la Política y programas de desarrollo regional, empleo y superación de la pobreza, con las acciones de apoyo que proporcionará el Progreso

De una manera más específica se determinó para la educación las siguientes líneas:

LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PROGRESA

* Educación: Elevar el aprovechamiento escolar y abatir la deserción

* Becas Educativas para estimular la asistencia a la escuela de cada uno de los hijos que cursen entre el tercer grado de primaria y el tercero de secundaria; y

*Recursos para la adquisición de útiles escolares

*Existan escuelas primarias y secundarias suficientes para satisfacer la demanda

*Los maestros y directivos reciban capacitación y actualización adecuadas y que opere un sistema de supervisión y evaluación

*Operen programas de educación inicial no escolarizada dirigida y se promuevan programas de educación para adultos

Con el impulso a la educación se pretende dotar a los individuos una mejor oportunidad para su formación integral y que les pueda dotar de mejores capacidades para su posterior ingreso en el mercado laboral.

LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PROGRESA

APOYO EN SALUD

*Asegurar la Oferta de Servicios de salud y su calidad mediante equipamiento, capacitación e incentivos al personal de salud

*Proporcionar de manera gratuita un paquete básico de servicios de salud

*Prevenir la desnutrición de los niños desde la etapa de gestación, otorgando para ello un suplemento alimenticio y

*Fomentar y mejorar el autocuidado de la salud entre familias y comunidades a través de acciones específicas de educación y capacitación en materia de salud, nutrición e higiene

El impulso a un sistema de salud más eficiente que otorgue mejorar las condiciones de vida, de desarrollo humano, así como el de tener una cultura preventiva provocará que el individuo poco a poco vaya eliminando los vestigios de pobreza que se le han caracterizado. Al tener una mejor educación, como salud podrá incrementar sus niveles de productividad en su posible incorporación al mercado laboral.

LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PROGRESA

APOYO ALIMENTARIO

**Alimentación:
Complementar el ingreso
familiar y mejorar el nivel
de consumo**

- Se otorga una transferencia monetaria mensual con un monto único a nivel nacional, para complementar los ingresos de la familia y propiciar una mejor alimentación.
- Se otorga a las familias beneficiarias independientemente de su ubicación, tamaño y composición
- Se vincula con la asistencia de cada uno de los miembros de las familias a la unidad de salud, de acuerdo con la frecuencia de visitas programadas.

El último elemento para potenciar las capacidades de los individuos extremadamente pobres es el de la alimentación, para que un individuo este sano debe de consumir los requerimientos mínimos de calorías que le proporcionen energía, teniendo salud tendrá deseos de tener una mejor educación; en si la estrategia de política social del actual gobierno es eliminar la pobreza a través de la formación de capital humano. Pero en sí presente varios inconvenientes está estrategia, entre las que tenemos que en nuestro país generalmente no se le ha dado una continuidad real a los programas que se emprenden, así como también el entorno global de la economía que afecta de una manera directa a los ingresos públicos (el caso de la dependencia del gobierno a los ingresos del petróleo), así como la contracción permanente que

hay en el mercado laboral y la poca capacidad de respuesta del gobierno y de la iniciativa privada para generar empleos.

Una evaluación de los resultados del Progreso

El Programa de Educación, Alimentación y Salud fue puesto en marcha en la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) en agosto de 1997 donde el objetivo principal es eliminar los vestigios de pobreza y en particular los de extrema pobreza, teniendo como líneas de acción impulsar y apoyar las capacidades básicas de los individuos en educación, salud y alimentación, con el objeto de romper el círculo vicioso de la pobreza atacándola integralmente.

Es muy prematuro hacer un análisis detallado del Progreso por su poca cuantificación, pero podemos observar un aumento creciente de beneficiarios, cuando inició el programa operaba en 456 municipios en 10769 localidades, atendiendo aproximadamente a 300,000 familias. En el año 2000 el programa se había extendido a 5156 municipios en 53000 localidades en beneficio de casi 2.6 millones de familias. Con ello, tres de cada cuatro familias rurales y semirurales pobres son beneficiarias del Programa. Estas cifras prácticamente no nos ayudan a evaluar la disminución de la pobreza. O su impacto en el combate a la pobreza extrema, pero nos dan una idea de que el mayor número de pobres están en el campo.⁵⁴ Lo que podríamos deducir que se atiende a un segmento de la población más pobre de México.

2.8 Un análisis comparativo entre el Pronasol y el Progreso

Para iniciar podemos decir que la naturaleza y el enfoque de cada Programa son muy distintos, pero con un mismo objetivo común: disminuir la pobreza extrema, en el Pronasol podemos decir que se deriva de un gran pacto entre el Estado y la Sociedad, el cual abarcó muy diversos ámbitos; el Progreso en cambio surge después de uno de los periodos más grandes de recesión que ha

⁵⁴ Véase La pobreza en México Velez Felix Compilador

vivido el país después de la crisis de 1995, en donde decreció la actividad económica en un 6.2%.

Un programa que su bandera de implementación fue el de la escasez de recursos de ahí una necesaria focalización eficiente de los recursos, asignada a las capacidades básicas de los individuos; por lo tanto más segmentado su impacto, el Pronasol un programa que su problema principal fue el de la gran diversidad, pero no dejaba de hacer énfasis a la infraestructura básica, a los proyectos productivos, y las capacidades individuales, lo cual en conjunto podría ser un motor de desarrollo para cada microregión.

Por el monto de recursos el Progreso es inferior en una gran proporción como lo podemos observar.

Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), 1989-1994						
Porcentaje del PIB						
Año	PIB	Total	Solidaridad para el Bienestar	Solidaridad para la Producción	Infraestruc. básica de apoyo	Otros
1989	100	0.32	0.19	0.03	0.62	0.04
1990	100	0.48	0.27	0.13	0.07	0.01
1991	100	0.60	0.36	0.11	0.10	0.02
1992	100	0.69	0.41	0.15	0.11	0.01
1993	100	0.74	0.46	0.17	0.09	0.00
1994	100	0.65	0.44	0.12	0.09	0.00

Fuente: Carlos Salinas de Gortari, Sexto Informe de Gobierno, CSG 1994.
 Nota: el PIB de 1994 fue tomado del 6to. Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, EZPL 2000

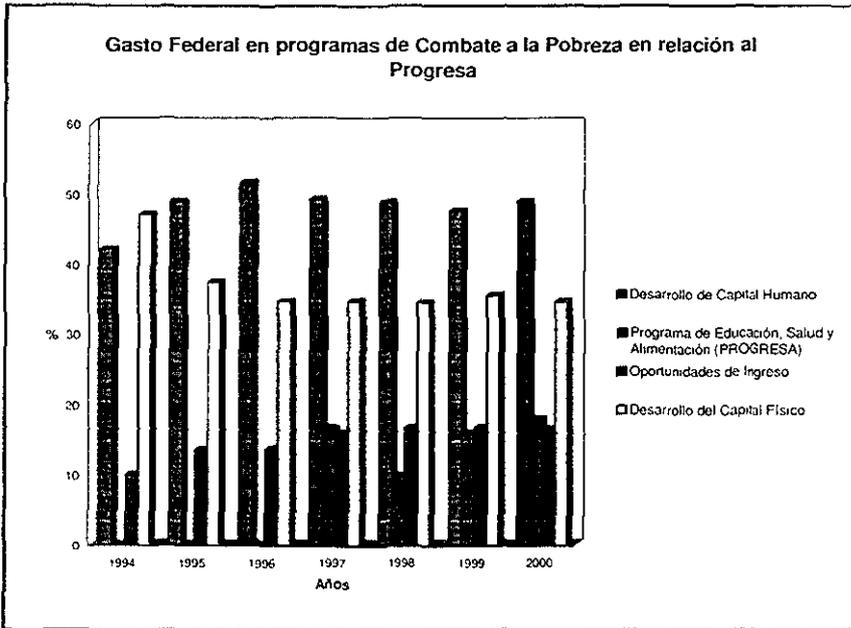
Podemos ver que la proporción del Pronasol es de cerca del 1% del PIB, mientras que el Progreso es cercana al 0.2% del PIB; esto se ve en que este último es un programa más acotado y que el Pronasol muchas veces se veía compensado con el apoyo del Ramo 26 y de otros apoyos de las secretarías de Estado.

Otro problema que presenta el Progres a es que la información que hay no se encuentra desagregada, sólo en las asignaciones que tienen las respectivas Secretarías.

Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres a), 1997-2000				
Porcentaje del PIB				
Año	1997	1998	1999	2000
PIB	100	100	100	100
Progres a	0.015	0.088	0.149	0.195
Sedesol	0.010	0.033	0.0	0.084
SSA	0.002	0.037	0.026	0.030

Fuente: Sexto Informe de Ernesto Zedillo Ponce de León, EZPL 2000.

Nota: el PIB del 2000 es proyectado con base en información de la SHCP del 15 de febrero del 2001



Otro punto interesante, es el de los mecanismos de evaluación de los programas, ya que es imposible medir y cuantificar las preferencias de los

consumidores, (en este caso de los beneficiarios) como también no se institucionalizó los mecanismos, porque se presentaron problemas de información, y dado que está es muy costosa generarla no hay incentivos para hacerlo. Pero las mediciones de pobreza extrema nos señalan que disminuyó en el periodo de Carlos Salinas de Gortari, y aumentó en el periodo de Ernesto Zedillo, esto en parte por la crisis antes citada. Esto nos permite hacer una evaluación de que es necesario destinar recursos focalizados, pero generar una estrategia complementaria de proyectos de infraestructura y de producción; para cuestiones imprevistas de choques externos y de contracciones de la demanda interna, que impongan programas de ajuste y de estabilización, que son muy dolorosos para cualquier población del orbe.

CONCLUSIONES

La política social en México durante mucho tiempo se vició al procurar asistir a los grupos de presión y favorecer prácticas clientelares, esto dio como resultado que el Estado descuidará su papel social de creador de oportunidades y generador de bienestar, así como también se ha visto mermado por las crisis recurrentes que ha tenido el país a través de los últimos 24 años, lo que ha hecho que a pesar de que se implementen y diseñen nuevos programas de abatimiento de la pobreza extrema estos no cumplan exitosamente su cometido.

