

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Sistema Universidad Abierta

**“Pobreza y políticas sociales en México,
1982-2000”**

Tesis que para obtener el título de
LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA
Presenta

ELADIO PERIAÑEZ CÉSAR

Asesor: Profesor Emérito
Guillermo Ramírez Hernández



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos:

A mi familia

Al Profesor Emérito
Guillermo Ramírez Hernández
y su apreciable familia
por su permanente apoyo,
orientación y consejos.

A los sinodales del presente trabajo
por sus invaluable comentarios
y sugerencias:
Alejandro Torres Abed
Gabriela Vázquez Olivera
Josefina Valenzuela Cervantes
Violeta Hernández Bautista

A mis amigos
Agustín
Constantino
José
Rosa
Rubí

INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I	11
LA POBREZA: DEFINICIÓN Y MÉTODOS DE MEDICIÓN	11
Definición	11
Métodos de medición	13
Canasta Básica de Alimentos	16
Método directo	17
Método indirecto o del ingreso	17
Pobreza absoluta	18
Pobreza relativa	19
Pobreza en el Mundo	22
Pobreza en México	23
Línea de pobreza en México	24
Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	33
Método de Medición Integrada de la pobreza	38
CAPÍTULO II	43
CONTEXTUALIZACIÓN DE LA POBREZA	43
Consideraciones sobre el Estado	43
Antecedentes del Estado mexicano	46
Pobreza rural	55
Pobreza urbana	59
Estado y política social	61
Gasto social y equidad	62
Focalización del gasto social	62
Mercado y pobreza	65
Cobertura y selectividad de subsidios	66
Objetivos del alivio de la pobreza	69
Políticas contra la extrema pobreza	70
Experiencia gubernamental	72
Coplamar	72
Índices de Marginación	74
Niveles de bienestar	77
Incidencia e intensidad de la pobreza en México	77
Índices y ordenamiento de pobreza: una aplicación para México	78

CAPÍTULO III	81
POLÍTICAS SOCIALES CONTRA LA POBREZA	81
Criterios microeconómicos	81
Criterios macroeconómicos	82
Acciones de gobierno contra la pobreza	84
El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)	84
Programa para Superar la Pobreza	85
Programa de educación, salud y alimentación (Progresá)	86
Sedesol: principales acciones de combate a la pobreza	88
Descentralización del Ramo 26 y 33	89
Instrumentos de Operación	92
Capacidad operativa de los organismos públicos	94
Integración de programas	94
Perspectiva actual	101
Políticas contra la pobreza	107
CONCLUSIONES	113
BIBLIOGRAFÍA	119

INTRODUCCIÓN

La superación de la pobreza y el logro de sociedades equitativas constituyen aspectos centrales del debate actual y motivo constante de luchas ideológicas de los principales actores sociales del país. En México es motivo de preocupación constante; los intentos por superarla han sido varios a lo largo de la historia, pero no han sido suficientes.

Así, la pobreza y su estrecha vinculación con las acciones que emprende el Estado se analizarán en la presente tesis. Se revisarán las principales acciones de gobierno en la materia mediante el análisis de *Pobreza y políticas sociales en México 1982-2000*. Se pretende resaltar los aspectos relacionados con la pobreza y su vinculación a las políticas estatales, en particular las sociales.

El tema es relevante por que el alivio de la pobreza debe ser una tarea prioritaria del gobierno, dada la magnitud del desafío que representa su reducción y por los costos sociales que se podrían derivar si no se atiende. Por ello, se identificarán: objetivos, estrategias y orientación de las instancias encargadas de instrumentar las políticas sociales destinadas a su combate en México durante el período señalado, con énfasis en lo social, que aporte una visión de conjunto y que integre contribuciones desde diversas perspectivas, así como una identificación de los obstáculos a que se enfrentan. Ello nos permitirá tener un mayor entendimiento sobre alcances y límites de los programas gubernamentales.

Se retomarán los indicadores asociados a la pobreza en México y las acciones encaminadas a su reducción, para ver hasta qué punto las políticas sociales instrumentadas entre 1982 y el 2000 han tenido efectos positivos en su reducción. En la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM el tema ha sido tratado desde muy diversos puntos de vista que se pretenden complementar con una visión que recupere diversos enfoques, métodos y experiencias y así aportar elementos que nos permitan comprender otros aspectos del fenómeno.

