

00463



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"EL PAPEL DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA
ANTE LOS PROBLEMAS DE POBREZA Y BIENESTAR SOCIAL
EN MEXICO. HACIA UN NUEVO PARADIGMA DE ESTADO".

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRA EN ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
MARIA TERESA ARACELI GUZMAN LEON

DIRECTOR: DR. JOSE JUAN SANCHEZ GONZALEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA,

FEBRERO, 2004



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.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: María Teresa

Araceli: Guzmán León

FECHA: 18/ febrero/ 2004

FIRMA: Guzmán León María Teresa Araceli

Agradecimientos:

Por su invaluable ayuda.

Por su presencia constante.

Por su paciencia inacabable.

Por su enseñanza imborrable:

Al

Doctor José Juan Sánchez González

Gracias.

Al Maestro:

Rigoberto de la Fuente.

Le entrego este fruto, dondequiera que esté.

In Memoriam.

Como la culminación de un sueño, como producto de una larga cadena cuyos eslabones inician en la primera infancia, desde donde el trabajo ha sido la condición para cualquier logro, desde los días en que dimos inicio esta aventura de vivir y compartir los trece hermanos. Con Mary, Luis, Jovita, Antonio, Luis Angel, Carmen, Hilda, Jesús, Aurora, Rafael, Mirna y José; con sus compañeros de vida, con mis casi incontables sobrinos, que completan el clan de los ciento uno, con todos quiero compartir el sueño.

Pretendiendo que se convierta en un fruto más del gran árbol, comparto este pequeño triunfo con las fuertes raíces, de quienes siempre recibí amor, consuelo, apoyo, sin cortapisa, sin recelo, sin reproches: mis padres, Aurora y Jesús, que me enseñaron el sentido del amor, el trabajo, la honradez, la constancia, la vida misma.

Y con esos seres que son mi razón de vivir, el fin último y motivo propulsor de cada esfuerzo y de cada aliento, comparto una meta que es nuestra, que hemos hecho juntos, cuando me han ayudado en el trabajo mismo, cuando han tolerado mis ausencias, cuando han compartido mi tiempo con los libros, cuando aceptan y sufren mi carácter, con Carlos y Teresa a quienes amo desde lo más profundo de mi esencia hasta la superficie de mi piel.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.	1
CAPÍTULO 1. EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	
1.1. Conceptualizando al Estado.	3
1.2. Definiendo a la Administración Pública.	8
1.3. La Administración Pública y la política social, breve relación del desarrollo teórico-histórico.	15
1.4. El Estado Benefactor.	38
1.5. Repaso Histórico.	42
1.6. Reestructuración y desmantelamiento del Estado Benefactor.	48
1.7. Neoliberalismo y Estado Benefactor.	50
1.8. La responsabilidad de la Administración Pública en la política social.	56
CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DEL CONCEPTO Y LOS MÉTODOS DE MEDICIÓN DE LA POBREZA.	
2.1. Acercamiento al concepto de pobreza y su metodología de medición.	63
a) La línea de pobreza y el enfoque biológico.	65
b) El enfoque de la desigualdad.	66
c) La pobreza como privación relativa y como política.	67
d) El método directo y el método del ingreso.	68
e) El método del Banco mundial.	69
f) El procedimiento aplicado por CEPAL-PNUD.	70
g) El método de medición integrada de la pobreza (MIP).	74

h) Propuesta para el desarrollo del MIP.	75
i) La medición de los organismos internacionales.	80
2.2. El contexto global.	86
2.3. Construcción de un índice de progreso social: bienestar y privación vitales. Definición y categorización de la pobreza.	88
2.4. La distribución del ingreso y el papel del Estado.	101
a) El papel del Estado en la economía.	101
b) El presupuesto gubernamental y la política social.	105
c) El salario como principal vía para la distribución del ingreso.	107
d) Las principales variables macroeconómicas y su tratamiento en un modelo económico neoliberal.	112
 CAPÍTULO 3. LA POLÍTICA SOCIAL DEL ESTADO Y LA DESIGUALDAD EN MÉXICO.	
3.1. El combate a la pobreza como política de Estado o como política gubernamental.	122
3.2. Antecedentes de la evolución de la distribución del ingreso en México.	125
3.3. Consideraciones acerca del Programa Nacional de Solidaridad.	129
3.4. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.	134
3.5. El Programa de Educación, Salud y Alimentación 1997-2000.	135
3.6. El Programa para la Superación de la Pobreza.	149
3.7. La política social en México, en el año 2000.	163
3.8. La política de bienestar social, el impacto social y las perspectivas.	172

CAPÍTULO 4. HACIA UN NUEVO PARADIGMA DEL ESTADO EN TORNO A LA POLÍTICA SOCIAL.	
4.1. La declaración de Copenhague.	183
4.2. Estrategias de Política Pública para combatir la pobreza en el mundo.	187
4.3. El administrador público para la política social.	191
4.4. Elaboración de estrategias en el marco de la lucha contra la pobreza.	195
4.5. Principales estrategias para la reducción de la pobreza.	204
CONCLUSIONES.	209
BIBLIOGRAFÍA.	217

INTRODUCCIÓN.

La humanidad se encuentra flagelada por una serie de problemas que se han tornado cada vez más difíciles de resolver: la destrucción del entorno natural, la sobrepoblación, la ausencia o imperfección en el ejercicio de la democracia, entre muchos otros, sin embargo, uno de los más acuciantes es el de la inequitativa distribución del ingreso y el consecuente deterioro en las condiciones de vida, cuando menos, y la pobreza llana o pobreza extrema, cuando más. La pobreza parece adquirir una dinámica propia y auto reproducirse, parece ser ajena al desarrollo tecnológico y al desarrollo económico mismo, los cuales sólo generan una creciente concentración de la riqueza, aunado a un mayor grado de miseria entre cada vez más grandes sectores de la población. Ningún país escapa: unos más, otros menos, cada día albergan en sus fronteras y

pueblan el planeta de un mayor número de seres miserables que no logran alcanzar los niveles mínimos de subsistencia.

Este problema debe estudiarse de manera profunda en un ámbito multidisciplinario; conocer con precisión las causas y consecuencias de los problemas sociales, encontrar métodos que permitan identificar, evaluar y prever con mayor exactitud sus magnitudes y manifestaciones, lo anterior es imprescindible para poder encontrar y proponer soluciones que beneficien a la mayoría de la población. El problema objeto de estudio de esta investigación incide, de manera particular, en amplios sectores de ésta, tanto en aquellos directamente afectados, como en los que no lo son.

La pregunta es: ¿es posible revertir el proceso? En tal caso, es preciso redefinir el papel del Estado y la administración pública en estas tareas clarificando y delimitando su función específica. Es menester preguntarse si, en caso de ser necesario, está la humanidad en el momento y condiciones de repensar al Estado, su dimensión, funciones y atribuciones, en el intento de reconstruir la sociedad desde sus más profundos cimientos. Inaceptable resulta imaginar al menos, una respuesta negativa; el pesimismo haría su presa al investigador, al lector, y la sociedad entera; el mundo por venir se volvería inhabitable, inimaginable, indeseable.

Nuestro país, con mucho, es muestra clara de la problemática planteada: obedece a patrones de desarrollo económico que han dado origen a una sociedad desigual, ha promovido la instrumentación de políticas correspondientes al Estado Benefactor, ha desarrollado una serie de programas que pretenden, sin éxito, disminuir los efectos tendenciales propios de la etapa del desarrollo económico que se vive en el mundo actual, implementando una inserción acrítica en el proceso de globalización mundial, sin atender a las necesidades reales de la población. Es por lo anterior que se torna fundamental el análisis de las políticas, la realidad económica y social, y las expectativas futuras.

El resultado de las primeras investigaciones incita a pensar que el problema de la concentración del ingreso, la disminución del nivel de bienestar social y la pobreza asociados, constituyen un rasgo propio del capitalismo y que mientras predomine el sistema económico actual no será posible resolver plenamente esta problemática por ser su propia condición de existencia. Por esto se puede afirmar que el Estado sólo puede aspirar y, de hecho la tendencia es en tal sentido, a hacer más favorable la condición del desposeído para que sea funcional, productivo y poco conflictivo para el sistema, sin convertirse en un obstáculo para su desarrollo.

Sin embargo, una investigación que se ciña a tal presupuesto sería una tarea de poca monta y sin la magnitud que la realidad

reclama. Es por eso que se hace necesario que el objeto de reflexión y propuesta debe ser la modificación sustancial del Estado mismo, encontrar nuevas formas de expresión de éste, en busca de una nueva racionalidad, que aliente mecanismos y formas organizativas nuevas en el tratamiento de la problemática que se discute. La tarea consiste en la búsqueda de un nuevo Estado que incida en el proceso económico, político y social de una manera determinante, para que sea posible aspirar a una sociedad distinta, donde el ser humano sea considerado como tal sin importar su nivel socioeconómico, y sin que existan desigualdades acusadas e injustas como las que presenciamos en la actualidad.

Así, el objetivo fundamental de la presente investigación es discernir acerca de la pertinencia de los métodos, planes y programas concretos emprendidos por el Gobierno Federal en los últimos tres lustros, sus resultados y las perspectivas que a futuro se vislumbran, asimismo, demostrar que el estado debe asumir sus responsabilidades en forma integral y armónica, a fin de incidir eficientemente en el logro del bienestar de sus gobernados.

La organización del proyecto se ha estructurado de la siguiente manera: el primer capítulo pretende realizar un análisis de la relación existente entre el estado y la administración pública, conceptualizando previamente ambas categorías. Busca también realizar un repaso histórico de la aparición, decadencia y

reestructuración de lo que se dio en llamar el estado benefactor, siguiendo su paso en algunos países. Finalmente, se analizan las características del Estado neoliberal y la relación que este modelo tiene con el tema central de la presente investigación y el nuevo papel que el Estado asume en torno a la política neoliberal.

Por lo que toca al segundo capítulo, se pretende una aproximación al tratamiento conceptual de los fenómenos de pobreza y bienestar social, a efecto de establecer una adecuada categorización, explicarlos y comprender su sentido y significado en el momento actual. En términos económicos, se revisa la participación del Estado, se hace un recuento de las posibilidades y alcances de éste y la administración pública en el ámbito de la política de bienestar social. Se trata de investigar sus atribuciones, alcances y, sobre todo, sus irrenunciables responsabilidades.

En el tercer capítulo se hace un recuento de la política social en México entre los años de 1982 a 2000, para describir y analizar las políticas programáticas y administrativas con que se ha atendido este problema, así como establecer, en líneas generales, el contenido de política social del actual modelo económico y de administración pública. Asimismo, se hace una revisión del impacto social y las perspectivas de la política social actual en nuestro país.

Con el fin de dotar de integralidad al proyecto, en el capítulo cuarto se plantean las propuestas específicas para la sociedad y el Estado, para tal efecto se establece una reflexión que pretende situar con claridad a nuestro país en el entorno internacional, pretende explorar el tratamiento dado a nivel mundial al problema que se analiza y establecer estrategias para la determinación de políticas de combate a la pobreza. Se pretende más adelante delinear los principales criterios que deben modelar a la administrador público que se dedique a la política social, finalizando con la elaboración de las estrategias de combate a la pobreza.

Vaya pues este intento por otorgar un tratamiento desde un nuevo enfoque y proponer salidas propositivas en torno a un problema que afecta al conjunto de la humanidad, pero de una manera especialmente grave a nuestro país.

CAPÍTULO 1. EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Cómo se organiza la administración pública para atender los problemas que aquejan a la sociedad, en términos de pobreza y bienestar social, junto con la fundamentación de por qué es ésta una responsabilidad irrenunciable del Estado, forman los objetivos básicos del presente capítulo. Para lograr lo anterior se realiza un recorrido conceptual del Estado y la administración pública, revisando el tratamiento que esta disciplina ha dado al problema que se analiza, a lo largo de su historia. Necesariamente debe hacerse un recuento del desarrollo del Estado benefactor, su desmantelamiento y reestructuración, para conocer las formas que ha asumido la atención al bienestar social en su máxima expresión. Al final se realiza una lectura particular acerca de los fundamentos y características del neoliberalismo engarzándola con las conclusiones en torno a las responsabilidades de la administración pública, que se concretan en forma de política social.

1.1. CONCEPTUALIZANDO AL ESTADO.

Definir al Estado y a la Administración Pública, confrontarlos con las formas concretas que han asumido a lo largo de la historia, la historia que nos ha conformado como países, se convierte en el primer peldaño a subir.

Es el Estado un actor fundamental en las sociedades contemporáneas y su área de alcance va más allá de lo meramente político: un sinnúmero de aspectos económicos, sociales y culturales se vuelven determinantes y, a la vez, se ciñen a las particularidades que les confiere el Estado. Del mismo modo, el alcance de la administración pública y su peculiar relación con cada uno de los sectores sociales, conforma su esencia y su apariencia específicas.

La sociedad ha de ser considerada como una forma específica de la vida humana en comunidad, cuyo origen se sitúa en las características limitadas del ser humano¹: la fuerza que posee, el conocimiento que puede alcanzar, y el tiempo de que dispone, lo convierten en un ser absolutamente indefenso ante la naturaleza que lo rodea, desde el punto de vista de la individualidad. Para que el hombre alcance la riqueza a la que aspira debe remontar la limitación de su individualidad, y sólo logrará llegar más allá mediante la "multiplicación del número de hombres" como "primer fundamento para el cumplimiento del destino humano"².

Mas no es lo único, puesto que la simple multiplicación de hombres, multiplicará la limitación y pobreza de cada ente individual. Es menester que los individuos existan uno para el otro, dentro de la pluralidad y que conformen así, una *comunidad*, la comunidad de los hombres. Tal comunidad humana adquirirá una existencia autónoma, con una vida propia y autodeterminada. La comunidad ha de existir independientemente de la existencia de todos los individuos. Como posee una personalidad propia, la comunidad humana también poseerá una voluntad autónoma.

Como buen hegeliano, von Stein define al Estado en sus dos ámbitos: el individual, que da carácter y esencia al colectivo pero del cual, a su vez, proviene

¹ STEIN, Lorenz von. **Movimientos sociales y monarquía. Fondo de Cultura Económica, México, 1970.** P. 8 y ss.

² *Ibidem*, p. 8.

y, también, lo define: el Estado es "la comunidad de hombres que funciona como voluntad y acción en su personalidad"³.

Lo anterior permite continuar, en la misma línea de análisis, que lleva a concebir al objeto del Estado como el logro de la *vida autónoma de todos los individuos*, los que, a su vez, se someten al Estado y a su voluntad, sin que ello implique su propia anulación por parte de aquél.

Procede realizar el análisis del concepto hobbesiano del Estado como un hombre artificial, aunque de mayor estatura y robustez, instituido para la defensa y protección del hombre y cuyo corazón es su soberanía, cuyas articulaciones y resortes son los magistrados y funcionarios que le dan vida⁴.

Hobbes inicia su disertación explicando por qué sostiene que los hombres pueden considerarse medianamente iguales, tanto en su fuerza corporal, como en lo que se refiere a sus facultades mentales, aspecto en el que encuentra una igualdad mayor aún. Las pequeñas diferencias se compensan entre sí. La falsa existencia de una superioridad intelectual se debe a la idea equivocada que tienen algunos hombres de su propia sabiduría, al creer poseer un grado más alto del común de las demás personas; cada hombre, por lo tanto, está satisfecho con la porción que le corresponde.

De esta igualdad surge la desconfianza porque, al buscar el mismo fin, tratan de aniquilarse entre sí, y empiezan a luchar por su propia conservación, tratando de aumentar los límites de su dominio sobre sus semejantes. Hobbes halla tres causas de la discordia humana: la primera es la competencia, que impulsa al hombre a atacarse para lograr un beneficio, la segunda es la desconfianza, que lo guía hacia la búsqueda de seguridad y, por último, la tercera es la gloria, que lo

³ *Ibid.*, p. 11.

⁴ HOBBS, Thomas. *Leviatán*. Fondo de Cultura Económica, México, 1980. Pp. 100 y ss.

hace actuar en aras de ganar reputación. Para el logro de tales fines todos recurren a la violencia.

Si viven sin un poder común que los atemorice a todos, los hombres se hallan en una condición que se denomina guerra, que no es sólo el acto de batallar, sino también el lapso de tiempo en que la voluntad de luchar se manifiesta en forma suficiente. Es una guerra de todos contra todos. Una guerra semejante impide que se desarrolle adecuadamente el uso de la tierra, la navegación, las actividades productivas, la construcción de viviendas confortables, la maquinaria, las artes, las letras, que el hombre se encuentre en peligro de muerte constante, y la vida se tome solitaria, pobre, tosca, embrutecida y breve.

El hombre requiere de un rey o un soberano que dicte las normas de convivencia, que legisle en torno a lo que es pecado y lo que no lo es, lo que es delito y lo que no. Tal situación sólo ocurre cuando existen leyes que dominen las pasiones de los hombres que lo inclinen a la paz, al temor a la muerte, al deseo de poseer, lo cual se puede obtener solamente a través del trabajo.

Hobbes continúa más adelante con la tarea de definir al Estado y caracterizarlo. Supone que surge por la misma necesidad del hombre de buscarse protección, garantizar su propia conservación y lograr una vida más armónica. El Estado le permite abandonar la ya comentada y natural situación de guerra.

Si no existiese un poder suficientemente fuerte para superar ese estado de guerra, cada uno buscará protegerse en sí mismo a través de su propia fuerza y maña, contra todos los demás hombres.

Lo que le da poder al Estado no es la conjunción de un número pequeño de hombres, ni siquiera de una gran multitud, los individuos se obstaculizan mutuamente, se requiere que exista una *conveniencia mutua*, que se de lugar a un pacto de modo artificial, que supere las pasiones naturales. Así, cada hombre

transfiere su propio poder y voluntad a un hombre o una asamblea de hombres, siempre y cuando actúe tras la paz y seguridad comunes. Cada individuo somete su voluntad a la voluntad de aquél, al que se denomina Estado, lo que le confiere poder y fortaleza, dominando las voluntades de todos los habitantes.

El Estado es, entonces, "una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como actor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común"⁵. Se alcanza esta condición por dos caminos: el poder natural o por actos de guerra, donde se concede la vida a cambio de sumisión.

Es innegable, de acuerdo a los preceptos antes enunciados, que el Estado ha de considerarse como una unidad de voluntad y acción, que responde a las peculiaridades de la comunidad humana, "cuya configuración obedece a una multitud de fuerzas y fenómenos que señalan la naturaleza de la sociedad civil, sobre la cual explaya su actividad. El objeto de esta actividad es la conservación y desarrollo del Estado, pero *el propósito último de su existencia es la perpetuación y desenvolvimiento de la sociedad civil, por y para la cual existe*"⁶.

Si se sigue a este último autor, quien redondea las ideas de Hobbes, es fácil comprender que, a fin de evitar que el hombre siga siendo "el lobo del hombre", surge un Estado caracterizado por relaciones de dominación, que corresponde a una sociedad irremediabilmente atrapada en sus propias contradicciones⁷. "El Estado - continúa Guerrero - es una criatura producida por la modernidad, cuyas

⁵ *Ibid*, p. 141.

⁶ GUERRERO, Omar. **La Secretaría de Justicia y el Estado de derecho en México**. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996. P. 29, el subrayado es nuestro.

⁷ GUERRERO, Omar. **Del Estado Gerencial al Estado Cívico**. Mimeo, Universidad Nacional Autónoma de México, verano de 1998, p. 19.

relaciones de comunidad constituyen el indicador histórico máximo de su desarrollo⁸.

Esta definición es útil por remitirnos a la finalidad cívica del establecimiento del Estado, la convivencia común y, en teoría, voluntaria de una comunidad. Guerrero cristaliza la idea de que una parte importante de las condiciones en las cuales el Estado desarrolla su actividad son las relaciones sociales cambiantes y de alta singularidad, tales relaciones, aunadas a un conjunto diverso de fenómenos, designan el cómo tal actividad se organiza y especifica para actuar sobre ellos⁹.

Siguiendo al autor conviene agregar cuáles son las principales funciones del Estado: la administración de lo exterior (para hacer políticamente patente su autodeterminación frente a una pluralidad de Estados); administración de la hacienda (para defender esa autodeterminación y nutrir la económicamente); la administración de justicia (para asegurar la convivencia social) y, la parte fundamental para la presente investigación: la administración de lo interior, cuya responsabilidad es dar pie al desarrollo material, intelectual y moral de la comunidad social¹⁰. En tal sentido, un Estado que incumple alguna de estas funciones primordiales, ha de ser analizado y tiene obligación de enmendar el camino.

1.2. - DEFINIENDO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Por su parte, la actividad del Estado consiste en *“la secuencia ensamblada de actos que se despliegan como expresión aplicada de su voluntad; por ende, la actividad también significa exteriorización de vida”*¹¹, esta operación comprensiva, configurada por las variadas ramas que emanan de las funciones del Estado,

⁸ *Ibidem*.

⁹ GUERRERO, Omar, **La Secretaría de Justicia y el Estado de derecho en México**. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996. P. 29, el subrayado es nuestro.

¹⁰ *Ibid*, p. 30.

¹¹ *Ibid*, p. 29.

unidas por un nexo lógico y sistemático que lo que habrá de entenderse por Administración Pública. La ejecución de la voluntad del Estado, la exteriorización de sus objetivos, el medio para realizar sus fines, la manifestación y expresión patente de su propia vida.

Es, la Administración Pública, una disciplina que estudia una realidad compleja y plural que le confiere varias acepciones, entre las que se cuenta la de reproductora del sistema social, la de representante de sus propios intereses y también como realizadora de acciones de beneficio colectivo¹². No comprender que se usa la misma expresión en diferentes sentidos genera un gran número de confusiones, por lo que es preciso conceptualizarla y ubicarla en el ámbito histórico y cultural que le corresponde, a fin de clarificar el concepto que se habrá de utilizar en la presente investigación.

También puede definirse en términos funcionales, como la acción del gobierno que le permite la aplicación de las leyes y el fomento de los intereses públicos. La administración pública se conforma como un proceso en el que un conjunto de reglas sociales se convierte en acciones específicas. Cabe abundar que la índole de las funciones puede ir más allá del aspecto meramente administrativo, abarcando los órdenes político, social y hasta económico.

Asimismo, es posible acercarse a su definición desde el punto de vista estructural, como un conjunto de organizaciones e individuos cuya función principal es la realización del proceso de toma de decisiones de gobierno.

Sin embargo, es muy importante evitar caer en el error de subsumir al aspecto funcional o estructural la esencia y especificidad de la administración pública como disciplina. La administración pública es mucho más que un conjunto de personal, prácticas y procedimientos organizados con arreglo a ciertos fines específicos. Es

¹² Esta idea ha sido desarrollada por Oscar Oziak, citado por GUERRERO G., Eduardo. "Administración Pública: concepto y disciplina", en *Teoría y práctica de la Administración Pública en México. Lecturas básicas*. México, INAP, 1996. P. 20 y ss.

mucho más que el brazo ejecutor del gobierno o el conjunto de organismos y personal que sirven a ese efecto.

Lejos de detenernos en el análisis meramente estructural - que es parte de la administración pública - o exclusivamente funcional - que le da sentido y justificación -, es preciso concebir a esta disciplina precisamente como eso: una disciplina que tiene un objeto de estudio propio. Es preciso invalidar de una vez por todas la dicotomía 'política' y 'administración', la vieja y superada idea de la 'ejecución' y la 'administración', de los brazos y el cerebro, que denigran a una disciplina con fundamento científico, directamente enlazado con la concepción del Estado mismo.

"La orientación científica de la administración pública se revela en que antes de actuar sobre una realidad, estudia su naturaleza con el rigor de un método. A este momento sigue otro - pudiera llamarse - artístico: la administración pública es una obra creativa donde conocimiento, imaginación e intuición van juntas. Esto salva a la administración de ser una actividad meramente maquina o rutinaria. Administrar en la práctica comprende una serie de actos singulares e irrepetibles, realizados por hombres específicos para resolver situaciones únicas también. La ciencia crea leyes o principios generales, el arte los aplica y adapta a una situación determinada"¹³.

La administración pública comprende los fines del Estado, la factibilidad de tales fines están en relación con la administración y la congruencia de ésta con respecto a aquéllos. Los más altos valores nacionales se entregan a la custodia de la administración pública. El más sublime fin social, el del bien público, se abandona a la confianza en el buen funcionamiento y la eficiencia de la administración pública.

¹³ GUERRERO G., Eduardo. *Ibid.*, p. 21.

Y, ¿qué decir de la añeja y falaz separación entre tan excelsos fines administrativos y la encumbrada política? Dejemos a Eduardo Guerrero fundamentar la postura de los publiadministrativistas¹⁴: "La política se constituye mediante la administración pública y, por tanto, el concepto u objeto de conocimiento integra la política con la administración, la institución estatal con el proceso técnico-administrativo. Las políticas gubernamentales (los fines) en un Estado constitucional necesitan, para realizarse, de la administración pública (los medios)... Los fines políticos se apoyan en los medios administrativos".

No es nueva esta visión, hacia 1949 Paul H. Appleby¹⁵ demostró que definir es menos preciso que describir, afirma que no se puede separar y definir la *policy* como *decision-making* en altos niveles para significar al gobierno, y para caracterizar a la administración, ubicada en los niveles más bajos, utilizar *decision-making* y *decision-application*.

Esto, debido a que casi cualquier tipo de decisión puede volverse un asunto de determinación de alto nivel, las decisiones han de ser perpendiculares e, incluso, laterales, todas son materia de interés gubernamental, el cual abarca la legislación y la administración. Cada decisión tomada, en el contexto de la hechura de *policy* involucra diferentes ámbitos y un gran complejo político. Vigila el legislativo las decisiones administrativas y las juzga, las suyas propias son tomadas y juzgadas por entidades administrativas, cuyas instancias también son encargadas de ejecutarlas, a través de instituciones gubernamentales entrelazadas, distinguida cada una por funciones exclusivas, pero ninguna preponderante.

Las instituciones de la administración son flexibles y dinámicas, por su naturaleza, ambiente y responsabilidades políticas, "la gran distinción entre el gobierno y otras empresas organizadas ha de ser hallada en el carácter completamente político del gobierno. Asimismo, la gran distinción entre la administración pública y otra

¹⁴ *Ibidem*, p. 26.

¹⁵ APPLEBY, Paul H. *Policy and administration*. University of Alabama Press, 1949, pp. 10-12.

administración ha de ser hallada en el carácter político de la administración pública”.

En la administración privada la hechura de políticas está condicionada por la oferta y demanda, por la competencia y por el juego de diversos intereses. En la administración pública y los diferentes niveles de ejecución del gobierno, por el contrario, la *policy-making* está sujeta al entorno político. Una decisión en este ámbito no puede dejar de ser tratada en un alto nivel de consideración, ni abandonarse a un nivel bajo de responsabilidad.

Cuando se consulta el libro de Dwight Waldo¹⁶, cuya segunda edición data de 1964, se descubre una claridad analítica sorprendente que, además, le permite reivindicar a esta disciplina como una disciplina válida y auténtica, con una acta de nacimiento que le confiere personalidad propia.

Waldo se propone analizar a la Administración Pública como *actividad* y como *proceso*, y como *estudio* o *disciplina*. Para lograr su propósito parte del análisis de la cooperación humana, a la que considera como una tecnología fruto de un trabajo incalculable y de grandes dosis de pensamiento sistemático. Así, uno de los aspectos de la tecnología de la cooperación humana es, precisamente, la Administración Pública la que posee “su propio aparato conceptual en su práctica y en su estudio”¹⁷. Al pretender definir la disciplina recuerda que una definición es una explicación breve, por lo que se corre el peligro de provocar parálisis mental, entorpecer el esclarecimiento del problema, o incurrir en falta de estímulo.

Una definición completa, considera, debe concebir a la Administración Pública como una ciencia y como un arte, terminando con la discusión que implica a alguna de las dos acepciones entendido que abarca un área de investigación

¹⁶ WALDO, Dwight. *Estudio de la Administración Pública (The Study of Public Administration)*. Madrid, Edit. Aguilar, 1964.

¹⁷ *Ibid.*, p. 5.

intelectual, es decir, una disciplina de estudio, así como un proceso o actividad: el de administrar los asuntos públicos.

Waldo procura, también, diferenciar a la Administración Pública como disciplina de estudio, de la administración pública como actividad. Ambos aspectos, responden a la necesidad de una *acción racional* (acción correctamente calculada para la realización de los fines determinados que se persiguen, con un mínimo de pérdida para la realización de otros fines también perseguidos), y la Administración Pública en *ambos* sentidos es acción racional: es una actividad encaminada a la realización de fines que son públicos por definición. Como actividad, debe adecuar una racionalización especializada a los fines que se persiguen, para que puedan ser maximizados. Como estudio, su objeto legítimo y objetivo central, tiene que ver con la presencia de cálculo continuo de los fines que pueden ser maximizados, su abordamiento puede realizarse en diversos niveles de abstracción, de magnitud del problema, o de la generalidad o particularidad de los problemas.

La Administración Pública no es solamente una acción racional, sino que es una *acción racional cooperativa*, lo que permite potenciar los efectos de tal actividad humana.

Administración, vale aclarar, comprende dos momentos: uno estático y otro dinámico. El primero requiere de un molde, se trata de la *organización*, que el autor define como "la estructura de las relaciones interpersonales autoritarias y habituales en un sistema administrativo"¹⁸. El segundo es la *dirección*, "la acción tendente a lograr la cooperación racional en un sistema administrativo"¹⁹, incluye todos los efectos causados por un hombre sobre otro, y por un hombre sobre las cosas no humanas. Es preciso entender que una acción que se califica como tendente, no necesariamente logra la finalidad de racionalizar y maximizar los objetivos.

¹⁸ *Ibid.*, p. 16.

¹⁹ *Ibid.*, p. 17.

Por lo que se refiere al término público, puede buscarse su significado por varios caminos: el que comprende el estado legal de un sistema administrativo, pero considera también importante ir más allá de los límites de la Administración Pública, debido a las acciones de gobierno pueden tener una connotación monopólica, coactiva. Lo público, para Waldo, abarca la cultura, a la que entiende como "el complejo total de creencias y modos de obrar de una sociedad"²⁰, los cuales están estrechamente vinculados, dependen unos de otros y definen el modo de obrar de la administración de los asuntos *públicos*. de los asuntos *de todos*. Así, la Administración Pública debe estudiarse en relación con todos los factores que la rodean y condicionan: teorías políticas, sistemas educativos, nivel tecnológico, organización económica, etc. La Administración Pública es distinta en las diversas sociedades: son diferentes los sistemas administrativos dado que dependen de la situación, tareas, medio ambiente y habitantes del sistema.

Gerald Caiden²¹ ha escrito que la materia de estudio de la Administración Pública se remonta a "la alborada de la civilización, cuando los seres humanos se agruparon por primera vez bajo una autoridad conjunta, legítima e institucionalizada a fin de lograr los objetivos comunes al aunar sus talentos colectivos".

No obstante, es hasta 1727 cuando Federico Guillermo I crea una profesión en Administración Pública para educar científicamente a sus servidores públicos, esto ocurre en las Universidades de Halle y Francfort de Oder con la *Profesión en Economía, Policía y Camerallística*²². De entonces a la fecha no se han dejado de producir magistrales obras que dan materia suficiente a la disciplina que nos ocupa. Será menester considerar algunas de las más sobresalientes.

²⁰ *Ibid.*, p. 22.

²¹ CAIDEN, Gerald. "Revitalización de la Administración Pública", en *Ensayos sobre la nueva administración pública*. *Revista de administración pública*, 1996, México, INAP, p. 29. Núm. 91.

²² Documentado por Omar Guerrero en el Estudio Introdutorio a JUSTI, Juan Enrique von. *Ciencia del Estado*. México, IAPEM. 1996, p. XXVIII.

1.3. - LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA POLÍTICA SOCIAL, BREVE RELACIÓN DEL DESARROLLO TEÓRICO- HISTÓRICO.

La atención de los problemas de la pobreza y la distribución del ingreso en la época del estado absolutista. La esencia del cameralismo.

El cameralismo representa el punto de partida de las ciencias de la administración contemporáneas. Siendo el principal instrumento de la administración pública del Estado absolutista, su estudio es un esfuerzo por revalorizar los aportes del pasado abriendo una nueva visión reconsiderada y enriquecida para ensanchar el horizonte de las actuales ciencias de la administración.

Es el conjunto de las ciencias camerales parte fundamental de las ciencias sociales y, en particular, de las ciencias administrativas, por constituir su más cercano e inmediato antecedente. En la época feudal, la Cámara fue una "tesorería al servicio del señor feudal, limitada a la realización de operaciones meramente financieras"²³. Llegado el régimen absolutista, la Cámara sufrió una completa revolución convirtiéndose en un instrumento para lograr un sólo fin: el progreso integral del Estado, la consecución de objetivos no administrativos, a saber: el logro de la felicidad de los súbditos y el bienestar del Estado. El cameralismo puso a su servicio todo un proceso de sistematización, racionalización y organización del trabajo administrativo.

Se considera que el desarrollo de las ciencias camerales constituye una verdadera "tecnología del ejercicio del poder"²⁴, que se convirtió en un instrumento de dominación por medio de la administración pública. La relación entre el soberano y

²³ GUERRERO, Omar. *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*. Edit. Fontamara. Segunda edición, México, 1988, p. 1.

²⁴ *Ibid.*, p. 3.

los súbditos paso de ser casi personal a una relación entre la población y una institución: el Estado. Su cuna fueron los países pertenecientes al Sacro Imperio Romano Germánico, la coexistencia del Imperio y los principados permite la peculiaridad del desarrollo cameralista.

La esencia de las ciencias camerales la constituye la ciencia de la policía, disciplina desarrollada por este movimiento, con ella, la administración adquiere un campo autónomo. Si bien la Cámara es la organización medular del Estado absolutista la policía es la fuerza propulsora del movimiento de dominación sobre su ámbito territorial. Los derechos del príncipe se explican por existir para el logro del propósito fundamental del Estado absolutista, ya mencionado anteriormente: la felicidad de los súbditos y el bienestar del Estado, entre más y mayores son las tareas del príncipe para atender las necesidades de la comunidad más y mayores son sus prerrogativas.

En este sentido, "la ciencia de la policía considera el conjunto de las actividades desplegado por el poder para conseguir la felicidad del súbdito"²⁵. La policía habrá de desarrollar las leyes y reglamentos que conciernen al interior del Estado, pretendiendo afirmar e incrementar su poder y, al hacer un buen uso de sus fuerzas, procurar la felicidad de los súbditos, porque de ello depende el engrandecimiento y el bienestar del Estado.

Breves consideraciones sobre la administración cameral en Prusia.

El desarrollo típico de la administración cameral es de uno de tantos principados alemanes: Prusia. Existía un Consejo de Estado (*staatsrat*) o Consejo Secreto (*Geheimer Rat*) que era el centro de la administración pública y tenía a su cargo funciones públicas y administrativas, las funciones judiciales estaban a cargo del Consejo de la Corte (*Hofrat*). La primera atendía asuntos fiscales y financieros,

²⁵ BAENA DEL ALCAZAR. **Los estudios sobre Administración en la España del siglo XVIII.** Citado por Omar Guerrero, op. cit., p. 57.

así como los negocios de la hacienda, la policía, comercio, industria, guerra y política exterior. En la época del rey Federico Guillermo, llamado el Gran Elector, se unifica la administración prusiana en torno a la administración cameral, ésta es el foco e impulso de la administración pública²⁶. Es en la etapa en que gobierna Federico II, el Grande, en que se mantiene la pureza de la organización cameral, inaugurando un nuevo tipo de derecho: el de policía. El carácter colegiado de la organización cameral fue pasando poco a poco al olvido, triunfando el sistema burocrático de la administración pública, con el nacimiento de un nuevo sistema de producción.

La policía.

La *Polis* griega es una comunidad organizada con arreglo a una comunidad, el régimen u organización que asume la ciudad con relación al común de sus habitantes se llamaba *Politeia* que es, en general, la organización que asume la ciudad, es decir, el orden que priva en ella.

Estas raíces etimológicas y de concepto dan origen al surgimiento de una nueva disciplina y un nuevo régimen de comportamiento del Estado: la policía. Que es definida por Von Justi, en sentido estricto, como "las leyes y reglamentos que conciernen al interior de un Estado, que tiran a aumentar y afirmar su poder, a hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos"... "atendido que la felicidad del Estado depende de la inteligencia con que todas estas cosas son administradas"; y, en sentido amplio, como "todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos, y principalmente al orden y la conservación de la disciplina, los reglamentos que miran a hacerles la vida más cómoda y procurarles las cosas que necesitan para subsistir"²⁷.

²⁶ GUERRERO, Omar, *Ibid.*, p. 66 y ss.

²⁷ JUSTI, Juan Enrique von. *Ciencia del Estado*. IAPEM. México, 1996, p.21.

La policía constituye el primer y más importante intento de la administración pública por concretar la preocupación de los gobernantes por procurar el bienestar de la sociedad, se conforma por un conjunto de procesos técnicos, tecnologías y conocimientos encaminados a nutrir, fortalecer y acrecentar las fuerzas materiales, intelectuales y morales del Estado, por la vía de la nutrición, fortalecimiento y expansión de la sociedad. Tiene como finalidad acrecentar los talentos y potencias gubernamentales para mejorar y perfeccionar a la sociedad y al Estado.

La ciencia de la policía, como parte integrante de las ciencias camerales, enseñan cómo producir la riqueza, cómo administrarla y cómo aplicarla para favorecer su reproducción y, con ello, un ciclo permanente de reproducción y riqueza; pero el fin último no es la riqueza, ésta es sólo un medio para alcanzar dos fines paralelos y superiores: la felicidad de los súbditos y el bienestar del Estado. Lo anterior, en el entendido de que el fortalecimiento del Estado depende del progreso de los súbditos y que el tamaño de la recaudación fiscal está en función de la riqueza misma de los miembros de la comunidad.

Las ciencias camerales, en ese sentido, permiten producir ingresos financieros al Estado. Las ciencias camerales constituyen las disciplinas para la administración patrimonial del Estado, cómo producir más, cómo administrar mejor la riqueza.

La ciencia de la policía sirve para ayudar a la comunidad a acceder a mejores condiciones de vida, porque la existencia de una comunidad más próspera generará un Estado más fuerte. Porque el Estado se cimentará en un poder real, con un mejoramiento constante de la calidad de vida y del nivel de ingresos de la población. Por esto se considera que la policía favoreció al combate a la pobreza en la época del Estado absolutista.

Es Juan Enrique von Justi quien desarrolla con más detenimiento el análisis de la mejora de los ingresos de la población, y la necesidad de proporcionarle una vida digna.

Juan Enrique von Justi ante los problemas de la pobreza.

Acerca de la calidad de vida.

La ciencia de la policía es para von Justi la que se preocupa por tratar todas las cosas relativas a la sociedad, arreglarla y fortalecerla para que todo concurra en la felicidad de los miembros que la componen. Desde el principio, considera que los bienes raíces pertenecen a la República "y a los miembros que la componen"²⁸. Adicionalmente, la policía ha de fijarse como objetivo cultivar la tierra donde un país se establece para obtener los medios de subsistencia.

De este punto se ocupa von Justi en el libro primero de su obra cumbre (**Elementos Generales de Policía**²⁹), qué hacer con los bosques y tierras de cultivo, con los recursos hidráulicos, con la prevención de inundaciones, cómo lograr la existencia de tierras cultivables, la existencia de puertos y buenas flotas de navegación, inclusive las montañas, piensa von Justi, todo puede ser apropiadamente aprovechado para procurar a los habitantes de un país todas las comodidades.

Es esta su principal preocupación: lograr la comodidad y el bienestar de toda la población, se ocupa de aconsejar a los gobernantes la construcción de viviendas, de una mansión conveniente y de todo lo que necesitan para poder subsistir. En torno a este asunto, considera que las tierras deben pertenecer a los particulares, entiende que la propiedad privada hace que los agricultores muestren mayor interés en el cultivo de las tierras, lo que proporcionará un producto mayor, aumentando así la cantidad de mercancías generadas, la riqueza de la comunidad y las rentas del soberano. El doble propósito, antes enunciado de la policía, se cumple puntualmente.

²⁸ JUSTI, *op. cit.*, p. 22.

²⁹ Es esta gran obra a la que se hace referencia en el presente trabajo, se ha publicado en México bajo el auspicio de varias instituciones de investigación bajo el título de **Ciencia del Estado**, con un estudio introductorio de Omar Guerrero.

Incluso von Justi plantea un precepto inusual, en el sentido de mantener las tasas de impuestos a un nivel que no dañe la cultura y la economía de los particulares, un nivel que no sea desproporcionado a las fuerzas de los labradores y artesanos.

Considera necesario que la policía planifique las ciudades y programe el fin para el cual fueron creadas. Orientando adecuadamente sus calles, plazas mercados y hasta puertas y ventanas.

Uno de los aspectos centrales que discierne el autor tiene que ver con los salarios y el poder adquisitivo de la población, así como la existencia de crédito suficiente para que los ciudadanos realicen sus actividades productivas. No olvida los servicios públicos como la conservación de los estanques y pozos, el transporte público, las actividades de esparcimiento y, en general, la comodidad de las personas y el embellecimiento de las ciudades. Parte de este bienestar ha de lograrse a través de la vigilancia del ejercicio de la medicina y del conveniente estímulo de su investigación y desarrollo. Así, habrá de abatirse el índice de mortalidad.

Igualdad, pobreza y distribución del ingreso.

Objeta la discriminación en cualquier sentido que ésta se presente, defiende la igualdad de los extranjeros y argumenta a favor de su presencia para poblar y engrandecer a una nación. Expresa la necesidad - comprensible para su tiempo - de aumentar la población, estableciendo políticas para tal efecto, por parte de la policía. Niega, incluso, la posibilidad de que el soberano cuente con algún derecho de usar la violencia contra sus súbditos y afirma que, por el contrario, el Estado debe garantizar el bienestar de los ciudadanos para que éstos no intenten abandonar su país.

Inicia el análisis de la riqueza de los países y el origen de ésta, con la agricultura, por considerarla su fuente principal, se resumen sus ideas en los siguientes párrafos:

Cada país debe ser capaz de instrumentar métodos adecuados para el cultivo de la tierra, de esa manera producirá los granos y semillas necesarios para el mantenimiento de sus pobladores y evitar la existencia de hambrunas, pudiendo aspirar a la posibilidad de realizar exportaciones que permitan el intercambio de mercancías que no se producen en el interior y elevar el bienestar de los habitantes. Esto después de lograr el abastecimiento interior y la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

La segunda fuente proveniente de riqueza es la industria, las fábricas con la producción de sus mercaderías, transformando las materias primas provenientes de la agricultura. El objetivo de este ramo de la economía, como él lo llama, es el de producir todo aquello que necesita la población para su bienestar, sin dejar salir del país materias primas y, por el contrario, producir manufacturas para la exportación. También los fabricantes tienen que tener ciertas garantías en el cobro de sus impuestos, no se les debe imponer una carga demasiado pesada para que, de esta manera, permanezcan en su profesión, al decir de von Justi.