La política social debe de crear mecanismos de evaluación de los resultados, como de un rendimiento de cuentas para evitar prácticas perversas en el uso de los recursos públicos, como el favorecer a grupos de interés.

Un punto central que debe de favorecer una política de Estado eficaz, eficiente e incluyente es el de promover y generar proyectos productivos, que generen un desarrollo económico y dejen de ser paliativos para la gente, que incentivan a no desaparecer la pobreza, en el corto plazo.

BIBLIOGRAFÍA

- Aspe Armella, Pedro. El camino mexicano de la transformación económica. Fondo de Cultura Económica. México 1993.
- Ayala Espino, José. Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado. Editorial Porrúa-UNAM, México 1996.
- Ayala Espino, José. Instituciones Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo Económico. Versión preliminar. Facultad de Economía. Universidad Nacional Autónoma de México. UNAM. México 1998.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México 1994. Ed. Porrúa.
- Diario Oficial de la Federación de 4 de junio de 1992.
- Labra Manjares, Armando. De pobres, pobreza y empobrecimiento vs bienestar social. *Economía Informa* Núm. 246 abril de 1996.
- Ley de Organización de la Administración Pública Federal. Ed. Porrúa, México, 1995.
- Moctezuma Barragán, Esteban. Política Social de Estado Examen una publicación para la Democracia. Año 10, núm. 110, diciembre de 1998.
- Moreno, Salazar, Pedro H. Las tendencias recientes de la política social en México. En *Política y Gobierno*. CIDE 1992.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Junio de 1995. 177 pp.
- Secretaría de Desarrollo Social. SEDESOL. Programa Nacional de Solidaridad. PRONASOL. 1989-1994
- Secretaría de Desarrollo Social. SEDESOL Programa de Educación, Salud y Alimentación. PROGRESA 1997.
- Secretaría de Desarrollo Social. SEDESOL Subsecretaría de Desarrollo Regional. Programa Nacional de Solidaridad. Solidaridad seis años trabajando 1994.
- Stiglitz, Joseph. La Economía del Sector Público. Antoni Bosch Editor, Barcelona, España 1988.

- Trejo, Guillermo y Jones Claudio. Contra la Pobreza. Por una Estrategia de Política Social. Editorial Cal y Arena. 1993.
- Vilas Carlos M. ¿Qué hacemos con la pobreza? Notas preliminares para una respuesta de política. Economía Informa. Facultad de Economía. UNAM. Abril de 1996.
- Vélez Félix. Compilador. La Pobreza en México. Causas y Políticas para Combatirla. ITAM. El Trimestre Económico. México 1994. 302 pp.

CAPÍTULO III

POR UNA ESTRATEGIA DE POLÍTICA SOCIAL CON DESARROLLO

Uno de los instrumentos más importantes para el funcionamiento de la Economía, a través del Estado como órgano rector del crecimiento y del desarrollo, ha sido el gasto público. El efecto distributivo del gasto público depende tanto del nivel del gasto como de su composición, por lo cual analizaremos su composición y tendencia durante las dos últimas décadas, donde veremos su impacto en el bienestar social de la población.

Así como el papel que juegan en la actualidad de si es conveniente o no tener una política de subsidios, ya que estos son contradictorios con una racionalización de las finanzas públicas, ya que está implica la eliminación de los primeros, sin embargo cuando éstos se eliminan los precios de los bienes finales aumentan reactivando la presión hacia la indización de la economía. En estas circunstancias, es clara la importancia de programarlos adecuadamente en el tiempo: los subsidios deben desaparecer gradualmente con el fin de asegurar que sean compatibles con los objetivos de inflación, pero el proceso tiene que ser ininterrumpido para evitar el sacrificio del equilibrio fiscal.⁵⁵ Pero no debemos de olvidar que en un proceso de estabilización y ajuste en el corto plazo sufren más los pobres, por lo que la eliminación de subsidios debe de ser planeada correctamente.

Observaremos la importancia actual de la descentralización de los recursos en el combate a la pobreza, como una nueva estrategia en búsqueda de la eficiencia y eficacia en la distribución de recursos y eliminación de la pobreza. Poniendo énfasis en la importancia de contar con una política de desarrollo integral de combate a la pobreza ya que podremos comprender mejor las necesidades de la

⁵⁵ Aspe Armella, Pedro *El camino mexicano de la transformación económica*. FCE Paq. 57

población, pero sobre todo el lograr un desarrollo integral de las comunidades en cuestiones de educación, salud, empleo, alimentación y vivienda.

Finalmente mencionaremos algunas experiencias que se han tenido a nivel internacional en el combate a la pobreza y describiremos algunas recomendaciones en el combate de la misma.

3.1 El papel del gasto público y la descentralización de los recursos en el combate a la pobreza

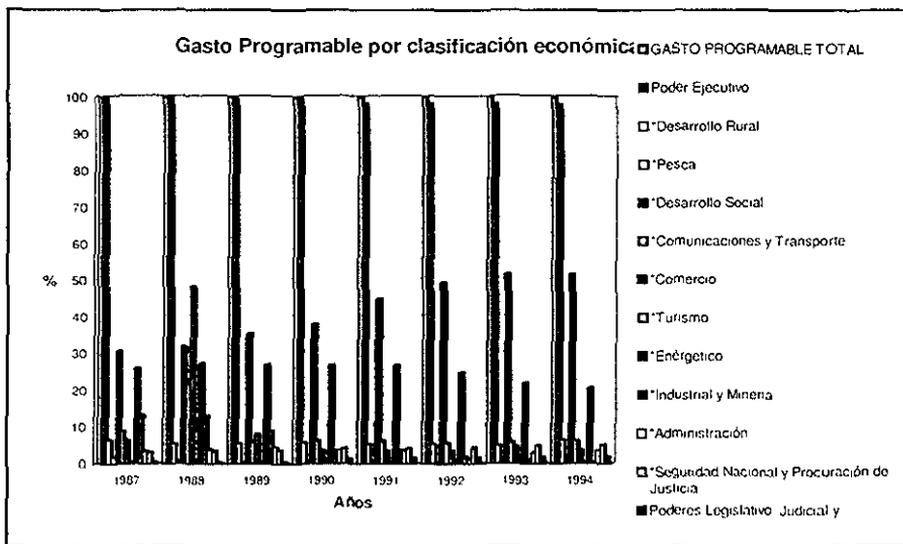
En México, el Gasto Público ha tenido una importancia muy grande para consolidar el modelo de crecimiento y desarrollo a lo largo de este siglo, pero esto ha cambiado a partir de una serie de reformas estructurales que se han implementado a partir de la década de los años ochenta que ha sido la de tener un Estado mínimo y esto significa que el gasto público sea decreciente.

Desde una perspectiva de largo plazo el gasto público en general se ha reducido (tomando sólo en consideración las dos últimas décadas), pero no así el gasto social. Los constantes aumentos que se han estado dando en el gasto social como porcentaje del PIB rebasa el nivel del gasto desde, por lo menos, desde 1970. Pero no significa que el gasto social se haya recuperado totalmente. Primero: el gasto social per cápita aún no alcanza los niveles de gasto de 1980 y 1981. Segundo: el gasto social acumulado resulta escaso respecto al rezago acumulado por el gasto social. Sin embargo, hay indicios de que se está gestando una nueva estrategia de gasto social.

La importancia creciente del gasto social, que inició en 1985 su fase decreciente, se ubica dentro de una estrategia de reestructuración drástica del gasto público,

identificada como liberalismo social. Ésta consiste en aumentos del gasto social acompañados de reducciones en los rubros restantes del gasto programable⁵⁶.

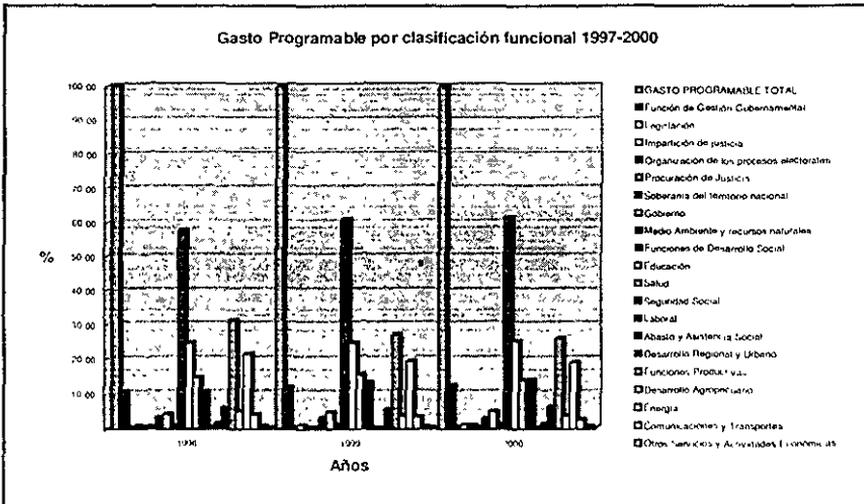
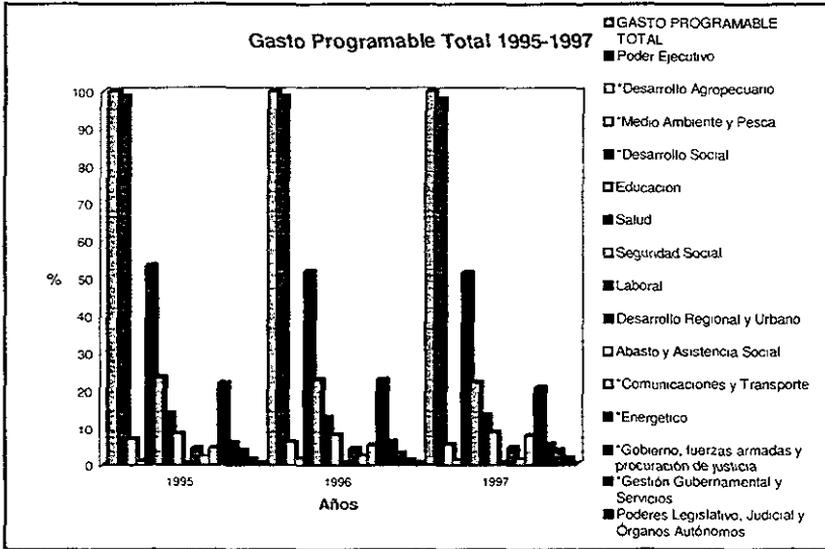
De esta forma el impacto de los aumentos en el gasto social se resiente en la contracción de otros renglones del gasto más que en el gasto programable. En los primeros dos años de este periodo, el gasto programable se aumenta, como mecanismo para afianzar las expectativas, volviéndose a aumentar en 1993, pero ahora como medida encuadrada en la estabilización macroeconómica de ese año. Por otra parte, el gasto programable se reduce en 1990, 1991 y 1992 permaneciendo estable en proporción del producto interno, en correspondencia con la recuperación de la economía y se presupuestó un aumento para 1994 que no es ajeno a la coyuntura electoral. Como se manifiesta se presenta una incongruencia dentro del ejercicio del gasto ya que durante los últimos diez años se ha estado incrementando el gasto y los niveles de pobreza han estado aumentando.⁵⁷