La relevancia del tema radica en que en los últimos años cobra mayor importancia en los análisis e investigaciones académicas, pero aún se requiere insistir en ello. En México sería deseable profundizar en el tema ya que los esfuerzos por analizar el problema no son suficientes dado que no se ha logrado revertir el grave deterioro social. En este sentido sostenemos que si consideramos a la pobreza como un problema social y no como un problema sólo económico, entonces se debe pensar a las políticas sociales como parte activa en la lucha contra la pobreza, en donde el Estado sea quién encabece los mecanismos necesarios para

superarla. Asimismo consideramos que si el Estado mexicano sigue adoptando políticas de corte neoliberal, la pobreza será cada vez mayor. Por tanto, se pondrá énfasis en el papel del Estado en la aplicación de las políticas sociales destinadas a su combate así como a su relación con la sociedad durante los tres sexenios anteriores. Para sustentar lo anterior dividiremos la investigación en los siguientes capítulos.

En el primer capítulo se revisarán los principales aspectos conceptuales relacionados con la pobreza así como aquellos elementos necesarios para una definición amplia, que tome en cuenta diversos elementos como: antecedentes sobre medición de la pobreza, principales métodos y su aplicación empírica, con énfasis en el Método de Necesidades Básicas Insatisfechas, el de Línea de Pobreza y el Método Integrado, así como los criterios básicos, ventajas de cada enfoque y la cuantificación que hacen para México y se retomará la perspectiva internacional con la finalidad de establecer un perfil de la pobreza en un contexto amplio y así estar en condiciones de poder extraer algunas experiencias para México.

En el segundo capítulo se analizarán las experiencias en cuanto al análisis de la pobreza a partir de una recapitulación de autores y enfoques representativos. Asimismo se resaltarán algunas consideraciones sobre la necesidad de que el Estado asuma la vanguardia en las diversas estrategias de acción que se orienten a la articulación de los aspectos políticos y económicos y se revisarán los principales esfuerzos institucionales con el propósito de obtener un perfil de la pobreza en nuestro período de análisis.

Para el tercer capítulo se revisarán diversas políticas que el gobierno mexicano puso en marcha contra la pobreza. Se enumerarán algunos elementos de los programas de gobierno como el Pronasol y el Progresá y otros elementos de la estrategia gubernamental como el reparto de recursos contra la pobreza y su regionalización. Por último, se presentarán las conclusiones y se destacarán los resultados de las políticas sociales aplicadas en México durante el período de estudio así como las reflexiones que la información nos permitan desprender. Asimismo se señalarán los posibles escenarios a futuro y algunas líneas de investigación, relacionadas con el tema.

CAPÍTULO I

LA POBREZA: DEFINICIÓN Y MÉTODOS DE MEDICIÓN

DEFINICIÓN

Para adoptar una definición amplia de pobreza se deben tomar en cuenta varios aspectos como la insatisfacción de ciertas necesidades materiales básicas entre las que destaca: alimentación, vivienda, vestido, educación y salud; así como otras de naturaleza no material, como la autorrealización personal, la participación en la sociedad, la libertad, los derechos humanos y la calidad del medio ambiente. Por contener subjetividad en la selección de las necesidades básicas no materiales y por la dificultad de cuantificar su grado de satisfacción, normalmente se tiende a considerar solamente a la insatisfacción de las necesidades básicas materiales.

Como se detallará más adelante, tradicionalmente existen dos métodos predominantes de identificar a los pobres: el directo y el basado en el ingreso. El *primero* consiste en definir como pobres a todas aquellas personas cuyo consumo efectivo no satisface una o más de sus necesidades básicas. El *segundo*, basado en el ingreso, consiste en calcular el ingreso mínimo necesario para satisfacer todas las necesidades básicas y permite identificar como pobres a todos aquellos cuyo ingreso esté por debajo de una línea. De cada uno se derivan otras formas de calcular la pobreza y, a últimas fechas, existe una fuerte corriente que propone combinarlos para recuperar las bondades de cada uno, como se detallará más adelante.

Amartya Sen define como pobres a “aquellas personas cuyos niveles de consumo caen por debajo de ciertas normas o cuyos ingresos están por debajo de la línea de pobreza definida”.¹ A su vez el Comité Económico y Social del Mercado Común considera pobres “a los individuos y familias cuyos recursos son tan bajos que se ven excluidos de la forma de vida de los países en los que viven”.² En este sentido John Keneth Galbraith definió a la pobreza como “aquella situación

¹ Véase Amartya, Sen, *Poverty and famine. an Essay on Entitlement and deprivation*, OIT, Clarendon press. Oxford, Great Britain, 1981.