En este punto es también partidario de la participación de los particulares, pensando que el Estado no debe hacerse cargo de empresas inútiles para él, sólo cuando sea absolutamente necesario y de interés público. Propone cuidar siempre a los artesanos y sus oficios ya que la policía debe utilizar todos los medios a su alcance para fomentar el desarrollo de las habilidades en las profesiones, en un intento por estimular la tecnología.

La actividad que provee a los pobladores de todos los medios necesarios para su subsistencia es el tráfico y el comercio, aquí también, propone que la tributación no sea un factor desestimulante de tal actividad, por ser un medio más para crear

empleos y dar ocupación a la población. Sus ideas igualitarias están claramente perfiladas cuando propugna por una distribución equitativa de las ganancias del comercio y de los beneficios que él proporciona, evitando el acaparamiento y la explotación.

En el aspecto religioso, von Justi está a favor de la libertad de cultos y el tratamiento idéntico a los diferentes creyentes, mostrando una vez sus ideas igualitarias y de justicia, puesto que propone que no se obligue a ninguna persona a practicar ningún credo en especial. Aunque manifiesta la necesidad de que exista una creencia, porque "no puede un Estado prometerse ser dichoso cuando el culto de dios está en el olvido"³⁰. Cualquiera, siempre que no perturbe la tranquilidad de la comunidad.

Pide que se respeten las personas entre sí, que se impida el libertinaje y la impunidad. También considera que debe evitarse la crápula y la embriaguez, que se impida golpear y causar alboroto, que se detenga a los delincuentes y se les lleve a la cárcel, con el objeto de garantizar el bienestar de la sociedad.

Los objetivos antes expuesto no se podrán alcanzar sin una buena educación, lo cual, según von Justi, debe ser un objetivo primordial del gobierno: "no estrechar el modo de pensar de los hombres y dejarles sobre este punto una entera libertad"³¹. Es, en este sentido, función primordial de la policía procurar el número de lugares suficientes para instruir a la juventud.

Sobresaliente es la forma en que trata el aspecto del lujo, piensa que afecta a la sociedad, causando males y desórdenes. Cree que el lujo es una condición por encima del bienestar normal de la sociedad, por lo que es mejor elevar el nivel de éste, para que lo que se pudiera considerar un lujo, se convierta en una costumbre

³⁰ JUSTI, *op. cit.*, p. 107.

³¹ *Ibid*, p. 119.

de la población, entendiéndolo, como la elevación de las condiciones de vida de la comunidad *en general*.

Acepta el lujo, en el sentido de que se proporcione únicamente cuando se consuman bienes producidos al interior del país, ya que esto favorecerá a los trabajadores internos. En cambio, si los lujos se obtienen de productos importados, generan un daño aún mayor a la economía y afectan las fuentes de trabajo de la sociedad.

La ociosidad, la mendicidad y otros abusos que impiden trabajar a la población originan que los súbditos dejen de cumplir sus deberes y se entreguen a una vida de flojera, en lugar de producir para los demás y para procurarse su propio bienestar. Propone atender a los necesitados que, por encontrarse en desgracia o enfermedad requieran el socorro del Estado. Sin embargo, a los que son jóvenes y con aptitudes de producir, sugiere no darles limosna sino oportunidad de empleo, haciéndolos útiles a la sociedad. Lejos de favorecer la tan temida mendicidad. Aparece la asunción del papel de la administración a tomo a la pobreza: administrarla, no erradicarla.

Como se observa, no hay nada nuevo bajo el sol, no es necesario volver a definir el objetivo fundamental de la administración pública, es preciso recuperar su riqueza y reorientarla en un sentido históricamente determinado. Es de lamentarse, el grado de olvido en que se tiene a pensadores como von Justi, observar cómo sus ideas se han desechado o, por lo menos, desdeñado generando un alto costo que paga la sociedad, principalmente ciertos sectores de ella, aquellos que constituían una prioridad para el autor. El hombre todavía no aprende de su experiencia, ni de su historia.

Condiciones históricas de formación de la administración pública moderna.

El antiguo régimen, anterior a la Revolución francesa, heredó a ésta una serie de características que le dieron su sino particular, a continuación se realiza una breve descripción de los aspectos más importantes.

Abolición del feudalismo.

La Revolución francesa fue una revolución social y política que rompió de tajo la organización del régimen de la antigüedad, eliminando por completo la forma preexistente de la administración pública: la policía, y sustituyéndola por un orden social y político más sencillo que tenía por base la igualdad de condiciones. Se eliminaron las cargas señoriales sobre el campesinado, lo que constituye las bases para el surgimiento de los propietarios libres agrícolas, repartiendo el territorio equitativamente, de conformidad con esa nueva y más uniforme administración. La laguna de poder que habían dejado los señores feudales fue llenada por la centralización administrativa que se erigía omnipotente.

Este cambio fundamental se dio en la República francesa debido a que fueron definitivamente los remanentes feudales y se creó un poderoso Estado nacional.

Centralización política y administrativa.

El consejo del rey se convirtió en un vigoroso cuerpo administrativo de asiento de poder, con la peculiaridad de que sus miembros no eran de la nobleza, sino de las clases medias y bajas. Sus miembros eran nombrados directamente por el rey por lo que era quien podía revocarlos en cualquier momento y lugar. En la cumbre se encontraba el Contralor General, conocido como Superintendente, tenía a su cargo la hacienda, el comercio y las obras públicas. En cada cantón (núcleo

territorial y administrativo francés), se nombraba un subdelegado, plebeyo casi siempre, nombrado directamente por el Intendente.

Este sistema centralizado de la administración pública existía desde la época del absolutismo y el régimen monárquico lo único que hizo fue apropiárselo.

La tutela administrativa.

La tutela administrativa tuvo su origen en la ineficiencia de las formas de gobierno a que estaban sometidas las ciudades, debido a la compra y venta de cargos públicos, eran *oficios* negociables que impedían el desarrollo adecuado de las funciones que les eran encomendadas. La tutela de las ciudades fue recogida por las asambleas provinciales.

Junto a los órganos unipersonales, jerárquicos y burocráticos, se erigen organismos colegiados. Se unen así, distinguidos, pero sin separarse, dos sistemas de gobierno que han llegado a nuestros días y siguen vigentes en la actual administración pública francesa. La sociedad civil se vio seriamente afectada por la centralización de que la Corona la hacía objeto. No era posible para los ciudadanos realizar una vida productiva normal porque la centralización y la tutela administrativas ahogaban hasta los últimos aspectos de su vida personal, inmiscuyéndose hasta para dirimir cuestiones absolutamente personales. Las actividades administrativas se convirtieron en costumbres que permearon la vida de los ciudadanos, y las instituciones administrativas en instituciones duraderas que afectaron la vida de los funcionarios y de los ciudadanos comunes.

Tocqueville³² afirma que las leyes administrativas son más que simples normas de derecho, son un comportamiento adquirido, asimilado y a diario reproducido por administrados y administradores, las califica como leyes secundarias y de gran

³² TOCQUEVILLE. *El antiguo régimen y la revolución*. Alianza, México, 1991, p. 13-14.

arraigo en la vida cotidiana; es por ello que, cuando estas leyes no cambian, la modificación de las leyes primarias no surte mayor efecto en la organización administrativa. En esta etapa, la administración fue la propulsora del cambio social, de ella devino el movimiento que condujo a la institución del régimen republicano y, posteriormente, del monárquico. La administración pública aprisionaba al ciudadano y lo sometía a sus designios. Los regímenes posteriores no sólo conservaron sino que perfeccionaron las instituciones del antiguo régimen.

Bonnin y el nacimiento de la moderna ciencia de la administración.

Bonnin vivió y estudio en el siglo XIX, durante la época de la ilustración científica, tocó a él fundar la moderna ciencia de la administración, otorgándole el estatus de ciencia y dando vida a la acepción moderna del término. Antes la administración no era más que una serie de usos y de normas consagradas por la costumbre, él le confirió la categoría de ciencia y arte de gobernar.

Basa su análisis en que la administración es consecuencia de la sociabilidad natural del hombre, fenómeno procedente de la existencia misma de la sociedad, los convenios y leyes serían, en este sentido, sólo una forma de organizar esta convivencia³³. Considera que la administración reúne todos los requisitos necesarios para ser considerada una ciencia, porque ha buscado sus elementos y demostrado sus principios de una manera ordenada y sistemática³⁴. Bonnín percibía la necesidad de principios invariables y establecidos para la administración.

Para Bonnín la administración tiene una "acción social" que sustancia una ciencia basada en elementos naturales y fundamentada en "principios universales y fijos",

³³ GUERRERO, Omar. *Introducción a la administración pública*. Haría, 1995. México, Guerrero cita en la página 79 y siguientes el texto de Bonnín Principios de administración, el cual no es de fácil acceso en castellano. Las citas que se incluyan harán referencia a este texto.

³⁴ *Ibid.*, p. 83.

es la "ciencia de las relaciones entre la comunidad y los individuos, y de los medios de conservación de esas mismas relaciones por la acción de las leyes y de los magistrados sobre las personas y las propiedades, en todo lo que interesa al orden social"³⁵. Es una ciencia social y política que toma como base a la propia sociedad, descansa su espíritu en la colectividad, contrapuesta al individualismo; es una ciencia sintética que abarca un conocimiento global de la sociedad.

Pretende conciliar en ella un doble aspecto: la teoría y la práctica, por lo que la considera como una ciencia y como un arte. Es una ciencia aplicada cuyo origen está en las necesidades de la sociedad, su finalidad es mantener a la sociedad mediante la administración, es teoría y aplicación, es ambas a la vez, ahí estriba su justificación.

Las dependencias sociales.

Este concepto constituye el primer elemento de la administración, son las relaciones que nacen de las necesidades de cada cual, por la ley natural de la sociabilidad; se someten a proceso acumulativo, por lo que de unas necesidades brotan otras, de las necesidades naturales nacen las comunales, que son las de asociación que imprimen una dirección general, movida por el interés público y cuya misión es reunir las necesidades en un sólo campo y organizar su acción³⁶. La administración se convierte en la dirección del Estado que concentra la asociación desde el punto de vista político. La administración liga todas las parte de la sociedad y se constituye como cuerpo político.

De la atención a las necesidades de la población en la obra de Bonnin.

El primer punto que trata es el de la instrucción, cuyo papel es formar hombres útiles a la sociedad, con base en la razón y conocimientos amplios y profundos de

³⁵ *Ibid.*, p. 90.

³⁶ *Ibid.*, p. 93.

la sociedad. La administración debe, según Bonnin, vigilar el cuidado físico y moral de los niños en las escuelas y fortalecer los institutos que desarrollan investigación científica.

En lo que respecta a la producción, presupone la abolición del régimen feudal y sólo considera a la agricultura en cuanto productora de alimentos para la sociedad, su papel es la introducción de buenos métodos y técnicas de cultivo, así como el fomento de la industria y el comercio.

En cuanto a higiene pública, se preocupa por la conservación de la especie humana misma, por la salvaguarda de la salud del cuerpo sin olvidar las condiciones ambientales, recuerda un poco la ciencia de la policía al preocuparse por desarrollar las fuerzas internas del Estado.

Sobresale para el tema que se trata en la presente investigación, su concepción acerca de los socorros públicos que la administración ha de otorgar a los pobres y menesterosos: ocuparse de su subsistencia, una vez más, el problema se administra, no se resuelve. Entiende a la mendicidad como algo natural, sin tomar en cuenta las deficiencias administrativas que la permiten y, a veces, fomentan.

En Bonnin el Estado no renuncia a sus responsabilidades elementales, sino que las reconoce y asume. Bonnin propone los medios y mecanismos que permitan al Estado cumplir sus funciones y objetivos óptimamente.

La visión de Marx.

En un texto conocido como "Notas críticas al artículo 'El Rey de Prusia y la reforma social'"³⁷ hace Marx un interesante análisis donde muestra su particular

³⁷ MARX, Karl. "La sociedad, el Estado y la administración pública (Notas críticas al artículo 'El Rey de Prusia y la reforma social. Por un prusiano')", *Revista de Administración Pública*, INAP. No. 1-54. 1956-1983. México, Febrero de 1983.

visión en torno al problema de la administración pública capitalista y la relación entre ésta y la pobreza.

El análisis de Marx se centra en estudiar la relación entre la política y las dolencias sociales, esclareciendo la relación entre el Estado, la sociedad y la administración pública. Pone en el centro la existencia de un sistema económico perfectamente definido y, por lo tanto, de clases e intereses plenamente diferenciados. El primer punto de definición es el de que el levantamiento de los obreros va dirigido directamente contra la burguesía y no contra el rey, que es un noble, resabio del régimen anterior. Aclara también que el orden del gobierno no es producto de un sentimiento religioso, ni producto de una deficiencia administrativa y de beneficencia.

Política y pauperismo.

Marx critica al autor del artículo porque considera que la miseria es producto de la idiosincrasia de un país apolítico. Explica que el pauperismo es un fenómeno generalizado que los ideólogos burgueses tratan de explicar, según Marx, de una manera infantil y estúpida, reduciéndola a un descuido de la educación que les impide conocer a los obreros las leyes naturales del comercio y esto los reduce al pauperismo, olvida que si lo supieran perturbarían todo el orden social existente. La significación general de la miseria se hace evidente cuando se repite periódicamente, cuando se extiende en el espacio y cuando fracasan todos los intentos por remediarla. Si se le considera originada por deficiencias administrativas y de beneficencia, buscarán su solución en reglas de ese tipo.

Marx demuestra que las medidas administrativas o punitivas no pueden resolver el problema del pauperismo porque este tiene su origen en la industria moderna, es un problema universal de ésta y no un problema particular de un país.

También argumenta que la correcta alimentación y educación de los niños proletarios significaría liberarlos del trabajo asalariado, aniquilaría al proletariado mismo, por supuesto, al pauperismo, pero también a la burguesía que debe su existencia a los trabajadores.

El Estado y la administración pública capitalista.

El Estado y la organización de la sociedad no son cosas diferentes: el Estado se basa en la contradicción entre vida pública y vida privada; en la contraposición entre intereses generales e intereses particulares. En este contexto, la administración es la actividad organizadora del Estado. La decisión y buena voluntad de la administración se contraponen a sus riquezas y recursos y tal contradicción no puede abolirse sin abolir al Estado mismo, pues en ella se sustenta. El poder del Estado termina donde comienza la vida y el trabajo burgueses, por eso, las dolencias sociales habrán de encontrar su explicación en simples dolencias administrativas, así, la solución estribaría únicamente en la reforma de la administración. En realidad se origina en la esclavitud de la sociedad burguesa y es, a su vez, el fundamento sobre el cual se basa el Estado moderno.

La abolición de tales limitaciones e impotencia implicarían la eliminación de la vida privada del capitalismo, sobre la cual se construye, por lo que acabaría consigo mismo, su impotencia es un problema intrínseco y esencial; esto lo limita a reconocer y actuar sólo ante los defectos formales y accidentales tratando únicamente de paliarlos.

Lo mismo hace que cuanto más poderoso sea un Estado menos dispuesto se halle a encontrar las verdaderas causas de los males sociales. Menos aún estará dispuesto a reconocerse como el principio universal de tales males. El Estado se ha convertido en la expresión activa, consciente y oficial de la organización social actual. He ahí la explicación marxista de los hechos.

*La ciencia de la administración en México y
América Latina en el siglo XIX.
Ideas sobresalientes de autores del siglo XIX³⁸.*

Es conveniente iniciar el análisis del desarrollo de la administración pública en nuestro país a través de los estudios realizados al respecto en el siglo XIX, aunque sea de una manera breve, algunos autores, lo que comentan al respecto y la forma en que estaba organizada la administración pública.

En 1852 M. R. Vieytia escribió el **Opúsculo de derecho constitucional y administrativo**, describiendo desde el ángulo del derecho constitucional y administrativo, la organización política y administrativa del país a mediados del siglo. Comenta acerca del federalismo y la división de poderes, establece que el presidente es el jefe del ejecutivo y el administrador supremo y que los ministros son sus auxiliares, empleados funcionarios del poder ejecutivo. Describe a la administración pública como el poder ejecutivo separado del poder administrativo, el primero ejecuta las leyes de carácter general y el segundo atiende los casos particulares.

Este último es su modo de acción, es un poder moral y su misión es altamente humana y benéfica. Es un instrumento para realizar obras públicas, es una autoridad en todo aquello que es de interés de la sociedad. Aunque también lo considera un medio de represión al ejercer castigos contra los que infringen las normas sociales.

En sus **Lecciones de derecho administrativo**, Teodosio Lares, define a éste como la ciencia que compete al poder ejecutivo y que abarca a los tribunales y a los funcionarios administrativos. Es la ciencia de los principios de la organización de la sociedad civil. Diferencia el derecho público como aquél que compete a los poderes sociales, y el administrativo como el que tiene que ver con la acción del

³⁸ GUERRERO, Omar. **Introducción a la administración pública**. Harla, México, 1995.

poder ejecutivo. Afirma que no hay hombre en la tierra que escape al alcance de la administración. Considera que el gobierno se manifiesta en reglamentos y decretos y que la administración es la protección de los intereses generales de la sociedad.

El contenido básico de la obra de Francisco de Paula Madrazo es de carácter práctico, su **Manual de administración** está inscrito dentro del proyecto de la antigua ciencia de la policía, y es un compendio de los principios para establecer una administración justa y vigorosa. Coloca en el centro la unidad y la centralización y considera que el avance más importante de las sociedades contemporáneas es la igualdad de deberes y derechos de los ciudadanos, por lo que las relaciones que rigen a los ciudadanos están normadas por la equidad y nacen del principio de asociación.

Otros autores, como Castillo Velazco, no tienen una concepción clara de la diferencia entre política y administración, y menos de su interrelación, por el contrario, las confunden. En particular este autor, pretende dar preponderancia al interés particular e individual sobre el interés colectivo, de esta manera, sacrifica el bienestar de la colectividad en aras del individualismo. Y, sin embargo, engloba una amplia gama de actividades como parte de la materia administrativa, contradiciendo su concepto, con su objeto.

Luis de la Rosa fundador de la ciencia de la administración en México.

Es preciso llegar a 1851 con este autor y su obra: **Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del Estado de Zacatecas**, para estar ante el estudio más grande escrito sobre la materia durante el pasado y presente siglos en nuestro país. Afirma que la administración no es una pura ciencia teórica, es una ciencia de aplicación práctica, dado que toda regular república debe tener una, se basa en las ideas de Bonnin.

La primera parte de su obra es la que concierne al tema de estudio que se analiza: "Ideas generales sobre la administración pública". Define la función del gobierno como la *preservación de la sociedad* como ente político y como Estado. En tanto que *la administración es un servicio dirigido a la satisfacción de las necesidades de la sociedad*. De la Rosa plantea la separación pero no la desarrolla. Concibe la administración como un todo que abraza el conocimiento sobre los recursos y las necesidades de un país.

Afirma que la administración pública conlleva un compromiso de mejoramiento social en todos sus aspectos. Es notoria su aseveración de que una sociedad puede subsistir con un mal gobierno, pero no con una mala administración. Considera que la ciencia de la administración es una ciencia exacta y segura y que el administrador público debe conocer con profundidad la ciencia, las teorías administrativas del pasado, la historia económica y administrativa de otras naciones. Así también, debe ser capaz de aplicar sus conocimientos a cada país considerando sus condiciones físicas y naturales.

Para desarrollar los gérmenes de la prosperidad de un país el administrador debe considerar los siguientes rubros: agricultura, hospicios y casas de caridad, escuelas, monumentos y obras públicas y la existencia de una buena policía. Porque el objetivo de la administración debe consistir en dirigir a la sociedad hacia la prosperidad. De ahí que concluya que lo anterior debe cimentarse en el respeto a la virtud y la probidad, una buena administración no puede fincarse sobre los principios de la inmoralidad.

Toca el punto de la recaudación tributaria, sabe que el problema principal de la administración es el de sufragar los cuantiosos gastos que ella exige, porque tiene que apoyarse en un numeroso grupo de auxiliares. Estos deberán ser gente preparada, honrada y bien remunerada para evitar caer en los vicios de la corrupción. y, dado que los gastos se obtienen de las contribuciones de la

ciudadanía, la administración deberá buscar que se quite el menor gravamen posible a la sociedad y que los recursos sean adecuadamente administrados.

Cuando trata el tema de la mendicidad mueve nuevamente a la reflexión en el sentido de que ésta sólo puede ser administrada pero no resuelta, enfatizando la importancia de tener buenas casas de caridad. Aunque es importante el aspecto que menciona referente a la necesidad de crear empleos para los desocupados ya que, considera, éstos se multiplican con enorme rapidez y la solución que propone los volverá productivos para la sociedad.

Don Florentino González, el colombiano.

Se publica en Colombia, en el año de 1840 una obra monumental: **Elementos de Ciencia Administrativa**³⁹, fruto de la pluma de un insigne maestro, Don Florentino González.

Se encomienda al ilustre Profesor la impartición de un curso de ciencia administrativa para los estudiantes de jurisprudencia en el Colegio de San Bartolomé en Bogotá, a finales de 1839. Sin embargo, esta ciencia no se enseñaba aún, por lo que ni los maestros la conocían, el autor declara: "me vi precisado a enseñar lo que no había aprendido, y necesitaba hacer un estudio más asiduo que el de los alumnos que recibían mis lecciones"⁴⁰. Apoyándose en el material que tenía a su alcance, acumuló en su acervo los libros que indicaba el plan general de la enseñanza de aquel entonces, todas las leyes orgánicas de la administración pública vigentes. Llegó a sus manos la obra del francés Bonnin, el cual le parecía impregnado de una excesiva centralización, que olvidaba los intereses de las localidades. Pudo darse cuenta de que las leyes administrativas de su país estaban calcadas de aquellas doctrinas que él consideraba perniciosas, absurdas.

³⁹ GONZÁLEZ, Florentino. **Elementos de Ciencia Administrativa**. Estudio Introdutorio de Omar Guerrero. Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, Colombia, 1994.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 71.

Consideró que debía combatir aquellas leyes, expresa su deseo de “enseñar algo que fuese útil a mi patria; que pudiese contribuir a mejorar su suerte y me llenaba de confusión de no poder hacerlo, y de verme en la necesidad de tratar de combinar con los principios doctrinas absurdas y leyes basadas sobre ellas”⁴¹. En medio de tal confusión llega a sus manos la obra de Alexis de Tocqueville, con sus ideas revolucionarias y sus tendencias descentralizadoras, después de leerla y meditarla, a decir del autor, se convirtió en la “antorcha que me condujo a un campo de investigaciones que me era desconocido”.

Con ideas basadas en la experiencia de Gran Bretaña y Estados Unidos, en lo que se refiere al manejo de los intereses y los negocios sociales, se convenció de que las leyes centralizadas de su país se encontraban muy mal, por lo que se propuso realizar su obra, cuyo subtítulo expresa su espíritu: *Comprende el bosquejo de un sistema de Administración Pública para un Estado Republicano*.

Se propone como objeto de su obra “poner a la juventud en camino para llegar a una organización administrativa más perfecta de la que tenemos”, porque, como afirma “es a la juventud, en quien se fincan las esperanzas de la patria, que se dirigen mis reflexiones”⁴².

González define a la Administración pública: “La ciencia administrativa es el conocimiento de los principios, en virtud de los cuales debe arreglarse la acción de las autoridades a quienes se encargue el manejo de los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter de público”. Y precisa: “Los intereses y negocios que tienen tal carácter son aquellos que afectan al individuo considerado en el predicamento de miembro de la sociedad política y relacionado con los demás individuos que forman esta sociedad”... los de carácter privado son “aquellos de que puede cuidar el individuo sólo guiado por su propia utilidad y por los principios

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibid.*, p. 70.

de la moral deducidos de esa misma utilidad. Los actos de su pensamiento y la publicación de ellos; el ejercicio de su industria...; la dirección de sus especulaciones agrícolas;... sus ideas religiosas y su culto; ... son cosas privadas en que el interés guía sin intervención de la autoridad; antes si ella se mezclase en manejarlas, más perjudicaría que haría bien”.

¿Cuáles son, pues, los asuntos que tratará la Administración Pública? “...el arreglo de las poblaciones en que viven reunidos los individuos; el poner a su alcance los medios de conservarse en aquella reunión..., facilitar el uso de la producción...; las medidas de seguridad para toda la población, como la iluminación y la vigilancia de la policía; la enseñanza común de todos los niños de una población;... la fuerza que se forme para la defensa; ... son negocios e intereses sociales que tienen el carácter de públicos... Es preciso que estos negocios y estos intereses sean manejados por los que sirven de centro de unión de la comunidad y que, reuniendo así las pretensiones encontradas, adoptan el mejor partido, y obran con eficacia y prontitud”

Para terminar, por el momento, la exposición de este autor, baste señalar cuál es la definición y el objeto que él encuentra en esta disciplina: “la administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales que tengan el carácter de públicos, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido en una nación para manejarlas.

“Para que los individuos de una sociedad política puedan hallar en ella el bienestar y la felicidad, es necesario que todos sus intereses y negocios que tienen relación con el Estado social sean bien atendidos, ya tengan ellos conexión con la masa entera de la sociedad, ya se refieran a porciones más o menos considerables de ella”⁴³.

⁴³ *Ibid.*, pp. 75-76.

Algunas notas sobre la Nueva Administración Pública.

No bastan las ideas que definan, limiten, describan el objeto de estudio de la Administración Pública. El recorrido por el camino del crecimiento de la teoría, es también útil, pero tampoco es suficiente. Lo anterior es una reflexión que surge cuando la complejidad de los Estados contemporáneos y de sus correspondientes sociedades se agudiza, en donde las administraciones públicas se enredan con objetos distintos al suyo propio y donde sus objetivos iniciales, que le dan vida y legitimidad, se vuelven secundarios o son olvidados.

A finales de 1967 en la Escuela Maxwell de Ciudadanía y Asuntos Públicos para Graduados de la Universidad de Syracuse, bajo el patrocinio de la Academia Norteamericana de Ciencias Políticas y Sociales, se realiza una Conferencia en la cual se discuten los temas más álgidos que en ese momento perturbaban a la administración pública. Época que Dwight Waldo describe turbulenta y en la que los problemas medulares eran los valores y la ética, da lugar al surgimiento de un "movimiento" conocido como la *Nueva Administración Pública*, en la que se cifraron esperanzas para que se convirtiera en un factor de cambio y renovación de la administración pública norteamericana, cuyos resultados podrían verse a largo plazo. Salvo la inclusión de esta temática en un apartado posterior, aquí se comentarán brevemente los principales rasgos distintivos de esta corriente, con base en una obra de George H. Frederickson⁴⁴.

¿Cuáles son los valores básicos de la Administración Pública? Representatividad, competencia, neutralidad política y liderazgo ejecutivo, han sido valores que se han considerado importantes, aunque varíe el énfasis que reciben. A su vez, la representatividad posee un conjunto de elementos que se entremezclan con la ductilidad política y parecen enfrentarse a la eficiencia administrativa; y que, en una relación inversa y dicotómica, ambos elementos son excluyentes, y el

⁴⁴ FREDERICKSON, George H. *Nueva Administración Pública (New Public Administration)*. N.O.E.M.A. Editores, México. 1983.

incremento de uno, representa la disminución del otro. Lejos de conformarse con este tipo de posiciones derrotistas esta corriente trata de definir a la administración pública y establecer con claridad sus objetivos y filosofía. Así, va más allá del planteamiento clásico de la dirección eficaz, económica y coordinada de los servicios que al Estado corresponde otorgar a la población. Va más allá de la filosofía de ofrecer mejores servicios con los recursos disponibles. Va más allá de encontrar la fórmula para mantener el mismo nivel de servicios gastando menos dinero. "La nueva administración pública agrega la equidad social a los objetivos y la filosofía clásica", tratando de fomentarla. "Equidad social es una expresión que abarca un conjunto de preferencias de valores, de diseño organizacional y de estilo organizativo... exalta la igualdad de los servicios del gobierno... propugna la responsabilidad de los administradores públicos en las decisiones y el cumplimiento del programa... pone de relieve el cambio en la conducción de los asuntos públicos... insiste en la ductilidad a las necesidades de los ciudadanos antes que a las de las organizaciones públicas... impone que el estudio y la formación de los administradores públicos deben ser interdisciplinarios, aplicada, de índole práctica y teóricamente sólida"⁴⁵.

Definitivamente la administración pública debe reconsiderar su escala de valores. Definitivamente la administración pública debe cambiar, pero es preciso aprender de la experiencia para encontrar el camino a seguir en el futuro. Es por ello que los apartados siguientes analizan la experiencia histórica reciente.

1.4. - EL ESTADO BENEFACTOR.

Durante las últimas décadas en el centro del debate se ha instalado un tema que se vuelve recurrente y, aparentemente, sin que se logre un acuerdo, se trata del liberalismo, concebido en todos los ámbitos de la vida social.

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 20 y ss.

Política y filosóficamente el liberalismo sentó sus reales en la sociedad contemporánea al lado del Estado nación y del capitalismo como forma dominante de producir. En el plano económico las cosas anduvieron por el mismo camino: el siglo de Adam Smith consolida la libertad absoluta para producir y, en general, para realizar actividades económicas; consolida la supremacía del mercado en las relaciones económicas de la sociedad; consolida el egoísmo económico que pregona Smith; consolida la noción del *homo economicus*; consolida la existencia de seres jurídica y económicamente libres, libres de contratarse con el patrón que quieran, sin ataduras jurídicas, con derechos individuales. Los antecedentes establecidos por pensadores como Thomas Hobbes, John Locke y David Hume permitieron el desarrollo de las ideas de Smith, Say y Mill que, entre otros, preconizaron la ley del Interés personal que justifica y sustenta estas ideas económicas..

En adelante, el poseedor de la fuerza de trabajo⁴⁶ se convierte en un *propietario libre*, por lo que puede disponer de ésta y *enfrentarse* al mercado en condiciones *jurídicamente idénticas* a las del poseedor del dinero. Al vender o enajenar su fuerza de trabajo la cual se encuentra *en su propia corporeidad*, lo hace por un *tiempo determinado* renunciando, temporalmente, a *su propiedad* sobre ella. El propietario del dinero, por el contrario, al poseer sus medios de producción, se *apropia* de la fuerza de trabajo que compra con dinero, *a cambio de un salario*, un salario que paga a un trabajador *libre*, libre jurídicamente y libre de toda propiedad sobre medio alguno de producción.

Este enfrentamiento se da directamente en el mercado, el mismo mercado que Adam Smith entroniza, el mismo mercado al que los economistas clásicos y neoclásicos confieren la omnipotencia de regular las actividades económicas y de regular, sobre todo, el precio de las mercancías que en él se negocian.

⁴⁶ La fuerza de trabajo ha de entenderse como "el conjunto de las facultades físicas y mentales que existen en la corporeidad, en la persona viva de un ser humano y que él pone en movimiento cuando produce valores de uso de cualquier índole", como la define Karl Marx en *El capital. Crítica de la economía política*. Trad, Pedro Scaron. Siglo XXI editores. 10ª edic., Tomo I, vol. 1, p. 203. México, 1991.

Acerca del precio de la fuerza de trabajo se abundará más adelante en la presente investigación, baste decir que las relaciones mercantiles capitalistas enfrentan a dos poseedores jurídicamente *libres e iguales*: los poseedores de fuerza de trabajo y los poseedores de capital. Se erige y consolida la libertad de económica como rectora de la actividad social en este campo.

No corren con la misma suerte el liberalismo político, ni el liberalismo filosófico. No corren aparejados con el liberalismo económico, por el contrario, se verifica un divorcio resultante de las prácticas monopólicas, resultante de la dinámica propia del capital, y su creciente concentración. El liberalismo filosófico y la prédica de las libertades políticas individuales se repliegan en nombre de la libertad económica y de la libertad de mercado.

En este contexto, el llamado Estado de bienestar, aunque respeta el discurso ideológico del liberalismo clásico, abandona el principio de la separación entre el Estado y la economía. No le queda al Estado más remedio que intervenir para regular las complejas relaciones que el capitalismo avanzado ha desarrollado. Puede afirmarse que es ésta la principal razón del Estado actual, que ha abandonado su carácter político en aras de su papel económico, que ha renunciado a sus deberes primordiales. Los adalides de la libertad económica restringen, de esa manera, el papel del Estado en la economía al de un mero interventor, que no un activo planeador.

La historia ha mostrado que el antiguo liberalismo económico fue la bandera ideológica de la fundación y consolidación de los Estados nación y que el nuevo liberalismo lo es de la era de la globalización, la transnacionalización, la internacionalización de las relaciones económicas. El nuevo liberalismo es la bandera del fin de los Estados nación. Es por eso que éstos tuvieron su máxima expresión en la época del Estado de Bienestar.

A todo esto, ¿qué es el Estado de bienestar? Llamado *Welfare State* en los Estados Unidos, se refiere al sistema de asistencia social creado en ese país, "equivale a decir fortalecimiento del poder adquisitivo del salario y ampliación del mercado consumidor, en sentido económico; a decir democracia representativa avanzada - no obstante el fuerte corporativismo que lo caracteriza - en sentido político; equivale también a decir aumento sensible de la seguridad social y ensanchamiento y complejidad de las capas medias, en sentido social y sociológico, y a decir intento de solidaridad humana en sentido moral"⁴⁷.

Para el objeto de la presente investigación es importante e indudable que el Estado benefactor atenuó o, por lo menos, no acentuó los efectos del capitalismo salvaje entre los sectores desposeídos de la población.

En la misma obra, Sol Arguedas sostiene que el Estado de bienestar debe estudiarse como categoría económica (como causa y efecto de la economía mixta), política (como reforzamiento y consolidación de prácticas partidistas y parlamentarias que conforman vida política y procesos electorales propios de la democracia liberal burguesa), social (como establecimiento y mantenimiento de prácticas e instituciones en materia de seguridad social) y político-ideológica (en favor de un individualismo egoísta, que se intenta mitigar con la prédica cristiana del idealismo clásico)⁴⁸.

Es el Estado de bienestar mucho más que la creación de instituciones y la práctica de la seguridad social, aunque es su núcleo, es la expresión del capitalismo reformado. Es por eso que, atendiendo a sus determinaciones más generales, pueden enmarcarse dentro de este concepto, además del Estado norteamericano de la época del *new deal*, los Estados socialdemócratas europeos y los Estados populistas de América Latina.

⁴⁷ ARGUEDAS, Sol. **El Estado Benefactor ¿Fenómeno Cíclico?**. Editorial Mundo, México, 1990, p. 21.

⁴⁸ *Ibidem*, p 21.

Es también un producto de las luchas sostenidas por la clase obrera de los países avanzados, desde el surgimiento mismo del capitalismo. Pero, al mismo tiempo, sin dejar de responder a la presión de los trabajadores, *no toca los cimientos económicos* del sistema capitalista, por el contrario, responde a las necesidades de la evolución histórica de éste. Lo prueba el hecho de que el mayor auge alcanzado por el capitalismo coincide con el auge del Estado de bienestar. Esto le permite ser un instrumento de *legitimación* del propio capitalismo, le permite *justificarlo* ante los diferentes sectores de la población.

Cabe agregar que, en el aspecto moral, el Estado de bienestar representa un intento por lograr la humanización colectiva, a través de mejorar los salarios y el nivel de vida, así como impulsar la democratización, sin ignorar la desigualdad económica que mantiene.

1.5.- REPASO HISTÓRICO.

Procede realizar un breve repaso histórico de las formas concretas que ha adquirido el Estado benefactor en sus diferentes modalidades espacio-temporales. En este apartado se pretende realizar un recorrido a lo largo de su historia, las características que asume en Europa como Estado socialdemócrata, un esfuerzo similar se realizará respecto a lo que sucede en los Estados Unidos. Así también, los Estados populistas de América Latina.

Es así como se pretende observar los aspectos más relevantes de este fenómeno e investigar las causas que dieron origen a su desmantelamiento; finalmente, esclarecer las condiciones que dan lugar al nacimiento del Estado neoliberal.

A) EUROPA.

Ha sido conocido en Europa como *Socialdemocracia*, comprende elementos políticos e ideológicos, que se acompañan de cambios económicos encaminados a resarcir la incapacidad de la empresa privada para financiar la infraestructura necesaria que permita seguir desarrollando su potencial productivo; asimismo, responde a las demandas del movimiento obrero por mejorar sus condiciones de vida y de trabajo.

El proceso que da origen a este fenómeno es, conjuntamente, el desarrollo de la industria de las primeras décadas del siglo pasado, así como la fuerte organización político-sindical producto de las tradicionales luchas obreras europeas del siglo XIX.

Es innegable que quienes abandonaron la bandera liberal y se cobijaron en la participación del Estado en la economía fueron los capitalistas, ante la necesidad de garantizar las condiciones óptimas para su actividad, comenzaron a aceptar y pedir la intervención del Estado, que favoreció crecientemente sus intereses.

Europa es campo fértil para el surgimiento de la economía mixta: la necesidad de recuperar las economías devastadas por la Segunda Guerra Mundial, un movimiento obrero maduro. El paso determinante lo constituye el Plan Marshall y el arribo de los partidos socialdemócratas al poder, para caracterizar política e ideológicamente al período más floreciente del capitalismo mundial en este continente⁴⁹.

B) ESTADOS UNIDOS.

La tradicional mentalidad liberal y mercantil de los estadounidenses hizo más difícil la implantación del Estado de bienestar en ese país. La preeminencia del mercado como aglutinante y organizador social, sobre un Estado que no pasa de ser una

⁴⁹ ARGUEDAS, Sol. *Op. Cit.*, p. 28.

idea metafísica, conjuntamente con una serie de elementos de psicología y cultura política que se convierten en una barrera contra el Estado reformista.

Adicionalmente, el movimiento obrero es débil, surgiendo un sistema de beneficios sociales parcial y desigual. Sistema que pretende tímidamente contrarrestar las medidas que los capitalistas instrumentan con el objeto de recuperar el nivel de la tasa media de ganancia que atraviesa por un descenso tendencial inherente al capitalismo⁵⁰. Entre esas medidas se encuentra la introducción de adelantos tecnológicos, de la organización taylorista del trabajo y la explotación en escala mundial de los recursos petroleros.

Aquí, el problema fundamental a resolver era el de la recuperación de la capacidad del mercado interno, la forma de recobrar la posibilidad de obtención de ganancias era favoreciendo el proceso de realización (venta) de las mercancías, única manera de alcanzar la efectivización de la ganancia. Lo anterior, se trata de lograr a través de la redistribución progresiva del ingreso y de un gasto público creciente y orientado a fines de bienestar social.

Todo ello desarrolló un proceso de complejización de la economía norteamericana y, siempre en la búsqueda de medidas que impidan el deterioro de la tasa de ganancia, el Estado auspicia, regula y, a veces, realiza por sus propios medios actividades como la banca, la publicidad, la administración el desarrollo del mercado interno y la expansión de los servicios sociales.

⁵⁰ MARX, *Op. cit.*, Tomo III, vol. 6, pp 269 y ss. De acuerdo al análisis que realiza Marx, una tasa de plusvalor constante ha de devenir en una tasa de ganancia decreciente - disminución que no se observa en su volumen - debido a la modificación de la composición orgánica del capital. Esto significa que el acrecentamiento de la proporción del capital constante con respecto al capital variable, producto de innovaciones tecnológicas y de crecientes magnitudes de inversión de capital, da como resultado una proporción porcentual cada vez menor de la ganancia con respecto al volumen total de capital invertido (proporción que Marx define como tasa de ganancia). Esta tendencia se observa a nivel individual pero, principalmente, a nivel social: se modifica la composición orgánica del capital social (relación entre el capital constante y el capital variable), se modifica la tasa de plusvalor (relación entre el capital pagado en salarios y la parte no pagada) y la tasa media social de ganancia, tiende a disminuir progresivamente. Todo lo anterior es producto de la naturaleza misma del capital y de su tendencia inevitable: la acumulación capitalista.

C) AMÉRICA LATINA.

En estos países, siguiendo el ideario Roosevelt-Keynes, el modelo de desarrollo económico que se sigue en la época de la posguerra es el llamado secundario-exportador, o modelo de sustitución de importaciones. Se le conoce también como un modelo de crecimiento "hacia adentro" pues el desarrollo industrial se limita al de las industrias sustitutivas de importaciones de bienes de consumo no duradero y, a veces, intermedios. Sin embargo, no se pone atención al desarrollo de la industria de maquinaria y bienes de capital. Esto significa que prioriza el desarrollo del mercado interno, sin considerar la necesidad de desarrollar exportaciones.

Los resultados son, inevitablemente, una crisis de desproporcionalidad sectorial (descuido del sector productor de bienes de capital y del sector exportador) que se manifiesta en un desequilibrio con el exterior y la cancelación de toda posibilidad de desarrollo económico dinámico y diversificado.

Según José Juan Sánchez González⁵¹, en América Latina el Estado de Bienestar asume la forma de *Populismo*, particularmente en los siguientes países y con las denominaciones que ha pasado a la historia: el *getulismo* en Brasil, el *peronismo* en Argentina y el *cardenismo* en México. Son formaciones propias de un momento y condiciones históricas determinadas, que no encuentran ningún antecedente en el populismo ruso ni norteamericano. La fortaleza del Estado interventor y defensor de los intereses nacionales se hace posible gracias a la debilidad numérica y política de los movimientos obreros nacionales.

El populismo latinoamericano, también, se caracteriza por ser esencialmente urbano, con desplazamiento de los mercados agrarios al universo urbano-industrial.

⁵¹ Citado por SÁNCHEZ GONZÁLEZ, JOSÉ JUAN. *La administración Pública en la Reforma del Estado en México*. Tesis Doctoral. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997. P. 38 y ss.

Según este autor, las características comunes en estos países son:

- * El surgimiento de nuevas relaciones políticas, que emprendieron acciones gubernamentales relativamente afines.
- * La tendencia a centralizar el poder a nivel nacional en el Ejecutivo Federal, que funge como árbitro en una situación de compromiso, lo que le otorga una autonomía relativa frente a cada clase o grupo social y lo sitúa encima de la sociedad.
- * La aparición de formas de representación corporativa, que se mezclaron con los modelos de representación ciudadana.

La pretensión de los países subdesarrollados de tener acceso al modelo de desarrollo del Estado benefactor los conduce, por tanto, a dictaduras, a elecciones amañadas, a diversas formas de corrupción política que no da cabida a formas de evolución democrática, lo cual es resultado de la planeación económica general y programática.

Comprender el sentido y contenido del Estado de bienestar, populista en América Latina, requiere la consideración de la presencia de la crisis de 1929, la llamada *Gran Depresión*, que trata de ser superada merced a las fórmulas keynesianas de las décadas 40 y 50. Resultado de la teorización de la problemática económica, Keynes sustenta la intervención estatal general, vía política de sustitución de importaciones.