⁵⁶ Zepeda Miramontes, Eduardo. *El gasto social en México de la estabilización ortodoxa al neoliberalismo social*. Frontera Norte num. especial de pobreza México 1994

⁵⁷ Esto quedó ampliamente señalado en las dos primeras partes de la Tesis

Una situación por lo más diversa que puede existir, es el cambio durante el sexenio de Ernesto Zedillo de la forma en que se asignó el gasto, durante los primeros tres años con una pequeña variante entorno a la clasificación sectorial económica y a partir de 1998 se da una clasificación denominada clasificación funcional del gasto.



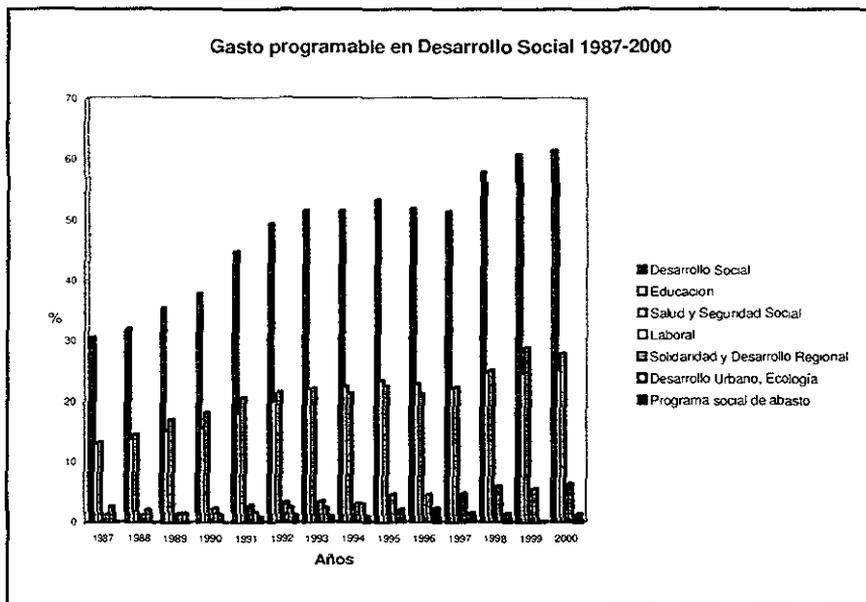
Para nuestros fines prácticamente no ha sido trastocada la asignación del gasto programada en desarrollo social, en gran medida. La homogenización de series se puede observar en el siguiente cuadro, ya que en la actualidad en la nueva clasificación funcional del gasto, la parte de ecología y agua potable se resectorizaron, así como se le quitó la palabra de solidaridad al de desarrollo regional y se fusionó con desarrollo urbano; de la misma forma se desagregó Salud y seguridad social.

Gasto Programable en Desarrollo Social 1987-2000														
Proporción del Gasto Programable														
Gasto Programable	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Desarrollo Social	30.6	32	35.5	37.9	44.8	49.4	51.7	51.6	53.4	51.9	51.5	57.9	60.9	61.5
Educación	13	13.9	15.2	15.7	18.2	20.2	22.1	22.5	23.5	23	22.2	24.7	24.7	25.2
Salud y Seguridad Social	13.3	14.6	17.1	18.3	20.8	21.6	22.3	21.4	22.6	21.3	22.4	25.2	28.9	28
Laboral	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.41	0.43	0.37	0.32	0.32	0.35
Solidaridad y Desarrollo Regional	1.4	1.3	1.5	2.4	2.9	3.4	3.6	3.2	4.69	4.67	4.87	6.04	5.65	6.5
Desarrollo Urbano, Ecología	2.7	2.1	0	0	0.9	1.4	1.1	1.1	2.22	2.56	1.69	1.58	0.15	1.49
Programa social de abasto	0	0												

Fuente: Primer y Sexto Informe de gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, EZPL 2000

El gasto público total en desarrollo social (salud, educación, desarrollo urbano, etc.) ha aumentado sustancialmente desde 1987, hasta alcanzar aproximadamente el 10% del PIB en la actualidad (2000), lo que representaría más del 60% del gasto total programado del presupuesto gubernamental.

Un área que se debe fortalecer es el desarrollo urbano y regional, porque es de suma importancia generar oportunidades de ingreso a la población, ya que es prácticamente imposible mantener una política de gasto social creciente, sin generación de empleo y desarrollo, porque esto se convierte en un cúmulo de presión de grupos, que puede ser un detonante social, como ha ocurrido en las regiones del sureste del país, que son las más pobres.



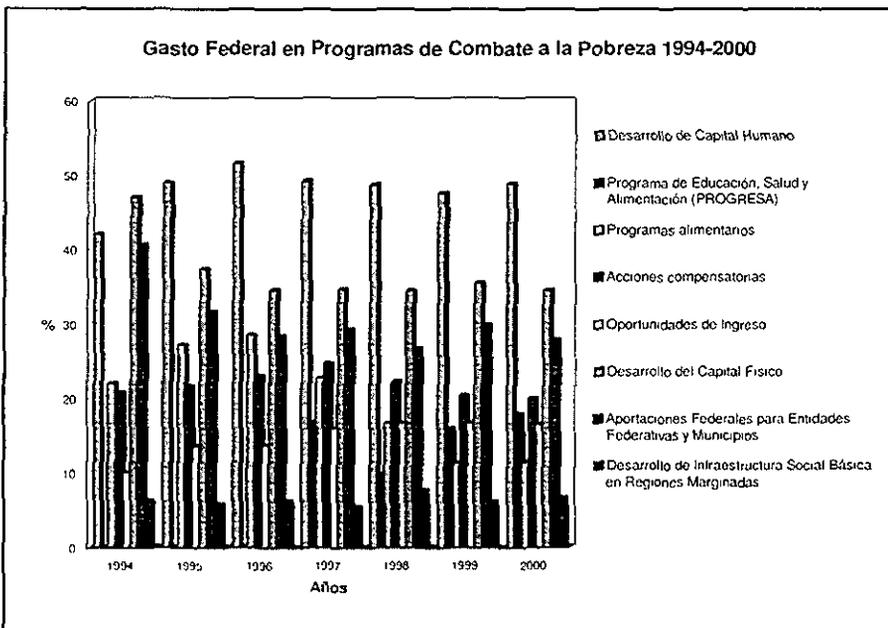
Actualmente se intenta llevar a cabo una mejor asignación del gasto, como una mejor eficiencia para lo cual se implementarán una serie de reformas en el manejo del gasto público para el combate a la pobreza como son:

- La búsqueda de una mayor eficiencia -hacer más con menos- no ha redundado en la posibilidad de cubrir a una mayor población de la que de ordinario atiende
- En principio, nada garantiza que quienes son cubiertos por la política social sean quienes están efectivamente en la peor situación. Es posible que el propio proceso político de las instituciones correspondientes haya tendido a llevar el esfuerzo gubernamental a donde no era más urgente hacerlo;
- Es posible que la cobertura de algún área de política social no esté adecuadamente complementada con una atención correspondiente en otras

áreas, produciendo así una adquisición fragmentaria y parcial por lo tanto deficiente de la o las capacidades básicas consideradas en su conjunto.

Ante estas situaciones en la estrategia del liberalismo social se busca que se de una maximización óptima del gasto, que se invierta en programas específicos y se presente una focalización hacia la población objetivo lo que resulta difícil y presenta altos costos de transición, así como problemas de información y el problema del "free rider" donde siempre va a haber gente que trate de beneficiarse de ciertos programas del combate a la pobreza sin pertenecer a la población objetivo.

Teniendo la optimización de los recursos escasos y su adecuada focalización una parte importante del gasto dentro del combate a la pobreza.



La evolución del gasto público en grandes rasgos está dado por los siguientes cuadros en donde podemos ver que el gasto tiene una tendencia decreciente con respecto a proporción del PIB, esto es un proceso grave, ya que el gasto en desarrollo social en proporción del gasto programable total tiene una tendencia creciente como se observa en las gráficas consecuentes. Nos indica que el Estado ha dejado su papel de generador de empleo y al estar incrementándose el gasto en desarrollo social, ha servido como una medida de paliativos y de contención de la extrema pobreza, pero no solucionan nada en el largo plazo, porque el Estado no ha sido capaz de generar los empleos necesario y potenciar el desarrollo de las regiones.