² Citado por INEGI-ONU, *Perfil estadístico de la población mexicana: una aproximación a las iniquidades socioeconómicas, regionales y de género*, México, 1995, p. 197.

en la que el ingreso de las personas, aún siendo adecuado para la supervivencia, es menor que el ingreso promedio de su comunidad.”³ A su vez, Trejo y Jones sostienen que “desde el criterio de justicia distributiva es posible concebir a la pobreza como la ausencia de las capacidades básicas, la carencia de una base social que permita a cualquier individuo en la sociedad a través del ejercicio de su voluntad y de su capacidad para generar ingreso, para así tomar decisiones relevantes”.⁴ Dichas capacidades básicas son cualidades o características específicas que tienen o no el individuo, tales como: nutrición, salud, educación y vivienda.

En general las características que se deben contemplar en cuanto a la pobreza están incluidas en las definiciones anteriores y en todas se resalta una situación de escasez propiciada por múltiples factores que no siempre están bajo el control individual, incluso, en la mayoría de los casos, la sociedad misma y las autoridades formales no encuentran los mecanismos que contribuyan eficazmente a su superación, por ello, se deben considerar diversas dimensiones de análisis, entre los cuales podemos destacar:

- carencia de bienes e ingresos
- inferioridad social: adquirida o vinculada a la edad y al ciclo de vida
- aislamiento o excluido socialmente
- debilidad física y minusvalía
- vulnerabilidad, inseguridad y exposición a contingencias
- situaciones de agravamiento de las carencias en ciertas épocas del año
- falta de tiempo y dificultad para organizarse
- carecer de influencia y estar sujeta al poder de otros.

Por ello, se sostiene que “si la realidad de las personas pobres debe tener prioridad, los profesionales del desarrollo tienen que ser sensibles, descentralizar, dar poder, permitiendo que las personas pobres conduzcan su propio análisis y expresen sus propias múltiples prioridades”.⁵ Asimismo, el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) concibe la condición de pobreza como una ausencia de satisfactores apropiados para cubrir un mínimo de ciertas necesidades consideradas

³ *The affluent Society*, citado por INEGI/ONU, pp. 147-148.

⁴ Citado por INEGI/ONU, *op. cit.*, p. 148.

⁵ Robert Chambers, *Poverty and Livelihoods: Whose Really Counts? (A policy paper Commission)* By UNAP for the World Summit for Social Development), Copenhagen, 1995, p. 151.

como básicas; que de manera directa requieren un esfuerzo productivo para su satisfacción, entre ellas se encuentran:

- alimentación que cumpla con requerimientos nutricionales: agua, alimento, energía, así como medios para su preparación y consumo
- mantenimiento de la salud y sus servicios: que permitan la higiene del hogar, en la persona así como su prevención y medicamentos
- vivienda con espacios adecuados al tamaño de la familia con materiales que aseguren su protección y privacidad
- servicios de agua potable, drenaje y energía, así como con el equipo y mobiliario básico
- educación básica
- acceso a servicios básicos de información, recreación y cultura
- vestido y calzado
- transporte público
- comunicaciones básicas: correo y teléfono⁶

Asimismo, la pobreza extrema es la que se ubica en los hogares que tienen un ingreso total de magnitud tan ínfima, que aun cuando fuera destinado en su totalidad a la alimentación, no les permitiría satisfacer sus requerimientos nutricionales. Por su parte, la pobreza “incluiría aquellos hogares que tienen un ingreso total insuficiente para satisfacer el conjunto de las necesidades básicas”.⁷

Una vez abordados aquellos elementos de análisis que más caracterizan a las personas que se encuentran en situación de pobreza, revisaremos la forma en que se mide tal fenómeno, por tanto, haremos un recuento de los distintos métodos para medirla.

MÉTODOS DE MEDICIÓN

Para medir la incidencia de la pobreza se suelen emplear básicamente dos métodos: el de *Línea de Pobreza* (LP) y el de *Necesidades Básicas Insatisfechas* (NBI).⁸ Su aplicación empírica tiene diversas modalidades. De finales del siglo pasado a 1950 aproximadamente, predominaron en el mundo los métodos de medición de la

⁶ Véase “Documento técnico y declaración regional sobre la pobreza”, *Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, Bogotá, Colombia, febrero de 1989, p. 11.

⁷ *Ibid.*, p. 12.