Sin embargo, si en Europa la intervención estatal se vio limitada por la modalidad parlamentaria, en Latinoamérica esa intervención se dio en un concepto de cambio social, para Reynaldo Maia⁵², se trata de un contexto de transición de sociedades tradicionales a sociedades modernas. De hecho, en su trabajo

⁵² MAIA MUÑIZ, Reynaldo. "Reforma del Estado en América: ¿descentralización o decadencia del Estado Nación?", en *Cambio político y gobernabilidad*. Mauricio Merino, comp. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-CONACYT, México, 1993, pp. 110 y ss.

muestra las diferencias que encuentra en los procesos correspondientes a ambas regiones:

Cuadro No. 1.1
ESQUEMA COMPARATIVO DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO

Países centrales	Latinoamérica
Keynes = demanda agregada	CEPAL = demanda + oferta
Sociademocracia y distributismo	Populismo y desarrollismo
Estado de Bienestar	Estados Nacionales Populares
Consolidación de los mecanismos de representación	Participación por movilización en detrimento de la representación
Juego democrático parlamentario	Juego corporativo

Fuente: "Reforma del Estado en América: ¿descentralización o decadencia del Estado Nación?", en *Cambio político y gobernabilidad.*, Reynaldo Maía Muñiz, p. 118.

El cuadro anterior permite constatar que los resultados en la región fueron diferentes a los de Europa, y por qué se expresarían en un futuro como una condicionalidad de dificultad y entorpecimiento de los procesos de reforma y transición hacia una nueva realidad. El excesivo intervencionismo, la imposición política, a veces dictatorial, el control de los trabajadores y diversos sectores sociales a través de estructuras corporativas, y el sacrificio de la participación parlamentaria, permiten entender que los procesos contemporáneos de transnacionalización de la economía y la decadencia de los Estados nacionales se presenten como un monstruo imposible de enfrentar para los países latinoamericanos.

D) MÉXICO.

En este trabajo se asume la concepción de Sol Arguedas⁵³, que desprecia la manipulación del concepto asociándolo con el desorden, la demagogia, el despifarro y la corrupción, como algo intrínseco e inevitable, como características que pertenecen a él en forma exclusiva. Lo que la autora propone es desechar los prejuicios del ámbito académico, que generan desconfianza hacia el Estado social.

⁵³ *Op. Cit.*, pp. 37 y ss.

Populismo significa un conjunto de características básicas de un proceso socialdemocratizador: el Estado como rector de la actividad económica; el ensanchamiento de la clase media; el arraigo de instituciones sociales (en México, el IMSS, el ISSSTE, el INFONAVIT); el énfasis en la educación pública; el discurso ideológico oficial basado en la solidaridad y la justicia sociales; la existencia de un compromiso tácito del movimiento obrero, organizado en forma corporativa, para supeditar sus intereses al desarrollo de las fuerzas productivas del país.

En forma particular, en México sobresale la ausencia de un verdadero pluralismo político y una auténtica diversidad parlamentaria. Esta situación condujo a estallamientos sociales al final de la década de los cincuenta, al principio de la siguiente y, principalmente, en el año de 1968.

1.6. - REESTRUCTURACIÓN Y DESMANTELAMIENTO DEL ESTADO BENEFACTOR.

La crisis mundial ha llevado a los países capitalistas desarrollados a buscar y encontrar nuevas formas de supervivencia que les permitan, además, mantener su hegemonía. Los avances científicos, tecnológicos y culturales han desplazado a los países en desarrollo impidiendo que se incorporen al proceso de mundialización de la economía, la cultura, las comunicaciones. Se ha creado una nueva división internacional del trabajo que condena a los países latinoamericanos, así como a muchas naciones asiáticas y africanas, a una condición de servidumbre que se creía ya superada produciendo niveles de pobreza nunca antes vistos, en términos de incidencia y de gravedad. La respuesta que han encontrado se reduce a dos alternativas: la *reestructuración* o el *deshmantelamiento* del Estado de bienestar.

La crisis a la que se enfrenta el capitalismo en las décadas de los años sesenta y setenta se atribuye al Estado de bienestar y al Keynesianismo. Se acusa a éstos

de causar una disminución de la rentabilidad del capital, que procede del decremento en las tasas de productividad y crecimiento que, según Guillermo Farfán⁵⁴, se utilizan como prueba fehaciente del fracaso del intervencionismo estatal. El fenómeno más prominente se llamó estancamiento y su consecuencia más grave y notoria déficit fiscal. El desequilibrio presupuestal devino en una deuda externa pública creciente.

De ahí que el nuevo liberalismo cobre fuerza, como más adelante se detalla. Es comprensible, entonces, que el nuevo liberalismo triunfe en las urnas: 1979 en Gran Bretaña, 1980 en los Estados Unidos, ya que refleja la incapacidad del Estado de bienestar para resolver los problemas de inflación sin crecimiento económico y déficit presupuestales recurrentes a que se enfrentaban los países bajo el signo del keynesianismo.

Lo anterior representó el inicio de una nueva etapa y de nuevas formas de ver el Estado. Es por ello que "la crisis del Estado de Bienestar significa que éste no es causante, sino producto de la propia naturaleza de la gran crisis del capitalismo mundial. Un mal diagnóstico produce falsas conclusiones"⁵⁵. Sánchez González afirma que, lejos de realizar un juicio apresurado para explicar el fracaso del Estado de Bienestar, es conveniente tomar en consideración que tuvo lugar un incremento de obligaciones en la prestación de servicios y bienestar social, aparejado con una disminución de los ingresos fiscales.

El nuevo liberalismo ataca los gastos sociales incrementados, pero se guarda de criticar aquellos que permiten el mantenimiento o aumento de la rentabilidad social del capital y favorecen el proceso de acumulación del capital. Asimismo, desvirtúa la efectividad de los programas sociales del Estado Benefactor, los cuales deben

⁵⁴ FARFÁN, Guillermo. "Capital, trabajo y Estado de bienestar en el capitalismo avanzado", en Testimonios de la crisis No. 2. **La crisis del Estado de bienestar**. Edit. Siglo XXI/UNAM, México, 1988. Pág. 47 y ss.

⁵⁵ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, JOSÉ JUAN. **La administración Pública en la Reforma del Estado en México**. Tesis Doctoral. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997. P. 45 y ss.

considerarse, instrumentos que han posibilitado la estabilidad social y política, atenuando las diferencias de clase.

Por último, cabe agregar que el Estado Benefactor permanece, ya que las prestaciones sociales obtenidas en ese período no pueden revocarse fácilmente porque, "más que una generosa concesión del Estado iluminado",⁵⁶ constituyen logros de las luchas sociales históricas.

1.7. - NEOLIBERALISMO Y ESTADO BENEFADOR.

Desarrollar este apartado implica plasmar algunas consideraciones básicas, sin las cuales sería imposible avanzar en el desarrollo de la presente investigación. Es en este contexto que se debe reconocer como una cualidad implícita del capitalismo el hecho de que es un sistema económico inestable y cuya esencia es la de estar sujeto a oscilaciones cíclicas. Tales fluctuaciones se relacionan con el problema ya mencionado con anterioridad: la disminución de la tasa de ganancia, fenómeno que puede tener causas diversas, pero que ha podido sustentarse en el *ejército industrial de reserva*.

Esta categoría es concebida como una masa de sobrepoblación relativa, es decir, un número creciente de trabajadores que se vuelve excedentario, sobrante para las necesidades de acumulación del capital⁵⁷. Esto ocurre debido al cambio en la composición orgánica del capital, la relación entre el capital constante (maquinaria, herramienta y materia prima) y el capital variable (fuerza de trabajo): cada vez es mayor la proporción del primero. Los avances tecnológicos, la especialización, la sustitución de hombres por máquinas, hacen que progresivamente se reduzca la cantidad de trabajadores necesarios para realizar los mismos procesos productivos. Ocurre, incluso, que un número menor de trabajadores puede realizar una producción mayor.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 49.

⁵⁷ MARX, K. *Op. Cit.*, tomo I, vol. 3, p. 782 y ss.

Es así como un número cada vez más grande de seres humanos pasa a engrosar las filas de este gran ejército que sirve de reserva para la industria y que, principalmente, sirve para reconstituir la tasa de ganancia, al mantener un nivel salarial bajo. El trabajador se vuelve cada vez más productivo, y es la forma en que a sí mismo se desecha, es la forma en que a sí mismo se convierte en excedentario, sobrante, desempleado.

Si se entiende el origen de la ganancia como la parte de los salarios no retribuida al trabajador, será fácil comprender que este movimiento de creación del ejército industrial de reserva, se convierte al mismo tiempo en la causa de la disminución de la tasa de ganancia, por lo que la única solución posible es la disminución cada vez mayor de los salarios reales.

El salario se entenderá como la expresión monetaria del valor de la fuerza de trabajo, el salario real se relaciona con su poder adquisitivo, con la cantidad de mercancías que puede comprar. Si bien puede afirmarse que el precio de la fuerza de trabajo (salario) se determina, en última instancia en el mercado y es efecto del movimiento de las fuerzas que lo constituyen (oferta y demanda), el trasfondo sobre el que se realiza este movimiento es, precisamente, el ejército industrial de reserva. El tamaño relativo de éste, con respecto al número de trabajadores activos, está en función directa del crecimiento de las fuerzas del capital y de la magnitud de la riqueza social.

En la era del Estado de bienestar se acude al expediente del gasto público y de una inflación, aunque baja, sostenida. Esto permite controlar los niveles de los salarios reales. Esta situación se complica cuando tales recursos son insuficientes para superar las crisis cíclicas propias del sistema, se requiere un cambio estructural y se pasa a un nuevo modelo de acumulación.

El nuevo modelo se caracteriza por la prescindencia estatal y el resurgimiento del liberalismo económico, por la libre circulación de mercancías, capitales y recursos; por la libertad cambiaria; por la apertura externa de las economías y el rechazo a los modelos de "crecimiento hacia adentro". Así mismo, se caracteriza por la pretensión de eliminar la intervención estatal en la economía, hasta en sus niveles reguladores. Este modelo llamado *neoliberal* pretende que la asignación de recursos se realice por la espontaneidad del mercado en el ámbito nacional e internacional.

Para entender las características que asume el Estado que corresponden a este modelo es conveniente realizar un análisis de cada una de ellas.

En el ámbito cuantitativo, el gasto público se reduce como porcentaje del PIB⁵⁸; se pretende lograr a toda costa una situación equilibrada en las finanzas del Estado; se pugna por reducir la importancia de las empresas públicas, a efecto de disminuir la actuación gubernamental en el ámbito propiamente económico de la sociedad.

Por lo que toca al aspecto cualitativo, el Estado debe aparecer lo más *neutral* posible, como un *estabilizador*, no debe ser regulador, debe evitar todas las conductas que, de alguna manera, incidan o modifiquen la asignación de recursos realizada por el mercado.

Entendido técnicamente como un conjunto de mecanismos, un marco organizacional que permite poner en contacto a oferentes y demandantes de bienes y servicios; traducido al lenguaje común: el mercado relaciona a los vendedores y a los compradores de toda clase de mercancías, no es únicamente un lugar físico, no posibilita únicamente el intercambio de bienes tangibles; en

⁵⁸ VALENZUELA FEIJÓO, José C. *Crítica del modelo neoliberal. El FMI y el cambio estructural*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991. El autor se refiere a las posturas de Milton Friedman en el sentido de que tal porcentaje del PIB, no debe ser mayor a 5; sin embargo, esto cabe sólo para los países en desarrollo, para los industrializados las cosas son de otro color: su gasto público oscila entre 30 y 40% de este indicador.

forma adicional, este mecanismo se convierte en un medio eficaz para la determinación de los precios.

En este sentido el mercado se ha vuelto omnipresente, omnipotente, omnisciente.

Omnipresente porque está en todas partes. Porque como existe un mercado para los productos agropecuarios, en general, existe para los jitomates en particular. Existe un mercado de dinero, que determina su precio, es decir, el nivel de la tasa de interés. Existe un mercado de divisas que determina su precio, en este caso, el tipo de cambio. También existe un mercado del trabajo, que determina los salarios. Y un mercado para las alhajas, para los zapatos, para los juguetes, para las tortillas, para la leche...

El mercado es omnipotente, porque su mecanismo implícito, a través del enfrentamiento de sus dos fuerzas fundamentales, la oferta y la demanda, es capaz de determinar cualquier precio, de regular cualquier volumen a demandar o a producir.

El mercado es omnisciente porque puede gobernarse a sí mismo de manera automática, se autorregula, se autoequilibra, como un ente superior y todopoderoso.

Desde el siglo XVIII, Adam Smith describe esa gran capacidad del mercado como una "mano invisible", una mano invisible que puede organizar por sí sola todos los renglones de la vida económica de la sociedad, desde el precio de los jitomates, hasta el salario y el tipo de cambio, cualquier dificultad en su funcionamiento, se puede arreglar por sus propios mecanismos internos. Estas cualidades adjudicadas al mercado se parecen mucho a las ideas que las religiones tienen sobre sus dioses. El mercado se ha vuelto intocable, el mercado debe dejarse actuar libremente, cualquier intento de interferir en él dañará su funcionamiento. Con todo su poder y su sapiencia, basado en su omnipresencia, el mercado puede

resolver todos los problemas y no puede ser cuestionado; exactamente como un dios, entronizado como un dios.

Para una economía capitalista esto abre una ventana amplísima en relación con la cantidad y la extensión de los mercados a los que será capaz de llegar. ¿Y cuál es, si no, el medio fundamental de supervivencia del sistema?

La unidad económico-productiva básica del capitalismo es la empresa. La empresa tiene como objetivo fundamental la obtención del máximo beneficio. Es difícil concebir una empresa que ponga en el centro la producción de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades de la sociedad, y que deje en segundo plano la ganancia. Es imposible concebir otra que tenga como finalidad la creación de empleos o la explotación racional de los recursos naturales, y se olvide de obtener una ganancia, y esta ganancia ha de ser cuanto más grande, mejor.

Pero existe una condición que posibilita la obtención del multicitado beneficio: la venta de sus productos. Una empresa puede tener la mejor tecnología, los trabajadores más capacitados, los productos de más alta calidad, los costos más bajos, pero es una empresa muerta si conserva sus productos en la bodega. Es una empresa que pone en peligro su existencia si no vende, si no materializa su eficiencia en ventas. Es lo que se entiende como *realización* de las mercancías, es lo que cristaliza la ganancia, la venta de los productos.

Esto explica la explosión publicitaria. La guerra de las marcas implacable, feroz, a muerte. Vender es la condición de existencia de las empresas. Derrotar al competidor con las armas que sean, la publicidad comparativa es claro ejemplo de lo anterior.

En esta lógica, ganar mercados, crearlos, buscarlos se vuelve la actividad nodal de las empresas en la actualidad. No importa dónde se encuentren los mercados

reales o potenciales, las empresas los van a buscar y a crear en donde quiera que estén. Dentro de sus fronteras o fuera de ellas.

Esto es tan cierto que las fronteras geográficas pierden toda importancia; en tanto las fronteras económicas empiezan a constituirse en un obstáculo para el logro de estos objetivos. Desaparecer tales fronteras es el siguiente paso: las fronteras económicas son obstáculos artificiales que se oponen al intercambio comercial entre los países. Los aranceles, las cuotas de importación y cualquier otro tipo de restricción jurídica impide el libre funcionamiento del mercado. De ese mercado-dios ya referido anteriormente. De ese mercado que, si bien es un mecanismo óptimo para la determinación de los precios, no es capaz de realizar una adecuada asignación de recursos.

Es esa la lógica de la economía neoliberal: el mercado actuando libremente, desaparición de las fronteras que lo impidan, sean éstas del tipo que sean. Reconstitución de la tasa de ganancia y realización de las mercancías, para materializar la tan buscada ganancia, son los objetivos y móviles del modelo neoliberal y su correspondiente organización estatal.

Como consecuencia de lo anterior, el Estado neoliberal se ve obligado a actuar sin el consenso político y social de la población, por lo que gran número de Estados de esta tipología suelen ser autoritarios y manejan la democracia como algo secundario. Así, abre los espacios para que la iniciativa privada realice las funciones que "le corresponden", y su papel en la economía se reduce a permitir el libre funcionamiento del mercado y eliminar aquello que pudiera significar una interferencia importante.

De modo que la asignación de recursos resultante del libre juego de las fuerzas del mercado puede no responder a los fines del Estado. Es este el momento en que esta institución social debe volver a ejercer un papel fundamental.

1.8. - LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA POLÍTICA SOCIAL.

Más allá de la concepción del Estado Benefactor en torno a la política social, en el sentido de que asume el principio de que es del Estado la responsabilidad de intervenir para promover el bienestar de sus ciudadanos. Independientemente de que la noción de los derechos sociales se expande al lado de la difusión del pensamiento keynesiano. Es preciso señalar que la idea de estabilización tenía como referencia, no al sistema de precios y las políticas de ajuste macroeconómico, sino al mantenimiento de un equilibrio sostenido del proceso de acumulación del capital⁵⁹.

Con base a tal concepción el Estado Benefactor se caracteriza por tres elementos: el primero es la intervención estatal en la economía para mantener el empleo; el segundo, provisión de una serie de servicios universales (universalidad significa que los servicios tienen que ser accesibles para todos los niveles de ingreso); y, tercero, se reconoce la responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida, entendido como derecho social. En general, los derechos sociales no deben entenderse como una caridad pública para una minoría, sino como una responsabilidad colectiva hacia todos los ciudadanos de una comunidad nacional moderna y democrática⁶⁰.

La crítica ya referida, en contra de los déficit recurrentes que un Estado socializador de este tipo genera, se suma a las de los que se han llamado nuevos liberales o neoliberales, quienes sostienen que este grado de intervención estatal aniquila la iniciativa personal del individuo y se convierte en un impedimento para el desarrollo cabal del capitalismo.

⁵⁹ PARDO, Ma. Del Carmen. "El cuestionamiento al modelo de desarrollo y la política social", en *Revista del Colegio de Ciencia Política y Administración Pública*. Año IV, No. 6. México, 1996. Pp. 15-32.

⁶⁰ *Ibid.* Ma. Del Carmen Pardo cita en este punto Ramesh Mishra, para su definición de Estado Benefactor.

Igualmente, los defensores del *laissez faire*, afirman que el mercado es el mejor medio para lograr mayor eficacia y prosperidad; consideran que los servicios estatales son insuficientes, costosos, burocráticos y organizados de manera deficiente, y que son los mismos ciudadanos quienes deben formar organizaciones voluntarias (empresas) y proporcionar los servicios a través del mercado.

Sin embargo, no es posible restringir las funciones sociales del Estado al aspecto de la eficiencia. Es un hecho innegable que esta instancia política, al constituir la materialización de un pacto social que otorga el ejercicio del poder a un conjunto de organismos, también compromete a tal grupo a *cumplir* ciertas *responsabilidades irrenunciables*.

Tales responsabilidades ya han aparecido al principio de la presente investigación: la administración de lo exterior, la administración de la hacienda, la administración de justicia y la administración de lo interior. Y es justo en este último grupo de funciones, que aparece la política social. La política social constituye un compromiso básico del Estado, que requiere de la obediencia de los ciudadanos, pero, en forma recíproca, tiene *el deber* de otorgar protección, de trabajar por el bien común, de trabajar por el bienestar de la sociedad, en general.

Las obligaciones de la política interior del Estado, que incluyen la política social, *no son una moda*, ni deben depender de las pretensiones políticas de los gobernantes en turno, ni deben ser usadas para lograr la cooptación o el control político, tampoco deben ponerse al servicio de la economía. La política social es un deber *irrenunciable* del Estado, al cual se compromete al aceptar la responsabilidad de gobernar.

Por otra parte, la política social debe responder a parámetros muy precisos entendida como una parte importante de la administración pública. La administración pública en el contexto de la política social deberá fomentar la

creación de un nuevo paradigma que la reoriente hacia "lo humano". Por ello debe diseñar, crear y vigilar organizaciones operativas que hagan cumplir los valores y preferencias de la sociedad "en general" (retomando el concepto de "universalidad"), se trata de identificar los valores dominantes y buscar los medios gubernamentales que permitan alcanzarlos.

Lo anterior lleva a la conclusión de que el administrador público no puede ser neutral desde el punto de vista de los valores. Estos valores han de normar los ajustes políticos y administrativos que deban hacerse. La discusión de cuáles son estos valores se realiza en capítulos posteriores. De tal disertación surgirán propuestas acerca de los medios normativos y estructurales para lograrlo

En lo que se refiere al problema particular del combate a la pobreza en México, se puede afirmar que las estrategias diseñadas para su combate, se han englobado en el ámbito de la política social, no han tenido un sentido de largo plazo, sino que han respondido a necesidades de corto plazo de los diferentes gobiernos. Con programas a corto plazo sólo se ha logrado paliar la situación de la pobreza, o disminuir presiones de tipo político o social.

En nuestro país, la lucha contra la pobreza se ha inscrito entre los medios de control político, temporal o regional. Ha sido la política social de tipo fragmentado e incompleta que ha permitido resolver temporalmente algunas presiones sociales y políticas, pero que sigue teniendo como objetivo central, el logro del control político de grandes sectores de la población.

Pretender lograr el bienestar de la sociedad (nunca debe soslayarse éste, ya que constituye un deber del Estado) a través de programas, es una empresa condenada al fracaso. Un programa posee una vida útil corta, es temporal; un programa generalmente se focaliza en un determinado sector o región; un programa puede instrumentarse siempre y cuando genere un déficit gubernamental sostenible, lo cual lo limita.

Es entonces necesario crear un sistema administrativo que se oriente a alcanzar el bienestar social de la población *en general*, un sistema que se oriente a *erradicar* la pobreza, no sólo a *combatirla* o *administrarla*, un sistema que será permanente, general y que no genere un déficit presupuestal en el largo plazo, que sea autofinanciable, respondiendo a una verdadera política de Estado.

En 1852, el maestro Luis de la Rosa⁶¹ lo explica de forma tal que no es necesario agregar ni una sola palabra:

“Un gobierno tiene por principal objeto defender y conservar la nacionalidad e independencia del país, mantener inviolables sus instituciones políticas y proteger al pueblo en el goce de sus derechos ... La Administración Pública tiene por único objeto satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda sociedad; la seguridad personal y de las propiedades, y el decoro y honor de las familias, la salubridad e higiene pública, la abundancia de recursos necesarios para la subsistencia, la moralidad y buenas costumbres, la instrucción pública; el socorro de las miserias y calamidades a que están sujetas las clases más menesterosas de la sociedad, y si es posible, el goce de todos los beneficios, de todas las comodidades y ventajas que proporciona al hombre la civilización: tales son los grandiosos e importantísimos objetos de la administración, y para llenarlos cumplidamente se necesita un vasto conocimiento de los recursos y propiedades de un país ... Una acertada administración, podrá cumplir los benéficos objetivos con que ha sido establecida, necesita desarrollar todos los gérmenes de prosperidad de un país, poner a la sociedad en un estado de animación, de vida y de progreso, hacer multitud de obras y crear multitud de instituciones...

⁶¹ DE LA ROSA, Luis. “Sobre la Administración Pública de México y medios de mejorarla”, en *Revista de Administración Pública No. 1-64, 1956-1983*. INAP, México, febrero de 1983. Pp. 459-461, el subrayado es nuestro.

"...no parecerá extraño decir que una sociedad puede subsistir como nación durante siglos ... bajo un gobierno mal organizado ... pero bajo una mala administración, bajo una administración torpe y negligente, desacertada en sus disposiciones o corruptora por su inmoralidad, los Estados decaen en su prosperidad, retrogradan en civilización, e inevitablemente vuelven a la barbarie primitiva de sus sociedades, aún cuando sus instituciones políticas se consideren como las más libres y perfectas".

CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DEL CONCEPTO Y LOS MÉTODOS DE MEDICIÓN DE LA POBREZA.

Este capítulo fundamental consta de un análisis del concepto de pobreza, a través de las diversas metodologías de medición que han sido desarrolladas por los investigadores e instituciones en el ámbito mundial. Posteriormente se procede a elaborar uno propio, que ha de usarse a lo largo del presente trabajo. Y poder así construir un índice de progreso social, bienestar y privación vitales.

El siguiente paso es realizar un análisis de la relación económica del Estado con la sociedad y cómo éste debe atender la problemática tratada, con la pretensión de resolverla.

2.1. - ACERCAMIENTO AL CONCEPTO DE POBREZA Y SU METODOLOGÍA DE MEDICIÓN.

Antes de abordar el análisis de la lucha contra la pobreza es preciso adelantar una definición de lo que se entenderá por esta categoría en el presente trabajo. Será en el ámbito de aproximación, para tener un parámetro inicial de referencia, dado que la definición se relaciona en forma estrecha con la medición.

Es por ello que el concepto de pobreza es difícil precisarlo por estar imbricado con consideraciones relativas a la medición, al grado de incidencia, a la perspectiva del investigador y a los intereses de los servidores públicos encargados de su atención. Pretender realizar una conceptualización a priori, implicaría obviar una serie

de etapas metodológicas en términos de medición, y desde el punto de vista del análisis teórico, sin embargo, siguiendo a algunos autores, y reconociendo que la investigación vuelve a tratarlo, se procede a aproximar el primer concepto fundamental del presente proyecto:

La II Conferencia Regional sobre Pobreza en América Latina (Quito, Ecuador, 1990) la define como: *una situación que impide al individuo o a las familias satisfacer una o más necesidades básicas y participar plenamente en la vida social*¹. Esa participación social sólo se logrará si el individuo goza de una dieta balanceada, con los requerimientos nutricionales mínimos necesarios. Pobres moderados se consideran a aquellos que tienen acceso a políticas sociales que alivien, de alguna manera, su condición y aligeran los esfuerzos que tienen que realizar para superar las condiciones que los tipifican de esa manera. Pobres extremos, en tanto, son los que viven en condiciones de infrasubsistencia, con desnutrición y carencia de servicios. El que vive en condiciones de pobreza extrema no logra satisfacer, ni siquiera, los requerimientos alimenticios básicos, su calidad de vida se ha degradado a un nivel infrahumano.

Se realizan en la actualidad esfuerzos por definir la pobreza, fuera de consideraciones y limitaciones espacio-temporales y por establecer criterios de medición y determinación de incidencia en una sociedad. Es de hacer notar la importancia del esfuerzo investigativo desarrollado por Julio Boltvinik, quien trata de integrar lo económico con lo social, al establecer el llamado *método de medición integrada de la pobreza (MIT)*², en el que conjunta el criterio de la *línea de pobreza (LP)* y el de las *necesidades básicas insatisfechas (NBI)*, con el objeto de incorporar el universo de criterios que supere el simple enfoque biológico y eleve la calidad de vida a más altos niveles de dignidad humana.

¹ GONZÁLEZ PARODI, *ibid*, p. 138.

² BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, S.N.C. Comercio Exterior. *El conocimiento de la pobreza en América Latina*. Vol. 42, No. 4. México, abril de 1992. Pp. 354 ss.

Conviene, entonces, proceder a la revisión de los conceptos generales necesarios para la presente investigación.

¿Cuántos pobres hay en el mundo? ¿Cuántos en América Latina? ¿Cuántos en México? No es simple la respuesta puesto que lo primero que debe hacerse es definir el concepto de pobreza pero, en este caso particular, definirla implica medirla y describirla. Se revisan, a continuación, algunos desarrollos metodológicos para la medición de la pobreza que han sido y son utilizados en el estudio de este tema particular.

No sin considerar que detrás de cada método de medición hay un concepto analítico, es claro que una definición de pobreza debe incluir dos concepciones diferenciadas, pero interrelacionadas: un método de "identificación", que precise a qué personas se deben incluir en la categoría de pobres y, del mismo modo, un método que sea capaz de delinear la "agregación" del concepto de pobreza, integrando las características del conjunto de pobres, en una imagen global de pobreza³. Sólo así puede pensarse en hallar una tasa de "incidencia" de la pobreza en una sociedad determinada. Procede, pues, iniciar el recorrido metodológico.

a) LA LÍNEA DE POBREZA Y EL ENFOQUE BIOLÓGICO.

Es importante considerar los diferentes enfoques que se utilizan para lograr la tarea de medir la incidencia de la pobreza.

El primero que se revisará es el llamado *biológico*, que da lugar a lo que se conoce como "pobreza primaria", las familias que entran en esa categoría son aquellas cuyos ingresos totales resultan insuficientes para cubrir las necesidades básicas que permitan la simple eficiencia física, se hace referencia a un nivel de

³ SEN, Amartya K. "Sobre conceptos y medidas de pobreza", en BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, S.N.C. Comercio Exterior. El conocimiento de la pobreza en América Latina. Vol. 42, No. 4. México, abril de 1992. Pág. 311 y ss.

elemental sobrevivencia. El análisis ha demostrado que este enfoque posee ciertas limitaciones que lo hacen improcedente, por ejemplo, el hecho de que la determinación de los requerimientos nutricionales mínimos (que marcan el límite de determinación de la *línea de pobreza*), no pueden traducirse de manera directa en alimentos o productos perfectamente definidos; además, la existencia de costumbres y hábitos que no necesariamente cubren tales requisitos nutricionales, desvía el logro del objetivo planteado. Ignorando lo anterior, y estableciendo una dieta que cubra los requerimientos mínimos de alimentos, dentro del presupuesto mínimo para lograr tal objetivo, ésta resultaría sobremanera monótona. Por ello, es preciso considerar los hábitos y costumbres mencionados como un factor determinante en la definición de una dieta nutritiva y suficiente para el logro de la eficiencia física. No debe descalificarse este enfoque de manera tajante, baste recordar que la desnutrición ha tenido, y sigue teniendo, un lugar central en cualquier concepción de la pobreza.

Para encontrar la multicitada línea de la pobreza se procede a definir un conjunto de necesidades "básicas" o "mínimas" y considerar la incapacidad de satisfacerlas como prueba de pobreza. Aunque se pretenda hallar diferencias en el establecimiento de tales categorías básicas o mínimas, y pensar en una privación relativa, es innegable que existe un núcleo irreductible de privación absoluta en el concepto de pobreza, constituido por un vector híbrido de componentes con características puras y otros que son abiertamente bienes específicos, dadas las restricciones anotadas más arriba.

b) EL ENFOQUE DE LA DESIGUALDAD.

Para el estudio de la desigualdad se considera la magnitud y la naturaleza de las diferencias entre el 10 o 20 por ciento más bajo de la escala social y el resto de ella, en términos de política social, lo que interesa es reducir las brechas entre los que tienen menos y los que están progresivamente mejor situados en la escala de la distribución del ingreso. Por otro lado, al establecer este tipo de diferenciación,

se corre el peligro de confundir o identificar estos dos conceptos. Debe establecerse un método que contenga las diferencias fundamentales entre ambos, que considere su relación, pero que reconozca que ninguno subsume al otro.

Si se acepta que pobreza se refiere al nivel de vida absoluto de parte de la sociedad, y que la desigualdad tiene que ver con los niveles de vida relativos en la sociedad en general es, por tanto, posible tener un nivel de desigualdad mínimo, tanto con pobreza nula (donde no existen los pobres), como con pobreza máxima (donde todos son pobres). En este sentido es claro que un adecuado sistema de distribución es capaz de erradicar la pobreza, sin que necesariamente aumente la capacidad productiva, con el sólo hecho de ver modificadas las condiciones de desigualdad.

c) LA POBREZA COMO PRIVACIÓN RELATIVA O COMO POLÍTICA.

Puede entenderse la privación como las situaciones en las cuales las personas poseen cierto atributo deseable menos que otras. Dos consideraciones deben hacerse: la privación puede ser una condición real o constituir sólo un "sentimiento" de privación y, por otro lado, es de importancia primordial definir los grupos de referencia que han de escogerse necesariamente para fines comparativos.

A veces, conviene también señalar que, en términos de privación relativa, puede concebirse la pobreza únicamente como un juicio de valor. Es una verdad incontrovertible que la moral puede incorporar el concepto de pobreza desde diversos puntos de vista, lo es también que cada sociedad impone ciertas costumbres y convenciones. Pero también es verdad que este elemento no puede soslayarse, ni considerarse un mero juicio subjetivo o intrascendente: Marx⁴ afirma que "... en un país determinado y en un período determinado, está dado el

⁴MARX, Karl. *El capital. Crítica de la economía política*. Tomo I, vol. 1, p. 208. Trad. Pedro Scaron. Siglo XXI editores. México, 10ª edic., 1991. Pág. 208.

monto medio de los medios de subsistencia necesarios", por lo que existe, de manera objetiva, un elemento histórico moral, cuya importancia es de primer orden.

En esta línea de análisis, el déficit de ingreso de una persona cuyas percepciones están por debajo de la línea de pobreza, se conoce como su "brecha del ingreso", se consideran éstas en su conjunto, para hallar la medición agregada.

No obstante, "la brecha de la pobreza", es decir, el déficit agregado del ingreso de todos los pobres de la línea de pobreza especificada, se estandariza como el déficit porcentual del ingreso medio de los pobres con respecto a la línea de pobreza. Este déficit agregado no se analiza en términos de cómo se constituye o entre cuántas personas, lo que le resta confiabilidad.

Existe la medida a través de la tasa de incidencia H , que se define como la proporción de la población total a la que se identifica como pobre y que cae por debajo de una línea de pobreza especificada. Aunque ha constituido una base importante para la definición de programas encaminados a combatir la pobreza, este índice de incidencia registra el número de personas, pero no la magnitud de los déficits de ingreso. En conjunto, ambos índices contienen deficiencias que deben ser superadas.

Tales deficiencias impiden que los programas o mecanismos que se aplican en la lucha para erradicar la pobreza, no logren la eficiencia buscada ni lleguen a los núcleos poblacionales más necesitados

d) EL MÉTODO DIRECTO Y EL MÉTODO DEL INGRESO.

El llamado "método directo" identifica a los pobres como el conjunto de personas cuya canasta de consumo actual deja insatisfecha alguna necesidad básica.

El "método del ingreso" sigue dos pasos: calcula el ingreso mínimo o la línea de pobreza, en el que todas las necesidades mínimas especificadas se satisfacen y, posteriormente, se identifica a aquellos cuyo ingreso actual está por debajo de dicha línea de pobreza. La diferencia entre ambos métodos es que el primero identifica las carencias reales que padecen las familias, en tanto que el del ingreso, mide el problema en términos potenciales, sólo como la capacidad para satisfacer las necesidades ya especificadas.

e) EL MÉTODO DEL BANCO MUNDIAL.

El Banco Mundial utiliza los métodos combinados de la línea de pobreza, que denomina "umbral de la pobreza" y el de el índice de incidencia de pobreza, al que llama índice de "recuento de la población". Como sus equivalentes anotados más arriba, estos indicadores adolecen de deficiencias que el Organismo reconoce en el sentido de que el primero no dice cuántos pobres son, y el segundo no expresa las desigualdades entre ellos ni es capaz de decir qué tan pobres son, indicando sólo su número con relación al resto de la población. Por otro lado, ha concluido que es preferible medir el nivel de bienestar desde el punto de vista del consumo que del ingreso, lo que permite integrar los recursos propios de las familias.

Esto no reduce la dificultad de establecer cuáles son los elementos de una canasta alimenticia mínima, cuáles son los artículos de primera necesidad que estarían dispuestos a adquirir, así como una fracción de ingreso adicional que permita a sus miembros integrarse a la sociedad, componentes éstos de un conjunto de bienes que permite situar el umbral de la pobreza. Asimismo, existen los obstáculos que presentan las diferencias de precios en diferentes regiones o grupos poblacionales de un país. Sin olvidar que es importante el tamaño y la composición de las familias.

Por lo anterior es preciso complementarlos con otros parámetros de medición, como la salud, la esperanza de vida al nacer, la alfabetización y el acceso a bienes públicos o recursos de propiedad común.

Es así como establece un parámetro de ingreso en dólares anuales en donde aquellas personas que se encuentran en un nivel de consumo por debajo de 275 dólares anuales son pobres extremos, en tanto que los pobres son los que tienen un consumo de entre 275 y 370 dólares anuales; se integra a esta metodología indicadores como la nutrición (en términos de consumo calórico mínimo), la esperanza de vida, la mortalidad en la niñez (de los niños menores de cinco años) y las tasas de matrícula escolar.

A partir de esta línea o umbral de la pobreza se percibe, sin embargo, que hace falta todavía investigar las especificaciones de la distribución de la riqueza entre aquellos que se encuentran por debajo de la línea mencionada.

f) EL PROCEDIMIENTO APLICADO POR CEPAL-PNUD.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han adoptado, para la determinación de la línea de pobreza, el método que consiste en el cálculo del costo de una canasta de alimentos cuya composición cubre las necesidades nutricionales de los habitantes, considerando sus hábitos de consumo predominantes así como la disponibilidad efectiva de alimentos y sus precios relativos; agregan una estimación de los recursos requeridos por los hogares para satisfacer el conjunto de las necesidades básicas no alimentarias⁵. Pueden presentarse cambios en el tiempo, en la estructura de la ocupación o de la distribución del ingreso de una sociedad que determinen una modificación en la línea de pobreza así estimada. De manera que la canasta

⁵ CEPAL-PNUD "Procedimiento para medir la pobreza en América Latina con el método de la línea de pobreza", en BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, *Op. Cit.* pág. 340 y ss.

básica alimentaria, los requerimientos mínimos de necesidades no alimenticias y la estructura de la distribución del ingreso han constituido un apoyo básico para la determinación de este parámetro.

Composición y costo de la canasta básica de alimentos.

El primer paso para encontrar la composición y costo de la canasta básica alimenticia es la determinación de los requerimientos mínimos de energía y proteínas, lo cual tiene que considerar la estructura sociodemográfica según área urbana o rural, asimismo, la multiplicidad de requerimientos nutricionales derivados de la variedad de las características corporales y las actividades físicas de los individuos. No debe olvidarse que la estimación de los requerimientos mínimos de nutrientes, entendidos como proteínas y energía, puede variar según el sexo y la edad de los miembros de un núcleo de población.

Para la determinación de los costos de la canasta básica se tomaron en cuenta las cantidades de artículos adquiridas, para relacionar el gasto con la cantidad de proteínas y energía requeridas. El procedimiento de determinación de la canasta básica y su costo se basa en los siguientes aspectos:

- a) Hábitos de consumo alimentario: pauta de referencia. Se seleccionó un estrato social de referencia para tener un listado de bienes, es decir una pauta de comportamiento en el consumo, que sirva de referencia, especificando el gasto para cada bien. La representatividad del estrato presume que no tiene restricciones significativas en términos de ingreso para seleccionar los bienes que usará para satisfacer sus necesidades alimentarias básicas. Este estrato se toma como referencia para comparar al resto de la población. Posteriormente se determinan las cantidades físicas asociadas al gasto, expresándose en gramos por día. Se halla, al final la proporción de nutrientes que contienen los alimentos para obtener el costo de la canasta mínima de requerimientos alimenticios.

- b) Especificación física de las canastas básicas de alimentos. La canasta básica, requiere para su determinación, excluir algunos alimentos que tienen un alto costo/gramo/caloría y que son relativamente prescindibles en una dieta básica. También se compara la pauta de consumo del estrato seleccionado con los hábitos de otros sectores de la población para reflejar mejor los hábitos prevalecientes en cada sociedad. Las cantidades obtenidas se ajustaron a las necesidades calóricas y proteínicas previamente determinadas. El resultado puede no estar directamente asociado a una canasta de costo mínimo, pero sí a una que cubra los requerimientos nutricionales de cada sociedad.
- c) Evaluación de la calidad nutricional de las canastas básicas de alimentos. Es preciso evaluar factores como los relacionados con el origen de las calorías según los tipos de nutrientes y con la calidad de las proteínas. En este sentido, los organismos en cuestión consideran adecuado que, por lo menos, la dieta debe contener 10 por ciento de las calorías proteicas y de 15 a 25 por ciento de calorías grasas. También se procuró que el aporte calórico de los cereales y legumbres no excediera el 60% del requerimiento dietético. Se tuvo cuidado de que, al considerar el origen de las proteínas, por lo menos el 35% fuera de origen animal. Las canastas básicas elaboradas por CEPAL-PNUD cubren, asimismo, las necesidades básicas en lo que se refiere a los siguientes nutrientes: calcio, hierro, vitamina A, tiamina, riboflavina, niacina y vitamina C.
- d) Valoración de las canastas básicas de alimentos. Para establecer los precios monetarios de cada artículo constituyente de la canasta básica se utilizaron los precios al consumidor de cada artículo recolectado, generalmente, sobre la base de los Índices de Precios al Consumidor elaborados por los países objeto de estudio (en general, Latinoamérica).

Criterio para la determinación del costo de satisfacción de las necesidades básicas no alimentarias.

Tomar en consideración el criterio de la proporción del ingreso gastado en alimentos, como un factor importante en la definición de la línea de la pobreza, implicaría registrar la estructura del gasto de los diversos estratos. En esta perspectiva se corre el peligro de equiparar la pobreza de estratos totalmente distintos, sólo porque la proporción gastada en alimentos es similar, tal criterio se falsea al no especificar los diferentes niveles socioeconómicos o la ubicación geográfica de la muestra estudiada.

Otro elemento que conduce a error es la ley de Engel⁶, al demostrar que el consumo de los bienes cambia de acuerdo a su elasticidad-ingreso, con lo que se modifica la distribución proporcional de la pauta de consumo de los bienes.

De ahí que la metodología adoptada para determinar el costo de satisfacer las necesidades básicas no alimentarias tiene bases menos sólidas que la canasta alimenticia, tan específica como se detalló más arriba. El valor de las primeras se deduce de la proporción que representa el gasto en alimentos de la proporción total del gasto en alimentos, de tal manera que se determina su costo pero no se especifica el tipo de satisfactores. Éste, además, varía durante el ciclo de vida familiar, la cuantía del patrimonio acumulado, el acceso a los servicios públicos, entre otros satisfactores, por lo que esta variable requiere de un estudio más pormenorizado.

⁶ Christian Engel, economista alemán del siglo XIX, fue pionero en el estudio de las relaciones entre el ingreso y los gastos realizados por las familias, su aportación principal fue demostrar que la elasticidad-ingreso de los bienes no es uniforme, ya que la respuesta ante cambios en el nivel de ingreso de los consumidores varía de acuerdo al tipo de bien de que se trate. Pueden existir bienes normales cuya proporción de aumento en el consumo es similar al aumento del ingreso, los bienes superiores son aquellos que aumentan en una proporción mayor a la que aumenta el ingreso; por último, los llamados bienes inferiores sufren una disminución cuando el ingreso se eleva.

Las líneas de indigencia y de pobreza.

Línea de indigencia se denomina, bajo esta perspectiva, al presupuesto básico de alimentación; es sumamente importante agregar que éste varía, no sólo por país, sino hasta por área geográfica, y factores como la estructura sociodemográfica de la población. También debe considerarse que existe un diferencial entre los precios registrados en el IPC y los precios reales pagados por las familias y que no se integran los precios de los alimentos consumidos fuera del hogar. Así, por debajo de esta línea se encontrarán aquellos considerados como indigentes.

Pobres, por su parte serán los que se ubican debajo de la línea de pobreza (que incluye la satisfacción de los requerimientos mínimos nutricionales y las necesidades básicas no alimenticias) y sobre la línea de indigencia.

g) EL MÉTODO DE MEDICIÓN INTEGRADA DE LA POBREZA (MIP).