En estas dos últimas décadas el gasto público se vio fortalecido al final del sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

Gasto Programable del sector público presupuestario por clasificación sectorial económica										
Porcentajes del PIB										
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
GASTO PROGRAMABLE TOTAL	22.3	21.7	20.3	19	17.4	17.1	17.2	17.5	18.4	19.9
Poder Ejecutivo	22.2	21.7	20.2	18.9	17.3	17	17	17.2	18	19.5
*Desarrollo Rural	1.8	1.8	1.3	1	1	0.9	0.9	0.9	0.9	1.3
*Pesca	0.3	0.4	0.4	0.1	0	0	0	0	0	0
*Desarrollo Social	6.9	6.7	6.2	6.1	6.2	6.5	7.7	8.6	9.5	10.3
*Comunicaciones y Transporte	1.9	1.8	1.8	1.3	1	0.9	0.9	1	1.1	1.2
*Comercio	1.5	1.3	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4	0.6	0.8	0.7
*Turismo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
*Energético	5.3	5.5	5.3	5.2	4.7	4.5	4.6	4.3	4	4.1
*Industrial y Minería	2.8	2.7	2.6	2.4	1.6	1.4	0.6	0.3	0.2	0.1
*Administración	0.8	0.8	0.7	0.7	0.8	0.5	0.6	0.5	0.6	0.7
*Seguridad Nacional y Procuración de Justicia	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	0.8	0.9	1
Poderes Legislativo, Judicial y Órganos Autónomos	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.3	0.3	0.4	0.4

Fuente: Sexto Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, EZPL 2000.

Mientras que en la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León, el gasto disminuyó de manera más dramática que en el sexenio anterior.

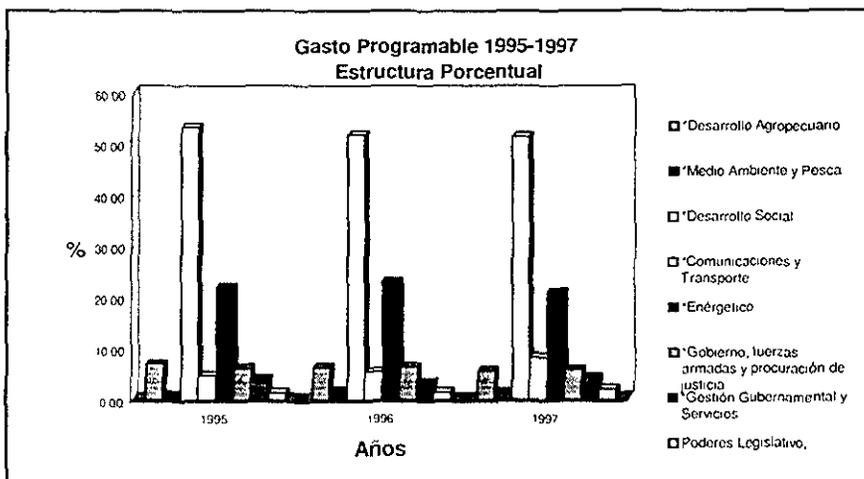
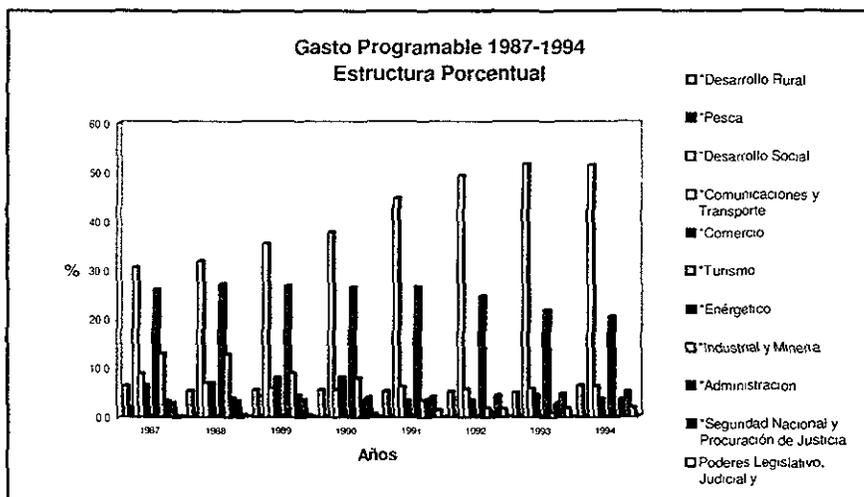
Gasto Programable del sector público presupuestario por clasificación sectorial económica			
Porcentaje del PIB			
	1995	1996	1997
PIB	100	100	100
GASTO PROGRAMABLE TOTAL	15.81	15.97	16.64
Poder Ejecutivo	15.58	15.73	16.29
*Desarrollo Agropecuario	1.12	1.01	0.94
*Medio Ambiente y Pesca	0.14	0.27	0.23
*Desarrollo Social	8.44	8.29	8.57
Educación	3.71	3.67	3.70
Salud	2.22	2.07	2.24
Seguridad Social	1.35	1.33	1.48
Laboral	0.07	0.07	0.06
Desarrollo Regional y Urbano	0.74	0.75	0.81
Abasto y Asistencia Social	0.35	0.41	0.28
*Comunicaciones y Transporte	0.75	0.88	1.38
*Energético	3.49	3.69	3.50
*Gobierno, fuerzas armadas y procuración de justicia	0.98	1.03	0.96
*Gestión Gubernamental y Servicios	0.66	0.55	0.71
Poderes Legislativo, Judicial y Órganos Autónomos	0.23	0.25	0.35

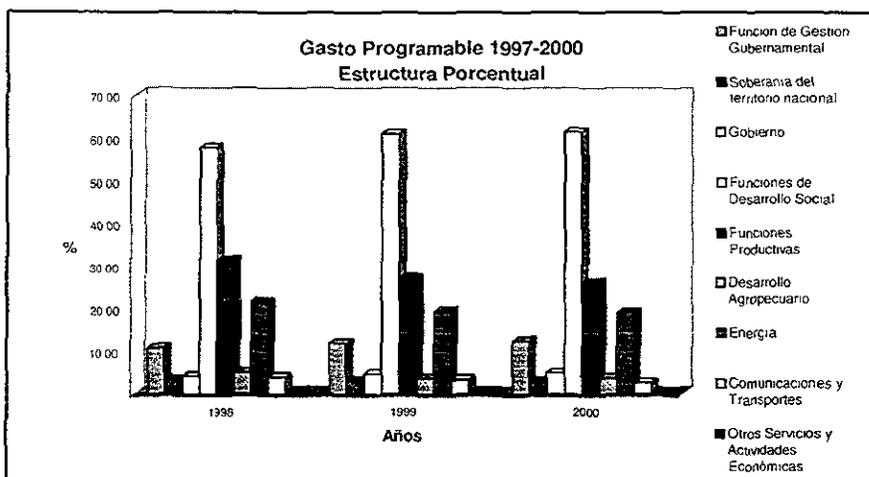
Fuente: Sexto Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, EZPL 2000.

Gasto Programable del sector público presupuestario por clasificación funcional			
Millones de Pesos			
	1998	1999	2000
GASTO PROGRAMABLE TOTAL	15.62	15.39	16.53
Función de Gestión Gubernamental	1.68	1.84	2.06
Legislación	0.06	0.07	0.08
Impartición de justicia	0.14	0.17	0.18
Organización de los procesos electorales	0.08	0.08	0.17
Procuración de Justicia	0.08	0.09	0.09
Soberanía del territorio nacional	0.51	0.50	0.50
Gobierno	0.65	0.74	0.82
Medio Ambiente y recursos naturales	0.15	0.20	0.22
Funciones de Desarrollo Social	9.04	9.37	10.17
Educación	3.86	3.80	4.17
Salud	2.29	2.38	2.31
Seguridad Social	1.65	2.06	2.32
Laboral	0.05	0.05	0.06
Abasto y Asistencia Social	0.25	0.02	0.25
Desarrollo Regional y Urbano	0.94	0.87	1.07
Funciones Productivas	4.90	4.17	4.30
Desarrollo Agropecuario	0.79	0.58	0.62
Energía	3.36	2.99	3.15
Comunicaciones y Transportes	0.63	0.52	0.44
Otros Servicios y Actividades Económicas	0.13	0.08	0.10

Fuente: Sexto Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, EZPL 2000

Como hemos señalado anteriormente en las siguientes gráficas podemos ver que el gasto social ha aumentado.





3.2 Una política de subsidios

La política social y en particular el gasto público canaliza recursos públicos para facilitar el acceso de la población a un conjunto de satisfactores cuyo consumo se considera socialmente deseable. Tales satisfactores son los que coadyuvan al cumplimiento y la superación de los mínimos de bienestar, principalmente en materia de alimentación, salud y educación, pero también los que fomentan el desarrollo integral de las personas, como los requeridos para el acceso a la cultura y para la práctica del deporte entre otros. Con el fin de lograr lo anterior, los recursos públicos pueden canalizarse para inducir una reducción en el precio de mercado de los satisfactores producidos por los agentes privados o incluso para adquirir éstos con objeto de distribuirlos gratuitamente; para producir directamente bienes y servicios a fin de ofrecerlos gratuitamente o a precios reducidos; o bien para transferir directamente ingresos a la población para que ésta, a su vez, adquiera dichos satisfactores.

Todas estas acciones constituyen, en un sentido amplio, subsidios, por lo que puede afirmarse que, desde un punto de vista presupuestal, la política social se

materializa en el otorgamiento de subsidios para permitir el acceso a la población a un conjunto de satisfactores socialmente prioritarios.

En el pasado el programa de subsidios implicaba una gran pérdida de bienestar social y de subutilización de recursos del gasto público ya que diversos estudios han señalado que en México en 1982 representaban un 14.1% del PIB en comparación de un 6.1% de Brasil.⁵⁸ Generalmente los subsidios tiene un objetivo distributivo o compensatorio del ingreso, como ocurre con los que proveen alimentos a través de la CONASUPO; así como otros tratan de cubrir los déficit de las empresas públicas o de canalizar recursos en direcciones que se consideran convenientes para los fines del desarrollo en la mayoría de los casos estos subsidios no tienen metas distributivas y su destino específico es confuso o equívoco, de modo que su efecto distributivo es errático. En consecuencia, implican el uso dispendioso de los grupos de clientes que esperan beneficiarse de tales subsidios. Por lo que han provocado efectos adversos para la eficiencia económica, el impacto neto de la acción gubernamental sobre la disminución de la pobreza ha sido una fracción minúscula del gasto social total. Por eso con la ola del Estado mínimo y junto con las iniciativas para recortar el gasto público, se redujeron el nivel de subsidios y transferencias. La eliminación de los diferenciales de precios en energía eléctrica y de los subsidios a los petroquímicos, así como la reducción de las transferencias financieras a la banca de desarrollo, entre otros.⁵⁹

Una alternativa para manejar más eficientemente los recursos y en particular el caso de los subsidios es el de otorgar cupones en vez de los mismos.