⁸ Julio Boltvinik, *Pobreza y necesidades básicas. Conceptos y métodos de medición*, edit. PNUD, 1990.

pobreza basados en la construcción de *Canastas Normativas de Satisfactores Esenciales* (CNSE), desde los primeros trabajos de Rowntree⁹ hasta las canastas utilizadas para definir salarios mínimos que describe Franklin.¹⁰

Rowntree comenzó con una canasta destinada exclusivamente a mantener la eficiencia física y la salud, pero en sus últimos estudios modificó su enfoque, al tomar en cuenta las necesidades sociales o convencionales a partir de la observación del comportamiento de los hogares. A medida que las canastas definidas buscaban rebasar el concepto de mera subsistencia o supervivencia, para incluir otras necesidades, se considera que ello requería observar ciertas pautas sociales. Se destacaba que “la principal falla en los estándares usados ha sido su falta de relación con los presupuestos y costumbres de los trabajadores”.¹¹ En 1965 Molly Orshansky elaboró el procedimiento en que se basa la línea oficial de pobreza en Estados Unidos,¹² similar al propuesto por Townsend pero partió de una *Canasta Normativa Alimentaria* (CNA) que consideró el coeficiente de Engel para el conjunto de los hogares. Su costo se multiplica por el inverso del coeficiente de Engel para obtener la LP. El método que usualmente se utiliza en América Latina se asemeja al de Orshansky, aunque en algunas modalidades, se parece al propuesto por Townsend. Este procedimiento consiste en definir dicha canasta, calcular su costo y considerarlo como la línea de indigencia o de pobreza extrema, al multiplicar esta línea por un factor, obtiene la LP. El factor se estima con base en el cociente entre el gasto total de consumo del hogar y el gasto en alimentos del primer estrato de hogares que satisfaga sus requerimientos. En el caso de México se ha definido una CNSE completa¹³ y los resultados de ambos procedimientos son dispares. Mientras el método de la CNA en América Latina ha utilizado factores de 2.0 a 2.5 para transformar la de indigencia en línea de pobreza, el factor implícito en el método de la CNSE completa resultó mayor en el caso de México: 3.5, por tanto, se obtienen incidencias de la pobreza muy

⁹ Rowntree B. S., *Poverty, A Study of Town Life*, Londres, 1902; *The Human Needs of Labour*, Londres, 1937, *Poverty and Progress*, Londres, 1941, y B.S. Rowntree y G. R., *Lavers, Poverty and the Welfare State*, Londres, 1951.

¹⁰ Franklin N. N., “The Concept and Measurement of Minimum Living Standards”, en *International Labour Review*, vol. 75, núm. 4, abril de 1967.

¹¹ Peter Townsend, “Measuring Poverty”, en *British Journal of Sociology*, vol. V, núm. 2, junio de 1954, p. 135.

¹² Molly Orshansky, “Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile”, en *Social Security Bulletin*, U. S. Department of Health, Education and Welfare, vol. 28, núm. 1, Washington, enero de 1965, pp. 3-29.

¹³ La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), desarrolló, en 1981-1982, la CNSE. Véase julio Boltvinik “Satisfacción desigual de las necesidades esenciales en México”, en Rolando Cordera y Carlos Tello (coords.), *La desigualdad en México*, Siglo XXI Editores, México, 1986, pp. 17-64.

distintas con ambos procedimientos. La diferencia es de fondo por que mientras el método de la CNA mantiene ciertas reservas respecto de la norma sobre las demás necesidades, la CNSE las detalla.

Altimir sostiene que “el procedimiento de trazar líneas de pobreza sobre la base de presupuestos mínimos de alimentación requiere establecer normativamente relaciones entre los gastos en alimentación y los otros gastos de consumo”¹⁴ y aunque en la práctica sólo puede basarse en el comportamiento observado de los hogares, propone utilizar las proporciones que gastan los hogares que constituyen el grupo cuyo gasto en alimentos es algo superior al presupuesto mínimo establecido, asimismo se considera el supuesto de que los hogares que se hallen por encima del umbral mínimo de alimentación también lo estén de otras necesidades. Al respecto señala que “ésta constituye un núcleo central de necesidades básicas sobre el que puede existir un acuerdo bastante generalizado”¹⁵ y añade que se puede extender para incluir otros elementos como combustible, entretenimiento o los gastos de consumo privado para hacer efectivo el acceso a los servicios públicos de educación y salud.