Por ser muy reciente, este método es uno de los más usados en la actualidad. Minujin y Vinocur⁷ iniciaron la aplicación de éste al integrar el Método de la Línea de Pobreza (LP) y el de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Posteriormente, Rubén Katzman combinó también ambas metodologías con el objeto de "explorar una nueva forma de aproximarse al volumen y naturaleza de los hogares afectados, que permitiría precisar el significado del concepto de pobreza mediante la diferenciación de las manifestaciones más o menos permanentes de la misma"⁸. El resultado de su esfuerzo fue la identificación de cuatro categorías básicas de hogares:

⁷ BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, *Op. cit.* pág. 306. La reseña del método analizado ha sido realizada por Julio Boltvinik en la nota introductorio del texto citado de la revista del Banco Nacional de Comercio Exterior.

⁸ *Ibid.* pág. 307 y ss.

- a) pobres crónicos, los que tienen ingresos insuficientes y agregan a tal carencia, por lo menos, una necesidad básica insatisfecha,
- b) pobres recientes, los que, aunque tienen ingresos insuficientes, no presentan ninguna necesidad básica insatisfecha,
- c) hogares con carencias inerciales, que no se encuentran debajo de la línea de pobreza, pero presentan, al menos, una necesidad básica insatisfecha y,
- d) lo que él llama hogares integrados socialmente, que no se encuentran debajo de la línea de pobreza, ni padecen alguna necesidad básica insatisfecha.

Con todo y que tiene deficiencias importantes, en el sentido de que lo que queda claro es el conjunto de familias no pobres, sin que se identifique con claridad quiénes son los pobres, sesgando su postura hacia el método de la LP, puesto que se define como pobres a todos aquellos que se hallan por debajo de esa línea, puede concluirse que la tipología de Katzman define como pobres a los crónicos, los recientes y los inerciales. Sin embargo el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha promovido la aplicación de tal combinación de métodos, acuñando el nombre con que se le conoce, recomendando su uso en América Latina y el Caribe.

h) PROPUESTA PARA EL DESARROLLO DEL MIP.

La crítica.

Julio Boltvinik, por su parte, considera que la integración de ambos métodos lo único que consigue es mezclar lo económico con lo social. Del método desarrollado por él se desprende que no necesariamente es pobre la familia que se halla por debajo de la línea de pobreza o que tiene alguna necesidad básica

insatisfecha. Boltvinik comienza su análisis⁹ con una crítica a los métodos de LP y NBI.

En lo que respecta al primer método, encuentra su punto crítico en la forma en que se determina la línea de pobreza. Tradicionalmente, ésta incluye algunos, pero no todos los satisfactores que deben conformar lo que él llama la canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE), la que se debe integrar por: "cantidades y precios no sólo para los alimentos, sino para los alimentos consumidos fuera del hogar; los artículos para la preparación y el consumo de alimentos; la salud y la higiene (incluyendo productos medicinales y artículos para la higiene personal y del hogar); educación de menores y de adultos; cultura y recreación (incluyendo material de lectura, gastos en diversión y esparcimiento, aparatos y artículos eléctricos); transportes y comunicaciones; vestido y calzado, y presentación personal y otras necesidades"¹⁰.

Por lo que hace al segundo método, sus aspectos críticos son: la selección de las necesidades y la definición de criterios mínimos, así como la norma para definir la pobreza, determinando si es suficiente la existencia de una necesidad insatisfecha para identificar como pobre al hogar. Si se agrega la falta de información disponible en algunos países (sobre todo los latinoamericanos), los métodos analizados tienen serias deficiencias.

La determinación de las necesidades básicas depende fundamentalmente de seis fuentes de bienestar: el ingreso corriente; los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales de carácter gratuito; el patrimonio básico acumulado; los niveles educativos, las habilidades y destrezas, como expresiones de la capacidad de entender y hacer; el tiempo disponible para la educación, el descanso, la recreación y las labores domésticas; y la capacidad de endeudamiento del hogar. Aunque algunas de estas necesidades son sustituibles, no existe una

⁹ *Ibid.*, pág. 354.

¹⁰ *Ibid.*, pág. 355 n.

sustituibilidad perfecta, si bien puede sustituirse el acceso a servicios gubernamentales con un ingreso adicional, no así la falta de tiempo para la recreación y el esparcimiento.

En concreto, las limitaciones de los métodos son, respectivamente, que el primero parece concluir que la satisfacción de necesidades básicas depende sólo del ingreso, en tanto que el segundo elige indicadores de satisfacción de necesidades que básicamente dependen de la propiedad de activos de consumo (vivienda) o del acceso a servicios gubernamentales, sin considerar las demás fuentes de bienestar. Concluye que ambos métodos deben ser, más que alternativos, complementarios.

La propuesta.

Boltvinik considera que el método de medición integrada de la pobreza consiste en la integración acrítica de los métodos de la línea de pobreza y las necesidades básicas insatisfechas, como fueron desarrollados para aplicarse de manera independiente. Considera necesario suprimir redundancias y buscar su complementariedad. Para lograr lo anterior es preciso definir qué necesidades se verificarán por cada uno de los métodos: por el NBI conviene analizar las necesidades que dependen del acceso a servicios públicos; por LP es mejor analizar la satisfacción de las necesidades que dependen del ingreso corriente de las familias. Aunque pueden trasladarse necesidades de LP a NBI, no puede ser a la inversa.

De hecho, las necesidades identificables por NBI, podrían ser, por lo menos, las siguientes:

1. Los servicios de agua y drenaje.
2. El nivel educativo de los adultos y la asistencia escolar de los menores.

3. La electricidad.
4. La vivienda.
5. El mobiliario y equipamiento del hogar.
6. El tiempo libre para recreación, información y cultura.

El motivo por el que no se incluye la atención a la salud y la reproducción biológica, así como la seguridad, es que su tratamiento es mixto, dado que pueden ser satisfechas a través de servicios gubernamentales, o por medio del gasto privado.

Siempre siguiendo al Dr. Boltvinik, las necesidades cuya satisfacción-insatisfacción se verificaría por el método de la LP, son:

1. Alimentación.
2. Vestido, calzado y cuidado personal.
3. Higiene personal y del hogar.
4. Transporte y comunicaciones básicas.
5. Recreación y cultura.
6. Gastos en servicios de vivienda.
7. Gastos asociados a las transferencias públicas en salud y educación.

Así, la definición de una Canasta Normativa Alimentaria (CNA) debería abarcar todos los rubros antes enumerados, considerando que los requerimientos de ingresos familiares son una función del tamaño de la familia, la estructura de edades y sexos y del tiempo disponible para labores domésticas. De esta manera, la línea de pobreza debe construirse tomando en cuenta todas estas variables.

Medición de la intensidad de pobreza.

Después de identificar a los pobres, procede realizar el siguiente paso: hallar la tasa de incidencia, ya conocida como H, y que, sin embargo, no considera la

brecha entre los pobres, incluyendo a los que están ligeramente por debajo de la línea de pobreza y a los que están muy lejos de ella.

Boltvinik menciona también la brecha estandarizada de la pobreza, que puede interpretarse como la intensidad de la pobreza: I, que sirve para identificar la intensidad media de pobreza de un país. Sin embargo, no se ha desarrollado un consenso para medir tal intensidad desde el enfoque de las NBI.

La identificación de los pobres mediante NBI se realiza desde el criterio de que son pobres los hogares en los cuales una o más necesidades básicas están insatisfechas.

A través de un sistema de análisis matemático que incluye diversos rubros entre los que se encuentran las necesidades básicas, cada valor positivo encontrado indica una necesidad básica insatisfecha (NBI), de esa manera Boltvinik clasifica las familias en tres grupos, de donde sobresale lo siguiente: en el primer grupo habrá hogares con todos sus puntajes de cero, y al menos uno positivo, su puntaje total será positivo y serán pobres, conforme al método de NBI. En el segundo grupo están los hogares con puntajes negativos o cero en todos los rubros, tendrán un puntaje total negativo y siempre serán no pobres en NBI. El tercer grupo, en tanto, tendría al menos un puntaje positivo y uno negativo, con lo que se considerarían pobres, por tener al menos una NBI. Sin embargo, si se abre la posibilidad de que, al existir situaciones por arriba de la norma en necesidades específicas, que se acerquen demasiado a la norma cero, este grupo puede arrojar un puntaje global negativo. En este caso, se pregunta Boltvinik, ¿deben considerarse pobres estas familias? Remite, entonces al concepto mismo de pobreza, más que al sistema de ponderaciones.

Interesante sobremanera resulta la visión de la pobreza de tiempo libre, como un aspecto oculto de las necesidades básicas insatisfechas, para no confundirla con preferencias libremente elegidas. Por ello no se identificaría como pobre a una

familia con ingresos por arriba de la línea de pobreza, pero víctima de una sobrecarga de trabajo.

Es por lo anterior que no deben ignorarse los procesos dinámicos de la pobreza¹¹, ni los aspectos ocultos de las necesidades básicas insatisfechas; el hecho de que ciertas decisiones de las familias han sido resultado de un cotejo entre ventajas y desventajas.

En su respuesta propone no considerar pobres a todos los hogares del grupo tres, sino solamente a aquellos cuyo puntaje global sea menor al -0.1, por ejemplo. De manera similar conviene calificar como pobres sólo a los que, aún con algunos valores negativos tengan un puntaje global superior a 0.1. Así, los hogares cuyo puntaje en se halle entre -0.1 y +0.1, constituyen un estrato que se puede clasificar como *población en el umbral de la pobreza*.

i) LA MEDICIÓN DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES.

Como se ha visto existen técnicas muy precisas para la medición de la pobreza, a nivel internacional la manera más común de medir la pobreza es a través de los niveles de ingreso o consumo. A un individuo se le considera pobre si su nivel de ingreso o consumo se sitúa por debajo de un nivel mínimo que le permita satisfacer sus necesidades básicas. A este nivel mínimo se le suele denominar "línea de pobreza". Lo que es necesario para satisfacer las necesidades básicas varía a través del tiempo y las sociedades. Por lo tanto, las líneas de pobreza varían según el tiempo y el lugar, y cada país utiliza líneas que son apropiadas en relación con su nivel de desarrollo, normas y valores sociales.

¹¹ Es el caso de la tasa de natalidad, donde puede claramente identificarse la propuesta del párrafo anterior, cuando se cuestiona que una familia que se halla apenas arriba del límite de pobreza, no tiene hijos, la pregunta consiste en saber si la falta de procreación se debe a una libre elección o al temor de empeorar la situación económica del hogar.

La información sobre el consumo y el ingreso se obtiene a través de encuestas por muestreo en las cuales se hacen preguntas a las unidades familiares sobre sus hábitos de gasto y fuentes de ingreso. Estos tipos de encuestas se complementan cada vez más con técnicas participativas, en las que se pregunta a los individuos cuáles son sus necesidades básicas y cómo definirían el término pobreza.

Lo que es interesante es que los resultados de nuevas investigaciones demuestran un alto grado de concordancia entre líneas de pobreza basadas en evaluaciones objetivas y subjetivas de las necesidades.

La técnica más utilizada consiste en establecer la misma línea de pobreza de referencia, y expresarla en una unidad común a través de los países. Por lo tanto, a efectos de agregar y comparar datos a nivel global, el Banco Mundial usa líneas de referencia de \$1 y \$2 por día en dólares de 1993 en términos de la Paridad del Poder Adquisitivo (PPA) (donde la PPA mide el poder adquisitivo relativo de las monedas a través de los países). Se ha estimado que en 1998 mil 200 millones de personas en el mundo tenían niveles de consumo inferiores a \$1 por día –24 por ciento de la población de los países en desarrollo- y 2 800 millones de personas vivían con menos de \$2 diarios. Estas cifras están por debajo de las estimaciones anteriores lo que indica que algún progreso ha tenido lugar, pero siguen siendo demasiado altas en términos de sufrimiento humano, y queda mucho por hacer. Y se debe enfatizar que, para analizar la pobreza en un país determinado, el Banco Mundial siempre usa líneas de pobreza basadas en las normas de dicha sociedad.

Dado el tiempo que toma recopilar y sistematizar los datos de las encuestas de los hogares, de donde son extraídas las cifras anteriores, y la complejidad del ejercicio de estimación, estas cifras aparecen con un retraso y se actualizan solamente cada tres años.

A pesar de que los niveles de vida han mejorado drásticamente en los últimos 30 años. El crecimiento de consumos per cápita en países en vías de desarrollo ha ascendido de un 1.4 por ciento al año entre 1980 y 1990 y de un 2.6 por ciento entre 1990 y 1998. Como resultado millones de personas han superado su

situación de desesperante pobreza. A pesar del progreso mencionado la población de los países en vías de desarrollo ha crecido rápidamente, pasando de 2 900 millones en 1970 a 5 000 millones en 1999, y muchas personas han seguido naciendo pobres.

La proporción de la población mundial que vive en extrema pobreza económica, definida como subsistencia con menos de un dólar al día (en dólares del 1993, ajustados para explicar diferencias en poder adquisitivo en los distintos países), ha descendido de un 28 por ciento en 1987 a un 23 por ciento en 1998.

Verdaderos adelantos en indicadores sociales han acompañado al crecimiento de los ingresos en término medio. La mortalidad infantil ha descendido de un 107 por 1 000 nacimientos en 1970 a 59 por 1 000 en 1998. En general, la expectativa de vida ha aumentado de cuatro meses cada año desde 1970. El crecimiento en producción alimentaria ha superado substancialmente al crecimiento de la población. Los gobiernos han informado de un rápido progreso en matriculaciones de educación primaria. El porcentaje de adultos que ya saben escribir y leer también ha aumentado de 53 por ciento en 1970 a 74 por ciento en 1998. Las diferencias de género se han estrechado: la diferencia en el porcentaje de hombres a mujeres en educación primaria ha bajado de 11 en 1980 a 5 en 1997. Hoy en día el mundo en vía de desarrollo es más sano, está mejor alimentado y está mejor educado.

Sin embargo, aún persisten grandes disparidades regionales pues la reducción no ha sido uniforme:

La pobreza está creciendo rápidamente en Europa y Asia Central y continúa creciendo en África Subsahariana. En Asia, donde viven la mayoría de los pobres, la proporción de personas que viven en pobreza ha descendido dramáticamente en las últimas décadas, pero la reciente crisis está parando el progreso. Alrededor de 4 de cada 10 familias (más de 500 millones de personas) todavía viven en pobreza en Asia del Sur.

Hay también grandes diferencias regionales en un número de indicadores sociales.

Todas las regiones en vías de desarrollo han experimentado una disminución en la mortalidad infantil. De todos modos, el índice de mortalidad infantil en Asia del Sur sigue siendo más o menos igual que el de la mortalidad infantil en el Asia del Este de principios de los años 70. Estas cifras indican un escaso avance en Asia del Sur al igual que favorables condiciones iniciales en Asia del Este. La mortalidad infantil en África Subsahariana es superior a la de Asia del Este. En general, 151 de 1 000 niños africanos mueren antes de cumplir cinco años, y 92 de 1 000 niños mueren antes de cumplir un año de vida. Nueve países africanos tienen un porcentaje de mortalidad infantil inferior a cinco años (Angola, Burkina-Faso, Guinea-Bissau, Malawi, Malí, Mozambique, Níger, Ruanda y Sierra Leona).

El total de matriculaciones en escuelas primarias ha aumentado en todas las regiones. Pero la proporción en África Subsahariana, que había ascendido de 51 por ciento de la población elegible a 81 por ciento en 1980, ha descendido a un 78 por ciento en 1994 reflejando problemas más complejos. Otra vez, estos porcentajes reflejan grandes disparidades en ciertos países. Cuatro países en África tienen menos de la mitad de sus niños matriculados en escuelas primarias (Burkina Faso, Etiopía, Malí y Níger).

Finalmente, las diferencias de género en educación también varían mucho según las regiones. Tanto en África central y occidental como en África del Norte y en Asia del Sur, los porcentajes de mujeres en las escuelas son mucho más bajos que los porcentajes de hombres, en contraste, en algunos países de América Latina la proporción es inversa.

Para los organismos internacionales existen tres conceptos básicos: desigualdad, pobreza y bienestar.

La desigualdad se entiende de diferentes maneras por gente diferente: es sujeto de debate si la desigualdad debe incluir conceptos éticos, como el deseo de un

sistema particular de incentivos o si simplemente significa diferencias en ingresos. Aquí vamos a entender el concepto de desigualdad como la dispersión de una distribución, sea del ingreso, como del consumo o de algún otro indicador de bienestar o atributo de una población.

La reducción de la pobreza, el objetivo primordial del Banco Mundial, toma lugar en un proceso más amplio de dinámicas distribucionales. Es obvio que la pobreza y la desigualdad están fuertemente relacionadas: dado un ingreso medio, cuanto más desigual es la distribución del ingreso, mayor será el porcentaje de la población que vive en pobreza.

La desigualdad a veces se estudia como parte de análisis más amplios que incluyen pobreza y bienestar, a pesar de la diferencia de estos tres conceptos. La desigualdad es un concepto más amplio que el de pobreza, ya que se define sobre la entera distribución, y no se centra sólo en la distribución de individuos o familias que viven por debajo de la línea de pobreza. Cuando se mide la desigualdad, los ingresos en la parte alta y media de la distribución pueden ser tan importantes como aquellos situados en la parte baja; de hecho, algunas medidas de desigualdad se determinan mayormente por ingresos en la parte alta de la misma.

Del mismo modo, la desigualdad es un concepto más estricto que el de bienestar. A pesar de que estos dos conceptos incluyen la entera distribución de un indicador, la desigualdad es independiente de su promedio (o por lo menos ésta es una propiedad deseable en una medida de desigualdad) y se halla asociada solamente con la dispersión de la distribución. Sin embargo, estos tres conceptos están muy vinculados y a veces se combinan en medidas compuestas tales como las propuestas por Amartya Sen.

Actualmente, no sólo se toman en cuenta ciertas verdades relativas a los problemas de pobreza, desigualdad y bienestar social, sino que la relación de estos fenómenos con el crecimiento económico pasa a ocupar un relevante en las agendas económicas y sociales de los gobiernos y organismos internacionales.

Recientes estudios empíricos reexaminan el vínculo entre desigualdad y crecimiento. Estas investigaciones tienden a encontrar una relación negativa, en especial cuando se mira el impacto de la distribución de activos y del crecimiento. Los estudios afirman que cuanto más igual es la distribución de activos, tales como la tierra, mayores serán las tasas de crecimiento.

Por otra parte, existe la evidencia de ser muy lenta la reducción de la pobreza en varios países, se necesitan examinar las posibilidades de las políticas públicas de reducir la pobreza a través de efectos redistributivos – desde redes de protección social a gastos sociales específicos.

Varios estudios empíricos también analizan el impacto de la desigualdad-independientemente del nivel de pobreza- sobre indicadores de salud, tales como tasas de enfermedades y de mortalidad, o como causa de violencia.

Hay varios canales por los cuales la desigualdad influye en los resultados económicos y sociales. Con mercados de capital imperfectos, los ciudadanos con bajos niveles de ingresos y poco aval para préstamos pueden encontrar un acceso reducido al capital. Esto les impedirá salir de la pobreza y al mismo tiempo distorsionará la distribución de recursos en la economía, y por tanto disminuirá las tasas de crecimiento. Las perspectivas de crecimiento económico también pueden ser influenciadas negativamente por la desigualdad a través del sistema de impuestos. Este sería el caso si -- desde una perspectiva de política económica- la desigualdad llevara hacia una estructura de impuestos ineficiente. Además, ahora se discute cómo las diferencias de ingresos entre (y en) familias, crean estrés psicológico en los que son relativamente pobres y explican mayores niveles de enfermedad, mortalidad y violencia.

Hoy, la conexión entre desigualdad y rendimiento de una economía se ha convertido en una parte integral para entender el proceso de desarrollo y los efectos de diferentes políticas. Si se trata de resolver cuestiones como si crecen más rápido las sociedades igualitarias que las menos igualitarias; saber cuáles son las conexiones entre distribución de ingresos y pobreza; los tipos diferentes de

crecimiento promueven reducciones en la pobreza de manera diferente; cómo afecta la desigualdad a la efectividad de programas anti-pobreza; si está la estabilidad macroeconómica relacionada de alguna manera con la desigualdad; si son las sociedades y localidades con mayor desigualdad más violentas; si hay una influencia directa e independiente entre la desigualdad e indicadores de salud como tasas de enfermedades o mortalidad; o bien cómo influyen el género y la política pública en las desigualdades intra-familiares; entre otros.

2.2. – EL CONTEXTO GLOBAL.

El surgimiento del interés por combatir la pobreza puede explicarse por la transformación que ha sufrido la economía mundial en las últimas tres décadas, con la creciente hegemonía del modelo capitalista. El sustento de la globalización es la revolución científico técnica que ha cambiado el papel del hombre en el proceso de producción y ha transformado profundamente la naturaleza de la competencia. Las actividades principales del hombre, dejan de ser la transformación directa de la naturaleza y sus productos, para trasladarse al campo de la innovación, del diseño de productos y de la comercialización. La nueva función humana en la producción es creativa e intelectual, no puramente manual, como antaño.

Hace ya varias décadas, el capital sustituyó a la tierra como el principal factor de producción; hoy ha sido, a su vez, sustituido por el factor trabajo. En la actualidad, el factor productivo definitorio es la fuerza humana de trabajo y sus capacidades. Esto quiere decir que la propiedad inmobiliaria de la tierra dejó lugar a la propiedad sobre el capital, sobre los activos financieros y, finalmente, se ha dado paso a la preeminencia de este último sobre la propiedad intelectual.

En esta lógica el elemento humano debe convertirse, en la medida en que es el factor productivo más importante, en la principal preocupación para garantizar una mayor productividad. Así, la pobreza debe dejar de ser una preocupación moral, para convertirse en un imperativo económico.

Se ha producido una división de los países entre pobres y ricos; los habitantes de los países se han dividido en pobres y ricos, todo ello sucede cuando la importancia del desarrollo humano se ha vuelto relevante. La organización mercantil del capitalismo conlleva la imposibilidad estructural de evitar el surgimiento de la pobreza. Inherente al sistema capitalista es el desplazamiento de grandes sectores de la población, que se vuelven innecesarios para el mismo, el sector obrero pierde presencia y fuerza por efecto de la revolución tecnológica, la robotización y la automatización de los procesos productivos. Parte de la población parece ser prescindible como efecto de la decreciente importancia del sector producción a favor del sector servicios.

Como consecuencia de lo anterior, los discursos sobre el combate a la pobreza han desplazado a los discursos de política de desarrollo social, incluso, se han integrado en uno solo; se han integrado también las políticas de carácter social con las de tipo económico; esto ha convertido al pobre no en un sujeto de derechos, sino en un receptor de transferencias un tanto cuanto filantrópicas.

Finalmente, las estrategias de desarrollo son esencialmente excluyentes, productoras de segregación social, donde sólo se pretende paliar los efectos más visibles y dramáticos como la desnutrición y el analfabetismo. Las políticas de combate a la pobreza se focalizan y favorecen la desigualdad, olvidan mejorar el bienestar del hombre y luchar por lograr el despliegue de las capacidades humanas de la mayoría.

Esta situación fue prevista por Karl Marx y expresada en los términos siguientes:¹²

¹² Marx, Karl. **El capital. Crítica de la economía política.** Trad, Pedro Scaron. Siglo XXI editores. 10ª edic., Tomo I, vol. 1, México, 1991, p. 784 y ss., subrayado del autor.

"... (el) incremento absoluto de la población obrera que siempre es más rápido que... el de los medios que permiten ocupar aquélla... la acumulación capitalista produce una población obrera relativamente excedentaria, es decir, excesiva para las necesidades medias de valorización del capital y por tanto superflua.

"La población obrera... produce en volumen creciente los medios que permiten convertirla en relativamente supernumeraria. Esta es una ley de población que es peculiar al modo de producción capitalista.

"... esta sobrepoblación (obrero) se convierte, a su vez, en palanca de la acumulación capitalista e incluso en condición de existencia del modo capitalista de producción. Constituye un ejército industrial de reserva a disposición del capital.

"... La sobrepoblación relativa, pues, es el trasfondo sobre el que se mueve la ley de la oferta y la demanda del trabajo...

"Cuanto mayores sean la riqueza social, el capital en funciones, el volumen y vigor de su crecimiento y por tanto, también, la magnitud absoluta de la población obrera y la fuerza productiva de su trabajo, tanto mayor será la pluspoblación relativa o ejército industrial de reserva".

2.3. - CONSTRUCCIÓN DE UN ÍNDICE DE PROGRESO SOCIAL:

BIENESTAR Y PRIVACIÓN VITALES.

a) DEFINICIÓN Y CATEGORIZACIÓN DE LA POBREZA.

Es innegable que una parte sustancial de la presente investigación consiste en adoptar una definición única de pobreza, la cual debe respaldarse en una metodología bien estructurada. Son tantos y tan variados los enfoques de análisis de este problema que las definiciones que emanan de las diversas líneas

investigativas lo son también. A escala internacional no se ha podido lograr un consenso en tal sentido.

En este trabajo, una parte fundamental se refiere al fundamento ético que sustenta la categorización adoptada, este fundamento ético-filosófico, ha de tener como contenido una escala de valores bien definida. Por ello debe preguntarse cuál es el objeto que se persigue al luchar contra males tales como la pobreza, la desigualdad, la marginación, la inequidad.

El presente apartado se propone esclarecer las categorías que se relacionan con este tema, así como establecer un marco metodológico para su medición. Proponiendo así un concepto específico y claro de la pobreza.

Probablemente una de las primeras respuestas que deben buscarse tiene que ver con el concepto de bienestar. Bienestar como un estado deseable o agradable de la conciencia (a esta se le conoce como interpretación *hedonista*), y bienestar como satisfacción de preferencias; en esta última interpretación las preferencias ordenan jerárquicamente los estados del mundo, y en el que la preferencia de alguna persona se satisface se obtiene un estado pertinente del mundo, en forma objetiva, lo sepa o no la persona. Para Amartya Sen¹³ estos conceptos equivalen a "felicidad" y "deseo de realizarse", respectivamente. No debe confundirse el concepto de bienestar con la estructura de asistencia social del Estado de bienestar adoptado por muchos países a mediados del siglo pasado, ya que correspondería al vocablo inglés *welfare*, mientras que la acepción del bienestar que se emplea en este capítulo tiene que ver más bien con el *well-being* que se relaciona con el nivel de satisfacción de las necesidades de una persona al consumir bienes o servicios, es decir, con la utilidad obtenida.

¹³ Se utiliza el enfoque de este profesor de la Cátedra Lamont y profesor de economía y filosofía en la Universidad de Harvard, MA. Sen fue galardonado con el Premio Nobel Economía en 1998, precisamente por sus estudios en apoyo a la lucha contra la pobreza en el mundo.

Es así como este concepto da origen a la "teoría del utilitarismo" que sostiene que la buena política social procura aumentar al máximo el bienestar. En realidad, esta teoría propone cuantificar los bienes y no el bienestar, supone que el bienestar es el aspecto de la condición de una persona al que debe darse atención normativa. Esto le confiere un carácter totalizador y un olvido por el patrón de distribución del bienestar.

A lo anterior Sen antepone la concepción de la igualdad de oportunidades para el bienestar, idea que da lugar al concepto de *capacidad*, esta expresión representa las combinaciones alternativas que una persona puede hacer o ser, el conjunto de *quehaceres* o *seres*, los distintos *funcionamientos* que una persona puede lograr¹⁴. Al aplicar este enfoque sobre la capacidad a la ventaja de una persona "lo que interesa es evaluarla en términos de su habilidad real para lograr *funcionamientos* valiosos como parte de la vida"¹⁵.

El desarrollo de Sen supera enfoques como el de utilidad personal (placeres, felicidad y deseo de realización), el de la opulencia absoluta o relativa (paquetes de bienes, ingreso real, riqueza real), el de la evaluación de las libertades negativas (ejecución de procesos para que se cumplan los derechos de libertad y las reglas de no-interferencia), y la comparación de tenencia de recursos como base de igualdad.

Para entender este enfoque es preciso clarificar el concepto de *funcionamientos*, el cual se refiere a las partes del estado de una persona: en particular las cosas que logra *hacer* o *ser* al vivir¹⁶. La *capacidad* de una persona refleja combinaciones alternativas de los funcionamientos que ésta puede lograr, entre los cuales puede elegir una colección. Sen basa su enfoque en una visión de la vida en tanto combinación de varios *quehaceres* y *seres*, en los cuales la calidad

¹⁴ SEN, Amartya, "Capacidad y Bienestar" en SEN, Amartya y NUSSBAUM, Martha C., comp. *La calidad de vida (The Quality of Life)*. México, Fondo de Cultura Económica, México, 1996. P.54.

¹⁵ *Ibid.* P.55.

¹⁶ *Ibidem.*

de vida debe evaluarse en términos de la capacidad para lograr funcionamientos valiosos.

Aquí se introduce un aspecto básico: el de los valores. Cada persona establecerá una ponderación diferente de los diversos funcionamientos que puede lograr, por ejemplo, estar bien nutrido, tener buena salud, o hasta integrarse socialmente o lograr la autodignidad. Las variaciones que se presentan deben ser tomadas en cuenta en la valoración de las ventajas sociales o individuales. Esta evaluación se debe concentrar en temas y valores subyacentes para delinear los funcionamientos más importantes. Cuando, por ejemplo, se lucha contra la extrema pobreza en una economía en desarrollo, se pretende avanzar en ciertos funcionamientos centralmente importantes que generen las capacidades básicas correspondientes: habilidad de estar bien nutrido, de tener una vivienda digna, etc.

Para poder evaluar, Sen define los *objetos-valor* como aquellos que tienen ponderaciones positivas, se interesa por identificarlos y considera el espacio evaluatorio en términos de funcionamientos y capacidades para funcionar. Este espacio evaluatorio tiene poder reductor por lo que *incluye*, y es potencialmente valioso por lo que *excluye*. Incluye actos que pueden tener valor en sí mismos, incluye la posibilidad de evaluar libertades, en forma de capacidades. Excluye la posibilidad de evaluar directamente por los medios de vida o por los medios de libertad, permitiendo que influyan sólo de manera indirecta.

En este contexto, las capacidades humanas constituyen una parte importante de la libertad individual. Se requiere discernir si es posible juzgar un rango de elecciones independientemente de las características de valor de los elementos de ese rango.

Puede, a priori, afirmarse que la evaluación de los elementos en un rango de elección debe estar relacionada con la evaluación de la libertad de elegir entre ese rango. Esto quiere decir que la evaluación para llevar una vida y la valoración de la

vida que se lleva (incluida la libertad de elección) tienen que hacerse simultáneamente, en una forma diferenciada, pero integrada. Esta idea permite a Sen afirmar que "la calidad de vida de que disfruta una persona no es sólo cuestión de lo que logra, sino también de *cuáles eran las opciones entre las que esta persona tuvo la oportunidad de elegir*"¹⁷. Esta idea enmarca la concepción básica de Sen: buscar la igualdad de oportunidades para el bienestar.

La naturaleza de las normas que permitan identificar los objetos-valor que conforman el espacio evaluatorio depende del objeto de la evaluación.

Sen clasifica éste en cuatro puntos de interés evaluatorio, a saber: primero la promoción y logro del bienestar de la persona; segundo: el logro de agencia, que implica alcanzar lo que él llama "las metas de agencia" generales de la persona, las metas de agencia son aquellas que el individuo tiene razones para adoptar y pueden incluir metas distintas a las del bienestar; tercero, "libertad de bienestar" y, cuarto, "libertad de agencia".

Lo anterior es acorde con la diferenciación que hace este autor entre el juicio al rango de elecciones que tiene el individuo y las características de valor de ese rango.

Los diferentes funcionamientos de la persona conformarán los elementos constitutivos del ser de esa persona, vistos desde la perspectiva de su propio bienestar personal, así, el logro del bienestar de una persona puede considerarse como una evaluación del bienestar del estado de ser de la persona.

La valoración puede ser más limitada o más amplia. En el primer caso se puede restringir al *estándar de vida* de una persona o, en el segundo, pueden abarcarse las metas de agencia, que incluyen objetos-valor que la persona tiene razón de

¹⁷ *Ibid.*, p. 59n, el subrayado es nuestro.

promover, más allá del logro estricto del bienestar (más allá de la propia vida y funcionamiento de la persona).

Sin embargo, resulta útil identificar un subconjunto de una clase de necesidades de extrema urgencia, que se conocen como "necesidades básicas", necesidades que además de poseer una importancia moral y política, responden a una connotación histórico-social. En consecuencia, a las "necesidades básicas" corresponde un conjunto de "capacidades básicas", la habilidad para satisfacer ciertos funcionamientos crucialmente importantes hasta satisfacer ciertos niveles adecuadamente mínimos.

Es de suma importancia en este punto identificar cuáles son estos mínimos aceptables para poder determinar las fronteras de la pobreza. Este enfoque difiere de los tradicionales basados en el ingreso, los cuales identifican un nivel de ingreso con una "línea de pobreza" que no varía entre las personas. En oposición, el método de la determinación de la combinación mínima de capacidades básicas puede ser un método de diagnóstico y medición de la pobreza.

El porqué el enfoque del ingreso es incompleto se debe a que no toma en cuenta que el ingreso es sólo un medio para promover los fines básicos que la persona pretende, y la mayor parte de las veces se restringe a las normas de nutrición. Por el contrario, al reconocer la relación entre el ingreso y las capacidades, al reconocer que tal relación varía entre las comunidades, y aún dentro de una misma comunidad, se concluirá que el nivel mínimo de ingreso para llegar a los mismos niveles de capacidad mínimamente aceptables es variable y dependerá de características personales y sociales.

Se entiende así que la "línea de pobreza" tiene un carácter relativo en el espacio de los bienes primarios a diferencia de la menor variación en las *capacidades* que se procuran mediante esos bienes primarios.

Si se pretende lograr igualdad de oportunidades para el bienestar es innegable que el ejercicio activo de la libertad puede ser valioso para la calidad de vida de una persona y el bienestar que logre. Si bien es cierto que la capacidad de una persona para lograr funcionamientos valiosos puede ser reforzada por las acciones y la política pública, que transforma el medio social, por ejemplo, dando a todos los ciudadanos la oportunidad de vivir en un ambiente libre de epidemias. También es verdad que el ejercicio de la libertad se refleja en el bienestar del individuo. Sen lo ejemplifica¹⁸ con un rico que ayuna y un pobre hambriento. El primero tiene la *capacidad* de estar bien nutrido pero *elige* no hacerlo, en tanto que el segundo no tiene esa capacidad y cae *forzosamente* en el estado de inanición, imposibilitado para ejercer su libertad.

El problema es lograr una acertada descripción de un procedimiento de evaluación objetiva, por medio del cual se puedan valorar los funcionamientos por su contribución a la buena vida humana, al logro del bienestar. Sin embargo se puede caer en un error, en la búsqueda obstinada de un mecanismo cuantitativamente exacto de determinar las ponderaciones relativas, sin intentar hallar una interpretación metafísica del valor.

Es por esto importante reconocer lo acertado del enfoque de Sen: hacer que las personas sean capaces de lograr efectivamente sus metas y de procurar su propio bienestar es hacerlas libres en un sentido positivo. Se puede afirmar que la sociedad debe distribuir tomando en cuenta sus capacidades. Si se pretende tener una sociedad más ética, en donde las relaciones entre los ciudadanos sean *morales*, debe construirse una estructura básica justa de la sociedad, y la libertad aparecerá como *consecuencia* de la justicia.

Siguiendo con la terminología de A. Sen procede, a continuación, empezar a delinear los funcionamientos básicos, cuya combinación proporcione el bienestar

¹⁸ *Ibid.*, p. 73.

mínimo para establecer un parámetro de medición de la pobreza en México. Identificar claramente cuál es el equivalente a una "línea de pobreza" en términos de desarrollo de capacidades, como: habilidad para sobrevivir; habilidad para vivir más; para evitar la mortalidad durante la infancia temprana; habilidad para leer y escribir; habilidad para beneficiarse de la educación sostenida; para beber agua entubada; para nadar en los ríos y el mar; para comer pescado de mar; habilidad para respirar aire limpio en una zona metropolitana; para salir a caminar en la noche sin temor; habilidad para vivir sin peligro de un accidente en una planta nuclear; para tener un empleo estable; para disfrutar de vacaciones.

¿Cuáles de estos funcionamientos son *básicos*? ¿Cuáles no lo son? ¿Cuáles corresponden a los países con menor nivel de desarrollo económico y cuáles a los países industrializados? Por otra parte, ¿cómo determinar esa categoría de *básico* para un funcionamiento específico?

Un problema adicional se presenta: algunos de los funcionamientos son medibles (tasa de mortalidad infantil, analfabetismo) y otros son más complejos, por lo que se dificulta hallar un mecanismo de medición (lograr la autodignidad, ser feliz en el trabajo).

Otros de los funcionamientos dependen del contexto económico social y de las políticas públicas implementadas por el Estado, cuya legitimidad política suele ser cuestionada.

Y, por último, este mismo contexto económico, social, ambiental y *político* determina la libertad de elegir una determinada combinación de funcionamientos.

Por ello, es preciso revisar el problema de la pobreza y el bienestar social desde los puntos de vista *objetivo* y *subjetivo*. El primero se refiere a los recursos que implican, tanto a la posesión de riqueza como al contexto social, y el segundo se

refiere a las condiciones esenciales de vida, lo que da lugar a dos posibilidades: utilizar un enfoque descriptivo o uno evaluativo.

Es, sin embargo, necesario reconocer que la multidimensionalidad del concepto de calidad de vida y la inmesurabilidad de los indicadores que lo conforman hace difícil lograr un sólo mecanismo de medición, tanto en el ámbito individual como social. Tampoco debe olvidarse que existen juicios de valor subyacentes implícitos y explícitos.

La respuesta que se ha encontrado es que los diferentes valores deben ser resumibles en índices, aunque se requiere un número total de índices para dar una descripción completa del nivel de vida tan grande, que la mayoría de los estudios lo reducen a un número representativo.

Antes de proceder a definir los conceptos básicos que han de sustentar el presente estudio, es preciso aclarar que se tratará de evitar caer en un enfoque puramente economicista que considere que es suficiente considerar los aspectos cualitativos tradicionalmente estudiados (PIB *per cápita*, calidad de la vivienda, número de habitaciones por familia, consumo de calorías *per cápita*), la razón de lo anterior es que conocer la cantidad de riqueza que existe en un país no explica las condiciones de todos sus habitantes, sino la *manera en que está distribuida* dicha riqueza.

Por otra parte, existen aspectos ocultos en relación con los cuales es difícil determinar si son opciones libremente elegidas o comportamientos inducidos por las circunstancias. Tal es el caso del tiempo libre de que se disfruta (si se trata de una situación de desempleo forzoso o es que la familia considera que el ingreso que proporciona trabajar un número reducido de horas trabajadas es suficiente), el número de hijos que una familia decide tener, entre otros.

Antes que realizar un estudio estadístico más, lo que se pretende es encontrar herramientas analíticas que ayuden a delinear soluciones pertinentes, después de revisar el entorno causal de este problema. Por ello no se trata de realizar una revisión exclusivamente de las condiciones económico-materiales, sino de dar cuenta de los *seres humanos*.

Para evitar que el concepto de pobreza adoptado sea demasiado difuso se inicia con la aceptación del concepto de *Línea de Pobreza (LP)*, que considerará los siguientes elementos:

- alimentación,
- combustible,
- higiene personal y del hogar,
- vestido y calzado,
- transporte,
- comunicaciones básicas,
- recreación y cultura,
- gastos en servicios de la vivienda, y
- gastos asociados a las transferencias públicas en salud y educación, cuando no se tiene acceso a la disponibilidad estatal de tales servicios.

Una vez determinados estos factores como elementales es conveniente abundar sólo en algunos, que no necesariamente son los más importantes.

El primero, por supuesto, corresponde a una función, o un funcionamiento básico de todo ser humano: alimentarse para estar bien nutrido, contar con todos los nutrientes, cada uno de estos es insustituible; por otra parte, los requerimientos nutricionales varían según la actividad, edad, sexo, estado físico de cada individuo. La carencia o insuficiencia de estos nutrientes provoca desnutrición en diversos grados, caquexia e, incluso, la muerte. Su existencia en la dieta favorece

un incremento en la estatura media, así como un desarrollo integral más armónico, lo que incluye los aspectos moral, intelectual, afectivo, etc.

Los estudiosos han procedido a establecer la composición y el costo de una canasta básica de alimentos, en nuestro país se ha ubicado en alrededor de dos salarios mínimos¹⁹.

Posteriormente se integra el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que posee un criterio definitorio según el cual un hogar es pobre si dada una asignación eficiente de sus fuentes de bienestar no puede satisfacer todas sus necesidades básicas.

Es importante reconocer que las fuentes de bienestar son mucho más que únicamente el ingreso, y para el presente estudio conviene mencionar las relacionadas con los servicios otorgados por el Estado, sobre todo cuando se incluyen como necesidades básicas las que se mencionan a continuación (cabe subrayar que estas se agregan a las que se comprenden dentro del marco de la línea de pobreza):

- Agua,
- drenaje,
- electricidad,
- vivienda,
- nivel educativo de los adultos,
- asistencia escolar de los menores,
- tiempo libre disponible para recreación, y
- mobiliario y equipo del hogar.

¹⁹ PODER EJECUTIVO FEDERAL. **Programa de Educación, Salud y Alimentación, 1997-2000**. P. 8, el texto hace referencia a la Canasta Normativa Alimentaria elaborada por COPLAMAR.

Es necesario destacar la relación que este conjunto de satisfactores tiene con la conceptualización ya descrita de Amartya Sen al proveer al individuo de los diferentes elementos que le permita realizar diversos funcionamientos, los que en conjunto le confieren la capacidad para lograr su bienestar.

Un comentario adicional complementa lo anterior: se busca encontrar una línea de pobreza que cubra *verdaderamente* las necesidades básicas. Ya se ha comentado con anterioridad que el contexto económico, social y político incide directamente en las posibilidades de los individuos y las familias para satisfacer sus necesidades básicas. Es el caso de algunos servicios como la información, la cultura, la práctica de algún deporte, servicios de salud, etc. Cuando las familias no tengan acceso a instituciones que atiendan las necesidades deportivas o de salud, por ejemplo, los costos de un servicio privado deben añadirse a la línea de pobreza. Lo mismo ocurre con los gastos de servicios domésticos o guardería, cuando no se dispone de tiempo libre para la atención del hogar y los hijos.

Por lo anterior, conviene precisar que la variedad de necesidades de una familia se nutre de las siguientes seis fuentes de bienestar:

- a) el ingreso corriente,
- b) los derechos de acceso a servicios y bienes gubernamentales de carácter gratuito o subsidiado,
- c) la propiedad, o derechos de uso, de activos que proporcionan servicios de consumo básico,
- d) los niveles educativos, las habilidades o destrezas, entendidas no como medios de obtención de ingresos, sino como expresiones de la capacidad de entender o hacer,
- e) el tiempo disponible para la educación, la recreación, el descanso y las labores domésticas y,

f) los activos no básicos o la capacidad de endeudamiento²⁰.