Los cupones para alimentos permiten a los beneficiarios adquirir una cantidad fija de cierto alimento a precio de descuento y constituye un subsidio inframarginal en el sentido de que cualquier consumo adicional de dicho

⁵⁸ Ibid Maddison Angus Pág 29

artículo que exceda a la ración deberá pagarse a precios de mercado. Esto equivale a una transferencia directa de ingresos dada por la multiplicación del tamaño de la ración por el descuento de precio. . En contraste, los subsidios a los precios permiten la adquisición de cantidades ilimitadas de artículos a precios subsidiados, de manera que las cantidades marginales de tales artículos también se adquieran a precios más bajos que los que rigen en el mercado. Además hay que tomar en cuenta que los costos de supervisión e información implican que no es posible llegar a la población objetivo de manera perfecta.

Los subsidios inframarginales transfieren poder de compra sin tomar en cuenta el nivel de ingreso, mientras que los subsidios marginales lo hacen en proporción al consumo normal del artículo que se trate, y por lo tanto en proporción al ingreso. En consecuencia, para el caso de un presupuesto determinado, los subsidios inframarginales son mejores para el alivio de la pobreza. Sin embargo, pueden presentarse dificultades administrativas para lograr una cobertura total de la población, y pueden existir problemas de asimilación en relación con aquellos individuos que no acuden a las tiendas de racionamiento porque eso sería admitir que son pobres

En la actualidad, el gobierno lleva a cabo una gran diversidad de acciones para facilitar el acceso de la población a satisfactores seleccionados; como los subsidios monetarios (las becas de los niños en Solidaridad) y en especie (libros de texto gratuito); subsidios explícitos (desayunos escolares) e implícitos (tarifas eléctricas domésticas inferiores a los costos de producción); subsidios por la vía del gasto (distribución de leche a un precio subsidiado), por la vía tributaria (a través del crédito al salario para los trabajadores establecido en la Ley del impuesto sobre la renta), y por la vía de la legislación de seguridad social (la cuota social que se deposita en las cuentas de ahorro capitalizables de los trabajadores); y subsidios que buscan inducir ciertas conductas consideradas

⁹¹ Ibid. Aspe Armella, Pedro

deseables (el nuevo seguro de salud para la familia del IMSS, que está abierto a todos los hogares del país) y subsidios en que no se plantean tales objetivos (la entrega de un kilogramo diario de tortilla a la población pobre urbana).⁶⁰

Los subsidios generalizados (aquellos que le dan cobertura a toda la población en general) se han ido eliminando en busca de la eficiencia y selección de subsidios. Estos pueden circunscribirse a ciertos grupos de población, para lo cual se utilizan distintos mecanismos de selección de los beneficiarios, como pueden ser:

- El limitar el subsidio (u otorgar preferencia en éste) a ciertos conjuntos de localidades, municipios o entidades federativas (selección geográfica);
- El otorgarlo sólo a determinados segmentos de la población económicamente activa, por ejemplo, a quienes cuentan con un empleo formal (selección por inserción en el mercado laboral);
- El identificar hogares o personas que reúnan ciertas características, como las que puedan indicar una situación de extrema pobreza (selección por características de los hogares o las personas);
- El dar acceso al subsidio sólo a quienes toman determinadas decisiones, como el estar dispuestos a trabajar en la construcción de sus viviendas (autoselección de los beneficiarios)

Los subsidios deben transformarse y adecuarse en función de las experiencias adquiridas de las cambiantes necesidades del país. Sin embargo, en un país tan

⁶⁰ Levy Algazi, Santiago y Davila Capalleja Enrique Rafael. *Subsidios y política social*. Examen Una publicación por la Democracia Contra la Pobreza Año 10, número 110, diciembre de 1998

inequitativo como el nuestro , los subsidios deben seguir jugando un papel redistributivo fundamental y, de hecho deben ser fortalecidos.

3.3 La descentralización de recursos y el Ramo 26

La política social es una estrategia de renovado federalismo, donde convergen los tres órdenes de gobierno, y los municipios son los responsables directos de la planeación y ejecución de acciones, orientadas a la integración social y productiva de los grupos de población con mayor desventaja económica y social.

En el contexto de la superación de la pobreza, juega un papel determinante el avance gradual en la descentralización de facultades y recursos asignados a ese fin. Con ello se busca lograr no sólo una mayor eficacia de la política social y asegurar la atención prioritaria a regiones y grupos sociales, sino avanzar en el proceso de Reforma del Estado, en dirección a un federalismo fortalecido.

En 1982 se propuso la creación del Ramo 26, promoción regional del Presupuesto de Egresos de la Federación. Su característica más importante sería integrar los recursos del Pider, Coplamar, Programas Estatales de Inversión de los Convenios únicos de coordinación y otros de alcance regional.⁶¹ Entre las ventajas de la creación del nuevo ramo presupuestal estarían hacer compatibles las acciones sectoriales con las necesidades regionales, en un marco de coordinación entre los tres órdenes de gobierno orientada básicamente a corregir las desigualdades económicas y sociales entre las regiones.

A través de la operación del Ramo 26 en los años 90 se ha convertido en uno de los principales instrumentos de la descentralización del gasto social, a partir del Fondo de Desarrollo Municipal; buscando imprimir mayor eficiencia en el

gasto, respaldar con oportunidad a las múltiples necesidades locales y lograr un claro impacto social, donde se desarrollen las capacidades básicas de los individuos.

La descentralización ha impulsado una mayor participación de la población en la atención de sus necesidades, al incorporar su aporte creativo en las etapas de planeación, ejecución, supervisión, control y evaluación de las acciones destinadas a mejorar su nivel de vida.

Los principios de la descentralización del Ramo 26 son:

- Distribuir los recursos con transparencia.
- Garantizar equidad en la asignación a estados y municipios.
- Evitar discrecionalidad y asegurar que el presupuesto se destine sólo a acciones encaminadas a la superación de la pobreza.
- Fortalecer la capacidad de decisión de los ayuntamientos.

Dos son las características básicas del proceso de descentralización de los recursos para superar la pobreza: el aumento gradual pero constante de los recursos y la forma de su distribución.

Hacia 1994 se había descentralizado 25% de los recursos del Ramo 26; en 1995 este porcentaje aumentó al 50% y desde 1996 alcanzó un 65% del total y se transfiere a través del Fondo de Desarrollo Social Municipal. Durante 1997, se descentralizaron dos terceras partes de los recursos para las acciones de superación de la pobreza, bajo la figura del Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM). Así como para asegurar que los recursos se distribuyan con equidad y en forma transparente entre los estados, el gobierno federal diseñó y

⁶¹ Para un resumen detallado de estos programas, véase a Del Val Blanco, Enrique *Política social y combate a la pobreza en México*. Política social. En El economista mexicano Revista del Colegio Nacional de Economistas Nueva época, vol I, núm 4. Octubre-Diciembre de 1997

aplicó a partir de 1996 una fórmula basada en indicadores de pobreza y rezago social.

Los Fondos Municipales de Solidaridad son un esquema descentralizado de recursos y decisiones, que apoyaban al municipio en su desarrollo mediante el fortalecimiento de la propia municipalidad para que en conjunto con la población, mejorará su capacidad de atención a las necesidades prioritarias de las comunidades sobre todo de las que más lo requieran.

El Fondo de Solidaridad Municipal (FSM) que se aplicó durante 1995 como el Fondo de Desarrollo Social Municipal que operó en el bienio de 1996-1997 han sido los instrumentos de la estrategia de descentralización para la superación de la pobreza, a través de los cuales se han transferido decisiones y recursos a los ayuntamientos, fortaleciendo con ello su capacidad de atención y de respuesta a las demandas de la población en situación de extrema pobreza.

A su vez los gobiernos estatales determinaron la distribución por municipio de los recursos del FDSM que les fueron asignados, empleando para ello una fórmula diseñada por ellos mismos y basada en los criterios de equidad y transparencia establecidos en la metodología federal.

Los propósitos del FDSM son:

- * Fortalecer la capacidad institucional y financiera de los municipios
- * Acercar las acciones de gobierno a los grupos sociales y comunidades a quienes van destinadas
- * Impulsar la participación social en la definición, ejecución y seguimiento de las obras, así como en la vigilancia en el uso de recursos
- * contribuir al fortalecimiento de la institución municipal

El Fondo impulsó programas de infraestructura social y productiva y sustentó su operación en el funcionamiento de *los Consejos de Desarrollo Municipal*, siendo este una de las instancias para apoyar el proceso de planeación del desarrollo social.

El Convenio de Desarrollo Social es un instrumento en materia de coordinación en donde los ejecutivos Federal y Estatal acuerdan impulsar y apoyar la participación del Ayuntamiento y la población en la ejecución de acciones para superar la pobreza. El Convenio desempeña un importante papel como mecanismo de evaluación y seguimiento, con el propósito de verificar que las acciones ejecutadas favorezcan a los grupos sociales con mayores rezagos.

En los CDS se establecen, entre otros compromisos, la distribución equitativa, racional y transparente de los recursos del Ramo 26, la participación corresponsable de los ayuntamientos y comunidades, así como la difusión pública de los recursos asignados y de los resultados obtenidos.

Los recursos federales se complementan con inversiones de los estados (como ya se mencionó). En los CDS se establecen los montos y porcentajes de participación de cada uno de estos dos órdenes de gobierno, otorgando prioridad en la asignación del gasto hacia aquellas regiones y comunidades que más lo necesitan.

Las acciones para superar la pobreza, los estados y municipios deciden de manera autónoma, acorde con una apertura programática que acota el destino del gasto, sobre el 65% de los recursos federales para la superación de la pobreza y de manera convenida sobre el otro 35%.