Asimismo, el trabajo de Amartya Sen ejerce gran influencia en los diversos estudios en América Latina.¹⁶ Su visión se aplica tanto al método directo como al del ingreso o de línea de pobreza, al compararlos hace notar que sus diferencias rebasan lo metodológico, por que corresponden a concepciones diferentes de la pobreza. Al respecto Sen primero identifica como pobres a quienes, en los hechos, no satisfacen sus necesidades básicas y, segundo, basa tal identificación en la capacidad de satisfacerlas (por su poder adquisitivo) independientemente que elija o no hacerlo. Al pasar a la tarea de agregación, que permite calcular un índice sintético de la pobreza en la sociedad, se necesitan nuevamente consideraciones de pobreza absoluta y relativa. Mientras la primera dimensión se cuantifica con la brecha estandarizada de pobreza (I), que expresa qué tan pobres son en promedio los pobres, la segunda requiere introducir la dimensión distributiva entre ellos.

Para lograrlo, Sen desarrolla el índice de pobreza que lleva su nombre y que combina en una sola medida la proporción de pobres entre la población total (H), la intensidad de su pobreza (I) y el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso entre ellos. Esta medida la desarrolla para el método del ingreso. Su propósito es obtener un método alternativo al del crecimiento del PIB, para evaluar el desarrollo. Esta necesidad se origina en las limitaciones del PIB per

¹⁴ Oscar Altimir, “La dimensión de la pobreza en América Latina”, *Cuadernos de la CEPAL*, núm. 27, Santiago de Chile, 1979, p. 42.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 17-18.

¹⁶ Véase, Oscar Altimir, “La dimensión de la pobreza en América Latina”, en *Cuadernos de la CEPAL*, núm. 27, Santiago de Chile, 1979.

cápita, cuyo foco de atención es muy limitado y se encuentra “centrado en las mercancías y no en las personas, brinda un indicador de progreso notablemente desorientador... a menos que se desplace el foco de atención hacia los rasgos verdaderamente importantes de las sociedades subsistirá la presión para dirigir la planeación y definir políticas en las direcciones más inoportunas e inconsecuentes”.¹⁷ En este sentido, Meghnad Desai aborda lo que denomina como marco de realizaciones del Índice de Progreso Social (IPS), su planteamiento central consiste en que la cantidad y calidad de la vida son los componentes de dicho marco; para ello, mide los niveles de consumo privado y público de una manera similar a la que se utiliza para el método de Medición Integrada de la Pobreza (MIP) que describiré más adelante.

Canasta Básica de Alimentos

Para determinar el valor de la canasta básica de alimentos y que sea representativo tanto del costo, como de las necesidades nutricionales específicas de un lugar determinado, se deben observar varias etapas que contengan elementos relacionados con los hábitos, la oferta interna de productos y los precios.

Entre los factores de mayor incidencia cabe mencionar aquéllos que guardan relación con:

- requerimientos nutricionales de los diferentes grupos (según sexo, edad y actividad)
- estructura del consumo implícita en la canasta básica de alimentos y la cantidad física de cada producto
- los precios a los que se valora la canasta

Conviene resaltar que:

en rigor las líneas de pobreza, o el ingreso, debieran reconocer además las economías de escala asociadas a diferentes tamaños de hogares, los efectos de la particular composición de sus integrantes (por sexo, edad u otra característica relevante), así como la estructura de consumo que acompaña a las distintas fases o etapas del ciclo de vida familiar. El conjunto de estos elementos es lo que tendría que resumirse en la escala de equivalencias entre los hogares.¹⁸

¹⁷ Amartya Sen, “Progreso y déficit social: algunas cuestiones metodológicas” (cap. 1), en Meghnad Desai, Amartya Sen y Julio Boltvinik *Índice de progreso social. Hacia un método alternativo para evaluar el desarrollo*, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, PNUD, Bogotá.

¹⁸ Juan Carlos Ferres, *op. cit.*, p. 121-124.

Como hemos visto, cuantificar y valorar los gastos alimentarios y no alimentarios requieren de una gran cantidad de información, por tanto, las fuentes para construir la información deben contemplarlo. La confiabilidad de la medición del ingreso debe ser uno aspecto relevante, ya que la precisión en las medidas sobre los ingresos que reciben las personas y las familias debe ser un punto fundamental para calcular los niveles reales de pobreza. Asimismo es necesario considerar que existen varios sesgos que se deben evaluar y corregir para tener estimaciones precisas.