Algunas de estas fuentes son sustituibles con un mayor ingreso (servicios de salud y educación) y otras no (drenaje, agua potable). Puede concluirse que no se debe establecer una línea de ingreso monetario para establecer la condición de pobreza de una familia como único parámetro de determinación. Tampoco es suficiente, como se dijo más arriba, considerar solamente los indicadores susceptibles de ser medidos a través de encuestas (hacinamiento, tasa de dependencia).

Establecer una línea de pobreza que distinga a las familias que lo son y a las que no ingresan en esta categoría, según propone Boltvinik, requiere tomar en cuenta el siguiente cuadro que constituye un Procedimiento Básico para la Versión Modificada del Método para la Medición Integrada de la Pobreza²¹.

²⁰ BOLTVINIK, Julio y HERNÁNDEZ LAOS, Enrique. **Pobreza y distribución del ingreso en México**. Siglo XXI Editores, México, 1999, p. 55.

²¹ BOLTVINIK, J. *Op. Cit.*, p. 61.

CUADRO NO. 2.1

PROCEDIMIENTO BÁSICO PARA LA VERSIÓN MODIFICADA DEL MMIP.

Necesidades que pueden ser verificadas por NBI (1)	Necesidades que pueden conformar la línea de pobreza (2)	Necesidades verificadas con un procedimiento mixto (3)	Definición de la línea de pobreza por hogar (4)	Ingreso o consumo del hogar comparable con LP (5)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Agua. 2. Drenaje. 3. Electricidad. 4. Vivienda (calidad de materiales y espacios por persona). 5. Nivel educativo de los adultos. 6. Asistencia escolar de los menores. 7. Tiempo disponible. 8. Mobiliario y equipo del hogar. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Alimentación. 2. Combustible. 3. Higiene personal y del hogar. 4. Vestido y calzado. 5. Transporte. 6. Comunicación es. 7. Recreación y cultura. 8. Gastos en servicio de la vivienda (renta y pagos de amortización están excluidos). 9. Gastos privados asociados con las transferencias públicas en salud y educación. 	<p>Atención a la salud y seguridad social. La necesidad se considera satisfecha para los derechohabientes. Para quienes no lo son, el costo privado de estos servicios debe añadirse a la línea de pobreza</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Las normas de los rubros en (2) se determinan por persona según edad y sexo, excepto los rubros 3 y 8 que son al nivel del hogar. 2. Se añaden las necesidades de consumo fuera del hogar. 3. Si no hay disponibilidad de tiempo para el trabajo doméstico se añaden a la LP los costos de guardería y/o servicios domésticos. 	<p>El ingreso (o gasto en consumo) que se compara con la LP es el disponible una vez deducidos los gastos en los rubros de la columna 1. Este ingreso se compara con la LP resultante de las columnas 2, 3 y 4.</p>

2.4. - LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y EL PAPEL DEL ESTADO.

a) EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA.

Existen diferentes posturas con relación a la responsabilidad del Estado y los efectos de la política gubernamental sobre la distribución del ingreso y sobre las causas que generan la desigualdad, así como, en contraparte, los efectos de estos fenómenos en el diseño de la política económica.

Angus Maddison²² refiere dos de ellas: la primera (representada por Albert Fishlow) destaca la preeminencia de la política gubernamental como instrumento para lograr la reducción de los salarios reales. Fishlow compara los fenómenos conjuntos ocurridos en Brasil, entre los años de 1964 y 1980, de la reducción del salario mínimo en un 1%, con un crecimiento de 5.2% en la economía. Esto es posible gracias a la atribución que tienen los gobiernos de fijar un "salario mínimo", que establece una suerte de topes a los incrementos de esta fuente de ingresos de la población, se verifican, incluso, otras formas de restricción salarial, como el ahorro forzoso, dentro del sistema de seguridad social.

En nuestro país, es en 1968 cuando se crea la Comisión Nacional de Salarios Mínimos que, al parecer, pretendía establecer niveles mínimos legales para determinar las percepciones de los trabajadores, dando como resultado real una redistribución negativa del ingreso. Y, en una evolución posterior, se comprobará más adelante que el nivel de los salarios mínimos ha sido duramente sacrificado, como consecuencia de los altos índices inflacionarios que la economía mexicana ha experimentado.

La segunda postura (desarrollada por C. G. Langoni), destaca factores distintos a la política económica, inherentes a una situación de rápido crecimiento económico con escasez de mano de obra, siendo ésta poco calificada y educada. Por ello, se considera que esta postura es defensora de la política gubernamental.

El argumento fundamental de esta postura subyace en la teoría del capital humano, que considera que los diferentes niveles educativos de la población ocasionan diferenciales en los niveles de ingreso, por lo que la demanda de mano de obra en el mercado se inclina a favor de los más educados y calificados. Así, el rápido crecimiento demográfico propicia que la oferta de mano de obra poco

²² MADISON, Angus, et al. **La economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento: Brasil y México (The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth, Brazil and Mexico)**. Trad. Eduardo L. Suárez. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

calificada se vuelva elástica lo que, aunado a una economía en crecimiento, genera cada vez mayores índices de desigualdad. De esta manera, el factor educativo desempeña un papel sustancial en la existencia de desigualdad y en la transmisión de la pobreza de una generación a otra, debido a que los padres con bajo nivel educativo tienen ingresos también bajos, lo que condiciona la existencia de una situación de poca oportunidad educativa para sus hijos.

Y, en efecto, se ha comprobado que la pobreza y la falta de educación guardan una relación muy estrecha, de ahí la importancia de incrementar el gasto público asignado a la educación, como un instrumento para disminuir la pobreza a largo plazo. Ambos elementos se entrelazan y propician un ciclo intergeneracional de pobreza, con escaso margen de movilidad social.

Por ello, el aspecto educativo es fundamental, ya que el Estado tiene la posibilidad de realizar acciones redistributivas a través del ejercicio de gastos y subsidios en el sistema de educación pública.

En este trabajo, se asume la primera posición como la que se acerca más a la realidad de nuestro país, puesto que es innegable que en manos del Estado está promover y aplicar ciertas medidas de política económica que pueden favorecer o inhibir la reproducción y la acentuación de la desigualdad. A continuación se destacan algunas de ellas.

Las políticas de ahorro forzoso y fomento de la vivienda, sirven para promover una distribución mayor de la propiedad, modificando la distribución de la riqueza. En este mismo ámbito destaca el establecimiento de derechos a pensiones futuras, cuando se les considera como capital. Del mismo modo puede incluirse la propiedad de bienes de consumo durables. Los anteriores son elementos para medir la desigualdad en términos de riqueza.

En lo que se refiere a los programas de beneficencia social, Maddison considera que la seguridad social es un sistema distributivo que se ideó para establecer, con las contribuciones presentes, un fondo que permite compensar los compromisos imprevistos a futuro. En general, se conforma un modelo tripartita en el que participan el gobierno, los empleados y los empleadores. La participación del gobierno cobra importancia significativa cuando se presentan déficits y éstos pueden financiarse a través del incremento al monto de las contribuciones a los trabajadores mejor pagados. Además, puede recurrir a multas, ganancias financieras o rentas recibidas.

Otro caso especial lo constituye el del gasto público en salud, que va desde el combate y erradicación de enfermedades transmisibles, las campañas de vacunación para la población infantil y la oferta de servicios de salud pública a la población de escasos recursos. Esta última, casi siempre se centra en la cobertura de servicios médicos y hospitalarios y, en menor medida, en la promoción de la medicina preventiva. Es importante señalar que los efectos del gasto público en salud no pueden medirse directamente por los indicadores de mejoramiento de la misma, ya que están influidos por los niveles de ingreso, educación y condiciones sanitarias; de ahí que este rubro del gasto público tenga un efecto redistributivo débil. Por lo demás, este tipo de organización excluye a la población que no está asegurada, marginándola.

Otra vía de redistribución del ingreso en manos del Estado es la promoción de la vivienda, ya sea en la inversión directa para compra o construcción, o mediante el acondicionamiento de calles, sanidad y abasto de agua, para facilitar la construcción de nuevas viviendas. Así, se considera otra medida con efecto redistributivo débil.

Las medidas verdaderamente efectivas para mejorar la distribución del ingreso, como pudieran ser la generación de empleos productivos y acciones para hacer del salario actual un salario remunerativo, están ausentes.

b) EL PRESUPUESTO GUBERNAMENTAL Y LA POLÍTICA FISCAL.

Lo anterior conduce a la revisión del sistema fiscal, constituido por impuestos de diverso carácter que, en términos de distribución del ingreso, pueden resultar progresivos (cuando la favorecen) o regresivos (en el caso contrario). Los impuestos regresivos vuelven al ingreso más desigual después del impuesto. Un ejemplo de impuesto progresivo es el que se aplica al ingreso personal, debido a que se incrementa conforme aumenta éste aunque, por lo general, se ve contrarrestado por la naturaleza regresiva de los demás impuestos.

La mayor parte de los subsidios a alimentos, electricidad, combustibles, gasolina, transportes, abasto de agua y otros, son gastos de carácter regresivo en su efecto distributivo debido a que son generalizados y no se focalizan a cubrir las necesidades de los sectores menos favorecidos; así, al afectar indistintamente a toda la población vuelven la distribución aún más desigual.

Conviene revisar la obra de Nora Lustig²³ para recoger el marco conceptual que utiliza para explicar las consecuencias de la política fiscal. Al presentar un déficit fiscal (consistente en un saldo negativo en la relación gastos-ingresos gubernamentales), el Estado pretende reducirlo modificando su conducta de ingresos y gastos lo que, finalmente, afecta el ingreso de la población.

Lustig distingue el "ingreso *percibido*" (antes de impuestos netos), el "ingreso *disponible*" (ingreso percibido menos impuestos más transferencias), el "ingreso *social*" (valor de los servicios proveídos por el sector público distintos de las transferencias) y el "ingreso *total*" (la suma del ingreso disponible y el ingreso social).²⁴

²³ LUSTIG, Nora. **México. Hacia la reconstrucción de una economía (México: The remaking of an Economy)**. Trad. Eduardo L. Suárez. México, Fondo de Cultura Económica - El Colegio de México, 1994.

²⁴ *Op. Cit.*, pp. 88 y ss.

La reducción del déficit fiscal puede lograrse a través de un aumento en los impuestos que, generalmente, va acompañado de una disminución o elevación de los subsidios, lo que se traduce como una reducción del ingreso disponible. Esto conlleva la reducción del salario percibido, del salario social y del salario real total, como consecuencia.

Por otra parte, el déficit fiscal puede reducirse a través de la disminución del gasto público que, cuando se concentra en el gasto social debido a una reducción del salario de los servidores públicos se expresa como una baja de la demanda agregada que se traduce en una disminución de la producción y, por tanto de la demanda de trabajo. Siempre que la oferta de trabajo es excesiva el resultado es la baja inminente del nivel salarial, como consecuencia de todos los fenómenos antes señalados, y de la incapacidad de la economía de absorber toda la mano de obra excedentaria.

A largo plazo, lo que se prevé es una reducción recurrente en el ingreso percibido y en el ingreso social.

Otra vertiente en la cual el Estado incide en la distribución del ingreso es la relativa al gasto gubernamental, se considera un gasto de gobierno progresivo cuando la cantidad total que se distribuye a los grupos de menores ingresos representa una proporción mayor a su ingreso que la que se distribuye a los de mayores ingresos. Así, sin embargo, puede suceder que la cantidad total que se distribuye a los niveles más bajos sea menor que la que se distribuye a los más altos, siendo superior, considerando la proporción del ingreso.

Existe un factor más que afecta la distribución del ingreso: se trata de la inflación. La inflación puede considerarse como un impuesto al consumo, es decir, cuanto más se consume, mayor será la carga generada por un aumento recurrente en los precios. Los sectores de más bajos ingresos tienen una propensión al consumo

mayor, debido a que gastan en consumo la mayor parte de su ingreso. Por otra parte, la canasta básica que consumen los sectores menos favorecidos, compuesta principalmente por alimentos, resiente en mayor medida los efectos de la inflación, ya que ésta tiene mayor impacto en los productos perecederos.

Puede concluirse que la inflación tiene un efecto regresivo en términos de la distribución del ingreso, por tener consecuencias negativas para los grupos menos afortunados, agravando su empobrecimiento. La inflación también tiene efectos regresivos si se consideran las propiedades, es decir, la riqueza. Aquel que sólo cuenta con su propio capital humano se verá más empobrecido ante un periodo inflacionario, ante una disminución del salario real, contrariamente a quienes poseen propiedades fijas cuyo valor aumenta, a la par con la inflación.

Por otra parte, el desempleo se convierte en un elemento más de distribución regresiva del ingreso, ya que generalmente afecta a los grupos de menores ingresos, que son los grupos sociales con menor movilidad y con una mayor competitividad interna, que se manifiesta en fricciones en el mercado de trabajo. Dos efectos se hacen evidentes: el desempleo disminuye el nivel de ingreso familiar y el exceso de oferta disminuye el nivel del salario nominal en el mercado.

El Estado interfiere, de esta manera, en la distribución del ingreso, debido a que ambos fenómenos son resultado de las políticas macroeconómicas: la primera tiene que ver con un manejo inadecuado de las finanzas públicas, y déficit fiscales recurrentes, el segundo se relaciona con ajustes en las diferentes cuentas que establece la relación de una economía con el sector externo.

c) El salario como principal vía para la distribución del ingreso.

Indudablemente la característica principal de una sociedad mercantil es la existencia de mercancías y de un mercado para cada tipo de éstas, lo que significa que debe existir un mercado también para la fuerza de trabajo, cuyo

precio se denomina salario. La determinación del salario responde una serie de consideraciones que a continuación se enumeran.

La primera tiene que ver directamente con los medios de subsistencia necesarios para la conservación y reproducción del poseedor de la fuerza de trabajo, es decir, el trabajador. Los medios de subsistencia se traducen en necesidades, necesidades que como se ha visto pueden ser básicas, de mera subsistencia, o las que tienen una connotación histórica y moral, de acuerdo al lugar y momento histórico de que se trate.

Otro aspecto se refiere a los costos de aprendizaje que se requieren para capacitar la fuerza trabajo, a fin de convertirla en una fuerza de trabajo específica capaz de desarrollar las actividades productivas para la que es requerida.

Ahora bien, existe un *limite mínimo* para la determinación del salario y está constituido por el valor de los *medios de subsistencia físicamente indispensables*.

En nuestro país existe una reglamentación en la Ley Federal del Trabajo que establece el pago de un salario mínimo, como retribución mínima por una jornada de ocho horas de trabajo no calificado.

El cuadro 2.2, cuyo año base es 1993, muestra la tendencia del índice del salario mínimo real ha sido, definitivamente, negativa: se observa un claro deterioro a partir de 1982, como consecuencia de la crisis de deuda. La tendencia se refuerza a partir del proceso de estabilización económica que pretendía la reducción significativa de la inflación. Cabe destacar que el proceso de reducción del salario real contribuyó al resultado de disminución de la inflación logrado a finales de los años ochenta.

Como se observa, la crisis de 1995 trajo consigo una caída generalizada en las remuneraciones salariales en términos reales, para los años subsecuentes.

CUADRO No. 2.2
ÍNDICE REMUNERACIONES MEDIAS Y SALARIO REAL
MÉXICO 1980-1998
(1993=100)

<i>Periodo.</i>	<i>Índice de remuneraciones medias reales totales pagadas por persona ocupada.</i>	<i>Índice real de salarios mínimos.</i>
1980	107.1	252.5
1981	112.4	256.8
1982	112.5	224.5
1983	85.4	187.6
1984	79.7	174.2
1985	80.5	172.0
1986	74.9	155.6
1987	73.9	140.7
1988	73.6	127.3
1989	80.1	121.2
1990	83.0	111.6
1991	88.0	106.8
1992	95.7	102.5
1993	100.0	100.0
1994	104.2	100.3
1995	91.0	86.9
1996	82.0	89.6
1997	81.6	78.2
1998	83.3	85.9

Fuente: INEGI, estadísticas económicas; Banco de México, Información Financiera y Económica, Indicadores Económicos y Financieros, Precios y Salarios. Accedido en Internet: <http://www.banxico.org.mx>

En nuestro país existen dos mercados de trabajo diferenciados, producto del rápido incremento de la población mexicana en edad de trabajar y la orientación de la estrategia de desarrollo que favorece a la industria en detrimento del sector agropecuario, lo cual repercutió en la dinámica del empleo generado en la economía. Así, el mercado formal comprende las actividades *modernas*, intensivas en capital y sujetas a la legislación laboral; por otra parte, las ocupaciones tradicionales de baja productividad, englobadas principalmente en los sectores agropecuario y de servicios, constituyen la llamada economía informal o subterránea. La dinámica de empleo tiene un sesgo urbano ocasionado por la diferencia salarial entre los sectores urbano e industrial, y formal e informal, lo cual origina un constante y excesivo flujo de mano de obra de áreas rurales a las urbanas.

Puede colegirse que el flujo de mano de obra procedente del sector rural continuará, engrosando las filas del sector informal de la economía, al no poder ésta generar los empleos necesarios ante tal migración, produciendo así una depresión permanente y cada vez más acusada de los salarios reales en el sector informal, ahondándose las diferencias salariales entre los sectores formal e informal, así como la misma segmentación del mercado laboral.

Estas condiciones del mercado laboral y de la política de desarrollo han contribuido en forma primordial en el aumento de las condiciones de pobreza y pobreza extrema de la población de nuestro país, por efecto de fuerzas de mercado, y al generarse una excesiva oferta de fuerza de trabajo, el nivel del salario real disminuye drásticamente, orillando a los desocupados a prestar sus servicios, en caso de poder acceder al mercado laboral legislado, al salario mínimo vigente. Sobra decir que las personas que caen en el sector informal de la economía padecen una situación laboral fuera de toda protección jurídica así como de salarios aún por debajo de los fijados por la ley.

Las cifras apoyan lo antedicho al mostrar una tendencia creciente de la tasa abierta de desocupación: en 1981 el 0.4% de la Población Económicamente Activa (PEA) se consideraba dentro de este rango, para 1990, había aumentado a 13.7 tal proporción. En relación con el área de desarrollo de las actividades, en el primer año mencionado más arriba, la proporción de población rural en el total de la PEA, era de 32.7, mientras que la urbana era de 67.3%. Hacia 1990, los respectivos porcentajes se habían modificado en 28.2 y 71.8%, respectivamente.

Los desequilibrios internos que se han mencionado en el presente capítulo son sólo una parte del conjunto de ellos que, aunados a los desequilibrios externos, han condicionado el crecimiento y la acentuación de la pobreza en México, al favorecer al sector industrial, en perjuicio del sector primario.

Es imposible continuar sin mencionar que la disminución de los salarios reales, que representa una disminución de la proporción del Producto Interno Bruto (PIB) considerada como ingreso del trabajo, va aparejada con un incremento en la proporción del mismo que corresponde a los ingresos del capital como se detalla a continuación: en 1984 el ingreso del trabajo disminuyó en un 8.9% con respecto al año anterior, en 1986 disminuyó 1.2%, en 1988 el decremento fue de 2.9%, se observa recuperación en 1989 con 1.4% y en 1990 con un 2%. Muy diferente es la historia del ingreso del capital que en los respectivos años tuvo constantes incrementos, exceptuando el año de 1996, cuya variación fue negativa, aquí los porcentajes: 1984, 6.9%, decremento en 1986 de 2.6%, en 1988 el aumento es de 6.5%, así como en los dos años siguientes que fue de 7 y 7.9%.

Como se ve, son estos factores que contribuyen a la evolución de la pobreza y que demuestran que el salario debe ser considerado como una herramienta fundamental en un posible proceso de involución del fenómeno que se estudia en el presente trabajo. Por ello, es importante reconsiderar, analizar y generar propuestas en este sentido a fin de lograr medidas verdaderamente efectivas en favor de la lucha contra la pobreza en México.

d) Las principales variables macroeconómicas y su tratamiento en un modelo económico neoliberal.

Uno de los principales parámetros de medición del desempeño de una economía es el Producto Nacional, el cual determina, junto con las importaciones, la disponibilidad de bienes y servicios disponibles para el consumo, con lo que la sociedad es capaz de satisfacer sus necesidades. Existen varias formas de medición de este indicador, en este trabajo se utiliza el del consumo, que se compone de las diversas formas de acceso que tiene la población para la obtención de los satisfactores.

Las necesidades básicas, como son la alimentación, el vestido, el calzado y la vivienda, se satisfacen a través del intercambio mercantil o de la producción de autoconsumo. Sin embargo, las necesidades de salud y educación se satisfacen básicamente a través de transferencias gubernamentales, por lo que el análisis del gasto público proporciona una medida confiable de la capacidad agregada de la sociedad para satisfacer tales necesidades, en tanto que la satisfacción de las necesidades básicas se puede medir con el análisis del comportamiento del consumo privado.

CUADRO No. 2.3
CAMBIOS EN LA COMPOSICIÓN DEL PIB
1980-1999

(Como porcentaje del PIB)

Concepto	1980	1982	1989	1994	1995	1997	1998
CONSUMO TOTAL							
Privado.	65.1	61.8	69.6	70.0	71.5	67.3	68.3
Público.	10.0	10.5	8.4	11.6	10.8	10.4	9.8
INVERSIÓN TOTAL							
Privada.	14.1	12.8	13.2	16.1	11.3	15.3	17.0
Pública.	10.7	10.2	4.8	4.2	3.6	3.0	2.3

FUENTE: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales.

Las variaciones que se presentan hacen evidente que el consumo privado se recupera hacia el año 1994, sin embargo, comienza a caer nuevamente a finales de la década, frente a un consumo público con un comportamiento similar, correspondiente a las políticas de disminución del tamaño del Estado y austeridad. Por su parte, la inversión privada se recupera al final del periodo, en franco contraste con la inversión pública que cae a un ritmo notable

Este comportamiento tiene que ver con la necesidad de disminuir el déficit presupuestal en que se había incurrido debido a la expansión del gasto público y que tenía como consecuencia un proceso inflacionario que sufrió sus peores días en la década de los ochenta.

El Cuadro 2.4, mostrado a continuación, condensa el comportamiento del consumo y el ahorro privados en el periodo que va de 1980 a 1997, lo que ilustra las transformaciones de estas variables:

CUADRO No. 2.4
EVOLUCIÓN DEL AHORRO PERSONAL Y EL CONSUMO
(Millones de pesos corrientes)

Año	Consumo privado	Ahorro	Ingreso nacional disponible	Tasa de consumo (consumo/ingreso) (%)	Tasa de ahorro (ahorro/ingreso) (%)
1980	2 909	607	3 964	73.38	15.30
1981	3 945	785	5 390	73.18	14.57
1982	6 036	1 238	8 300	72.72	14.92
1983	10 882	2 238	14 693	74.06	15.23
1984	18 590	3 260	24 571	75.66	13.27
1985	30 575	5 319	40 268	75.93	13.21
1986	54 209	3 287	64 705	83.78	5.08
1987	127 268	17 785	160 366	79.36	11.09
1988	281 569	41 005	357 601	78.74	11.47
1989	377 907	56 571	479 860	78.75	11.79
1990	514 117	82 253	658 320	78.10	12.49
1991	669 159	92 256	847 578	78.95	10.88
1992	808 120	86 279	1 006 151	80.32	8.58
1993	903 174	76 370	1 118 109	80.78	6.83
1994	1 016 129	80 450	1 264 230	80.38	6.36
1995	1 232 003	143 495	1 570 467	78.45	9.14
1996	1 644 908	293 920	2 182 534	75.37	13.47
1997	2 038 235	440 992	2 793 850	72.95	15.78

Fuente: INEGI. Sistema de cuentas nacionales. México, años seleccionados.

El manejo de la inflación se hizo a través de Programas de choque que iniciaron con el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), en 1983, que consistió principalmente en el recorte del gasto público con los consiguientes costos económicos y sociales, tales como la reducción de los salarios reales, antes comentada, y el deterioro en las condiciones de educación y salud. El propósito de lograr un nivel de finanzas públicas compatible con el abatimiento de

la inflación llevó a emprender el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), en el año de 1986.

Hacia 1987, con el surgimiento de la crisis financiera internacional, los esfuerzos de recuperación se vieron interrumpidos, por lo que los programas de ajuste tuvieron un nuevo auge con el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), que pretendió organizar un proceso de concertación social, incluyendo a los diversos sectores productivos, las principales medidas que se tomaron fueron: eliminación del financiamiento del déficit fiscal vía emisión monetaria y la concertación de precios y salarios. Esto explica el nuevo tropiezo de la capacidad adquisitiva del salario ya que su incremento fue sensiblemente menor al de los precios públicos y el tipo de cambio. Se logró así una disminución de la inflación en 1988.

CUADRO No. 2.5.
MÉXICO, INFLACIÓN Y CRECIMIENTO ECONÓMICO.
 (Tasas anuales)

Año	Inflación	Crecimiento económico
1980	24.5	9.1
1981	24.5	8.5
1982	56.1	-0.5
1983	107.3	-3.5
1984	70.3	3.4
1985	63.7	2.2
1986	105.7	-3.1
1987	159.2	1.7
1988	51.7	1.3
1989	19.7	4.1
1990	29.9	5.2
1991	18.8	4.2
1992	11.9	3.5
1993	8.1	1.9
1994	7.1	4.5
1995	52.0	-6.2
1996	27.7	5.1
1997	15.7	6.8
1998	18.6	4.8
1999	12.3	3.7

FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*, varios años.

Algunos de los precios públicos que se afectaron: energéticos, transporte, fertilizantes, etc., también se liberaron los precios de numerosos artículos antes sujetos a control de precios, además de eliminarse subsidios a artículos básicos.

El resultado de lo anterior fue una creciente concentración del ingreso demostrando que el modelo adoptado en la última década resulta insuficiente para evitar el crecimiento de la pobreza en sus épocas de expansión y, en sus fases de contracción se convierte en un generador de ésta. El capítulo siguiente intenta demostrar esta última afirmación.

**CAPÍTULO 3. LA POLÍTICA
SOCIAL DEL ESTADO Y LA
DESIGUALDAD EN MÉXICO.**

El presente capítulo trata de realizar una relatoría de las condiciones bajo las cuales el Estado mexicano ha intentado resolver el problema de la pobreza, o cómo ha organizado a la Administración pública para tal objeto.

Primeramente se comenta la necesidad de convertir a la política de combate a la pobreza en una política de Estado, logrando que deje de ser una política temporal, sexenal, que responde a los dictados de la moda, o a las presiones de determinados grupos sociales. Lo anterior implica la necesidad de remontarse a los orígenes de la riqueza en nuestro país, entendiendo que la riqueza inicial es distinta del ingreso corriente, esto permitirá comprender por qué y cómo se originan los principales grupos de poder económico en nuestro país, y qué es lo que ha condenado a otros sectores al castigo de la pobreza transgeneracional.

Se hace necesario en este punto hacer una revisión somera de la Secretaría de Desarrollo Social, así como de los diferentes programas que en la actualidad se han puesto en práctica, el de Solidaridad, el de Educación, Salud y Alimentación y el de Superación de la Pobreza.

El capítulo concluye con un intento por descifrar la magnitud de los costos sociales de la pobreza en México, el impacto en la vida social y productiva, aunada a el análisis de la situación imperante en el año 2000, que constituye el año de análisis.

3.1.- EL COMBATE A LA POBREZA COMO POLÍTICA DE ESTADO O COMO POLÍTICA GUBERNAMENTAL.

Una vez que la pobreza deja de ser un problema estrictamente individual para adquirir una dimensión social, su tratamiento se vuelve una obligación de la sociedad en su conjunto, y de los gobiernos en particular. La política social engloba un cúmulo de estrategias encaminadas a combatir la pobreza y lograr una sociedad más justa pero, en la actualidad, no contiene medidas a largo plazo que busquen soluciones a fondo, sino que se ha integrado por modalidades coyunturales que diseñan los diferentes gobiernos, se constituye por programas de corto plazo que sólo han servido como paliativos a problemas específicos, que dan respuestas y soluciones particulares a presiones económicas y sociales temporales.

Se trata de una política social fragmentada que ha dificultado la gestión pública y la prestación de los servicios, por ello, el combate a la pobreza no ha sido eficaz, y se halla alejado del objetivo último del buen gobierno. Se ha convertido en un medio de control político y de reducción de las presiones sociales que esta problemática acarrea a los gobiernos.

La política social debe estar respaldada en un sistema de transferencia adecuado. No debe ya constituirse por programas con una vida útil corta, como política de gobierno, temporal y efímera. Ni aún tratándose de un programa eficiente, efectivo, progresivo, focalizado y que genere un déficit fiscal sostenible.

Más bien, debe aspirarse a construir un sistema de transferencias que sea eficiente, efectivo, progresivo, general y autofinanciable, esto quiere decir, que debe establecerse en forma permanente, para evitar una desestabilización en el balance fiscal del gobierno. En otras palabras, instituirse como una política de

Estado. Sólo de esta manera el Estado, a través de su política fiscal, puede neutralizar los efectos negativos de la inflación y el desempleo, induciendo hacia la generación de programas y sistemas de transferencias más progresivos.

La evidencia empírica demuestra que no es posible combatir la pobreza y la desigualdad sin una efectiva intervención estatal y que el crecimiento económico por sí mismo suele más comúnmente traducirse, en el largo plazo, en mayores desigualdades entre los diversos sectores de la población, convirtiendo este problema en un verdadero obstáculo para el desarrollo.

Puede concluirse que "los gobiernos deben cobrar impuestos de la manera menos distorsionante posible a través de un sistema de impuestos que sea flexible y que permita la adaptación de los ingresos a las necesidades. La distribución debe alcanzarse a través del gasto social, el cual debe ser eficiente, efectivo y progresivo; el déficit que genere debe tener capacidad para sostenerse en el largo plazo y focalizado o general, dependiendo de las necesidades"¹.

Aceptar la consideración de la necesaria intervención estatal para lograr el bienestar económico de los habitantes de un país, reclama la realización de una revisión de las diversas políticas de combate a la pobreza emprendidas en nuestro país entre los años de 1980 y 2000.

Para lograr lo anterior es preciso recordar que en México el sistema de encuestas nacionales de ingresos, que tiene como finalidad la producción de informaciones básicas para el estudio del nivel de vida de la población fue implantado en 1953 con la primera *Encuesta de Ingresos y Gastos de la Población en México*, realizada por la Secretaría de Industria y Comercio, procediéndose a ejecutar doce

¹ HAUSSMAN, Ricardo y RIGOBON, Rigoberto. "Gasto gubernamental y distribución del ingreso", en *Revista del Colegio de Ciencia Política y Administración Pública*. Año IV, No. 6. México, 1996.

más en los años de 1958, 1960, 1963, 1969, 1970, 1975, 1977, 1984, 1989, 1992, 1994 y 1996.

Es el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) la instancia que elabora, aplica y procesa las encuestas las cuales operan con cobertura a escala nacional en los domicilios de mexicanos y/o extranjeros residentes en el país, participen o no en las actividades económicas durante el periodo que comprende la encuesta.

Actualmente, la llamada *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* (ENIGH) no únicamente abarca el ingreso monetario de las personas, sino que también pretende reflejar la evolución de los bienes y servicios percibidos que no tienen una contrapartida monetaria directa, así como el comportamiento de la distribución en los sectores rural y urbano, innovaciones incorporadas en el año de 1984. Se pretende investigar las características sociodemográficas y ocupacionales de los integrantes de las familias, las características de la vivienda y datos de migración, fecundidad y subsidios en alimentos.

El cuadro 3.1. muestra los componentes del ingreso total según su clasificación:

CUADRO No. 3.1
COMPONENTES DEL INGRESO DE LAS FAMILIAS.

<i>Ingreso de capital</i>	<i>Ingreso corriente monetario</i>	<i>Ingreso corriente no monetario</i>
Derivado de la venta de casas, terrenos, condominios, maquinaria y equipo, animales, bonos, monedas, metales preciosos, joyas y retiro de ahorros.	Cantidad de dinero que recibe una persona por su trabajo, ganancias, activos físicos y no físicos, indemnizaciones y transferencias corrientes.	Comprende partidas en especie que pueden suponerse más o menos permanentes, como las estimaciones de autoconsumo.

Es claro que el ingreso corriente monetario constituye la contrapartida de servicios (prestados o comprados) en el mercado, en tanto que el ingreso corriente no monetario es el ingreso explícito que corresponde a flujos reales de bienes y

servicios que no tienen una contrapartida monetaria directa, como se observa a continuación:

CUADRO No. 3.2
INGRESO CORRIENTE TOTAL

<i>Ingreso corriente monetario</i>	<i>Ingreso corriente no monetario</i>
Remuneraciones al trabajo	Autoconsumo
Renta empresarial	Pagos en especie
Renta a la propiedad	Donativos en especie
Ingresos por cooperativas	Estimación del alquiler de la vivienda
Transferencias en dinero	

Es importante registrar el componente no monetario debido a que cada vez es más común el pago en especie para diversos sectores, esto es: despensas familiares, vales para alimentos, vales para despensa, viáticos para transporte, hospedaje y alimentación, entre otros. No obstante, es difícil cuantificar el componente que corresponde al trabajo que los miembros de la familia realizan dentro del hogar.

3.2. - ANTECEDENTES DE LA EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN MÉXICO.

Un aspecto relevante en el análisis actual de la distribución del ingreso en México tiene que ver con lo que en economía se conoce como *dotaciones iniciales* y que se refiere a la concentración de los factores de la producción, lo cual se explica a través de la evolución de la propiedad territorial.

Durante la época colonial y como producto de la conquista de México la propiedad territorial se caracterizaba por la existencia de grandes extensiones de tierra encomendadas a los conquistadores y, con el tiempo, el clero fue apropiándose de una gran cantidad de fincas, en el campo y la ciudad, al final de ese periodo, el clero era el principal latifundista del país. Ni los grandes hacendados, que eran

españoles y criollos, superaban la riqueza de la iglesia y el ritmo con que ésta crecía.

Las *Leyes de desamortización y nacionalización de las propiedades rústicas y urbanas del Clero* y la *Ley de nacionalización de los bienes de la Iglesia*, de 1856 y 1859, respectivamente, impulsadas por los liberales con Juárez a la cabeza, tuvieron como resultado real aunque no esperado, que los propietarios de latifundios incrementaran sus ya de por sí grandes extensiones de tierra, consolidando así la primera generación de latifundistas modernos en México. Porfirio Díaz se encargó de sostenerlos y fortalecerlos en el largo período de su permanencia en el poder. Los factores que determinaron el crecimiento de la desigualdad en este periodo fueron: la concentración de la propiedad territorial en pocas manos, el control de los salarios de los jornaleros agrícolas lo que, aunado al aumento de los precios de los principales productos, como el maíz, el frijol y el arroz, condujeron a una drástica caída de los salarios reales.

La reconstrucción económica de nuestro país que tuvo lugar en los años posteriores a la revolución armada de 1910-1917, se caracteriza por el hecho de que los grandes latifundios fueron sostenidos, aunque en forma simulada, y que los terratenientes del Norte, Noroeste, Centro y Occidente de México se convierten en los ascendentes directos de los grandes empresarios de la actualidad. Es así como la desigualdad en México y la existencia de pobreza tienen que ver con la historia ancestral y con las injusticias históricas que han caracterizado a nuestro país.

Esto ha determinado la coexistencia de sectores *modernos* y *tradicionales* dentro del país: sectores industrial, de servicios y de alta tecnología, al lado de sectores agrícolas tradicionales, de subsistencia y de baja productividad. Por otra parte, la reconstrucción económica iniciada con la Revolución se vio interrumpida por la crisis financiera de 1929-1933, por lo que no se verifica un crecimiento notable en este periodo. La verdadera recuperación económica ocurre con las reformas

cardenistas entre los años de 1934 y 1940. Posteriormente se realizan importantes inversiones en infraestructura, obras de irrigación y apertura de tierras, por lo que el sector de más dinámico crecimiento fue el agrícola con una tasa anual de crecimiento promedio de 7.4% (contrastando con un 6.9% del sector manufacturero). Hacia 1950 los fondos públicos de inversión sufren una reorientación hacia el sector industrial. Resulta un crecimiento importante en el sector sustitutivo de importaciones, principalmente manufactura, electricidad, química y petróleo. Las cifras se revierten: el sector agrícola pasa al 1.5% y el de las manufacturas se eleva hasta el 8.6% como tasa de crecimiento anual promedio.

En lo que se refiere al Producto Interno Bruto el sector agrícola contribuye con el 22.5% en 1940, 15.6% en 1960, 8.2% en 1980 y 7.8% en 1990. En los mismos años el sector manufacturero representó el 16.7%, 20.3%, 22.1% y 28.2%, respectivamente. Por su parte, el sector servicios (comercio, restaurantes y hotelería) pasó del 22.0%, en 1949, al 22.6% en 1960, 28.0% en 1980 y 25.7% en 1990. Finalmente, los servicios comunales, sociales y personales (negocios por cuenta propia como consultorios médicos, odontológicos y oficinas de consultoría o asesoría técnica), pasaron del 16.7% en 1960, al 17.2% en 1980 y 18.2% en 1990.

Lo anterior evidencia un cambio estructural en el que la industria y el sector servicios ganaron espacio en detrimento del sector agrícola. El resultado fue el fenómeno ya conocido de migración del campo a la ciudad, hacia el centro del país y hacia los Estados Unidos.

El Producto Interno Bruto *per cápita* se mantuvo estable en el periodo que va de 1917 a 1935, creció significativamente a partir de ese año; entre 1940 1950 creció a una tasa anual media de 3.1%, 2.9% en la década siguiente, 3.5% de 1960 a 1970 y 3.7% entre este año y 1980; en conjunto el crecimiento promedio de 1935 a 1975 fue de 3.0%, tasa que permite duplicar el PIB *per cápita* en veinte años.

El problema de la pobreza se agudiza a partir del auge petrolero cuyo resultado fue un estancamiento en el crecimiento económico que se complicó con el aumento en la población: de 20 millones de habitantes en 1940 la población casi se duplicó para 1960, al pasar a 35 millones; en 1980 habitaban el país 68 millones de personas, 81 millones en 1990 y aproximadamente 92 millones de personas en 1996. La estructura poblacional se modificó dramáticamente: aumentó la población de ancianos y la sociedad comenzó a arrojar al mercado laboral 1.2 millones de jóvenes anualmente.

Sumando al éxodo rural una creciente demanda por fuentes de empleo y una pobreza e indigencia urbanas en aumento, así como una demanda de servicios básicos en ascenso, en la actualidad México es un país con un sector moderno y urbanizado que se rodea de una masa poblacional de pobres e indigentes y de una masa de población rural, también inmersa en la pobreza.

Este crecimiento sectorial inequitativo y distorsionante aunado a la dificultad de cuantificar el elemento de la posesión previa de riqueza que, como se ha visto, depende de factores históricos y estructurales muy complejos y debido a la importancia de estos elementos en la determinación del ingreso actual de las personas justifica la decisión de analizar la pobreza y la distribución del ingreso a partir del ingreso familiar *per cápita* porque esto permite tomar en consideración las múltiples transferencias de ingreso que se procesan al interior de la unidad familiar, ya que no tiene sentido considerar como pobres a los estudiantes o amas de casa porque tienen un ingreso individual bajo o nulo.

Así será posible estudiar el nivel de vida o bienestar de las personas y la distribución del ingreso familiar *per cápita*, con ello, saber si el proceso de recesión económica que ha caracterizado a nuestro país en las últimas dos décadas ha transformado las estructuras y la forma de vida de la población llevándola a adoptar nuevos hábitos de consumo y desarrollar ciertas formas de sobrevivencia,

saber si la mutación es perceptible en todos y cada uno de los aspectos de la vida del país, el cual atravesó durante estos años por lo que podríamos considerar el período más desastroso de la historia de México reciente después de la revolución de 1910-1917.

3.3. - CONSIDERACIONES ACERCA DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 expresa la necesidad de aumentar la incidencia de la política económica en el bienestar social de quienes más lo necesitan, a través de acciones selectivas y específicas:

- Buscar elevar la eficiencia productiva, diversificar las actividades económicas y la capacidad de organización para la producción entre los campesinos, respetando su cultura, valores, tradiciones y formas de organización.
- A las colonias populares propone dotarlas de servicios básicos municipales, de los servicios de alimentación, educación y salud, apoyar la construcción y mejoramiento de la vivienda, regularizar la tenencia de la tierra e impulsar proyectos productivos entre los propios colonos.

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), se constituye como instrumento para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, sumando los esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno, junto con la concertación con los grupos sociales. Reconoce que este impulso es una **obligación** del Estado, siendo para la sociedad una **deuda compartida**.

Tratándose de pobreza extrema el universo de atención abarca a los pueblos indígenas, a los campesinos de escasos recursos y a los grupos marginados. Las áreas de atención comprenden: alimentación; regularización de la tenencia de la tierra y vivienda; procuración de justicia; apertura y mejoramiento de espacios

educativos; agua potable; infraestructura agropecuaria, y preservación de recursos naturales, principalmente.

Resalta otro aspecto consistente en la creación de proyectos de inversión recuperable, a fin de aprovechar las habilidades y los recursos existentes entre las comunidades para el establecimiento de pequeñas industrias.

Además de la movilización social, la inversión pública y los recursos provenientes del gobierno federal, se plantea como instrumento fundamental para la superación de los grupos marginados y, consecuentemente, el combate a la pobreza extrema, la participación de los jóvenes y de las mujeres, aprovechando los recursos disponibles en las mismas comunidades.

Como pilares fundamentales para la definición de las acciones y sus formas de ejecución se plantean el diálogo y la concertación. Para lograr lo anterior se requiere reorientar el gasto para el desarrollo regional, para que tenga un importante contenido social.

Los criterios generales de política para el desarrollo de las acciones respectivas son:

- asignación de proporciones presupuestales crecientes a la atención del bienestar social;
- extender programas de desarrollo integral en las zonas indígenas;
- elevar el rendimiento social de los recursos de los grupos beneficiarios;
- comprometer la participación de los distintos niveles de gobierno;
- movilizar a la sociedad en apoyo a la erradicación de la pobreza extrema;
- impulsar la participación activa de las mujeres;
- inculcar a los jóvenes la conciencia de la participación social.

Evidentemente, el PRONASOL es un programa sustentado en acciones de participación de la ciudadanía que pretende compartir la **responsabilidad** gubernamental, en la lucha por la erradicación de la pobreza extrema.

Entre los resultados reportados hacia el año de 1989, el gobierno federal cuenta 20 convenios de concertación a favor de las comunidades indígenas y más de 44 mil obras y acciones en todos los estados de la federación. Se reporta también la rehabilitación de 1 233 albergues y la incorporación de 2 millones de indígenas y campesinos al sector salud, mediante la construcción y equipamiento de 722 unidades médicas rurales y centros de salud. Se electrificaron alrededor de 2 mil localidades rurales y colonias populares pertenecientes a las zonas áridas del país. Asimismo, se otorgó seguridad jurídica sobre sus lotes a 225 familias de colonias populares de diversas ciudades.

Se reporta la creación de 124 cocinas populares en colonias urbanas marginadas de la ciudad de México y en algunas localidades de los estados de Nuevo León, Durango y Sinaloa.