De esta manera podemos ver que en el renovado Federalismo una de sus estrategias es la política social y principalmente en su acción de combate a la pobreza, donde se pretende eliminar los vestigios de desigualdad y atraso.

La creación del Ramo 33

Como se había dado hasta 1997, la transferencia de los recursos hacia los estados y municipios se llevaba a cabo mediante la Ley de Coordinación Fiscal y el ejercicio descentralizado del gasto programable federal. Y es a partir de 1998 con las adiciones y reformas a la Ley de Coordinación Fiscal y la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, que se dio un paso definitivo en el proceso de descentralización de la política social, mediante la creación del Ramo presupuestal 33, que se le denominó: *Aportaciones Federales para las Entidades Federativas y Municipios* y paralelamente la reestructuración del Ramo 26, al transferir la mayoría de sus recursos aplicados a través del Fondo de Desarrollo Social Municipal al nuevo Ramo.

El avance fundamental de este proceso consiste en que los recursos descentralizados para el desarrollo social se transfieren a estados y municipios por Ley, y no por Convenio como se había estado dando. Esta vertiente de transferencias no permite usos diferentes a los que están dirigidos y responde a la necesidad de incrementar la eficacia en la aplicación del gasto público, por parte de las autoridades y administraciones locales para mejorar la cobertura y calidad de los servicios de educación básica y normal, salud e infraestructura social.

El Ramo 33 coadyuva a fortalecer las haciendas locales, al institucionalizar y dar permanencia a los recursos que la Federación transfiere hacia los estados y los municipios. Se conforma por cinco Fondos, dentro de los cuales se encuentra el de *Aportaciones para la Infraestructura Social*, destinado a la realización de obras, acciones e inversiones en servicios básicos para la población en pobreza

extrema, mismo que a su vez se integra por el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo para la Infraestructura Social Estatal. Los restantes fondos son: i) educación básica y normal; ii) servicios de salud; iii) fortalecimiento de los municipios y del Distrito Federal y; iv) aportaciones múltiples.

La inversión destinada al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se transfiere de la Federación a los estados de manera similar a la que hasta el ejercicio de 1997 se utilizó para la distribución de los recursos descentralizados del Ramo 26, o sea mediante la formulación de asignación de recursos que mide la magnitud e intensidad de la pobreza, asociada a metodologías explícitas y públicas que eliminan la posibilidad de discrecionalidad en la asignación y permiten que los estados y municipios conozcan su presupuesto desde los primeros días del año.

En los casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación por municipio de la fórmula antes señalada, se procederá a utilizar las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:

- * Población ocupada que perciba menos de dos salarios mínimos,
- * Población de 15 años y más que no sepa leer ni escribir,
- * Población que habita en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle y
- * Población que habita en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad

El Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), se orienta al financiamiento de obras y acciones de infraestructura social que benefician directamente a sectores de la población con los mayores niveles de pobreza. En 1998, más del 52% de los recursos del FISM fue destinado a los ocho estados

donde se expresan los mayores niveles de pobreza en el contexto nacional: Veracruz, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, México, Puebla, Michoacán y Guanajuato.

Los recursos del Ramo 26, que hasta 1997 se denominó *Superación de la Pobreza* y que a partir de 1998 se llama *Desarrollo Social y Productivo en regiones de pobreza*, se orientarán principalmente a proyectos de alcance regional y social, así como a propiciar la generación de empleos y el mejoramiento de las actividades productivas de las zonas y grupos de mayor pobreza. Entre los programas que operarán a través de este ramo se encuentran: empleo temporal, crédito a la palabra, empresas sociales y cajas de ahorro, atención a zonas áridas, jornaleros agrícolas, mujeres y servicio social.

En 1999 se reestructura el Ramo en cuatro fondos, bajo la denominación de Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza. A partir del año 2000 los recursos del Ramo 26 pasan a formar parte del Ramo 20 como programas para superar la pobreza.

En sí la descentralización ha permitido: distribuir de una manera equitativa y transparente el presupuesto, atender con oportunidad las demandas comunitarias, fortalecer las finanzas municipales, elevar la capacidad de gestión de los ayuntamientos e incrementar la participación social en la definición de las obras. Pero este proceso está inconcluso sino se da un fortalecimiento de las haciendas municipales y la elevación de las capacidades técnico-administrativas de los ayuntamientos.

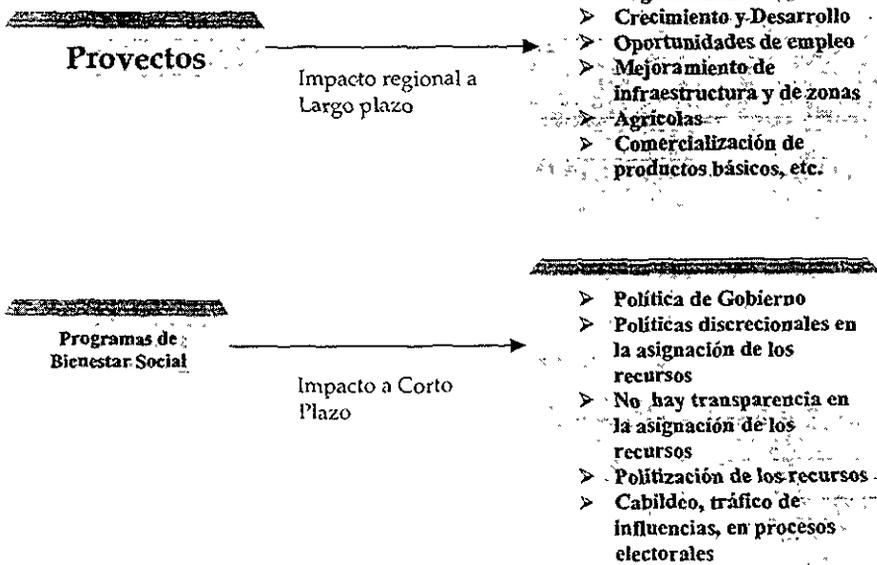
Un proceso de descentralización de recursos implica un renovado federalismo, así como una mayor injerencia en la toma de decisiones de los estados y municipios, el cual no puede estar completo sin una estrategia de combate a la pobreza regional.

3.4 Una política regional de combate a la pobreza

Es evidente que la pobreza en nuestro país es un problema de características interregionales debido a que se encuentra diseminada por todo el país pero acentuándose en algunas más que en otras (como la región sureste). Uno de los factores determinantes para el desarrollo del país ha sido las condiciones geográficas.

En México la política de *desarrollo social* pretende ampliar el abanico de oportunidades que tiene cada grupo para afrontar sus necesidades, en tanto que una política de *desarrollo regional* busca proveer y facilitar las posibilidades para que las comunidades logren transformar sus capacidades humanas y materiales en verdaderos recursos para proveer su bienestar y cimentar el de su descendencia.

Un Desarrollo Regional implica:



La pobreza rural en México es mucho mayor que la urbana debido principalmente al patrón de concentración-dispersión, reflejado en 184 mil localidades con menos de 15 mil habitantes, en las que se localiza el 36% de la población nacional. De estas localidades casi la mitad, es decir, 87 mil tienen menos de tres viviendas.⁶²

Un hecho que revela la dificultad para ofrecer servicios básicos a la población de manera oportuna es que el 92% de las localidades del país tienen menos de 500 habitantes y en ellas habita sólo el 11.6% de la población. Aún más si sólo se considera a las de menos de 100 habitantes, en ellas vive solamente el 3% de la población, pero representan el 75% del total de localidades. Esta grave dispersión hace que se dificulte el combate frontal a la pobreza.

Otro fenómeno que se aprecia es que durante los últimos 50 años el padrón de migración predominante en nuestro país se ha caracterizado por una excesiva concentración en las zonas metropolitanas del Valle de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla. Como resultado, gran parte de la población vive en zonas de alta marginación, enfrentándose con problemas de alta delincuencia, inseguridad y de vivir en actividades de la economía informal, así como la carencia de servicios básicos. Esto debido a que el proceso de industrialización y urbanización se desarrollaron a la par, generando ser zonas de atracción del campo a la ciudad.

Ante esta situación el gobierno se dedicó a la tarea de reorientar el patrón de distribución de la población en forma más equilibrada mediante el programa de 100 ciudades. La Secretaría de Desarrollo Social advierte que para lograr un desarrollo regional sostenible es imperativo impulsar y promover ciudades de dimensiones medias, con el propósito de que la gente prefiera trasladarse a éstas y no a las grandes ciudades

⁶² Maldonado Venegas, Luis *Desarrollo regional y combate a la pobreza*. En *Contra la pobreza* Examen una publicación para la Democracia Año 10 núm 110, diciembre de 1998

Para que se pueda dar este proceso es necesario que se de una generación de empleos y opciones que permitan el desarrollo integral del individuo. Para ello es necesario considerar las demandas prioritarias de la población, entre las que destacan la urgencia de contar con un espacio digno para vivienda, sistemas viales y de transporte eficaces, lugares seguros donde vivir y que cuenten con los servicios indispensable. Así como también se considera necesario renovar los centros históricos, parte fundamental de la identidad cultural y convivencia social de todos los mexicanos.

Pero el desarrollo de las regiones no es igual y se enfrentan con ciertas disparidades de distinto orden tanto económico como social, de infraestructura de apoyo y gestión municipal entre las que encontramos:

➤ **Económicas:**

- Limitada diversificación de la producción, maquinaria obsoleta e insuficiente infraestructura y tecnificación.
- Irracionalidad en la explotación de los recursos naturales y en consecuencia degradación del medio ambiente.
- Concentración de las actividades industriales en algunos municipios urbanos, lo que provoca migración campo-ciudad y problemas como el desempleo, insuficiencia de servicios y formación de áreas de alta marginación en zonas conurbanas.
- Intermediarismo, especulación y deficientes sistemas de comercialización, sobre todo de productos de primera necesidad e insumos básicos.

➤ **Sociales**

- Rezagos en servicios básicos como agua potable, electrificación, alcantarillado, urbanización, salud y educación, principalmente en áreas

rurales debido, entre otros factores, a la alta dispersión de las comunidades de difícil acceso a éstas.