Se crearon la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas; el Programa para la Integración de la Mujer al Desarrollo (PINMUDE), y el Programa de Solidaridad con los Migrantes.

El Total de los recursos asignados al desarrollo social, aplicados a través del PRONASOL fue de un billón 546 mil millones de pesos, de los cuales un billón 713 mil millones fueron canalizados al gobierno federal y 833 mil millones a los gobiernos locales, lo que representa 25.6 por ciento más de lo reportado en 1988, y que se distribuyó de la manera en que se muestra en el cuadro 3.3.

Uno de los aspectos más importantes por reconocer es que el PRONASOL se convirtió en uno de los instrumentos centrales de la política social del Estado mexicano cuyo objetivo explícito, según se ha dicho, es la atención a la población

en condiciones de pobreza y pobreza extrema, aunque sus alcances verdaderos abarcan otros ámbitos vinculados con la reforma del Estado. En sentido estricto, representa los límites del modelo económico como paliativo frente a los más graves efectos de las políticas de ajuste en términos de bienestar de la población.

En virtud del debilitamiento de la política social tradicional, el PRONASOL pretende absorber el impacto social de las políticas de ajuste, su objetivo manifiesto es proporcionar aliento al crecimiento económico, la promoción de la inversión productiva y la generación de empleos. Lo anterior ha de lograrse a través de la atención focalizada sobre cierta población objeto, haciendo partícipes a las comunidades; el objetivo implícito, sin embargo, es elevar la eficiencia productiva y, con ello, la rentabilidad del capital.

CUADRO 3.3.

INVERSIÓN AUTORIZADA SEGÚN OBJETO DEL GASTO, 1989*.

Entidad Federativa	Infraestructura			
	Total	Social	Servicios	Productiva
Total	2 545 770	1 422 200	783 753	339 817
Aguascalientes	48 102	40 301	4 032	3 769
Baja California	105 291	82 872	16 212	6 207
Baja California Sur	27 283	16 844	9 739	701
Campeche	51 943	32 896	12 524	6 523
Coahuila	75 660	58 428	14 510	2 723
Colima	52 606	31 407	13 571	7 628
Chiapas	145 784	51 426	70 639	23 719
Chihuahua	97 618	22 703	47 628	27 287
Distrito Federal	58 591	37 572	4 718	16 302
Durango	64 889	41 359	15 727	7 802
Guanajuato	57 922	34 685	17 116	6 121
Guerrero	88 177	40 194	33 428	14 555
Hidalgo	54 563	24 569	26 103	3 891
Jalisco	100 450	70 281	28 525	1 644
Estado de México	133 249	90 805	34 437	8 007
Michoacán	106 610	48 231	32 581	25 798
Morelos	54 546	33 353	6 838	14 355
Nayarit	66 348	24 534	33 338	8 476
Nuevo León	195 479	123 702	63 669	8 109
Oaxaca	144 729	44 761	65 182	34 786
Puebla	84 295	51 467	22 558	10 270
Querétaro	39 508	27 371	5 239	6 898
Quintana Roo	37 446	24 904	7 755	4 787
San Luis Potosí	50 669	24 398	13 918	12 362
Sinaloa	87 132	69 294	17 632	206
Sonora	112 715	32 435	74 497	5 782
Tabasco	26 357	17 793	5 498	3 066
Tamaulipas	55 518	42 838	9 953	2 727
Tlaxcala	54 530	28 061	8 944	17 525
Veracruz	126 919	83 274	26 315	17 330
Yucatán	58 177	26 097	19 397	12 683
Zacatecas	82 664	43 345	21 540	17 778

*Incluye recursos federales y estatales.

Fuente: SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO.

Entre las acciones más sobresalientes se encuentran 15 fondos o programas para apoyar el desarrollo económico incidiendo sobre la producción, el empleo, el ingreso y el consumo, entre los que destacan: los proyectos de Empresas en Solidaridad, becas de servicio social y el programa Solidaridad y Desarrollo Regional, para la creación de infraestructura de salud, junto con el Programa

Hospital Digno. También son importantes el programa Crédito a la Palabra y los Fondos de Mujeres en Solidaridad.

Es importante destacar que un instrumento básico fue la reorientación de los subsidios que incluye la cancelación de los históricos subsidios al consumo y la reducción de la intervención estatal en materia de regulación de precios.

El papel del Estado como potenciador y generador de empleos, de ingresos y de desarrollo regional se sustenta en el discurso de corresponsabilidad y participación ciudadana, lo que coincide con los procesos de reforma y adelgazamiento del Estado.

3.4. - EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.

Este importante documento señala la búsqueda la justicia social como una disposición que el Gobierno tiene en respuesta a una de las más legítimas aspiraciones de la Constitución, procurar la igualdad de oportunidades y moderar las inequidades, sin embargo, sólo la expresa como una disposición sin considerarla como una auténtica e ineludible responsabilidad.

A pesar de que la Constitución establece algunos derechos legítimos para los mexicanos (a la educación básica gratuita, obligatoria y laica; a la protección de la salud; a la protección de la salud; a la igualdad entre el hombre y la mujer; a una vivienda digna y a la protección de la infancia), el compromiso fundamental del gobierno es solamente la disminución de la pobreza y la moderación de la desigualdad.

El Programa reconoce que el logro del bienestar social general sólo será posible a través de la generación de empleos permanente y bien remunerados, con acceso a la seguridad social,

3.5. - EL PROGRAMA DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN 1977 - 2000.

“Educación, salud y alimentación constituyen una triada estratégica de acciones para el combate de la pobreza...sus efectos se multiplican y potencian recíprocamente por las interrelaciones positivas que las vinculan”². Así reza la tesis principal que fundamenta el conjunto de políticas contenidas en el Programa de Educación Salud y Alimentación 1997- 2000, emitido por el Poder Ejecutivo Federal y conocido como PROGRESA, el documento sostiene que el fortalecimiento del progreso de nuestro país sobre bases de justicia y equidad requiere del abatimiento de la pobreza, siendo esto último, un **imperativo moral del gobierno y de la sociedad**.

Por lo anterior, el PROGRESA se considera “un esfuerzo para ampliar las oportunidades y complementar el ingreso de millones de familias en México que viven en condiciones de muy alta marginación”³ a fin de asegurar que estas familias tengan la oportunidad de acceder a niveles suficientes de nutrición y cuidado de su salud, así como beneficiarse de la formación y capacidades que se adquieren a través de la educación básica adecuada. Con ello, se pretende lograr la satisfacción de las necesidades básicas de las familias que viven en el contexto referido.

Con la pretensión de romper el círculo vicioso que condena a una generación tras otra de mexicanos a perpetuar sus condiciones de pobreza y marginación (dentro del cual la educación es una oportunidad prácticamente inalcanzable, la poca preparación les obliga a realizar trabajos de poca productividad y poco rendimiento, esto origina una retribución exigua que impide una atención sanitaria y una alimentación suficientes, factores que, en su conjunto, impiden tener acceso

² PODER EJECUTIVO FEDERAL. Programa de Educación, Salud y Alimentación, 1997-2000, p. 5.

³ *Ibidem*

a una educación adecuada), el PROGRESA se constituye de los siguientes componentes:

- a) La madre de familia será la depositaria y titular de los beneficios económicos dirigidos a su hogar.
- b) El Programa se une a las acciones de generación de empleo y de inversión en infraestructura básica.
- c) Coordinación de acciones con los diferentes órdenes de gobierno para los componentes del Programa cuya operacionalización está a cargo de los gobiernos estatales y municipales.
- d) Propiciar la complementariedad de sus acciones con otros programas comunitarios.
- e) Promover la participación de las comunidades en la elección pertinente de los beneficiarios y algunas modalidades de la operación del Programa, logrando así la aceptación del mismo.
- f) La población objetivo responde a criterios rigurosos para la identificación de las regiones prioritarias y de las familias participantes, por lo que la aplicación de los recursos debe obedecer a una clara focalización de sus acciones y dirigirse eficazmente a **los hogares de pobreza extrema de las regiones marginadas del país.**

Por otra parte, el Programa se plantea dos estrategias: Profundizar su cobertura y alcance en las zonas rurales y paulatinamente dirigirse hacia las zonas urbanas marginadas.

Por último, reconoce que el crecimiento económico sostenido, aunque indispensable, es insuficiente para ampliar las oportunidades de desarrollo en todas las regiones del país, impulsar una distribución más equitativa del ingreso y eliminar las condiciones de marginación en las que viven muchos mexicanos. Reconoce también que "la marginación y el atraso socioeconómico de amplios sectores de la población ... son un obstáculo para alcanzar un desarrollo

económico sustentable, que permita la realización plena de los derechos sociales de todos los mexicanos”⁴.

Tristemente, como corolario de los razonamientos y evidencias anteriores, el desafío sigue siendo solamente *disminuir* la pobreza.

La selección de las familias objeto de atención del Programa obedece a los siguientes criterios: una vez establecida la Canasta Normativa Alimentaria (que equivale a un ingreso familiar agregado promedio equivalente a poco más de dos salarios mínimos, considerando exclusivamente el ingreso corriente monetario), se complementa con una metodología que incorpora indicadores como composición y tamaño de los hogares, edad, escolaridad, participación laboral y tipo de ocupación de sus miembros, equipamiento de las viviendas, posesión de bienes y enseres domésticos; puede así establecerse la posición que ocupa la familia en relación con la Línea de Pobreza (en este caso la CNA) y calificarse su condición.

El Programa define como localidades rurales a aquellas con menos de 2500 habitantes y expone que el 59.2 de los hogares, y el 64.1 de las personas en el medio rural viven en condiciones de pobreza extrema, según el criterio establecido. Asimismo, se explica que la profundidad de “la pobreza es una medida agregada de la brecha (suma de las distancias) que existe entre el ingreso de los hogares pobres y el ingreso que corresponde a la línea de pobreza”⁵, en este entendido, la pobreza es casi siete veces mayor en el contexto rural que en el medio urbano.

Al establecer que las localidades y regiones donde se concentra un alto número de familias en pobreza extrema no siguen delimitaciones geopolíticas de estados y municipios, por el contrario, conforman microregiones con características socioeconómicas similares, el Programa reconoce que las principales son: Altos y

⁴ Ibid., p. 7.

⁵ Ibid., p. 11.

sierra de Chiapas, Costa de Oaxaca, Montaña de Guerrero, Sierra Tarahumara y Sierra Gorda.

También se realiza una clasificación del índice de marginación apareciendo cinco estratos: *muy baja*, *baja*, *media*, *alta* y *muy alta*. De acuerdo a esta clasificación, cuyos criterios y límites no quedan por cierto muy claros, en el ámbito rural el 54 por ciento de las localidades padecen *muy alta* marginación y el 21,2 viven en *alta* marginación; en tanto que en el medio urbano, sólo el 1,5 por ciento de las localidades padece *alta* o *muy alta* marginación.

En lo que se refiere a las características de los hogares pobres el análisis toca el tema del número de miembros que es de 5.8, frente a 4.3 de las familias que no son pobres, lo anterior se refleja en el número de niños que es de 2.4 menores de 12 años en las familias que viven en pobreza extrema. Por otra parte el índice de dependencia económica (número de miembros de la familia que no trabajan por cada miembro que sí lo hace) es de 3.3 en los hogares pobres. A diferencia del 2.1 de las familias no pobres. La situación es aún más grave si se considera el hecho de que la percepción de estos trabajadores pobres es 23 por ciento inferior al monto que obtienen los perceptores no pobres.

Otro aspecto importante es de la carencia en el equipamiento y en los servicios de sus viviendas pues 58.8% de los hogares pobres en el medio rural carece de agua en su vivienda, mientras que esta misma proporción en los hogares no pobres es de 26.8. En lo relativo a los hogares con piso de tierra, las proporciones respectivas son de 58.2 y 6.1%, en tanto que las personas que por cuarto que habitan estos hogares son de 3.7 y 2.2, respectivamente.

Un aspecto relevante en el análisis del PROGRESA es el de la condición de pobreza y su relación con el género, se explica que la pobreza femenina incluye una serie de condicionantes que determinan las estrategias que desarrolla la mujer y su familia para enfrentar su situación. El primer problema es que las

mujeres sufren, desde muy temprana edad, mayores niveles de marginación y exclusión de la vida social y productiva. 46.1% de los hogares con jefatura femenina viven en condición de pobreza extrema, esto se debe principalmente a que los salarios que reciben las mujeres son inferiores a los que reciben los hogares con perceptores varones, lo anterior se determina, en parte, porque las mujeres, además de tener la responsabilidad económica, tienen la de las tareas domésticas y del cuidado de los hijos lo que limita el tiempo disponible para las actividades remuneradas que pudiera realizar. Por ello, se hace necesario ocupar a una mayor proporción de sus miembros en actividades económicas.

En general, las mujeres tienen una condición desfavorable en las relaciones intrafamiliares, a pesar de la responsabilidad que tienen en el buen desarrollo de los hijos, en algunos casos tienen menor acceso a alimentos y a oportunidades de educación y salud.

En lo que se refiere a la educación, la marginación y aislamiento generan un difícil acceso a los respectivos servicios, por la distancia, por la existencia de escuelas multigrado o sin los servicios completos (un solo profesor o la inexistencia de los seis grados básicos de estudio). Adicionalmente, los niños y jóvenes se ven obligados a contribuir al gasto familiar a edad temprana, con lo que se deteriora su oportunidad de obtener una educación completa.

A pesar que a los 8 años el 95% de los niños están en la primaria, el nivel de deserción y reprobación de los niños y jóvenes en pobreza extrema es mayor que en el resto de la población del país. Este problema se agudiza en las niñas y mujeres jóvenes, lo que limita su potencial desde muy temprana edad, a los quince años, sólo 33% de las niñas permanecen en la escuela, mientras que lo hacen 45% de los varones. Después de los 12 años tienen que combinar las actividades laborales con las de la escuela lo que empeora aún más la situación y ensombrece el futuro dramáticamente.

Otro aspecto es el de la salud, las condiciones insalubres incrementan la incidencia de mortalidad y morbilidad infantil debido a las características de las viviendas donde habitan y a las deficientes condiciones nutricionales que experimentan. Por otra parte, las localidades marginadas carecen de servicios de salud permanentes, enfrentan barreras geográficas, económicas y culturales para hacer uso regular de los servicios de salud públicos.

Esto ocasiona que el 13.3% de las mujeres pobres no acuden a recibir ningún tipo de servicio de consulta prenatal durante el embarazo, lo cual se complica por el hecho de que la tasa de fecundidad de mujeres en extrema pobreza es de 5.1 hijos, 2.5 hijos más que el resto de las mujeres, esta tasa en las mujeres pobres del medio rural es de 5.3, comparada con 4.7 de las mujeres pobres en el ámbito urbano. Lo anterior se debe a que existe poco acceso a los medios de información necesarios para tener el tamaño de familia que desean. Sólo el 56% emplean algún método anticonceptivo (66.5% del resto de las mujeres lo hace). Las mujeres pobres tienen su primer hijo a los 19.7 años, el resto a los 22.5. Aunque el 72 de las mujeres pobres expresan su deseo de limitar el número de embarazos, enfrentan serios obstáculos para satisfacer sus preferencias reproductivas.

El problema nutricional cobra especial importancia al considerar que los hogares en extrema pobreza no logran consumir los alimentos suficientes para mantener el nivel mínimo nutricional requerido para un adecuado desarrollo y desempeño, esta dieta insuficiente y una alta incidencia de enfermedades infecto contagiosas pone en riesgo la sobrevivencia en los primeros años de vida, posteriormente se muestra un deficiente desempeño en los ámbitos laboral y escolar. Los niveles de desnutrición más elevados en los cinco primeros años de vida se presentan en los estados de Guerrero, Yucatán, Puebla, Oaxaca y Chiapas, con una desnutrición severa superior al 20% de la población infantil; este indicador disminuye al 8% en estados de menor marginación como Sonora y Baja California.

Ante tal situación el PROGRESA tiene como propósito combatir la pobreza extrema cuyo objetivo es igualar las oportunidades de las familias que sufren esta condición con las del resto de la sociedad. Para lograrlo, concentra sus esfuerzos en "aumentar sus capacidades básicas, apoyando su acceso a los bienes y servicios sociales que les permitan adquirir las habilidades y aptitudes necesarias para una vida plena y autosuficiente"⁶. Para lograrlo, pretende atender aspectos que inciden tanto en la oferta como en la demanda de educación, salud y alimentación.

Son estos tres aspectos complementarios y, para potenciar su efectividad, es necesario que las acciones que los alienten confluyan simultáneamente en el ámbito individual; sin embargo, "la sola adquisición de herramientas básicas entre los miembros de las familias en pobreza extrema no es condición suficiente para reducir su marginación; es necesario generar oportunidades productivas y mejor remuneradas, y medios que alienten y faciliten su integración a los procesos políticos y sociales del país"⁷.

Al sostener que la educación básica de calidad es uno de los factores que contribuyen a igualar las oportunidades, proveyendo a niños y jóvenes de las herramientas que mejoren su situación socioeconómica y propicien su movilidad social y la de sus familias, el PROGRESA se propone impulsar genuinas oportunidades educativas entre los hogares más pobres, particularmente entre las mujeres, en dos dimensiones: por el lado de la oferta asegurando que tengan acceso a escuelas con estándares educativos de calidad y, por el lado de la demanda, respaldar su asistencia regular a la escuela y estimular su aprovechamiento.

⁶ *Ibid.*, p. 28.

⁷ *Ibid.*, p. 29.

Estas acciones tienden a presentar resultados en el mediano plazo cuando los niños y jóvenes, una vez que hayan estudiado tengan acceso a actividades productivas y trabajos bien remunerados.

Resalta la importancia de corregir el rezago educativo de las niñas porque permite disminuir la disparidad en el acceso a las oportunidades de desarrollo y porque el impacto de la escolaridad de la madre en beneficio de la familia es más significativo que el del padre: una mujer con instrucción está en posibilidades de disminuir el índice de mortandad de sus hijos menores de un año, procurará mantener un mejor estado de salud y elevar el nivel nutricional de los miembros de la familia, estará capacitada para recurrir a los servicios de salud para la prevención y tratamiento de enfermedades. Se concluye que la relación entre la educación de la madre, con mayor autoestima y confianza en sí misma, y la salud de la familia es incuestionable.

En materia demográfica, las madres con mayor instrucción tienden a casarse menos jóvenes y a reducir su tasa de fecundidad, así también, prestan más atención a los cuidados prenatales, reduciendo el peligro de mortalidad materna y los riesgos que se corren durante el embarazo.

La relación existente entre un niño sano y bien nutrido, con el aprovechamiento escolar es evidente. Por ello, el PROGRESA desarrollará acciones encaminadas a apoyar a las familias en pobreza extrema con recursos que les ayuden a cubrir de manera regular sus necesidades esenciales de alimentación, así como acciones complementarias en educación que les permita hacer uso efectivo de los recursos y convertir esta mayor disponibilidad de alimentos en un mejor nivel nutricional

El costo de enviar a un miembro de la familia en pobreza extrema es mayor al que representan estrictamente los gastos de aprendizaje: cada niño que se dedica a estudiar es un elemento menos en el mercado laboral, y ya que las familias en esa condición requieren obtener un mayor nivel de ingresos, el PROGRESA se

propone proporcionar apoyos al ingreso familiar que compensen esa situación, en beneficio de las familias, a fin romper el círculo vicioso de las familias.

La integración de acciones y la transformación de instituciones y la creación de Programas que puedan responder con oportunidad, eficiencia y eficacia a los reclamos de la población por mejorar sus condiciones de vida, son la respuesta a la situación planteada que ofrece el Programa de Educación, Salud y Alimentación, como instrumentos para apoyar a las familias en condición de extrema pobreza con el fin de ampliar las oportunidades y las capacidades de sus miembros para alcanzar mejores niveles de bienestar, a fin de lograrlo plantea los siguientes objetivos (página 39):

- Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, particularmente de los niños, niñas y de sus madres, brindando suficientes servicios escolares y de cuidado de la salud de calidad, así como ayudas alimenticias.
- Integrar estas acciones para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por la falta de salud o la desnutrición de los niños y jóvenes, ni por que realicen labores que dificulten su asistencia escolar.
- Procurar que los hogares dispongan de medios y de recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica.
- Inducir la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los miembros de las familias a favor del beneficio que significa para los niños y lo jóvenes mejorar su educación, salud y alimentación.
- Promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de PROGRESA para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las localidades donde opere, así como sumar los esfuerzos e iniciativas comunitarias en acciones similares o complementarias al Programa.

Tres son los componentes, estrechamente vinculados entre sí, que integran el Programa;

- Apoyos educativos para facilitar que los niños y jóvenes cursen la educación básica completa. Fomentar su matriculación y asistencia regular a la escuela así como que los padres participen en su mejor aprovechamiento escolar. Al mismo tiempo, se proporcionarán apoyos dirigidos a fortalecer la oferta y la calidad de los servicios educativos.
- Atención básica a la salud de todos los miembros de la familia un cambio en la orientación y utilización de los servicios de salud, con la participación, tanto de las familias como de las instituciones proveedoras de servicios, que derive en una actitud preventiva el fomento en el autocuidado de la salud y la adecuada vigilancia de la nutrición familiar.
- Apoyos para mejorar el consumo alimenticio y al estado nutricional de las familias pobres, haciendo hincapié en que esto tiene como propósito mejorar la ingesta familiar de alimentos, principalmente de niños y niñas, así como de las mujeres, quienes por lo general son los miembros de los hogares que más sufren carencias nutricionales.

COMPONENTE DE EDUCACIÓN.

Para alentar a la asistencia y al rendimiento escolar el Programa proporcionará los siguientes apoyos a las familias participantes:

- Bases educativas para cada uno de los hijos e hijas menores e 18 años que cursen entre el tercer grado de primaria y el tercero de secundaria.
- Útiles escolares o apoyo para su adquisición inscritos entre tercero de primaria y tercero de secundaria.

Las becas se otorgarán bimestralmente a lo largo de los meses que abarca el ciclo escolar, conforme a la siguiente tabla:

CUADRO No. 3.3.
MONTO MENSUAL DE LAS BECAS EDUCATIVAS (PESOS)

Grado	Hombres	Mujeres
PRIMARIA		
Tercero	60	60
Cuarto	70	70
Quinto	90	90
Sexto	120	120
SECUNDARIA		
Primero	175	185
Segundo	185	205
Tercero	195	225

La finalidad es alentar la permanencia en la escuela, por ello, conforme es mayor el nivel educativo, mayor es el apoyo económico. La razón de que los montos destinados a las mujeres sea ligeramente mayor al de los hombres, es disminuir la deserción a causa del empleo en actividades domésticas a edad temprana, al convertirse en un aporte neto de recursos para fortalecer el consumo familiar.

En lo que se refiere al apoyo para útiles escolares es de 120 pesos por año escolar, 80 al inicio del ciclo, comprobando la inscripción y 40 a la mitad del ciclo para reposición de útiles, siempre y cuando se compruebe la permanencia del menor en la escuela.

COMPONENTE DE SALUD.

En lo que se refiere al componente de salud el PROGRESA se propone:

- 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.

- Fomentar y mejorar el autocuidado de la salud de las familias y de la comunidad mediante información y capacitación en materia de salud, nutrición e higiene..

Para lograr estos objetivos se propone realizar acciones de capacitación y actualización del personal, la adaptación de los servicios operativos de las unidades médicas, que permita proporcionar una atención integral familiar a través de citas programadas que logren la asistencia médica y la capacitación de los padres, las acciones son las siguientes:

1. Saneamiento básico a nivel familiar.
2. Planificación familiar.
3. Atención prenatal, del parto y el puerperio.
4. Vigilancia de la nutrición y el crecimiento infantil.
5. Inmunizaciones.
6. Prevención y cuidado de casos de diarrea en el hogar.
7. Tratamiento antiparasitario.
8. Prevención y cuidado de infecciones respiratorias.
9. Prevención y control de la tuberculosis.
10. Prevención y control de hipertensión arterial y diabetes mellitus.
11. Prevención de accidentes y manejo inicial de lesiones.
12. Capacitación comunitaria para el autocuidado de la salud.

La atención de problemas auditivos y de la vista se incorporará en forma progresiva.

Se contempla también la entrega de suplementos alimenticios que ayuden a la prevención de la desnutrición infantil, con una población objetivo que abarca a las mujeres embarazadas y en lactancia y a niños de 4 meses a 2 años de edad. Tales suplementos aportarán 20 por ciento de los requerimientos calóricos y 100

por ciento de los micronutrientes necesarios. Reforzando esta aplicación con la vigilancia sistemática del crecimiento y desarrollo infantil.

Con el propósito de instruir a las familias y generar las capacidades para que tengan una mejor nutrición y adopten conductas que ayuden a preservar una buena salud mediante hábitos de higiene y preventivos, se contará con apoyos didácticos y materiales educativos con temas relacionados con medicina preventiva, planificación familiar, nutrición e higiene.

Conjuntamente, el Programa se propone, con la participación que corresponda al gobierno federal, aplicar una estrategia de fortalecimiento de la infraestructura de salud disponible en las regiones donde opere el programa, con materiales, equipo y medicamentos suficiente para ofrecer una atención de calidad.

COMPONENTE DE APOYO A LA ALIMENTACIÓN.

El PROGRESA otorgará un apoyo monetario a las familias beneficiarias consistente en 90 pesos mensuales, sin importar la ubicación, tamaño y composición de las familias. El requisito de obtención del apoyo es la complementación de las visitas periódicas de cuidado de salud que deben realizar las familias. El apoyo se entregará acompañado de acciones de comunicación y educación que ayuden a fomentar en ellas los usos más provechosos que puedan hacer de este apoyo, haciendo hincapié en que su propósito es respaldar el consumo alimentario en el hogar.

El Programa considera que los apoyos monetarios a las familias en extrema pobreza tienen como objetivo suplementar su ingreso y mejorar su nivel de consumo, tales apoyos representan el 32 por ciento de los ingresos monetarios promedio de las familias en esa situación, al alcanzar un monto de 216 pesos. El Programa busca "facilitar a las familias en pobreza extrema una base a partir de la cual puedan desarrollar iniciativas para su autosuficiencia económica", sin "inhibir

el empeño de las familias por superar su condición de pobreza mediante esfuerzos personales de superación" (p. 51).

Evidentemente, la focalización de este programa es notoria al incluir sólo a las familias en pobreza extrema de las localidades marginadas rurales del país. La selección de las localidades beneficiadas se realizará a través de criterios geográficos y estadísticos, sin considerar los factores de delimitación estatal o municipal.

Se tomará en cuenta, también, la accesibilidad a servicios educativos y de salud.

Las familias objeto del beneficio se seleccionarán conforme a los criterios de identificación del jefe del hogar y personas responsables del gasto familiar, composición por sexo y edad de los miembros del hogar, alfabetismo y nivel educativo de cada uno de ellos, actividades económicas fuentes de ingreso, presencia de individuos discapacitados, características de la vivienda, disponibilidad de servicios básicos, posesión de bienes (artículos domésticos, animales y tierras).

Estas características se evaluarán a través de un puntaje de 0 100, el cual se comparará con un punto de corte predeterminado correspondiente al valor de la Canasta Normativa Alimentaria, por debajo de este puntaje, se considerará pobre a la familia.

Un elemento importante es la federalización de la operación del Programa que, sin ignorar las diferencias regionales, deberá apoyarse en el apoyo decidido de los gobiernos estatales y municipales, dado que los componentes de educación y salud están a cargo de éstos. El otro elemento tiene que ver con la corresponsabilidad de las comunidades ya comentado más arriba.

En lo que respecta a la evaluación del Programa las áreas de interés marcadas son los procesos de selección de las localidades y la identificación de las familias en condición de pobreza extrema, así como la verificación de la transparencia y confiabilidad en los procesos de entrega de los apoyos.

El principal problema del PROGRESA es el hecho de que reduce la población sujeto de atención, así como que no pone atención al problema de la vivienda, ignorando esta importante parte de las necesidades de una familia.

La conclusión es que nuevamente se trata de un Programa, focalizado, insuficiente y parcial que únicamente ayuda a disminuir, en forma muy restringida, los efectos y la vivencia cotidiana que padecen millones de mexicanos bajo condiciones de marginación y pobreza extrema. Esta afirmación tiene lugar en razón de que no existe en el Programa ningún punto que atienda la necesidad de crear empleos remunerativos para la población objetivo, ni la mejora sustancial de sus ingresos.

3.6. - EL PROGRAMA PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA.

El 2 de febrero de 1998 en Diario Oficial de la Federación se publica el Decreto que aprueba el Programa para Superar la Pobreza 1995-2000, con el propósito de romper el ciclo de la pobreza extrema, propiciar el desencadenamiento de procesos continuos de superación social y de evitar la transmisión generacional de la pobreza, privilegiando la atención a los grupos y las regiones más vulnerables del país.

Enfatiza el impulso de un nuevo federalismo para los estados y municipios y fomentar la descentralización y el desarrollo regional a través de una política social integral, participativa, incluyente y corresponsable que fomente acciones en beneficio de las regiones y grupos de población que registran los más altos índices de pobreza y rezago social.

El Programa considera que los objetivos centrales de la política social son elevar el nivel de bienestar y disminuir la pobreza y la exclusión social. En el entendido de la pobreza y la desigualdad son conceptos ligados pero distintos, siendo el segundo en un problema estructural que se expresa en las diferencias de ingreso y de oportunidades sociales entre los diferentes estratos de la población. Por su parte la pobreza extrema, a pesar de tener un origen estructural común, por su propia condición de carencias absolutas requiere de un esfuerzo particular que contribuya a crear oportunidades de bienestar para la población que la padece.

Tras reconocer que los esfuerzos encaminados a la resolución de esta problemática no se han concretado en resultados tangibles de mejoramiento del nivel de vida de todos: en la década precedente no se pudieron recuperar los índices históricos del producto interno bruto por habitante y se observa una creciente tendencia hacia la concentración del ingreso, el Programa asume que la mejoría en las condiciones de vida de los mexicanos sólo será posible mediante la generación de empleos productivos de calidad y la promoción de la recuperación de los salarios reales. De ahí que los propósitos son: la creación de las condiciones para el ejercicio efectivo de los derechos sociales e igualar las oportunidades para quienes resienten mayor desventaja económica y social.

El Gobierno Federal asume este reto como un compromiso indeclinable que habrá de enfrentarse en los ámbitos social, económico y político, porque el fenómeno de la pobreza es un fenómeno donde confluyen los factores mencionados. Las acciones a emprender se resumen en tres políticas, que se refuerzan mutuamente:

- la ampliación de las capacidades de las personas y las familias mediante acciones conjuntas de alimentación, salud y educación,
- el desarrollo de la infraestructura social y mejoramiento de la vivienda, y
- la creación de oportunidades de ingreso.

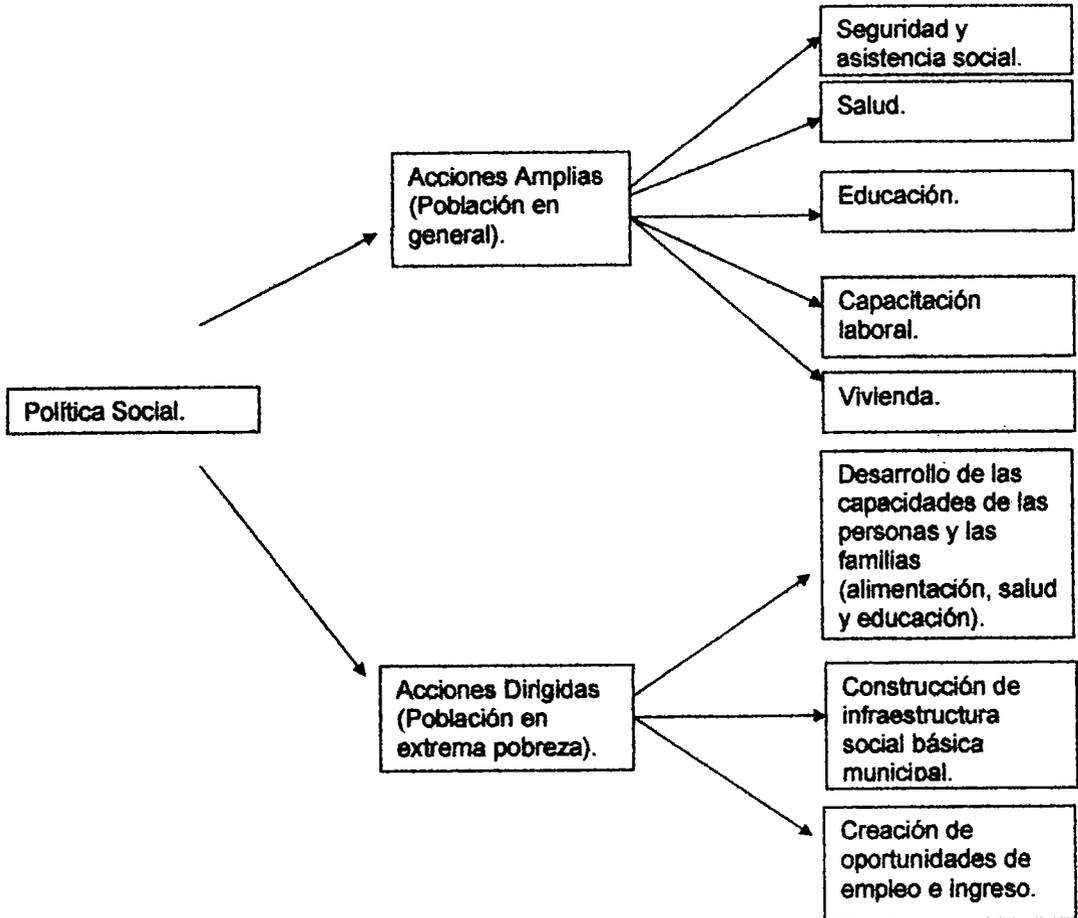
Son varios los aspectos en los que este programa supera al anterior, los cuales serán comentados a lo largo de este apartado. El primero a resaltar es el reconocimiento de que el desarrollo económico sostenido por sí sólo no generará necesariamente una disminución sostenida de la pobreza extrema; para que aquél se traduzca en un mayor desarrollo social se considera necesario reducir las tendencias manifestadas en la distribución del ingreso.

Ante la evidencia de que entre 1984 y 1994, el 20 por ciento de la población más rica aumentó su participación en el ingreso corriente total de 49.5 a cerca del 55 por ciento, mientras que el 20 por ciento más pobre la redujo de 4.8 a 4.3 por ciento, y de que los estratos medios han empeorado también su posición relativa, el documento reconoce que se requiere mantener un crecimiento sostenido y sobre bases equitativas, a fin de elevar el nivel de vida mediante la justa distribución de los beneficios del desarrollo. Las estrategias generales que se proponen son: fortalecer el ahorro interno y la inversión; establecer condiciones de estabilidad y certidumbre para la actividad económica; promover el uso eficiente de los recursos para el incremento de la productividad así como la aplicación de políticas sectoriales para el fomento de la producción y el empleo sobre bases sustentables.

Este propósito está complementado por las estrategias para armonizar el crecimiento económico con la distribución territorial de la población y promover el desarrollo equilibrado de las regiones. Las vertientes del desarrollo social en las que debe basarse el cumplimiento del planteamiento anterior, se muestran en el esquema siguiente que muestra que los beneficios de la política social de alcance general requieren estrategias diferenciadas y más profundas para extender su efecto igualitario en la población con mayores rezagos, se precisa una estrategia particular que busque romper el círculo de la pobreza extrema. El Programa no pretende, entonces, resolver el problema de la inequidad en la distribución del ingreso, sino contribuir a reducir la desigualdad social. Sólo se verán resultados

cuando, en el largo plazo, el gobierno consolide el crecimiento sostenido con estabilidad y equidad.

VERTIENTES DE LA POLÍTICA SOCIAL.



Fuente: Programa para la Superación de la pobreza

A fin de encarar los diferentes factores que inciden en el círculo de la pobreza extrema, el Programa se propone subsanar las deficiencias que enfrentan las

personas que viven esa condición durante todo su ciclo de vida, incluyendo la etapa prenatal y hasta llegar a su incorporación a la vida productiva.

El primer factor sobresaliente para poder romper el círculo intergeneracional de pobreza es la educación, mediante ésta se alcanzan mejores niveles de capacitación, lo que incrementa la productividad de las personas, posibilita el acceso a mercados de trabajo mejor remunerados y permite una vida social y cultural más plena. El reto que se enfrenta es brindar educación básica a toda la población superando los obstáculos de analfabetismo, deserción y reprobación escolar.

Hacia 1995 el 10.6 por ciento de la población de 15 años y más era analfabeta, con mayor incidencia en los estados de Chiapas (26.1 por ciento), Guerrero (24 por ciento), Oaxaca (23.1 por ciento), Hidalgo (17 por ciento) y Veracruz (16.4 por ciento). La población que carecía de primaria completa era superior al 27 por ciento en los estados de Chiapas, Zacatecas, Yucatán, Oaxaca y Tabasco. De la población de niños entre 6 y 14 años de edad el 7.8 por ciento no acudía a la escuela, siendo Chiapas, Puebla, Oaxaca y Michoacán los estados con más rezago.

Como segundo factor se ubica el de salud, dado que 4 millones de personas carecen de acceso a los servicios institucionales en la materia. La tasa de mortalidad infantil es un indicador que muestra el estado que guarda la salud de la población; en 1930 eran 180 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos, en 1994 la tasa se redujo a 19 por millar, aún sin comparación con los países desarrollados que presentan una tasa de entre 8 y 10 por millar. Nuevamente se cuentan entre los estados más afectados Chiapas, Guerrero y Oaxaca y, en menor medida, Veracruz, Puebla, Zacatecas e Hidalgo.

En el medio rural es más frecuente la presencia de enfermedades infecto-contagiosas y gastrointestinales. Es importante ampliar la cobertura de los servicios y la pertenencia a alguno de los sistemas de seguridad.

Un factor más es el de la alimentación y nutrición, pues de él depende el sano desarrollo de las potencialidades físicas e intelectuales de la persona y, en consecuencia, de las capacidades económicas y culturales de la sociedad. La desnutrición afecta el desarrollo normal del ciclo de vida de las personas. Las mayores deficiencias alimentarias se ubican en el ámbito rural y urbano-marginado, principalmente sur, sureste, golfo y centro-norte del país.

En 1988 padecían desnutrición 3.7 millones de niños, equivalente al 41.9 por ciento de la población menor de 5 años, siendo una de las principales causas de muerte infantil. La desnutrición afecta también a las niñas, las mujeres embarazadas y en lactancia y las personas de la tercera edad. La dieta de la población en extrema pobreza no cubre el mínimo nutricional requerido.

Un elemento considerado en este Programa e ignorado en otros es el de la infraestructura básica y los servicios de vivienda. Es la vivienda un satisfactor básico para el disfrute de una vida digna que permite acceder al bienestar productivo, el espacio físico en el que deben existir las condiciones suficientes para el desarrollo de todos los miembros de una familia. Una vivienda digna debe estar construida con materiales durables y contar simultáneamente con los servicios básicos de agua entubada, drenaje, electricidad y espacio suficiente para sus habitantes. Es importante que posea certidumbre jurídica en su tenencia y estar enmarcada en un ambiente que garantice la seguridad y adaptación a las condiciones del entorno físico.

La evolución en la dotación de servicios básicos se observa en el cuadro siguiente:

CUADRO No. 3.4.
VIVIENDAS CON DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS BÁSICOS.

AÑO	DISPONÍA DE AGUA POTABLE (por ciento)	CONTABA CON DRENAJE (por ciento)	TENÍA ENERGÍA ELÉCTRICA (por ciento)
1970	65.0	42.0	59.0
1980	70.6	51.0	74.8
1990	78.4	65.5	87.5
1995	84.7	72.5	92.9

Las entidades federativas que más padecen estas carencias son Veracruz, Guerrero, Tabasco, Chiapas y Oaxaca. Deficiencias como el hacinamiento y la ausencia de sanitarios o letrinas propician una mayor incidencia de enfermedades infecciosas, que pueden conducir a la muerte, sobre todo entre los niños menores de cinco años, situación que se agrava con la existencia de pisos de tierra.

Se considera que para 1995 existía un déficit de 4.6 millones de viviendas, ante una estimación de 19.9 millones de familias, el rezago es cercano al 20% de la población, cifra alarmante por sí misma.

Por último, el ingreso monetario y el empleo constituyen el quinto reto del Programa, en virtud de que la población en edad de trabajar crecerá más rápidamente que la población dependiente, situación que se agrava con la incorporación de la mujer al mercado laboral. Factores como las capacidades individuales, las condiciones de acceso al mercado de trabajo y la posesión de capital físico, se unen al de la capacitación como determinantes para la elevación de los niveles de bienestar de la población.

El Programa presenta como alternativa el fortalecimiento de los programas de empleo temporal y la capacitación para el trabajo.

Otro de los aspectos considerados es el problema del crecimiento demográfico y la distribución territorial de la población, como condicionantes que pueden actuar a favor o en contra del fenómeno de la pobreza extrema. Nuestro país tiene una tasa de crecimiento poblacional de 1.8 por ciento, por lo que en 1995 aún se proyectaba una población de 100 millones de habitantes para el año 2000. Este ritmo de crecimiento demográfico agrava los rezagos en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, servicios básicos y empleo; los bajos índices de escolaridad y la ausencia de planificación familiar son fenómenos relacionados.

En las entidades federativas con alta población rural como Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo y Puebla, las mujeres tienen un promedio de cerca de 5 hijos, en tanto que esta cifra disminuye a alrededor de 2, en el Distrito Federal y Nuevo León.

Adicionalmente, la pobreza está asociada a un bajo promedio de edad al contraer matrimonio, una paternidad joven y escasas o prácticamente nulas medidas de control de la natalidad provoca un número alto de hijos, viendo así las familias limitada su capacidad de inversiones durante la etapa de crecimiento de los mismos.

Destaca que si bien el promedio de hijos por familia es cada vez menor, el número de hogares ha aumentado hasta llegar a 19.9 millones en 1995, además de que ha crecido la proporción de familias monoparentales, lo que acrecienta la necesidad de viviendas y servicios asociados a ella. En el sudeste del país (Veracruz, Chiapas, Guerrero y Oaxaca) el problema de la dispersión de la población dificulta la atención de los rezagos en materia de educación, salud y vivienda. En estas localidades las actividades productivas son poco remunerativas lo que ha generado corrientes migratorias a las ciudades, con lo que se limita aún más la posibilidad de desarrollo de las regiones pobres.

En el rubro de la creación de empleos, el Programa reconoce la necesidad de realizar acciones que permitan generar proyectos productivos como parte de procesos que fructificarán en largo plazo mediante el desarrollo integral de microregiones.

Asimismo, reconoce el compromiso social del Estado de convertir el propósito de la superación de la pobreza extrema en un objetivo central de las políticas públicas en todos los órdenes de gobierno, que debe ser resultado de un esfuerzo sostenido y múltiple, para que se considere viable, en virtud de que la pobreza no es sólo un problema de necesidades insatisfechas, sino que está indisolublemente ligada a la falta de control sobre los recursos (tierra, habilidades, conocimientos y capital), por lo que se hace necesario imprimirle un sentido de sustentabilidad.

Por otra parte, considera que la reducción de la pobreza extrema debe ser resultado de la acción de un conjunto de programas específicos orientados a superarla, a la vez que requiere de un entorno de formación de consensos y la definición de compromisos por parte de todos los actores sociales y de una estrategia económica que se traduzca en un continuo mejoramiento social.

La población en pobreza extrema es considerada como la que "no cuenta con los recursos suficientes para acceder a los bienes comprendidos en la canasta básica que permita el desempeño adecuado de sus actividades" (pág. 19). Con este criterio, 4.2 millones de hogares (24 millones de personas), que representan el 26 por ciento de la población total del país, viven en esa condición. En el medio rural se considera que uno de cada dos hogares sobrevive en esa situación. El Programa se propone como objetivo "establecer las condiciones materiales necesarias para impulsar la plena incorporación de la población en pobreza extrema al proceso de desarrollo y con ello, contribuir a la efectiva elevación de los niveles de bienestar y desarrollo social en el país" (pág. 20).

Lo anterior ha de lograrse a través de tres políticas fundamentales:

1. El desarrollo de acciones coordinadas y concurrentes para aumentar las capacidades individuales y familiares.
2. La construcción de infraestructura básica municipal.
3. El impulso de las actividades productivas que aumentan el ingreso y el empleo.

Como fundamento de las estrategias generales el Programa pretende aplicar los principios de integralidad y continuidad; resulta la primera de la concurrencia de esfuerzos institucionales y de la sociedad en un contexto de articulación de acciones. La continuidad proviene del reconocimiento de la necesidad de desencadenar procesos acumulativos que permitan impulsar y sumar acciones sistemáticas a lo largo del ciclo de vida de las personas.

Otro aspecto medular es el de la descentralización, que implica la redistribución de responsabilidades, atribuciones y recursos, manteniendo la conducción y evaluación por parte del Gobierno Federal. Se reconoce que el proceso de descentralización debe ser gradual y equilibrado en los diferentes órdenes de gobierno. Las principales funciones serían: la transferencia de recursos y funciones, la formulación de acuerdos y/o líneas de estrategia; la transferencia de funciones deberá adaptarse a las previsiones jurídicas existentes.

Para garantizar equidad y justicia en la distribución del gasto social para la superación de la pobreza, realizar la distribución con transparencia y evitar la discrecionalidad en la aplicación de los recursos, se propone:

- Definir las regiones prioritarias tomando en cuenta los rezagos en materia de alimentación, salud, educación, servicios básicos, condiciones de la vivienda, infraestructura para la producción e ingreso. Se establecieron 91 regiones prioritarias en 1377 municipios. Lo que representa poco más de la cuarta parte de la población del país; 26 de ellas son consideradas urgentes, comprenden 702 municipios y se ubican en 14 estados de la república.

- Establecer una adecuada corresponsabilidad ciudadana y participación social. Lo que contribuirá también a la conformación de una cultura democrática e incluyente al incorporar a organizaciones civiles, fundaciones e instituciones privadas en programas específicos. Lo anterior implica el fortalecimiento de las atribuciones y recursos de los municipios.

El Programa pretende revisar los subsidios a fin de dirigirlos exclusivamente a las zonas y grupos de población en condiciones de vida desfavorables, a través de una selección temporal.

Las políticas que se proponen son:

En el ámbito de la alimentación, salud y educación se pretende dar continuidad al PROGRESA, estableciendo nuevas metas en relación con las alcanzadas al período 1995-1997 que benefició a 400 mil familias, para llegar a 4.2 millones en el año 2000. Adicionalmente, se crea el sistema de entrega de un kilogramo de tortillas diario a las familias con ingresos menores a dos salarios mínimos. En el renglón de la salud el PROGRESA atendió a seis millones de personas, proponiéndose a ampliar la cobertura a 4 millones que aún no tienen acceso a ese servicio.

En lo que se refiere a la salud, el PROGRESA atendió a 6 millones de personas, proponiéndose ampliar la cobertura a otros 4 millones que aún no tienen acceso a ese servicio. Con el propósito de lograr una mejor eficiencia del gasto y una mayor eficacia en los resultados, las acciones emprendidas se orientan a cambiar el enfoque de salud, del curativo al preventivo.

Del mismo modo, en el ámbito educativo se mantienen y fortalecen las políticas del PROGRESA, sin establecer metas cuantitativas concretas.

En lo que respecta a la infraestructura social y servicios de vivienda, se priorizará el desarrollo de programas especiales con el propósito de fortalecer la dotación de servicios y la ampliación de su cobertura, garantizando la calidad. Sin especificar metas, el Programa explica la necesidad de fomentar la participación de los diferentes órdenes de gobierno, con ello se pretende mejorar las condiciones de vida de la población que habita en las regiones pobres, a través de la construcción y rehabilitación de los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado, electrificación, construcción de caminos, pavimentación y mejoramiento de la vivienda.

La participación de los tres niveles de gobierno en las acciones mencionadas, significa las transferencias de responsabilidades y recursos del ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación a estados y municipios, lo que debería traducirse en el fortalecimiento de este último.

Por otra parte, la creación de oportunidades de empleo e ingreso constituye una acción estratégica encaminada a mejorar las condiciones de inserción productiva de la población en edad de trabajar, a fin de desencadenar procesos irreversibles y sostenibles de mejoría social a largo plazo. Una característica de esta política es el uso de recursos financieros recuperables, que permitan impulsar nuevos proyectos.

Los programas de apoyo al ingreso deberán propiciar la corresponsabilidad de los beneficiarios, fomentar la organización social de las familias en pobreza extrema, buscar que las actividades productivas se desarrollen mediante procesos y tecnologías que permitan el aprovechamiento de los recursos naturales y protección al medio ambiente.

En el rubro del apoyo al empleo el Programa se propone apoyar el ingreso familiar a través de empleos temporales que, a su vez, contribuyan a satisfacer las necesidades de las comunidades en materia de servicios básicos y productivos.

Las comunidades participan determinando el tipo de obras a realizar, pertenecientes fundamentalmente al sector agropecuario y de comunicaciones. El Programa de empleo temporal se conducirá con las siguientes líneas estratégicas:

- Se orientará a las zonas rurales con el objeto de resolver problemas estructurales.
- Realizará acuerdos con los gobiernos estatales en el marco de los Convenios de Desarrollo Social, para crear un mínimo de 500 mil empleos temporales al año, con duración mínima de 4 meses.
- Desarrollar esquemas de acceso de la población pobre a programas de capacitación, mediante el PROBECAT (Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados).
- Reorientar el Programa de Apoyo al Servicio Social hacia las tres vertientes básicas de este programa. Se pretende otorgar 200 mil becas a pasantes de carreras profesionales y técnicas.
- Incorporación de maestros jubilados y pensionados al desarrollo de actividades educativas, culturales, sociales y productivas que beneficien a las comunidades rurales, indígenas y urbano populares.

En el ámbito de las oportunidades de indígenas se proporcionarán apoyos crediticios a las áreas rurales de temporal que beneficien actividades primarias, a cada productor en forma individual con recursos del ramo 26.

Estas actividades deberán ser recuperables a manera de revolvente, promover la producción sustentable de los recursos naturales y fomentar el arraigo de los productores en sus lugares de origen. Mediante un esquema de financiamiento flexible y económicamente rentable se promoverá a través de Empresas Sociales y Cajas de Ahorro, desarrollar las capacidades y recursos productivos de la población brindando un apoyo técnico adicional.

Entre las comunidades indígenas, que poseen los recursos naturales, los conocimientos y capacidad de generar iniciativas productivas, se procederá a fomentar el desarrollo de actividades productivas que permitan aprovecharlos, con recursos federales y apoyo técnico, integrando técnicas tradicionales y modernas de producción en actividades primarias y artesanales.

Los instrumentos principales relacionados con la integración de los tres órdenes de gobierno, a través de la revisión y adecuación de los instrumentos jurídicos, administrativos, financieros y de participación social, sustentados en la coordinación intergubernamental, son:

1. Revisión y actualización del marco jurídico de la Coordinación para el Desarrollo Social.
2. Convenios de Desarrollo Social que el Gobierno Federal realiza con cada entidad federativa.
3. Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE), que recibe las demandas generadas en los municipios y otorga una perspectiva estatal a las acciones de superación de la pobreza.
4. Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), instancia que realiza las tareas de planeación de desarrollo en el ámbito municipal.
5. Consejos de Desarrollo Municipal, son instancias de participación social que recaban las principales demandas de las comunidades, observan su ejecución y son responsables de decidir, dar seguimiento y evaluar los programas descentralizados para la superación de la pobreza, siendo sus principales funciones:
 - a) Efectuar la promoción de los programas y acciones descentralizados a nivel municipal.
 - b) Promover la participación social.
 - c) Recoger e integrar la demanda social vinculándola al desarrollo del municipio, para canalizarla al COPLADE.
 - d) Articular las acciones sectoriales.

- e) Orientar las líneas estratégicas del Ramo 26, a las comunidades de mayor rezago.
- f) Vigilar que las acciones y recursos lleguen a la población objetivo para garantizar los propósitos de la política social.
- g) Efectuar el control, seguimiento y evaluación de las acciones financiadas con recursos descentralizados.

Por último, la evaluación del Programa sería un elemento central para valorar el cumplimiento de los objetivos, la eficiencia y la aplicación de los recursos del mismo. Los mecanismos estipulados se aplicarán en los tres órdenes de gobierno, siendo la SEDESOL la institución responsable de conducir el proceso. Pretende llevar adelante las tareas de seguimiento continuo y control de las acciones realizadas para evaluar sus resultados e impacto en los niveles de bienestar social de la población. Lo anterior ha de lograrse poniendo a disposición de las instituciones la información suficiente y oportuna de las acciones realizadas.

3.7. – LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO, EN EL AÑO 2000.

El Estado mexicano, acorde con este proceso, realiza una disminución en el gasto en desarrollo social sin precedentes, lo cual, si bien tuvo que ver con las restricciones impuestas por la crisis económica, responde también al cambio en el modelo económico que modificó la prioridad imperante en la época del Estado de Bienestar, a favor de la política social, por la lucha contra la inflación a partir de una contracción presupuestal deliberada, agravada por el pago del servicio de la deuda externa, que es cada día más dañino para la economía nacional.

El Estado comienza a desplazar su responsabilidad en la atención del bienestar social, hacia la responsabilidad de los propios grupos sociales para que sean ellos, los gestores de su bienestar, como se puede constatar en el análisis realizado más arriba de los programas de combate a la pobreza puestos en

marcha en las últimas dos décadas. Lo anterior ha sido conseguido a través de las políticas de corresponsabilidad ciudadana.

El retraimiento de la intervención estatal en la política social se expresa a través de tres estrategias básicas: la asistencia selectiva a los grupos de mayor marginación (combate a la pobreza extrema) mediante servicios públicos de bajo costo y subsidios, la privatización de la producción estatal de bienes y servicios que conduce a la disminución del peso relativo del sector público respecto al privado y la desregulación que privilegia la ética privada sobre la pública.

El resultado es la exclusión de grandes grupos sociales y la profundización de la desigualdad ya existente. Lejos de resolverse el problema, se agrava con el creciente desempleo, el aumento de la tasa de dependencia, la disminución del producto medio por ocupación y por la disminución de la participación de los trabajadores en el producto medio.

Lo anterior opera como consecuencia del cambio en el precio relativo de la fuerza de trabajo. Estos cambios se reflejan en aumentos de la concentración del ingreso y de la pobreza.

El compromiso explícito de la política social en el 2001, era "garantizar el desarrollo integral de todos los mexicanos, a través de programas que atiendan las necesidades más sentidas de la población."

Los Objetivos Rectores y Principales Estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006 en materia de Desarrollo Social y Humano, se elaboran en base a que: "El fin último de la política social es el mejoramiento de la calidad de vida de los mexicanos, así como la emancipación individual y colectiva para el desarrollo social y humano. La política social tiene como objetivos asegurar el pleno ejercicio de la libertad personal, multiplicar las oportunidades de progreso material, favorecer el desenvolvimiento intelectual y propiciar el enriquecimiento cultural de

las personas. Una política social que promueva la capacidad, fuerza y voluntad de todos para bastarse así mismos, y propugne por la erradicación de cualquier forma de vasallaje o sumisión, eliminando tutelajes y paternalismos; se trata de una política incluyente y liberadora".

A pesar que se considera a la educación como la primera y más alta prioridad para el desarrollo del país y que el compromiso en esta materia es alcanzar un sistema educativo informatizado, estructurado y descentralizado; con instrucción de calidad, condiciones dignas y maestros profesionales, la reducción presupuestal en este ámbito es más que elocuente.

Objetivos Rectores:

- Mejorar los niveles de educación y de bienestar de los mexicanos.
- Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.
- Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.
- Fortalecer la cohesión y el capital social.
- Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza.
- Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

Principales Estrategias

- Proporcionar una educación de calidad, adecuada a las necesidades de todos los mexicanos.
- Diseñar y aplicar programas para disminuir la pobreza.
- Elevar los niveles de salud.
- Promover programas de vivienda y de desarrollo urbano Impulsar la integración productiva.
- Avanzar hacia la equidad en la educación.

- Promover el desarrollo pleno de niños y adolescentes, y desarrollar políticas para la población de edad avanzada.
- Propiciar la participación de la población indígena en el desarrollo nacional.
- Capacitar a la población para la obtención de mejores oportunidades de empleo e ingreso.
- Flexibilizar las ofertas de educación media y superior
- Apoyar la creación de empresas sociales.
- Fortalecer la cohesión familiar.
- Fomentar la participación de organizaciones sociales y civiles.
- Armonizar el crecimiento y la distribución poblacional.
- Impulsar el federalismo educativo.
- Promover sistemas de apoyo a la población desempleada.

Compromisos en Materia de Política Social.

Los principales objetivos de todas las acciones de gobierno deben ser:

- Combatir la pobreza extrema y las desigualdades sociales.
- Eliminar toda forma de discriminación y exclusión de los grupos minoritarios y de los menos favorecidos.
- Impulsar la igualdad de las mujeres en todos los ámbitos sociales.
- Encontrar un equilibrio entre el país y sus regiones.
- Transparentar la función pública mediante la participación ciudadana en la evaluación del quehacer público.

Sin embargo, las líneas generales establecidas continúan privilegiando la atención a la pobreza extrema:

“La política social considera las intervenciones diferenciadas que reviertan las causas de la pobreza extrema en el menor tiempo posible y que sean sustentables a largo plazo. Tendrá como propósito fundamental coadyuvar a satisfacer las

necesidades inmediatas de la población marginada y, al mismo tiempo, apoyarla en un marco de corresponsabilidad para acelerar su incorporación a la vida productiva del país rompiendo el círculo vicioso e intergeneracional de la pobreza.

"Se trabaja en la definición de criterios claros y transparentes en la orientación de los recursos asignados a los programas, que permitan rendir cuentas a la ciudadanía sobre su ejercicio, así como de los resultados obtenidos con su aplicación".

El 15 de marzo de 2001 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las Reglas de Operación de los programas de SEDESOL, mismas que tendrán un seguimiento y evaluación permanente.

Como parte del enfoque integral que tendrá la política social, se generarán oportunidades de ingreso vinculadas con la actividad productiva, el empleo y el acceso al microcrédito y se continuará ampliando la infraestructura social básica, **lo que constituye una política paliativa y no resolutive de la pobreza en México, al no atacar las causas principales que la generan.**

La estrategia del desarrollo social seguida por el Estado mexicano en la actualidad, mantiene invariablemente el enfoque del concurso corresponsable de todos los ciudadanos de México para que participen en el diseño, ejecución, supervisión y control social de las acciones y con ello a la optimización de los recursos.

Las instancias para la Planeación del Desarrollo Social, se establecen a través de **ordenamientos jurídicos y organizaciones sociales**, entre los más importantes destacan los siguientes:

Estos son, en términos generales, los lineamientos básicos de la política social del Estado mexicano.

El instrumento jurídico donde se definen compromisos específicos entre el Gobierno Federal y los gobiernos de los estados para la ejecución coordinada de proyectos y acciones de combate a la pobreza y de promoción del desarrollo social y regional que se lleven a cabo en estados, municipios y localidades, con la participación que corresponda a los ayuntamientos y a los sectores de la sociedad, se conoce en términos genéricos como Convenio de Desarrollo Social (CDS).

Este instrumento se signa cada año y en él se establecen los montos de recursos que corresponden, tanto al gobierno federal como a los gobiernos estatales para la operación de los programas y acciones a realizar.

A través del CDS se busca instrumentar las siguientes políticas y acciones:

- Vincular la ejecución de las acciones derivadas de los programas a cargo de sus dependencias y entidades.
- Fomentar las potencialidades productivas y económicas de la entidad.
- Orientar sus esfuerzos y actividades preferentemente hacia las regiones prioritarias y de atención inmediata.
- Instrumentar políticas en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población.
- Fortalecer la participación de los municipios y de los sectores social y privado en el diseño de políticas y estrategias, y en la ejecución de acciones que permitan consolidar la política social y el combate a la pobreza.
- Impulsar la cultura de equidad y justicia entre hombres y mujeres.
- Impulsar el desarrollo institucional de los municipios.
- Instaurar los mecanismos de evaluación, seguimiento y control de los programas y acciones materia del Convenio.

En los CDS se establecen, entre otros compromisos, la distribución equitativa, racional y transparente de los recursos de los programas de Desarrollo Regional del Ramo 20.

Los recursos federales se complementan con inversiones de los estados. 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.

Otras instancias de planeación y coordinación a nivel estatal y municipal son:

1. Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE),
2. Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN)
3. Consejo de Desarrollo Municipal

Los Programas de Desarrollo Regional Ramo 20 en el 2001, contemplan las siguientes actividades institucionales:

- Para el Desarrollo Productivo.
- Para la Atención de Grupos Marginados.
- Para la Capacitación y Otorgamiento de Becas.

La política social, a través de los Programas de Desarrollo Regional del Ramo 20 siguen teniendo como objetivo contribuir a superar la pobreza extrema y la exclusión social mediante acciones que promueven la generación de empleos y oportunidades de ingreso, privilegiando la atención a grupos y regiones que presentan los mayores rezagos sociales, lo cual representa continuidad en la política de segregación social.

Las acciones de algunos programas se orientan en el 2001 a la generación de oportunidades de empleo e ingreso, aprovechando las capacidades humanas y productivas de los grupos sociales en pobreza.

Sin embargo, por lo general programas como el PET (Programa de Empleo Temporal) permite otorgar solamente de manera transitoria un ingreso a las familias rurales pobres que carecen de fuentes de empleo permanente.

Durante el 2001 el programa orienta sus acciones a la creación, rehabilitación y mejoramiento de infraestructura social y productiva básica, entre la que destacan la construcción y mantenimiento de caminos, el despiembre y nivelación de caminos, la construcción y rehabilitación de sistemas de agua potable y alcantarillado, así como obras de irrigación, todo lo anterior mediante un uso racional de los recursos y la conservación de los sistemas.

Esta categoría de empleo, mitiga de manera temporal el desempleo al tiempo que favorece la construcción de infraestructura básica.

El programa Crédito a la palabra se orienta al apoyo con financiamiento a productores agrícolas temporaleros de bajos ingresos que siembran tierras de bajo potencial productivo y alto riesgo de siniestralidad. En el 2001 el programa impulsa la producción de alimentos básicos y la diversificación de cultivos a través de la siembra de oleaginosas, hortofrutícolas y granos forrajeros, particularmente en las zonas de cultivo donde los siniestros han sido recurrentes. Su cobertura se extiende a 27 estados de la República y proporciona un apoyo de hasta 500 pesos por hectárea.

El programa Atención a Zonas Áridas apoya la ejecución de obras y acciones que inciden de manera directa en el mejoramiento productivo y en el nivel de ingreso de la población que vive en zonas áridas y semiáridas del país; el de Fondos Regionales Indígenas, apoya a las comunidades indígenas con acciones y recursos orientados a ampliar, mejorar y consolidar la infraestructura productiva o de apoyo que ellas mismas determinan; el Programa Fondos Regionales Compensatorios, orientados a apoyar la ejecución de obras y proyectos de

infraestructura social básica, así como la realización de estudios que promueven la planeación del desarrollo regional y microrregional; el de Atención a Productores Agrícolas de Bajos Ingresos, comprende el Desarrollo de las Comunidades Indígenas Marginadas de las Áreas Ixtleras, y el Proyecto de Desarrollo de las Comunidades Mayas de la Península de Yucatán con acciones que son financiadas a través de un esquema de cofinanciamiento entre el Gobierno de México y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA); Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas, contribuye al mejoramiento de las condiciones de vida de la población jornalera migrante, cuya movilidad geográfica los sitúa, a ellos y a sus familias, en condiciones de alta vulnerabilidad, mediante una atención integral que permite satisfacer necesidades de educación, salud, alimentación y vivienda, entre otros; el Fondo de Coinversión Social, impulsa el desarrollo de grupos o comunidades en situación de pobreza extrema, privilegiando la atención a la población que se encuentra ubicada en las 250 microrregiones en pobreza extrema.

En 2001, con el objetivo de fortalecer la atención a las personas que habitan en estas demarcaciones, se establece la modalidad de Promoción Focalizada, dirigida a proyectos que impacten en las regiones con el más alto índice de marginación y opera mediante esquemas de participación de los diversos actores sociales.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil e Instituciones participantes realizan actividades de desarrollo comunitario, educación cívica, asistencia social, servicios educativos, desarrollo cultural, atención a la salud e investigación científica y tecnológica aplicada, entre otras, lo que demuestra que la política social actual favorece la focalización y con ello recrudescen la marginación y exclusión social.

Otros programas son: Maestros Jubilados; Investigación y Desarrollo de Proyectos Regionales; Servicio Social Comunitario; Capacitación y Fortalecimiento Institucional:

3.8. - LA POLÍTICA DEL BIENESTAR SOCIAL, EL IMPACTO SOCIAL Y LAS PERSPECTIVAS.

En la revisión anterior se comprueba que el Estado mexicano se mantiene como el promotor y organizador de los programas de alivio a la pobreza, si bien pretende incorporar a la sociedad civil en diversas tareas, hasta ahora cubiertas por las instituciones gubernamentales, ha mostrado los límites del modelo de desarrollo que enmarca la política económica, en el sentido de cumplir únicamente el papel de paliativo frente a los efectos sociales de las políticas de ajuste, incapaz de resolver los rezagos históricos en términos de bienestar de la población.

En el contexto del fenómeno de la globalización el modelo económico pretende orientar la economía hacia la reestructuración global, lo que tiene efectos importantes en materia de distribución del ingreso, de la producción y el trabajo, modifica la vocación redistribuidora del Estado hacia una nueva que favorece la concentración y la privatización de la economía.

Constitucionalmente, las reformas impulsadas tienen que ver con el reparto agrario y la privatización de la tierra; con la reorientación de la producción hacia las condiciones de competitividad redefinidas por el mercado internacional; con la modificación de los papeles de regulación y promoción del desarrollo que tradicionalmente tuvo el Estado (a través del financiamiento, la comercialización y los subsidios que mediante algunas instituciones cumplía); con la subordinación de las organizaciones productivas campesinas al capital, por la vía de asociaciones en participación, desvinculándolas del Estado. Es así, como éste empieza a renunciar a sus funciones y responsabilidades económicas fundamentales, antes consagradas en la Constitución.

El resultado ha sido la marginación de amplios sectores de la población que no pueden entrar al mercado, particularmente en el ámbito rural, al cual se han dirigido preferentemente los programas, por ser el que concentra la mayor población en condición de pobreza y pobreza extrema. En sentido estricto, las políticas de bienestar social puestas en práctica a partir de los años 1988-1989, no han logrado aliviar la situación de los pobres históricos: además de que ésta ha empeorado en intensidad, el número de pobres ha aumentado en números absolutos y relativos.

La condición de pobreza extrema, entendida como aquella en que ciertos sectores de la población no garantizan al día los alimentos para su reproducción física, se ha convertido en una situación de inanición, verificándose un corrimiento de la intensidad de la pobreza en nuestro país. La gente que se encontraba en un nivel relativamente favorable respecto a los pobres, ha pasado a engrosar este sector al ver perdidas sus oportunidades de participar en el aparato productivo nacional, fenómeno conocido como desaparición de la clase media. Es evidente que los programas emprendidos por el Estado mexicano, sólo han pretendido *aliviar* la pobreza, sin asumir el pleno reconocimiento de que esta problemática debe inscribirse en el marco de las políticas macroeconómicas a fin de *superar* esa condición y erradicarla definitivamente.

CUADRO No. 3.5.
MÉXICO: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO POR HOGARES.
VARIOS AÑOS.

DECIL	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL INGRESO POR DECILES DE HOGAR Y COEFICIENTE DE GINI						
	1984	1989	1992	1994	1996	1998	2000
I	1.72	1.58	1.55	1.59	1.79	1.50	1.52
II	3.11	2.61	2.73	2.76	3.00	2.66	2.64
III	4.21	3.74	3.70	3.67	3.94	3.63	3.60
IV	5.32	4.73	4.70	4.64	4.90	4.68	4.59
V	6.40	5.90	5.74	5.67	5.97	5.82	5.70
VI	7.86	7.29	7.11	7.06	7.32	7.21	7.08
VII	9.72	8.98	8.92	8.74	8.96	8.93	8.84
VIII	12.16	11.42	11.37	11.34	11.49	11.49	11.24
IX	16.73	15.62	16.02	16.11	16.03	15.97	16.09
X	32.77	37.93	38.16	38.42	36.60	38.11	38.70
Gini	0.4292	0.4694	0.4749	0.4770	0.4558	0.4761	0.4811

FUENTE: INEGI. Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares, años seleccionados.

Este cuadro es ilustrativo al analizar las profundas diferencias existentes entre los diferentes grupos de hogares que componen la población del país, en donde los deciles superiores perciben más de la mitad del ingreso, con un periodo que de 1996 a 2000, aumenta significativamente la concentración del ingreso, como lo muestra el coeficiente de Gini. El sacrificio estuvo a cargo de los estratos medios y bajos a favor de los dos deciles superiores.

Para mostrar adecuadamente el comportamiento del ingreso y de los patrones de consumo de la población conviene agregar un cuadro más que contiene los ingresos y gastos trimestrales de los hogares.

CUADRO No. 3.6.
INGRESOS Y GASTOS TRIMESTRALES DE LOS HOGARES
(TERCER TRIMESTRE 1994=100)

CONCEPTO	1984	1989	1992	1994	1996
Ingreso total (miles de pesos)	88 152	113 643	140 421	160 647	121 364
Ingreso monetario (miles de pesos)	69 460	87 823	103 785	120 202	91 357
Gasto total (miles de pesos)	82 256	102 013	126 129	139 173	111 274
Gasto monetario (miles de pesos)	63 564	76 378	89 191	96 728	81 267
Ingreso total por hogar	5 881.3	7 122.5	7 880.2	8 263.6	5 929.8
Ingreso monetario por hogar	4 634.21	5 504.2	5 824.3	6 183.1	4 463.7
Gasto total por hogar.	5 487.9	6 393.6	7 078.2	7 159.0	5 436.8
Gasto monetario por hogar	4 240.9	4 766.9	5 005.3	5 078.5	3 970.6

Fuente: encuesta de Ingresos y Gastos de los hogares, años seleccionados.

En concordancia con la información ya analizada, se puede observar que el crecimiento del ingreso es constante hasta el año de 1994, apareciendo una brusca caída en 1996 del 24 al 28% por hogar, consecuencia de la crisis económica de 1995. lo anterior prueba que los desajustes económicos tienen un grave efecto sobre la economía de las familias, confiando así una gran responsabilidad a los gobiernos al momento de delinear sus políticas.

Por ello, se sostiene que la política a seguir debe plantearse el objetivo de superar el rezago salarial, que permita mejorar el bienestar de la población. Puede constatare que existe un grave deterioro en los niveles de ingreso de los hogares promedio, pero conviene comentar la situación enfrentada por los distintos grupos de ingreso, el cambio en los patrones de consumo y el deterioro del bienestar familiar.

Es preciso revisar la asignación del ingreso en los diferentes rubros del gasto familiar, según la Ley de Engel, comentada en capítulos anteriores, en la medida en que el ingreso crece, la proporción destinada al consumo de alimentos disminuye, la destinada a la adquisición de ropa, energía y vivienda, permanece constante y la destinada a bienes y servicios no esenciales, tendería a aumentar junto con el ingreso. En las familias mexicanas el comportamiento presentado es distinto a las apreciaciones de Engel, lo anterior permite concluir que los cambios mencionados no están estrictamente en función del ingreso, sino de otras variables económicas y demográficas.

CUADRO No. 3.7.

PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DEL GASTO EN LOS DISTINTOS RUBROS DEL CONSUMO FAMILIAR.

Concepto	1984	1989	1992	1994	1996
Gastototal	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Alimentos y bebidas	36.8	32.2	30.6	28.1	27.4
Ropa y calzado	8.8	8.2	7.8	6.7	5.9
Vivienda y energía	21.2	20.8	21.2	25.4	27.5
Muebles y enseres	5.3	7.4	6.5	5.8	5.1
Salud y cuidado personal	7.2	6.8	7.4	7.9	8.0
Transporte	11.5	12.9	13.8	12.2	12.6
Educación y esparcimiento	5.2	5.8	6.9	9.9	9.3
Otros servicios	4.4	6.1	5.8	6.0	4.2
Tamaño del hogar	5.2	4.8	4.6	4.4	4.3

Fuente: encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares, años seleccionados.

Como se puede observar, la proporción del ingreso destinada a la alimentación ha ido disminuyendo, si bien el tamaño de los hogares ha ido disminuyendo, también debe considerarse que el proceso de urbanización obliga a las familias a gastar en otros satisfactores distintos a la alimentación. Sin embargo, esto también refleja que la cantidad y calidad de los alimentos consumidos ha disminuido, lo que deteriora el bienestar.

En lo que respecta al vestido, la caída es notoria, a pesar de que los índices de precios van a la baja, aunque el tamaño de las familias ha ido en decremento, es imposible despreciar la consideración de que las familias cada vez viven peor.

CUADRO No. 3.8.
ÍNDICE DE PRECIOS RELATIVOS DE LOS RUBROS QUE COMPONEN EL GASTO FAMILIAR.

Concepto	1984	1989	1992	1994	1996
Índice general	100.0	100.00	100.00	100.00	100.00
Alimentos y bebidas	94.5	93.3	87.1	83.3	108.9
Ropa y calzado	120.8	109.4	90.3	87.8	96.7
Vivienda y energía	75.3	77.2	95.4	98.3	91.7
Muebles y enseres	113.7	99.3	79.3	78.5	107.5
Salud y cuidado personal	108.2	107.9	106.0	110.8	104.2
Transporte	109.8	104.9	116.1	115.9	101.3
Educación y esparcimiento	96.7	105.6	116.7	134.1	91.3
Otros servicios	129.9	165.7	183.3	165.4	89.6

Fuente: Banco de México. Índices de precios al consumidor.

El gasto en vivienda y energía resulta altamente notorio, particularmente si se observa que los precios relativos crecieron de manera muy rápida, puede entenderse también por el proceso de urbanización, aunque no debe olvidarse también que la sobrepoblación en las ciudades contribuye también, con la escasez de vivienda y servicios asociados que provoca, al desarrollo de este fenómeno.

En el rubro de muebles y aparatos, es evidente que las familias invierten poco en capital doméstico, dada la participación decreciente en el gasto, conjuntamente con la disminución de los precios de los mismos, derivada de la apertura comercial. Iniciada en 1989. Esto ha de concretarse, necesariamente, en una disminución de la calidad de vida.

Salud y cuidado personal son dos aspectos que ven aumentada su participación, la explicación se encuentra, básicamente, en la insuficiencia de los servicios de salud proporcionados por el Estado, lo que conlleva una carga onerosa para las familias, que se ven obligadas a hacer uso de los servicios privados en este ámbito.

Un caso similar es el educación y esparcimiento aunque, en este caso, el crecimiento de los precios relativos ha sido considerable, la dependencia de los

servicios de educación privada se ha agravado merced a la escasez e ineficiencia de este servicio público, sobre todo a nivel medio superior y superior.

Por último, la parte que se destina a transporte ha venido aumentando en forma constante, debido a que vive más gente en las ciudades, al incremento de los precios y del combustible que alimenta a este sector.

Todo lo anterior podría ser aún más grave en el interior de las familias, al existir la posibilidad de sustituir ciertos bienes por otros de mayor acceso para el deteriorado ingreso. Se debe pensar en el caso de las carnes de res y cerdo que son fácilmente sustituibles por carne de ave y alimentos embutidos, con el consiguiente deterioro en la calidad de la alimentación. Se observa una disminución en el consumo de cereales, particularmente pan y tortillas, así como en la ingesta de leche y sus productos derivados. Los niños serán los principales afectados con estos cambios en los hábitos alimenticios. Por otra parte, aunque aumenta el consumo de hortalizas, disminuye el consumo de frutas.

Todos estos factores inducen a la conclusión de que las posibilidades de incrementar o, al menos, mantener el nivel de bienestar y oportunidades anterior al período de estudio, se ven estrechadas de manera importante, sobre todo si se toma en cuenta que las posibilidades de acceder al sistema educativo son cada vez para sectores más reducidos de la población.

Es así como este período puede calificarse como el más desastroso de la historia de México, ya que ha obligado a transformar todas las estructuras y la forma de vida de la población, llevándola a adoptar nuevos hábitos de consumo y a desarrollar ciertas formas de sobrevivencia antes no imaginadas.

Un ejemplo ilustrativo es el de la contaminación ambiental: la precariedad de las condiciones de vida, el hacinamiento en los suburbios citadinos, la carencia de infraestructura urbana (alumbrado público, pavimentación de las calles,

alcantarillado, deficiencia en los servicios locales de recolección de basura, entre muchos otros), ha llevado a estos sectores ha aumentar la contaminación del aire, del agua y los alimentos, como consecuencia de la acumulación de desechos humanos no tratados, promoviendo una relación inaceptable entre el hombre y la naturaleza.

La situación de carencia aunada al distanciamiento social de que son objeto estos grupos, se complica con el círculo generacional de la pobreza que hace que la reproducción de las condiciones material y vivencial de la pobreza se concentre en núcleos familiares y comunitarios que reproducen el mismo tipo de relación social y de calidad de vida.

La persona que nace y crece en un ámbito que se organiza en torno a pautas de carencia hereda rasgos específicos, frecuentemente el atributo de ser pobre. La sociedad margina a esta población en lo que se refiere al acceso (en el mejor de los casos es solamente restringido), a la educación formal, a la capacitación para el trabajo, a los servicios de salud. Las historias circulares de privación, violencia intrafamiliar y delincuencia son recurrentes, cotidianas.

El odio hacia la sociedad producto de la frustración hace que surjan distintas formas de resistencia y lucha por la supervivencia, la vivencia grupal de la pobreza y la marginación los conducen a emprender acciones encaminadas a lograr mejores condiciones de sobrevivencia, en un marco de autointegración social, de una especie de mutualismo marginal, aunque subordinado.

En un contexto en que la pobreza significa privación, lo que remite a necesidades no satisfechas, las constantes son: el subconsumo, un estado nutricional insuficiente, la proclividad a las enfermedades, la carencia de elementos de higiene personal y del hogar, la falta de infraestructura de servicios de salud, la integración inestable a los sistemas de producción (que se acompaña de vivencias crónicas, colectivas y cotidianas de desempleo), los anteriores son elementos que

constituyen la condición de vida de la población sumergida en la pobreza y pobreza extrema.

El concepto de privación remite directamente al problema de bienestar. Sin la satisfacción de las necesidades básicas o biológicas no se puede hablar de bienestar. Pero el contexto histórico actual exige la incorporación de necesidades humanas que van más allá del simple mantenimiento de la vida, necesidades que confieren un carácter histórico y específico a la pobreza existente en el mundo actual y que se deben a la universalización de la cultura y los medios de comunicación que generalizan costumbres, estilos de vida y patrones de necesidades que se expanden y generan una condición de privación relativa.

**CAPÍTULO 4. HACIA UN
NUEVO PARADIGMA DEL
ESTADO EN TORNO A LA
POLÍTICA SOCIAL.**

En el presente capítulo se presentan los compromisos adquiridos por la comunidad internacional, incluyendo a México en la reunión celebrada en la ciudad de Copenhague, Dinamarca, en 1995, así como de las estrategias de política pública para el combate a la pobreza en el mundo, que de esta reunión emanan.

A fin de definir las principales características de un servidor público que se dedica al área del desarrollo social se desarrolla un apartado independiente, finalizando con las principales estrategias y medidas de política que se sugieren en este trabajo.

4.1. – LA DECLARACIÓN DE COPENHAGUE.

Ante este problema de escala universal la ONU llevó a cabo la Cumbre Mundial sobre la Pobreza y el Desarrollo Social en Copenhague, Dinamarca, en 1995, cuyas principales conclusiones se resumen a continuación.

El reconocimiento de la importancia del desarrollo social y el bienestar de la humanidad y de dar la máxima prioridad a esos objetivos. El establecimiento del compromiso de atacar las causas subyacentes y estructurales y sus penosas consecuencias. La convicción de que la democracia y una administración transparente y responsable son bases indispensables para conseguir el desarrollo sostenible, centrado en los aspectos sociales y en el ser humano; siendo todo lo anterior condición para lograr la paz y la seguridad de las naciones participantes.

El reconocimiento de que el desarrollo social es un elemento fundamental de las necesidades y aspiraciones de las personas del mundo entero y de las responsabilidades de los gobiernos y de todos los sectores de la sociedad civil.

La reunión reconoce el compromiso de promover el desarrollo social en todo el mundo, a fin de lograr una vida sana y productiva, en armonía con el medio ambiente, para todos los hombres y mujeres del mundo.

Este compromiso fortalece los acuerdos previos, que se han tomado en conferencias internacionales pertinentes como la Cumbre Mundial a favor de la Infancia, celebrada en Nueva York, en 1990, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena, en 1993, la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los pequeños Estados Insulares en Desarrollo, celebrada en el Cairo, en 1994. Las razones de la celebración de la cumbre de Copenhague tienen que ver con el proceso de globalización de la economía – consecuencia del aumento de la movilidad humana, del progreso de las telecomunicaciones, del aumento del comercio y las corrientes de capital y de los avances tecnológicos -, y con las consecuencias que ha traído a la humanidad.

A pesar de que en los últimos 50 años se ha sextuplicado la riqueza de las naciones, de que ha aumentado la esperanza de vida, la alfabetización, el acceso a la educación básica y a los servicios de salud y se ha reducido la tasa de mortalidad infantil; se ha producido una expansión del pluralismo democrático y de las libertades civiles fundamentales; sin embargo, del otro lado, la humanidad asuste a deterioro del bienestar general en los siguientes aspectos:

* Sigue aumentando la distancia que separa a pobres y ricos.

* Para la ONU, ese año existía más de 1.000 millones de habitantes en el mundo viviendo en la pobreza extrema.

* El mundo presencia un deterioro creciente del medio ambiente, situación que agrava la pobreza y los desequilibrios.

*Se profundiza la desigualdad entre los sexos, más mujeres que hombres viven en la pobreza extrema.

* Este año, existían más de 120 millones de personas desempleadas en el mundo, y muchas más vivían en situación de subempleo.

En concordancia, los países participantes en la cumbre asumen los siguientes diez compromisos:

PRIMER COMPROMISO. Crear un entorno económico, político, social, cultural y jurídico, que permita el logro del desarrollo social.

SEGUNDO COMPROMISO. Lograr el objetivo de erradicar la pobreza en el mundo mediante una acción nacional enérgica y la cooperación internacional, como imperativo ético, social, político y económico de la sociedad.

TERCER COMPROMISO. Promover el objetivo del pleno empleo como prioridad básica de las políticas económicas y sociales y preparar a todas las mujeres y hombres para conseguir medios de vida seguros y sostenibles mediante el trabajo y el empleo productivos elegidos libremente.

CUARTO COMPROMISO. Promover la integración social fomentando sociedades estables, seguras y justas y basadas en la promoción y protección de todos los derechos humanos, así como en la no discriminación, la tolerancia, el respeto a la diversidad, la igualdad de oportunidad, la solidaridad, la seguridad y la

participación de todas las personas, incluidos los grupos y las personas desfavorecidos y vulnerables.

QUINTO COMPROMISO. Promover el pleno respeto de la dignidad humana y lograr la igualdad y la equidad entre hombres y mujeres y reconocer y aumentar la participación y la función directiva de la mujer en la vida política, económica, social y cultural y en el desarrollo.

SEXTO COMPROMISO. Promover y lograr los objetivos del acceso universal y equitativo a una educación de calidad, el nivel más alto posible de salud física y mental y el acceso de todas las personas a la atención primaria de la salud, procurando de modo especial rectificar las desigualdades relacionadas con la situación social sin hacer distinción de raza, origen nacional, sexo, edad o discapacidad; respetar y promover las culturas comunes y particulares; procurar fortalecer la función de la cultura en el desarrollo; preservar las bases esenciales de un desarrollo sostenible centrado en las personas y contribuir al pleno desarrollo de los recursos humanos y al desarrollo social. El fin de estas actividades es erradicar la pobreza, promover un empleo pleno y productivo y fomentar la integración social.

SÉPTIMO COMPROMISO. Acelerar el desarrollo económico, social y humano de África y de los países menos adelantados.

OCTAVO COMPROMISO. Asegurar que los programas de ajuste estructural que se acuerden incluyan objetivos de desarrollo social, en particular, la erradicación de la pobreza, la generación de empleo pleno y productivo y la promoción de la integración social.

NOVENO COMPROMISO. Aumentar sustancialmente o utilizar con mayor eficacia los recursos asignados al desarrollo social con objeto de alcanzar los objetivos de la Cumbre mediante la acción nacional y la cooperación regional e internacional.

DÉCIMO COMPROMISO. Mejorar y fortalecer con espíritu de coparticipación, el marco de la cooperación internacional, regional y subregional para el desarrollo social por medio de las Naciones Unidas y de otras instituciones multilaterales.

Nuestro país suscribió esta Declaración.

4.2. ESTRATEGIAS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL COMBATE A LA POBREZA EN EL MUNDO.

Tanto el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional se ha propuesto la adopción de un nuevo enfoque para la reducción de la pobreza. Tal enfoque pretende encontrar la forma de lograr que las medidas que adopten los países, y el respaldo que se otorgue con fines de desarrollo, se traduzcan en una mayor reducción sostenible de la pobreza. En particular, se considera que es necesario adoptar estrategias de lucha contra la pobreza que reúnan, entre otras, las siguientes características:

- Deben ser impulsadas por los propios países y contar con la amplia participación de la sociedad civil, las instituciones elegidas, los donantes más importantes y las instituciones financieras internacionales pertinentes.
- Deben basarse en la comprensión de la índole y las causas de la pobreza, los vínculos entre las medidas públicas y los resultados en materia de reducción de la pobreza, y en el reconocimiento de que no pueden lograrse reducciones sostenidas sin un rápido crecimiento económico.
- Deben centrarse en el logro de metas concretas de reducción de la pobreza.