- Falta de mantenimiento y conservación de la infraestructura de salud, deficiencias al otorgar el servicio, insuficiente personal y carencia de material médico.
- Deteriorada e insuficiente infraestructura educativa, deserción y analfabetismo.
- Pobreza y carencia de oportunidades de ocupación entre los grupos indígenas, campesinos y colonos populares.

➤ **Infraestructura de apoyo**

- Insuficiencia y deterioro de las carreteras y caminos rurales, que obstaculiza la integración de las localidades más apartadas con los polos de desarrollo municipal y regional, dificulta la introducción de servicios públicos y limita la comercialización y el fomento de las actividades agropecuarias industriales y de servicios.

➤ **Gestión Municipal**

- Recursos insuficientes de los municipios, en particular de los más marginados, para atender las necesidades prioritarias de sus habitantes.
- Sistemas contables y administrativos obsoletos que limitan la capacidad de ejecución de obras, en particular de los municipios con mayores carencias.
- Insuficiente capacitación y desarrollo de los servidores públicos en detrimento de la calidad del servicio que prestan.

Para responder a esta problemática e impulsar el desarrollo regional, El Programa Nacional de Solidaridad⁶³ puso en marcha programas integrales en

⁶³ La principal política nacional de reajuste regional se encuentra dentro de la política social del gobierno y, particularmente en el Pronasol. Véase Organización de Cooperación y Desarrollo OCDE *Desarrollo Regional y Política Estructural en México*. París, Francia 1998

las zonas más marginadas donde la calidad de vida de los habitantes se había deteriorado considerablemente. Cuyo objetivo central era sentar las bases para el desarrollo integral y autogenerador de oportunidades, como el aumento del bienestar de la población mediante la ejecución de acciones sociales, productivas y la creación de infraestructura de apoyo. Dirigido a estimular el aprovechamiento racional del potencial económico de las comunidades, elevar la producción, crear oportunidades de empleo y mejorar los niveles de ingreso de los estratos de población que más lo requieren, núcleos indígenas, comunidades rurales y colonias urbano-populares.⁶⁴

De los 16 programas regionales que se impulsaron durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, dos se ubican en el norte del país, siete en el centro y siete en el sur.

- a) *Norte*: Nueva Laguna y Centro, y Carbonífera de Coahuila.
- b) *Centro*: Oriente de Michoacán , Sur del Estado de México, Costa de Michoacán, meseta Purepecha, Sierra Norte de Puebla, Huasteca Potosina y Tierra Caliente de Michoacán.
- c) *Sur*: Istmo de Tehuantepec, Costa de Oaxaca, Tierra Caliente de Guerrero, Costa de Chiapas, Zona Henequenera de Yucatán, Los Ríos y La Chontalpa.

Las regiones de las zonas sur y centro tienen una vocación productiva fundamentalmente agrícola, que enfrentan problemas de productividad por falta de apoyo financiero para crear infraestructura, tecnificar sus labores, constituir empresas que agreguen valor a sus productos, diversificar la producción como opción al monocultivo y apoyar el potencial de actividades como la pesca, ganadería silvicultura, turismo, agroindustrias y minería. Son zonas expulsoras de población que emigran a otras partes del país y EUA en busca de oportunidades de desarrollo

⁶⁴ Programa Nacional de Solidaridad 1989-1994

Las dos regiones que se localizan en el norte del país se caracterizan por presentar desequilibrios e insuficiencias entre sus principales ramas productivas (algodón, ganadería, carbón y acero), con evidente repercusión en los estratos más desprotegidos de su población, que resistieron aún más la crisis de las principales industrias y enfrentaron la disminución del empleo y de los ingresos.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, consistió en concentrar el desarrollo urbano y rural al objetivo central de alivio a la pobreza. Para esto diseñó el "Programa para superar la Pobreza 1995-2000" en donde las estrategias generales para la superación de la pobreza son:

- Integralidad y continuidad de las acciones
- Descentralización
- Orientación especial hacia las regiones de atención prioritaria
- Corresponsabilidad ciudadana y participación social
- Fortalecimiento de la asignación equitativa de los subsidios
- Promoción del desarrollo sustentable

A partir de este año la Sedesol formuló la Estrategia Integral para regiones prioritarias. Esta estrategia consiste, primero, en la identificación de esas regiones, compuestas de municipios en donde los índices de marginación son más severos; la realización de programas prioritarios en esas áreas para la construcción y mejora de los servicios básicos, infraestructura para salud, educación, empleo, vivienda y nutrición. De estas 91 regiones identificadas. Las 25 que tienen los peores niveles de desarrollo se componen de 688 municipios en los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Hidalgo, Puebla, Veracruz, San Luis Potosí, Guanajuato, Querétaro, Chihuahua, Durango, México, Michoacán y Nayarit

La estrategia para alcanzar el desarrollo regional en esas áreas consiste en una serie de acciones que consideran: integración, responsabilidad compartida, descentralización y visión a largo plazo para eliminar las causas estructurales de la pobreza. Las acciones se concentran en mejorar las condiciones de nutrición y educación, distribución y abastecimiento de productos básicos, empleos temporales e infraestructura social básica.

Además la Secretaría de Desarrollo Social determinó que los programas de desarrollo regional estuvieran estructurados sectorialmente bajo los lineamientos del Comité de Planeación para el desarrollo estatal (Coplade), donde se integran los diagnósticos, objetivos, estrategias y acciones concretas a realizar.

Los recursos disponibles para la ejecución de los proyectos y la realización de las obras incluyen las inversiones del programa estatal, del presupuesto de las dependencias federales, del Convenio Único de Desarrollo, de los convenios estado-municipio, así como de los recursos municipales y las aportaciones y mano de obra de los beneficiarios. Además, se promueve con las instituciones de crédito el financiamiento de acciones y la conformación de fondos especiales para el desarrollo.

En relación con las ciudades, el programa de Desarrollo Urbano 1990-1994 ha creado comisiones de desarrollo para coordinar las acciones de los diferentes niveles de gobierno así como de organismos privados y comunidades.

Los instrumentos de asistencia están actualmente organizados de acuerdo a los diferentes niveles gubernamentales. El Programa de Desarrollo Regional y Urbano está constituido por cinco fondos.

- 1) Fondo para el Desarrollo Regional y el empleo

- 2) Fondo de desarrollo Social Municipal (FDSM)
- 3) Fondos Regionales Indígenas
- 4) Fondo de Apoyo a Grupos Sociales Específicos
- 5) Fondo Nacional de Empresas Sociales (FONAES)

Los programas específicos comprendidos en el presupuesto bajo el encabezado de Desarrollo Regional y Urbano (que incluyen Alivio a la pobreza, el programa 100 ciudades y los programas de agua potable y vivienda) están ciertamente teniendo un fuerte impacto en sus objetivos, pero son insuficientes ya que no constituyen una política regional. Representa menos del 4.5% del presupuesto programable (menos del 1% del PIB), y por tanto no ofrecen ningún incentivo regional. Los recursos a fines específicos dentro de los presupuestos descentralizados).

Los programas específicos no se proponen resolver desigualdades entre estados ni entre regiones dentro de los estados. Estos no cambian los grandes desequilibrios en la prestación de educación, salud y empleo, ni tampoco resuelven los efectos de las crisis macroeconómicas, es decir, la disminución de los niveles de vida.⁶⁵

Podemos darnos cuenta que el gobierno federal ha hecho grandes esfuerzos en cuanto al combate a la pobreza conjugado con un desarrollo regional, pero es insuficiente ya que no se pueden sentar las bases para elevar el bienestar social de la población.

Para terminar este capítulo mencionaremos algunas condiciones necesarias para el combate eficaz y eficiente de la pobreza.

⁶⁵ Ibid. OCDE

3.5 Algunas enseñanzas y condiciones necesarias para el combate a la pobreza en el mundo

La experiencia internacional como la propia nos señala que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para la eliminación de la pobreza, se debe de conjugar con una política de distribución del ingreso. Pero sobre todo tratar de vincular un factor que abunda en las regiones pobres, la mano de obra, a través del uso intensivo de este factor. Se debe de mejorar el capital humano y aumentar la especialización para que ya no se presenten las disparidades salariales entre la mano de obra calificada y no calificada.

También se debe de modificar la distribución de activos, ya que los pobres rurales generalmente son jornaleros o pequeños propietarios que generan nulo valor agregado.

Mejorar su calidad de vida a través de líneas generales de servicios como son: educación, salud, alimentación, vivienda. Estas políticas tienen tres ventajas: i) elevan directamente la calidad de vida con el suministro servicios de agua potable y saneamiento, o con el mejoramiento de las viviendas, del transporte, etc; y el consiguiente progreso de la salud y de las posibilidades económicas. En segundo lugar, sube el valor de las viviendas y si se dan títulos de propiedad, aumenta también el valor que puedan ofrecer en garantía los hogares pobres. Por último los costos de inversión de la infraestructura proporcionada pueden representar una transferencia directa a los hogares pobres, ya que por lo general, la recuperación de costos sólo se considera para sufragar los gastos de funcionamiento de los servicios de agua potable.

Para aumentar el acceso de los pobres a las oportunidades que presenta el mercado pueden aplicarse diversas medidas, como corregir las fallas del mercado de créditos; reducir las practicas discriminatorias, en los mercados

laborales, y de crédito y en el sistema judicial; mejorar el poder negociador de los pobres; mejorar el acceso a las regiones pobres creando la infraestructura física necesaria; aumentar la capacidad de los pobres de dar sus bienes en garantía, permitir que los pobres tengan mejor acceso a la información y a la tecnología.

Para combatir a la pobreza extrema y evitar que se transmita de una generación a otra, habrá que efectuar transferencias directas a los pobres particularmente a los que viven en zonas atrasadas o pertenecen a grupos desfavorecidos, como la población indígena.

Protección social a los que no están en condiciones de trabajar como niños, ancianos e incapacitados. Así como ayudar a la población pobre en periodos de crisis y ajuste, como el programa de empleo temporal que se fortaleció a partir de la crisis de 1994.

El Banco Mundial como otras instituciones como la CEPAL, han hecho hincapié que el acceso de mayores niveles de productividad y empleo imponen requisitos a la macroeconomía; como el lograr un necesario equilibrio, para mantener el nivel de crecimiento y puedan los Estados cumplir con su asignación de distribución. Una vez en crecimiento la economía debe de aumentar el empleo a través del ahorro y la inversión, que permita una mejora en los salarios reales, impulsando la productividad y la competitividad.

Se modernicé los sistemas de producción, que implique una reducción administrativa y de fomento a la inversión productiva. Con implicaciones tecnológicas de punta en áreas donde se tengan ventajas comparativas y se de un impulso decisivo a las pequeñas empresas como generadores de empleo y pueda aprenderse de la experiencia asiática de sus conglomerados industriales.

Las recomendaciones en general se dividen en sociales y económicas y las podemos resumir:

1. Económicas:

- ✓ Una macroeconomía orientada al crecimiento
- ✓ Crecimiento y ocupación informal
- ✓ Competitividad y costos laborales
- ✓ Políticas de fomento productivo
- ✓ La modernización tecnológica
- ✓ Inversión en recursos humanos
- ✓ Fomento productivo y apoyo a microempresas
- ✓ Impulso de las áreas rurales

2. Sociales

- ✓ Financiamiento de políticas sociales
- ✓ Eficiencia y eficacia del gasto social
- ✓ Evaluación para el diseño y la ejecución de programas sociales

Es necesario que en nuestro país como en cada país con problemas de subdesarrollo pueda conjuntarse el capital humano y la voluntad política para enfrentar los problemas de crecimiento y fragmentación de los mercados laborales; y así de esta manera acabar con el problema de la pobreza.

CONCLUSIONES

A través de este capítulo hemos desarrollado y resaltado la importancia del gasto público, en desarrollo social el cual es bueno, pero no suficiente ya que se debe de dar una eficacia y eficiencia en el gasto impulsando programas que tengan un mayor impacto en la generación de empleo, ya que reza esa frase oriental: *"que si alguien te pide de comer, no le des un pescado, mejor enséñalo a pescar"*. Así de esta manera el gobierno ha hecho grandes esfuerzos en descentralización de recursos, como el de tratar de darle una transparencia al manejo de recursos en el combate a la pobreza; pero no se ha enfocado a crear una verdadera política de desarrollo regional que fomente y cree las oportunidades de desarrollo en las regiones.

Las recomendaciones internacionales se centran en que el crecimiento es necesario, pero no suficiente de ahí que sea necesario hacer un programa conjunto de acciones integrales de combate a la pobreza.

BIBLIOGRAFÍA

- Aspe Armella, Pedro. El camino mexicano de la transformación económica. Fondo de Cultura Económica. México 1993.
- Del Val Blanco, Enrique. Política Social y Combate a la Pobreza en México, Revista del Colegio de Economistas. Vol. I núm. 4 Octubre – Diciembre de 1997.
- Levi Algazi, Santiago y Dávila Cappalleja Enrique Rafael. Subsidios y Política Social. Examen una publicación para la Democracia. Año 10, núm. 110, diciembre de 1998.
- Maldonado Venegas, Luis. Desarrollo Regional y combate a la pobreza. Examen una publicación para la Democracia. Año 10, núm. 110, diciembre de 1998.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. OCDE. Desarrollo Regional y Política Estructural en México. París, Francia 1998.
- Trejo, Guillermo y Jones Claudio. Contra la Pobreza. Por una Estrategia de Política Social. Editorial Cal y Arena. 1993.

CONCLUSIONES

- A partir de las constantes crisis fiscales, de deuda y monetarias que se han gestado en nuestro país a partir de la década de los años setenta, hasta la última acaecida en diciembre de 1994, ha repercutido seriamente en los niveles de bienestar de la población, incrementándose la pobreza.
- El no contar con un método satisfactorio que mide a la pobreza correctamente permite que se subestime o se sobreestime, lo cual es contraproducente para un buen diseño de políticas públicas para el combate de la misma.
- El mejor método para el diseño de políticas públicas eficaces y eficiente; y sobre todo en periodos en que los recursos son escasos es la focalización.
- Pero es necesario tener un paquete de acciones complementarias, que se vayan incorporando paulatinamente después de un proceso de ajuste o de estabilización porque dado que la focalización en el corto plazo sirve de compensación hace que los apoyos del gobierno sean paliativos a la pobreza.
- La política social en nuestro país se ha redimensionado desde un punto institucional capaz de tener una cobertura a nivel nacional a través de dos líneas de acción: políticas generales y específicas.
- La política social en nuestro país se ha caracterizado por estar sujeta a relaciones clientelares, tráfico de influencias y cabildeos, así como una serie de programas que no han tenido continuidad y por lo tanto no han podido eliminar la desigualdad y la pobreza existente en México.

- A pesar de haberse creado una dependencia para el desarrollo y ejecución de la política social; así como un continuo incremento del gasto social no se ha podido disminuir la pobreza, debido a que los problemas estructurales heredados por los nuevos gobiernos, así como las crisis económicas por las que ha atravesado el país han hecho que los actuales gobiernos tengan un margen de maniobra reducido en tópicos como la deuda y el gasto. Así como los procesos de ajuste y estabilización en el corto plazo son demasiados costosos para la población.

- La puesta de marcha del Pronasol fue una idea novedosa, con capacidad de gestión por parte de las comunidades, así como también generaba capacidad de respuesta para las demandas ciudadanas, para que se diera una transparencia y no se cometieran políticas discrecionales en la asignación de los recursos, aunque el programa mismo por su amplitud tenga altos costos de monitoreo, problemas de información, como externalidades que dieron como resultado que el Programa en sí se prestará para fines político-electorales.

- Para una evaluación del Progreso todavía es muy incipiente y poca la información que se posee para hacer una evaluación, pero lo que se comenta es la instrumentación y metodología con el cual se puso en marcha; ante esto el programa enfoca la pobreza desde las capacidades básicas que fomenta la formación de capital humano muy importante para el crecimiento y desarrollo de un país, pero no se debe de olvidar el diseño de políticas públicas encaminadas a la creación del empleo, ya que actualmente el mercado laboral se encuentra contraído y en muchos casos la población recién egresada de las universidades no pueden encontrar empleo por las condiciones productivas del país, peor es el caso de la gente menos calificada, sencillamente el mercado los excluye

- La capacidad de gestión, heredadas del Pronasol en las demandas ciudadanas permitieron sentar las bases para la descentralización del Ramo 26, del Ramo 33, y ahora del Ramo 20,

- Los proyectos productivos y el desarrollo regional se deben de impulsar y estudiar seriamente para lograr la creación de empleos y que la población pobre (así como la población en general) se vea beneficiada por vía ingresos, ya que actualmente está enfocada a microempresas, apoyos a productores forestales, pescadores, etc. Que generen empleos en las microregiones, para los más pobres; pero es insuficiente estos esfuerzos para abatir a la pobreza extrema de un tajo. Una vez cubiertas sus necesidades hay que incluirlos en una dinámica que puedan comercializar sus productos, y enlazarlos con el resto del aparato productivo para generar un crecimiento más vigoroso y que se establezcan enlaces productivos entre las diversas regiones del país.

- El contar con una política regional de combate a la pobreza es importante pero es necesario vincularla con otro tipo de políticas sectoriales que desarrollen las regiones, ya que al tener una política regional de combate a la pobreza es insuficiente ya que el principal instrumento es el Progreso y es un programa que sirve de paliativo a la población y no destruye el círculo vicioso de la pobreza totalmente.

- Así mismo la actual tendencia de descentralización de recursos que impera en cualquier orden permitirá una mayor vinculación y atención a las demandas de la población objetivo en el combate a la pobreza. Esto poco a poco generará un marco de certidumbre y de supervisión de la política social.

- El tener un crecimiento sostenido es condición necesaria, pero no suficiente para la eliminación de la pobreza, ya que falta sobre todo una política que tenga impactos distributivos para lograr mejorar los niveles de la población.

- La creación de instrumentos para la evaluación y el rendimientos de cuenta es necesario, ya que permitirá tener un seguimiento real de los programas, de su cobertura y de su impacto.

- Una reforma institucional de los programas y del gobierno en su búsqueda de la eliminación de la pobreza, como el de la creación de mecanismos de rendimientos de cuenta permitirán un mejor desempeño del Estado Mexicano, en su largo camino que ha tenido en el combate a la pobreza, para así erradicarla de una buena vez por todas.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- Aspe Armella, Pedro. *El camino Mexicano de la transformación económica*. Fondo de Cultura Económica, México 1993. 155 pp.
- Ayala Espino, José. *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. Editorial Porrúa-UNAM, México 1996.
- Ayala Espino, José. *Instituciones Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo Económico*. Versión preliminar. Facultad de Economía. Universidad Nacional Autónoma de México. UNAM. México 1998
- Ayala Espino, José. *Economía Pública. Una guía para entender al Estado*. Editado por la Facultad de Economía. Universidad Nacional Autónoma de México. UNAM. México 1997.
- Bulmer-Thomas, Víctor. (compilador). *El Nuevo modelo económico en América Latina. Su efecto en la distribución del Ingreso y en la pobreza*. El Trimestre Económico. Fondo de Cultura Económico, Núm. 84.
- CEPAL-ONU. *Focalización y Pobreza*. Cuadernos de la CEPAL-ONU. Santiago de Chile, Mayo de 1995.
- CEPAL-ONU Organización de las Naciones Unidas y la Comisión Económica para América Latina ONU-CEPAL. *La Brecha de la equidad*. Santiago de Chile 1998.
- CEPAL-ONU Organización de las Naciones Unidas y la Comisión Económica para América Latina ONU-CEPAL. *¿Se puede superar la pobreza?* 1993.
- Comercio Exterior, Vol. 42, núm. 4. Revista del Banco de Comercio Exterior BANCOMEXT. México, abril de 1992.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México 1994. Ed. Porrúa.
- Diario Oficial de la Federación de 4 de junio de 1992.
- Economía Informa Núm. 246 abril de 1996. Facultad de economía, UNAM.
- Examen una publicación para la Democracia. Año 10, núm. 110, diciembre de 1998