En este nuevo marco se reconoce la complejidad de los factores que inciden en la pobreza y los grandes esfuerzos desplegados por otros organismos, como el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, en la reducción de la pobreza. Si bien las causas y las soluciones varían según el país, en general, las

estrategias acertadas de lucha contra la pobreza tienen varias características en común.

El logro de un crecimiento rápido y sostenible, así como un crecimiento en que los pobres puedan participar de lleno, son condiciones necesarias para reducir la incidencia de la pobreza. Ello requiere una gestión macroeconómica prudente, un sector privado fuerte y una inversión sólida, así como políticas sectoriales y estructurales acertadas. En este nuevo enfoque se reconocen además las pruebas cada vez más convincentes de que una pobreza arraigada, y la falta de oportunidades económicas y de un acervo de activos adecuado son factores que, por sí solos, pueden frenar el crecimiento. Asimismo, para reducir la pobreza se requieren mecanismos eficaces de participación de los sectores pobres e instituciones públicas dinámicas y responsables. Una buena calidad de gobierno es necesaria porque garantiza una gestión eficiente de los recursos públicos y mejora la transparencia, permitiendo que el público examine las medidas de las autoridades y que las autoridades encargadas de la gestión fiscal rindan cuentas de los resultados que obtienen. La activa participación de la sociedad civil en el seguimiento de los aspectos pertinentes de los programas es un factor importante en la estrategia que se adopte.

De conformidad con este nuevo enfoque, la estrategia que los países se proponen emprender debe enunciarse en un documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), el cual constituiría el principal instrumento para las relaciones entre los países y la comunidad de donantes. En las operaciones de préstamo y las estrategias de asistencia, dicho documento deberá someterse a la aprobación de los Directorios del Banco y el Fondo en lo que se refiere a las políticas y programas respaldados por cada institución en los ámbitos que les corresponden a cada uno, y proporcionará la base para el respaldo que estos organismos otorguen a través del crédito concesionario y para el alivio de la deuda que se conceda en el marco de la Iniciativa para los PPME.

Con la finalidad de otorgar ayuda eficiente a los países que lo requieran el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional realizan intensos preparativos para estar en mejores condiciones de ayudar a los países a formular estrategias eficaces de lucha contra la pobreza que los países consideren como propias y abordar los problemas que esta tarea planteará para ambas instituciones.

En el Banco se están preparando materiales que facilitarán la identificación de los vínculos entre los resultados que se obtengan y las prioridades de la política pública, en tanto que el personal de ambas instituciones está analizando los vínculos entre la macroeconomía y la pobreza. Este material se utilizará para capacitar a los representantes de los países beneficiarios y al personal del Banco y el Fondo.

Los principios que sustentan el enfoque basado en el DELP son los siguientes:

El impulso de la estrategia debe provenir de los países.

- Es esencial que los países consideren como propia la estrategia de lucha contra la pobreza que adopten. La amplia participación de la sociedad civil en la adopción y supervisión de la estrategia, teniendo en cuenta las circunstancias del país, facilitaría una implementación sostenida de la misma.

La estrategia debe orientarse al logro de metas concretas

- Una estrategia eficaz exige la comprensión de las características y los factores determinantes de la pobreza, así como de las medidas que las autoridades pueden adoptar para reducir su incidencia.
- Deben establecerse metas de reducción de la pobreza a mediano y largo plazo, así como objetivos clave e indicadores intermedios para garantizar que las políticas adoptadas sean bien concebidas, implementadas con eficacia y supervisadas cuidadosamente .

La estrategia debe ser Integral

- No es posible reducir la pobreza en forma sostenida sin un rápido crecimiento económico; se requiere estabilidad macroeconómica, reformas estructurales y estabilidad social para que los países pasen a una trayectoria sostenible de mayor crecimiento.
- La pobreza es multidimensional; deben adoptarse medidas específicas que permitan a los pobres cosechar los frutos del crecimiento, potencien su capital humano y sus niveles de vida y reduzcan sus vulnerabilidades ante los riesgos.
- Una estrategia de lucha contra la pobreza debe aglutinar medidas institucionales, estructurales y sectoriales en un marco macroeconómico coherente.

Alianzas con otras entidades

- Las autoridades pueden formular una estrategia que proporcione un contexto para mejorar la coordinación de las labores del Banco y del Fondo, así como de las actividades que realizan los bancos regionales de desarrollo, otros organismos multilaterales y de asistencia bilateral, las ONG, los círculos académicos, los centros de investigación y los organismos del sector privado

Óptica del largo plazo

- Se requiere una óptica del mediano y el largo plazo en que se reconozca que la lucha contra la pobreza exigirá cambios y desarrollo de la capacidad institucional, así como medidas para mejorar la calidad de gobierno y su responsabilidad. Por consiguiente, se trata de un proceso a largo plazo.
- Cuanto más dispuestos estén los agentes nacionales e internacionales a efectuar compromisos a mediano plazo más eficaz será el respaldo que reciban las estrategias de lucha contra la pobreza.

4.3.- EL ADMINISTRADOR PÚBLICO PARA LA POLÍTICA SOCIAL.

Para determinar el perfil del administrador público encargado de la política social es preciso realizar un breve análisis de la estructura y características del sector público en México.

La primera deficiencia definitoria de la situación imperante en la administración pública tiene que ver con la inexistencia de un programa serio de profesionalización del servicio público. El otro elemento se relaciona con la "disociación tácita entre el empleo público y la carrera de Administración Pública, que ha impedido sacar provecho de lo que sería una colaboración fructuosa"¹.

Lo anterior es producto de factores como la ausencia de carrera administrativa, un reclutamiento por vías patrimoniales, la debilidad de voluntad política para favorecer una racionalización del ingreso al empleo, aunados a una confusa organización de la administración del personal al servicio de la administración pública. En los hechos, no se ha concretado una administración de personal general y uniforme. Sucede que en la misma dependencia esté vigente más de una legislación laboral, siendo la más genérica la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual coexiste con la Ley Federal del Trabajo y con diversos ordenamientos legales propios (como es el caso de la Comisión Federal de Electricidad, el Poder Legislativo, Petróleos Mexicanos, entre muchas más).

El especialista citado comenta que es urgente la instauración de la "carrera administrativa que suprima la empleomanía fundada en clientelas nutridas por la improvisación y el amateurismo, y sustentadas por prácticas administrativas ancestralmente ajenas a la profesionalización"². En tal sentido, es preciso

¹ GUERRERO, Omar. **La formación profesional de los administradores públicos en México**. IAPEM, México, 1995. P. 1.

² *Op. Cit.*, p. 6.

promover las medidas necesarias para instaurar esta práctica en todos los ámbitos de la Administración Pública pero, particularmente, en el ejercicio de la política social, por ser ésta la cristalización misma de la razón de ser del Estado.

Actualmente el servidor público se desarrolla en un patrón de *sistema de empleo*, fundado en la noción de *puesto de trabajo*, concebido como una unidad aislada e individual para cuya ocupación la persona designada debe estar dotada con una función previa en la función que entraña el puesto. Únicamente se trata del desempeño de un cargo concreto aislado, no de una carrera.

Esto propicia que "ninguna carrera universitaria que ponga sus anhelos laborales en el servicio público, podrá progresar ni consolidarse, sin una transformación de las reglas presentes que rigen a la administración del personal del sector público"³.

Existe también una doble clasificación de los empleados públicos que los divide entre trabajadores de confianza y trabajadores de base. Los primeros son trabajadores inamovibles, tienen permanencia, seguridad y estabilidad en el empleo. La segunda categoría corresponde a trabajadores amovibles que carecen de las garantías que gozan los trabajadores de base, pero en cuya contratación se sigue el criterio de discrecionalidad para el ingreso de aspirantes, partiendo de las prerrogativas presidenciales de nombramiento y remoción libre de colaboradores, prerrogativa que se repite en cada titular de dependencia, hasta directores generales.

Las líneas básicas de experiencia previa y aprobación de un examen de ingreso no son prácticas aplicas en el ejercicio del servicio público en este país.

La conclusión es que debiera proponerse una reestructuración de fondo que haga viable una carrera administrativa profesional, junto con un sistema de empleo para

³ *Op. Cit.*, p. 7.

funcionarios de confianza que exija la experiencia y los conocimientos indispensables que reclama la compleja gestión pública de la administración del Estado.

En el campo de la política social se ha resentido particularmente la situación arriba descrita ya que, lejos de poderse resolver la problemática en el ámbito de la planeación y formulación de políticas, la realidad enfrenta a hechos complejos e imprevisibles.

Innegablemente el campo de acción y ejercicio de la política social concentra la expresión de las luchas internas que caracterizan al sector público, contiene un múltiple despliegue de estrategias competitivas de diferentes sectores de la sociedad civil y constituye un ámbito privilegiado de la lucha por el poder.

Esta situación puede llevar a bloquear, paralizar e, incluso, quitar toda viabilidad a las políticas establecidas; a lo anterior se debe agregar que existe una proliferación de organismos globales difusos, superposición de funciones, procedimientos y rutinas imprecisas, ausencia de normas detalladas, exceso de personal que absorbe un alto porcentaje de recursos, entre muchos otros problemas.

Para incrementar los índices de productividad y mejorar los niveles de operación, las soluciones deben, según Bernardo Kliksberg⁴, reconocer los siguientes aspectos:

1. El sector social se posiciona políticamente en los niveles medios e inferiores de la estructura del poder real del Estado. No controla ni los

⁴ KLIKSBURG, Bernardo. "Cómo reforzar al Estado para la lucha contra la pobreza". *Gestión y Política Pública*. México, CIDE, vol. 1, Núm. 1, julio-diciembre de 1992.

recursos de decisión necesarios para influir en los procesos fundamentales que le permitan lograr sus objetivos.

2. Las organizaciones del sector social pueden, en general, considerarse intermedias y atrasadas en términos de indicadores significativos de desarrollo administrativo, estabilidad y remuneraciones adecuadas.
3. Los márgenes de ejecución de políticas sociales son invadidos por un juego de cabildos clientelares, de todo tipo, contaminando su ejercicio por luchas de poder.
4. Esta intervención de *metapoderes* externos, según expresión de Kliksberg, al sustraer poder del sector, genera enfrentamientos interorganizacionales.
5. La organizacional piramidal del sector social impide captar las señales que vienen de la comunidad, siendo la participación de ésta necesaria para la eficiencia en programas sociales.
6. No existe una adecuada descentralización de actividades y atribuciones, lo que imposibilita la correcta retroalimentación con la sociedad.
7. Las organizaciones del sector social carecen de flexibilidad interna, por lo que se ven imposibilitadas para realizar acciones de concertación con la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales.
8. "El sector social carece de gerencia especializada en gestión social ... profesionales de campos sectoriales ... no reúnen el particular tipo de formación especializada que requiere el administrador en el marco de incertidumbres, conflictos, escasos recursos, presiones múltiples y negociaciones permanentes, características en programas sociales".

9. El sector social no utiliza la evaluación de dirección en forma suficiente y adecuada.
10. No se han desarrollado en forma sistemática proyectos que agrupen y coordinen eficientemente a diversos organismos que lleven al logro de las operaciones multinacionales propias del sector.

4.4.- ELABORACIÓN DE ESTRATEGIAS EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA.

Los organismos internacionales manejan el argumento de que el nuevo enfoque no es una solución mágica que resolverá los problemas de la pobreza, pero con el tiempo esperan poder contar con más información sobre los problemas y aumentar la capacidad para implementar estrategias eficaces. En tal contexto, las características y el contenido de los respectivos documentos de lucha contra la pobreza (DELP), así como los procesos participativos necesarios para su elaboración, variarán de un país a otro. Con el tiempo, los países y las instituciones donantes irán aprendiendo sobre la marcha. Por lo tanto, estos organismos no tienen ninguna idea fija con respecto a la estrategia "ideal" de lucha contra la pobreza ni sobre los procesos participativos, y alienta a las autoridades nacionales a probar distintas modalidades a medida que vayan formulando el DELP para que se ajuste lo más posible a los principios ya enunciados.

En virtud de que a nivel nacional se observan grandes divergencias en los países en cuanto a:

- El compromiso con la reducción de la pobreza y la formulación de estrategias consideradas como propias para reducir su incidencia.
- Los sistemas de gobierno, su grado de representación y su capacidad para obtener la participación de la sociedad civil.

- La presencia de la sociedad civil, su representatividad y participación activa en los países de bajo ingreso.
- La existencia de evaluaciones actualizadas de la pobreza que puedan sustentar las estrategias de lucha contra la pobreza y la información de que se dispone sobre la índole y la ubicación geográfica de la pobreza.
- La disponibilidad de datos de buena calidad sobre la pobreza que puedan utilizarse para evaluar los resultados obtenidos.

Se debe ser realista con respecto a las estrategias de desarrollo y de lucha contra la pobreza que pueden respaldar en los países de bajo ingreso, y tomar consideración los siguientes, como posibles elementos de la estrategia de lucha contra la pobreza

Para lograr facilitar la organización del trabajo de las autoridades, con la asistencia de todos los participantes en el proceso, para elaborar un documento de estrategia, se debe procurar partir de las estrategias existentes de lucha contra la pobreza y tener en cuenta las características específicas de los países.

La estrategia de lucha contra la pobreza debe garantizar la compatibilidad entre las políticas macroeconómicas, estructurales y sociales del país y las metas de reducción de la pobreza y de desarrollo social, y formularse a través de un proceso transparente en que las metas, el diseño de las políticas y el seguimiento de la implementación sean el resultado de una participación de amplia base. Generalmente, deberán especificarse en el DELP los siguientes elementos:

- Los objetivos de reducción de la pobreza a largo plazo y el marco macroeconómico, estructural e institucional para lograrlos, aprovechando la experiencia nacional e internacional.

- En vista de los largos desfases con que comúnmente se declaran y se observan los avances en la lucha contra la pobreza, y la necesidad de efectuar un seguimiento a corto plazo del progreso, estos objetivos a más largo plazo podrían expresarse utilizando metas anuales (o a seis meses) correspondientes a un horizonte cronológico de, por ejemplo, tres años para los indicadores intermedios y representativos relacionados. Por lo tanto, un objetivo a largo plazo de mejorar la tasa de alfabetismo podría, por ejemplo, expresarse utilizando metas anuales (intermedias) para el número de alumnos inscritos en la escuela primaria.

Todos los fundamentos de política e institucionales para alcanzar un crecimiento acelerado y sostenido y reducir la pobreza —así como los objetivos en materia de reducción de la pobreza, reforma institucional y estructural, estrategias sectoriales y programas específicos de lucha contra pobreza, y las necesidades conexas internas y externas de financiamiento— deben integrarse en un marco macroeconómico coherente que tenga como mínimo un horizonte cronológico de tres años.

Deben plantearse una serie de preguntas que permitirán delinear un DELP adecuado, en el que se mencionen los siguientes conceptos:

Factores que frenan la lucha contra la pobreza:

- ¿Cuáles son las principales características de la pobreza en sus diversas dimensiones?
- ¿Cómo se ven afectadas estas características por el nivel y la composición del crecimiento, y por la política del gobierno, el suministro de servicios públicos, el funcionamiento social e institucional y las perturbaciones exógenas?
- ¿Cuáles son los principales obstáculos que impiden un crecimiento más acelerado y que los pobres se beneficien del crecimiento?

Objetivos y metas:

- ¿Qué metas se han establecido para reducir la pobreza en sus diversas dimensiones?
- ¿Qué metas se han fijado para los indicadores intermedios?

Estrategia y plan de acción:

- ¿Cuáles son las políticas públicas prioritarias para incrementar el crecimiento y reducir la pobreza?
- ¿Qué cambios institucionales se requieren para implementar la estrategia?
- ¿Cómo podría acrecentarse la eficiencia del gasto y de las instituciones públicas y satisfacerse mejor las necesidades de los pobres?

Sistemas de supervisión y evaluación:

- ¿Cuál es el marco que se ha establecido para el seguimiento de los avances? y ¿en qué medida participa la sociedad civil en el proceso de evaluación?
- ¿Qué salvaguardias se han establecido para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en los procesos presupuestarios y de ejecución del gasto público?

Asistencia externa y el entorno externo:

- ¿Cuál es el nivel de asistencia externa con que podría contarse para respaldar los programas nacionales?
- ¿Podría absorberse un mayor volumen de asistencia y, en caso afirmativo, ¿qué efecto tendría este aumento sobre las metas de reducción de la pobreza?
- ¿En qué forma la asistencia externa que se recibe de todas las fuentes respalda la implementación de la estrategia?
- ¿Qué efecto tendría sobre el crecimiento y la reducción de la pobreza un mayor acceso a los mercados externos?

El proceso participativo:

- ¿Cuál es la índole del proceso participativo? y ¿cómo se tuvieron en cuenta las opiniones y los intereses de los más desfavorecidos?
- ¿Qué efecto tuvo la participación en la formulación de las políticas concretas adoptadas en el marco de la estrategia?

En este contexto, es importante esclarecer cuáles son los obstáculos que limitan el crecimiento y la lucha contra la pobreza a fin de elaborar el diagnóstico más acertado.

Es preciso hacer un análisis que describa la índole y la localización de la pobreza sobre la base de los datos disponibles. En la medida de lo posible, este análisis no debería limitarse únicamente al examen de los datos sobre el ingreso y las tenencias de activos de los pobres, sino abarcar además sus dimensiones regionales, sectoriales, ecológicas, demográficas y de género, así como los vínculos más importantes entre la estructura institucional y la incidencia de la pobreza. Si bien las metas de reducción de la pobreza deben fijarse teniendo en cuenta la situación y las prioridades del país, a fin de poder ubicar al país en un contexto internacional, las metas podrían basarse en las comparaciones internacionales de los indicadores sociales clave relacionados con los objetivos de desarrollo internacional y podrían especificarse las principales áreas en que se debe contar con datos de mejor calidad.

También deberán evaluarse el grado y la naturaleza de la vulnerabilidad del país a perturbaciones exógenas, así como el efecto que estas perturbaciones podrían tener sobre los pobres, para que pueda evaluarse el riesgo de que la estrategia de reducción de la pobreza fracase y proporcionar una base para considerar las políticas que pudieran reducir este riesgo.

Además, podrían analizarse los obstáculos macroeconómicos, estructurales, sociales e institucionales que frenan el crecimiento y la reducción de la pobreza.

Deberían identificarse los obstáculos a un crecimiento sostenible y llegarse a un acuerdo con respecto a las políticas que podrían fomentar un crecimiento más rápido, por ejemplo, a través de reformas estructurales para crear mercados libres y más abiertos, incluida la liberalización del comercio, la privatización, la reforma tributaria y políticas que creen un entorno estable y previsible para la actividad del sector privado.

Podrían también identificarse los obstáculos que impiden que los pobres contribuyan y se beneficien más plenamente del crecimiento como, por ejemplo, el lento crecimiento del sector agropecuario y de la economía rural en general, el limitado acceso a servicios esenciales, y los obstáculos institucionales que limitan la influencia y el control que los pobres pueden ejercer sobre los tipos de prestaciones que reciben. También podría analizarse en qué medida los pobres se benefician del gasto público y el efecto que tiene el sistema tributario sobre los pobres.

Análogamente, podrían evaluarse los factores que limitan la actividad del sector privado, ya que es probable que la misma estimule la inversión, la creación de empleos y el crecimiento, analizándose los factores que restringen la inversión extranjera. Además, en el análisis de los obstáculos que frenan la reducción de la pobreza, debería tenerse en cuenta la experiencia reciente del país, incluido el papel que ha desempeñado la asistencia externa, e identificarse las razones por las que las políticas de reducción de la pobreza han sido exitosas o han fracasado.

Objetivos y políticas:

Es conveniente tener en cuenta los objetivos elaborados en 1990, como metas a alcanzar en el año 2015, aprobados en diversas conferencias de naciones unidas y la OCDE:

- La reducción a la mitad de la incidencia de la extrema pobreza.
- La reducción en dos tercios de la tasa de mortalidad de infantes y niños.
- La matriculación universal en la educación primaria.
- La eliminación de las desigualdades en la educación por razones de género (en 2005).
- La aplicación en todos los países de una estrategia nacional en 2005 para corregir en 2015 el deterioro de los recursos naturales.

A la luz del análisis anterior, se podrían definir las metas a mediano y largo plazo de la estrategia de lucha contra la pobreza del país, y establecer las políticas macroeconómicas, estructurales y sociales que en su conjunto constituirían una estrategia integral para lograr esos resultados.

Lo más conveniente es especificar dos conjuntos de objetivos cuantificables:

- Primero, podrían establecerse objetivos a largo plazo con respecto a las metas de reducción de la pobreza. Si bien estos objetivos deberán establecerse en forma realista en el contexto del país, sería conveniente que, en la medida de lo posible, estos objetivos pudiesen compararse con los objetivos de desarrollo internacional señalados más arriba. Estos objetivos podrían incluir indicadores de progreso económico y de carencias materiales (por ejemplo, el crecimiento del ingreso per cápita, e indicadores de la incidencia y el alcance de la pobreza), e indicadores de los recursos humanos (por ejemplo indicadores de salud y educación, desglosados, de ser posible, por género). Evidentemente la selección de estos objetivos dependerá de la situación inicial del país, el análisis de la pobreza y la disponibilidad de datos pertinentes.
- Segundo, en vista de los considerables desfases –tanto en los informes como en los efectos– típicamente asociados a estos resultados, y de la

necesidad de efectuar un seguimiento a corto plazo del progreso, estos objetivos a más largo plazo podrían expresarse utilizando metas anuales (o semestrales) correspondientes a un horizonte temporal de, por ejemplo, tres años para los indicadores intermedios y sustitutivos relacionados. Por lo tanto, un objetivo a largo plazo de mejorar la tasa de alfabetización podría, por ejemplo expresarse utilizando metas anuales (intermedias) para la tasa de matriculación en las escuelas primarias y establecer objetivos, metas intermedias y proyecciones macroeconómicas coherentes relacionados con la pobreza.

Las prioridades de la política económica se enunciarían claramente y se incorporarían en el plan de acción, teniendo en cuenta la información disponible sobre los vínculos entre las distintas políticas, la forma en que deben sincronizarse y la contribución que se espera de las medidas de política con respecto al logro de los indicadores intermedios. La adopción de un plan de acción centrado en objetivos prioritarios para elevar el crecimiento sostenible y reducir la pobreza constituye el objetivo prioritario.

Estas prioridades se incluirían en el marco macroeconómico global y el presupuesto. Por lo tanto, el costo de lograr las mejoras anuales en los indicadores intermedios (por ejemplo, las inversiones en la construcción de escuelas, la contratación de profesores adicionales y la adquisición del material didáctico necesario para incrementar la matriculación, así como en infraestructura rural) y de respaldar la reforma estructural e institucional, podría estimarse sobre la base de un horizonte cronológico de al menos tres años. Es probable que la aglutinación de los objetivos y las políticas de reducción de la pobreza en un marco macroeconómico requiera un proceso de iteración.

Asimismo, tendrían que describirse las áreas en que habría que hacer concesiones. Las nuevas prioridades de gasto tendrán que ser compatibles con la capacidad de ejecución y un financiamiento no inflacionario. Convendría, por tanto, que se considerase la posibilidad de reasignar los gastos, formas de

incrementar la eficiencia del gasto y de recaudar nuevos ingresos sin crear distorsiones, así como las posibilidades de obtener un mayor volumen de asistencia externa.

Si bien el objetivo final de las políticas se orientaría a la reducción de la pobreza, es inevitable que surjan casos en que las medidas macroeconómicas o estructurales necesarias para elevar el crecimiento y corregir los desequilibrios externos o internos tengan efectos negativos a corto plazo sobre los grupos vulnerables. En tales casos, estos efectos se deben evaluar puntualmente y explicar las medidas suplementarias que se aplicarían para proteger a estos grupos, por ejemplo, por medio de las redes de protección social.

En consecuencia, debe presentarse una estrategia a mediano plazo para lograr los objetivos de reducir la pobreza y de elevar el crecimiento. Se especificarían las medidas y políticas clave compatibles con este marco general utilizando un horizonte cronológico de al menos tres años. El aspecto macroeconómico es una parte esencial de la estrategia, sus principales características durante el horizonte cronológico de tres años podrían resumirse en un cuadro y un calendario en que se especifiquen las medidas de política clave durante este período trienal, incluidas las reformas institucionales y la asistencia técnica, podría incluirse en la matriz de medidas de política.

Con respecto a la formulación de los presupuestos públicos y el control del gasto, se debe incluir un análisis de las medidas que se adoptarían para mejorar la transparencia y asegurar la responsabilización por parte de las autoridades fiscales, los ministerios de ejecución y, si procede, los gobiernos locales y distritales. En este sentido, es probable que la adopción de mecanismos comunitarios para fomentar la transparencia y lograr una mayor participación de la ciudadanía en la gestión del gasto local desempeñaría una función importante, sobre todo con respecto a los programas de gasto descentralizados, cuya importancia probablemente aumentará. Se podría establecer un programa de reforma institucional para que los procedimientos presupuestarios globales fuesen

más acordes con las prácticas óptimas basadas, por ejemplo, en el código de transparencia fiscal del Fondo. Al respecto, podrían adoptarse procedimientos de auditoría del gasto público respaldados por informes transparentes sobre estas auditorías. También podrían incluirse medidas para incrementar la eficiencia del gasto.

4.5.- PRINCIPALES ESTRATEGIAS PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA.

Evidentemente el objetivo fundamental que se han fijado los gobiernos nacionales y los organismos internacionales es la reducción de la incidencia de la pobreza, es decir, reducir la pobreza absoluta, o el número absoluto de pobres. No es, por lo tanto un objetivo fundamental, aumentar la igualdad en la distribución del ingreso, sino lograr la reducción absoluta de la pobreza, que representa un impacto mayor en la conciencia de la sociedad. Un factor que es determinante en este contexto es la dotación inicial de recursos, que ya conlleva la distribución inequitativa y la propensión a la pobreza, lo cual se expresa también en la forma de escasez de activos productivos, elemento que induce a la desigualdad y provoca la pobreza de muchos. Algunas de las medidas que los países han tomado en su lucha por reducir la pobreza absoluta son:

- ✓ Además de incentivar el crecimiento económico continuo, deben delinearse políticas gubernamentales en grana escala que tiendan a mejorar la calificación de la fuerza de trabajo, y ptomover manufacturas de exportación en las que intervenga mano de obra calificada con salarios altos.
- ✓ Creación de empleo productivo y remunerativo, esto implica incentivos para la acumulación y atracción de capital nacional y extranjero.
- ✓ Convertir al pobre en empresario productivo, a fin de reducir el elemento de escasez de recursos productivos, las medidas pueden ser: la redistribución de la tierra en el ámbito rural, el otorgamiento de micro créditos y la capacitación y educación para la vida productiva. Pugnando siempre por el establecimiento de cadenas productivas que conduzcan a la inserción de nuevas empresas en procesos económicos más amplios, lo anterior

contribuiría a un crecimiento económico sostenido y a una recuperación de los salarios de los trabajadores.

- ✓ Incrementar la productividad de los trabajadores pobres, tanto en el empleo por salario como en el auto empleo. Esto conduciría a una demanda creciente de trabajo por salarios, lo que se traduciría en mayor empleo y salarios, y en ingresos mayores a los autoempleados. La manera más directa y adecuada de incrementar la productividad es la capacitación para el trabajo, que se conoce actualmente como capital humano, la educación y la salud.
- ✓ Garantizar la seguridad laboral de los pobres con salarios adecuados. Lo anterior permitiría al trabajador remontar la desventaja que tiene frente a su empleador, en términos de seguridad laboral. El Estado tendría que intervenir en el establecimiento de políticas para la seguridad del empleo y la regulación de los salarios.
- ✓ Redistribución del ingreso a través de la política de regulación de precios, la distribución pública de bienes y los subsidios. Mantener los bienes y servicios aprovechados por los pobres para el consumo o la producción, son un método apropiado para proteger a los grupos más vulnerables de la población. Pueden desarrollarse programas de empleo público para fortalecer estas políticas. Lo anterior debe encausarse en el sentido de promover la construcción de capital productivo y no actuar meramente como proyectos de asistencia para complementar el consumo de la población de bajos ingresos.

Estos diferentes tipos de políticas pueden utilizarse en forma combinada y en diversas proporciones para aumentar su efectividad.

Conviene comentar que el sostenimiento de empleo productivo y remunerado es una política sostenible que, adicionalmente, favorece el crecimiento de la economía.

CONCLUSIONES.

En México, como en los demás países de América latina. El problema de la pobreza, así como el del desempleo y el subempleo afectan a cada vez más amplios sectores de la población, deteriorando la calidad de vida de personas que pertenecen a rangos de edad plenamente productivos. Las metas que establecen los gobiernos tienen únicamente a reducir la incidencia de la pobreza sin existir un verdadero propósito de erradicación. Esto quiere decir que se pugna más por mejorar el nivel de vida de los que se encuentran por debajo del mínimo aceptable de bienestar, reduciendo el número absoluto de pobres.

En nuestro país los programas para el combate a la pobreza sólo han conseguido aumentar la desigualdad y disminuir el aprovisionamiento de bienes públicos para los sectores más desfavorecidos, reduciendo su calidad e intensidad de aplicación. Es preciso mejorar la infraestructura de los servicios públicos dirigidos a los pobres, porque estos servicios pueden ser una manera efectiva de llegar a ellos y proporcionar una red de seguridad social, tarea inaplazable en la actualidad.

Las recurrentes crisis económicas de los años noventa han tenido consecuencias profundas en las políticas sociales, lo que ha conducido a un aumento de la pobreza acompañado de

una reducción en el gasto social, el deterioro de los servicios públicos y hondos desequilibrios fiscales en los sistemas de seguridad social. Por añadidura, el repliegue del estado en relación con sus responsabilidades sociales exhibe ciertas dudas acerca de la gobernabilidad de las nuevas democracias.

Está demostrado que, en muchas ocasiones, la llamada lucha contra la pobreza encierra fines propagandísticos y que su completa eliminación está más allá del alcance del sistema económico actual.

Más allá de los métodos de medición utilizados que ayudan a ocultar la realidad, se encuentra la determinación de la línea de pobreza por debajo de las necesidades mínimas de una vida digna y, sobre todo, el hecho de que la existencia de un número cada vez mayor de pobres, representa una consecuencia natural del sistema de producción y una condición de existencia del mismo, así como una condición de desarrollo desde el punto de vista de la globalización.

Esto significa que no existen propósitos claros de mejorar la distribución del ingreso, sino únicamente reducir el número de gente en condiciones de pobreza extrema.

La experiencia demuestra que la participación e intervención del Estado es necesaria, que el hecho de dejar actuar libremente al mercado sin distorsiones de intervención pública conduce al fracaso, el Estado debe ser un promotor activo e imaginativo del empleo y de la productividad.

Esta participación consiste en la provisión de infraestructura, tanto física como social, y la creación de un sistema de

incentivos que impulse la acumulación, como la dirección de la inversión a actividades socialmente productivas y la conservación de una tecnología que emplee adecuadamente el trabajo. No se pretende sustituir el mercado con la intervención estatal, sino de llevar a cabo intervenciones con propósitos definidos y consistentes con el crecimiento y la eficiencia, en el entendido de que es el salario la principal vía para la distribución y la reducción de la intensidad e incidencia de la pobreza.

Como se ha visto, el capital humano se ha constituido en el principal factor económico en la actualidad y sucede que es entre la población pobre donde se cuenta con una dotación más baja del mismo, por lo tanto, es pertinente desarrollar políticas que propicien la capacitación de la población de bajos recursos, encaminados a mejorar la calificación de la fuerza de trabajo, con lo que se favorecería la redistribución de bienes y se aseguraría un aumento en los ingresos de este sector de la población

Por otra parte, los resultados en la redistribución del ingreso a través del gasto de vivienda y salubridad, suele ser más efectivo que el que se obtiene a través de la redistribución de ingresos al mejorar la dotación de riqueza propia y las condiciones de vida. Para lograrlo, deben desarrollarse fuentes de ingreso tan eficientes como sea posible, con un sistema fiscal flexible que permita la recaudación de impuestos y logre sus objetivos de distribución a través del gasto público. Esto permitirá reducir a su mínima expresión el sistema de control de precios y la falta de subsidios, debiendo dirigirse a un sistema de transferencias que privilegie la vivienda, la salud y la educación.

Por otra parte, de continuar las tendencias demográficas se acentuará la importancia relativa de los hogares envejecidos, con lo cual se esperaría, a menos que haya transformaciones estructurales profundas, que cada vez más familias subsistan con transferencias monetarias no salariales, con ayudas de familiares, con bonos gubernamentales, que en poco o nada reducen el verdadero problema.

Es claro que la reducción del gasto público puede tener como consecuencia la desaceleración de la inversión, teniendo un efecto negativo en la infraestructura productiva y el desarrollo de los recursos humanos; consecuentemente, se debe definir una adecuada reasignación de los recursos públicos y subsidios dirigidos hacia los pobres con la implementación de programas especialmente diseñados para apoyar a grupos vulnerables o compensar a los directamente afectados por tal reducción. Por lo tanto, se vuelve urgente una reorientación del gasto público, la creación de programas generales que defiendan los subsidios y de una política fiscal orientada a mejorar el bienestar del ser y no sólo a mantener aceptables índices en las variables macroeconómicas.

Es sustancial ver a los seres humanos, no como simples receptores de ingresos y apoyos económicos, sino como personas que intentan tener una vida satisfactoria, en el sentido de obtener oportunidades reales para vivir una vida mínimamente adecuada.

Independientemente de la necesidad de la existencia de pobres para el desarrollo mismo del sistema, sólo mediante medidas

que ayuden y no se limiten a proteger al pobre, medidas que requieren más capacidad institucional y mayor tiempo, favorecerán mayores oportunidades para una sólida reducción de la pobreza a futuro. Los programas de combate a la pobreza no deben ser focalizados, sino universalistas, para lograr un mayor crecimiento económico y favorecer el empleo, buscando la recuperación del poder adquisitivo del salario y dejar de usar las políticas salarial y cambiaria como anclas contra la inflación orientándolas al bienestar de los trabajadores y a la competitividad de la economía mexicana.

Un argumento a favor de la eliminación de las políticas focalizadoras en beneficio de medidas más universales es que, si bien se beneficia a los sectores medios y altos, esto ocurre en una proporción mucho menor debido a que el porcentaje de ingresos que utilizan éstos es menor, por ejemplo en alimentos, que el de las familias pobres. Un subsidio alimenticio resulta mucho más económico que la emisión de vales o distribución de alimentos y reduce las posibilidades de abuso político y clientelismo.

No debe olvidarse que el combate a la pobreza requiere de un entorno propicio en los ámbitos cultural, ecológico, económico, político y espiritual, y que se encuentra vinculado al logro de la paz, la libertad, la democracia, la estabilidad y la seguridad a nivel nacional e internacional.

Base fundamental para el desarrollo de la iniciativa y la creatividad individual son las actividades económicas que producen la riqueza de las sociedades, sin embargo, esto no puede separarse del desarrollo social, el cual no se logrará

simplemente con la interacción de las fuerzas del mercado, sino con la orientación de la dignidad humana, la equidad y la justicia social.

La discusión del tema de la pobreza debe ser una tarea multidisciplinaria, de ahí la necesidad de promover una amplia participación de la sociedad civil; desarrollar pautas de crecimiento sostenido, desarrollo sustentable e integración de la población en las estrategias económicas y de desarrollo; garantizar una distribución equitativa y no discriminatoria de los beneficios del crecimiento entre los grupos sociales y los países.

El reto es muy grande, pero la existencia de una conciencia de los alcances de esta problemática ayudará al mundo a alcanzarlo.

BIBLIOGRAFÍA.

ABOITES, Jaime. "Flexibilidad salarial y pobreza extrema", en *El Cotidiano* No. 38, México, UAM, nov.-dic. , 1990.

ALTVATER, Elmer. "¿Reestructuración o desmantelamiento del Estado Social?", en *Estudios políticos, Nueva época*, No. 3-4, vol. 5, jul.-dic. , México, UNAM, 1986.

APPLEBY, Paul H. *Policy and administration*. University of Alabama Press, 1949, pp. 10-12.

ARGUEDAS, Sol. *El Estado Benefactor ¿Fenómeno Cíclico?*. México, edit. Mundo, 1990

BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, S.N.C. *Comercio Exterior. El conocimiento de la pobreza en América Latina*. Vol. 42, No. 4. México, abril de 1992.

CAIDEN, Gerald. "Revitalización de la Administración Pública", en *Ensayos sobre la nueva administración pública. Revista de administración pública* Núm. 91. México, INAP, 1996.

CASE, KARL. *Fundamentos de Economía*. México, Edit. Prentice Hall, 1994.

CONSEJO CONSULTIVO, PRONASOL. **Combate a la pobreza.** Ed. El Nacional, México, 1989.

CONSEJO CONSULTIVO, PRONASOL. **EI PRONASOL.** México, Fondo de Cultura Económica, 1990.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DE LA CUEVA, Mario. **La idea del Estado.** México, Fondo de Cultura Económica, UNAM, 5ª edición, 1996.

DE LA ROSA, Luis. "Sobre la Administración Pública de México y medios de mejorarla", en **Revista de Administración Pública No. 1-54, 1956-1983.** México, INAP, febrero de 1983. Pp. 455-478.

DRUCKER, Peter F. **La sociedad postcapitalista (Post-capitalist society).** Trad. Jorge Cárdenas N. Colombia, Grupo Editorial Norma, 1995.

FARFÁN, Guillermo. "Capital, trabajo y Estado de bienestar en el capitalismo avanzado", en Testimonios de la crisis No. 2. **La crisis del Estado de bienestar.** México, Edit. Siglo XXI/UNAM, 1988.

FREDERICKSON, H. George. **Nueva Administración Pública (New Public Administration).** N.O.E.M.A. Editores, México. 1983.

GONZÁLEZ, Florentino. **Elementos de Ciencia Administrativa.** Estudio Introductorio de Omar Guerrero. Bogotá, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, 1994.

GONZÁLEZ PARODI, Gretchen. "La pobreza como problema social limitante del desarrollo", en **El proceso de cambio y las organizaciones**. México, UAM-Azcapotzalco, 1995.

GUERRERO G., Eduardo. "Administración Pública: concepto y disciplina", en **Teoría y práctica de la Administración Pública en México. Lecturas básicas**. México, INAP, 1996.

GUERRERO, Omar. **Del Estado Gerencial al Estado Cívico**. Mimeo, México, Universidad Nacional Autónoma de México, verano de 1998.

GUERRERO, Omar. **Introducción a la administración pública**. México, Edit Harla, 1995.

GUERRERO, Omar. **La Administración Pública del Estado Capitalista**. México, Edit. Fontamara, 4ª edición, 1995.

GUERRERO, Omar. **La formación profesional de los administradores públicos en México**. IAPEM, México, 1995.

GUERRERO, Omar. **La Secretaría de Justicia y el Estado de derecho en México**. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996. 322 pp.

GUERRERO, Omar. **Las ciencias de la administración en el Estado absolutista**. México, Edit. Fontamara. Segunda edición, 1988.

GONZÁLEZ TIBURCIO, Enrique. **Reforma del Estado y política social**. México, INAP, 1991.

HOBBS, Thomas. **Leviatán**. México, Fondo de Cultura Económica, 1980.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. **XI Censo General de población y vivienda, 1990.**

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. **Conteo General de población, 1995.**

JUSTI, Juan Enrique von. **Ciencia del Estado.** México, IAPEM. 1996.

KRAS, Eva. **El desarrollo sustentable y las empresas.** México, Grupo Editorial Iberoamérica, 1993.

KLIKSBERG, Bernardo. "Cómo reforzar al Estado para la lucha contra la pobreza". **Gestión y Política Pública.** México, CIDE, vol. I, Núm. 1, julio-diciembre de 1992.

KLIKSBERG, Bernardo. **La pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial.** México, Fondo de Cultura Económica, CLAD, PNUD. 3ª reimpr. en español, 1994.

KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos.** Ponencia presentada en la Reunión Mundial de Expertos en materia de desarrollo social de la Dirección de Gobernabilidad, Administración Pública y Finanzas de las Naciones Unidas. Nueva York, junio de 1997, mimeo.

LUSTIG, Nora. **México. Hacia la reconstrucción de una economía (México: The remaking of an Economy).** Trad. Eduardo L. Suárez. México, Fondo de Cultura Económica - El Colegio de México, 1994.

MADISON, Angus, et al. **La economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento: Brasil y México (The Political Economy of Poverty, Equity, and**

Growth, Brazil and Mexico). Trad. Eduardo L. Suárez. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

MAIA MUÑIZ, Reynaldo. "Reforma del Estado en América: ¿descentralización o decadencia del Estado Nación?", en **Cambio político y gobernabilidad**. Mauricio Merino, comp. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-CONACYT, 1993, pp. 103-130.

MARX, Karl. **El capital. Crítica de la economía política**. Trad, Pedro Scaron. México, Siglo XXI editores. 10ª edic., 1991. 742 pp.

MARX, Karl. "La sociedad, el Estado y la administración pública (Notas críticas al artículo 'El Rey de Prusia y la reforma social. Por un prusiano')", **Revista de Administración Pública**, No. 1-54. 1956-1983. México, Instituto Nacional de Administración Pública, Febrero de 1983.

NUSSBAUM, Marta y SEN, Amartya (Comp.). **La calidad de vida (The quality of life)**. Trad. Roberto Reyes Mazzoni. México, Fondo de Cultura Económica - The United Nations University. 1996. 588 pp.

PARDO, Ma. Del Carmen. "El cuestionamiento al modelo de desarrollo y la política social", en **Revista del Colegio de Ciencia Política y Administración Pública**. Año IV, No. 6. México, 1996. Pp. 15-32.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. **Programa de Educación, Salud y Alimentación, 1997-2000**.

ROJAS, CARLOS. "Progresá. Política para superar la pobreza extrema", en: **Revista Examen**, Año 9, No. 96, México, octubre de 1997.

SACHS/LARRAÍN. **Macroeconomía**. México, Prentice Hall, 1995.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, JOSÉ JUAN. La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar al surgimiento del Estado Neoliberal. Tesis de Maestría. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, JOSÉ JUAN. La administración Pública en la Reforma del Estado en México. Tesis Doctoral. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL. Programa Nacional de Solidaridad. Información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa, del 1º de diciembre de 1988 al 31 de agosto de 1994. México, SEDESOL/SECOGEF/Edit. Miguel Ángel Porrúa, 1994.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL. Programa para superar la pobreza 1995-2000. México, Diario Oficial de la Federación, lunes 2 de febrero de 1998.

SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988.

SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988. Informes de Ejecución.

SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Informes de Ejecución.

SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Informes de Ejecución.

SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Ley de Ingresos de la Federación.

SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Presupuesto de Egresos de la Federación.

SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Programa Nacional de Solidaridad.

STEIN, Lorenz von. Movimientos sociales y monarquía.

TOCQUEVILLE. El antiguo régimen y la revolución. Edit. Alianza, México,

WALDO, Dwight. Estudio de la Administración Pública (The Study of Public Administration). Madrid, Edit. Aguilar, 1964.