Método directo

Determina el grupo de personas que no satisfacen el conjunto o algún elemento del conjunto de necesidades básicas. Para calcularlo se definen primero las necesidades básicas a considerar y para cada uno se selecciona un indicador que muestra el grado de satisfacción, se fija el nivel mínimo aceptable en cada indicador y se define como pobres aquellas personas que no cumplen con el conjunto de esos mínimos o con un número convencionalmente determinado, se incluyen indicadores de: alimentación, vivienda, servicios sanitarios y escolaridad. A este método se le conoce como el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), ente sus características destaca:

- define un mínimo de necesidades y determina la población que se encuentra por debajo de cada uno de esos mínimos en su satisfacción (analfabetismo, agua...)
- trabaja las diferentes dimensiones del bienestar en forma simultánea en los hogares y permite identificar tanto a hogares como a personas pobres
- comprende todas las necesidades básicas

Método indirecto o del ingreso

Este “intenta encontrar el ingreso mínimo que potencialmente satisface las necesidades básicas, es una medida de la incapacidad monetaria para satisfacer esas necesidades básicas; no mide la satisfacción como lo hace el método directo, sino los medios para lograrlo. Para ello se establece una canasta normativa de alimentos (CNA) y se calcula su costo monetario para establecer la línea de pobreza extrema. El costo se multiplica por un factor (coeficiente de Engel) para estimar el costo adicional de otros satisfactores básicos no alimentarios. Este valor proporciona la línea de pobreza moderada, algunos calculan el costo monetario de una canasta

básica y sus componentes. Luego se compara con el nivel de línea de pobreza, respecto del ingreso del hogar y se clasifican como pobres a las personas que viven en los hogares cuyos ingresos están por debajo de la línea de pobreza”.¹⁹ El método directo se asocia con la línea de pobreza y para su medición requiere:

- definir las necesidades básicas y sus componentes (¿qué es necesario?)
- establecer una Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) para cada hogar (¿cuánto se requiere de cada componente y de qué calidad?)
- calcular el costo de la CNSE, que se constituye en la LP
- comparar esta última con el ingreso del hogar (o con su consumo), y
- clasificar como pobres a todos los hogares cuyo ingreso (o consumo) es menor que la LP

Para efectos del análisis que aquí se desarrolla, se consideran dos grandes divisiones de la pobreza:

Pobreza absoluta

Establece una norma o un patrón mínimo de vida, en términos de nutrición, vivienda, salud, vestido y se considera el ingreso necesario para sustentar ese patrón mínimo de vida que constituye la línea de pobreza. Normalmente se traza a partir de los requerimientos nutricionales mínimos, lo cual permite elaborar un presupuesto normativo de alimentación y, a partir de él, un presupuesto mínimo para el conjunto de necesidades básicas. Romintree definió a la familia en situación de pobreza como “aquella cuyos ingresos totales son insuficientes para cubrir las necesidades básicas relacionadas con el mantenimiento de la simple eficiencia física”²⁰ y sostenía además que la pobreza absoluta o estados de carencia en que no se cubren necesidades que todos, por compartir la calidad de seres humanos, tienen derechos de satisfacer, razón por la cual no pueden ser relativizadas. En tal definición se observa una preocupación por el bienestar de la población, resalta la idea de la dignidad y la vincula a necesidades y derechos que la garantizan.

¹⁹ ONU/INEGI... p. 153.

²⁰ INEGI/ONU... *op. cit.*, p. 14.

Pobreza relativa

Considera explícitamente la interdependencia de las líneas de pobreza y la distribución del ingreso, normalmente se ve como línea de pobreza al nivel de ingreso que separa al porcentaje más pobre del resto de la población; el enfoque relativo fija la línea de la pobreza como un determinado porcentaje del ingreso medio de la población. Por tanto, mientras más igualitaria sea la distribución del ingreso, menor será el número de pobres, cualquiera que sea el ingreso medio por habitante que exista en un país determinado. Se refiere a situaciones de comparación, entre atributos y estilos de vida que no se tienen por completo en un momento dado, y que son generalmente compartidos por determinado grupo social. Peter Townsend usa el concepto de privación al señalar que “en un sentido objetivo para describir situaciones en las cuales las personas poseen cierto atributo deseable, menos que otras, sea ingreso, buenas condiciones de empleo o poder... insiste en la necesidad de definir el estilo de vida, generalmente compartido o aprobado en cada sociedad y, a partir de ello, evaluar si hay un punto en la escala de la distribución de recursos por debajo del cual las familias encuentren dificultades crecientes para compartir las costumbres, actividades y dietas que conforman ese estilo de vida... señala que cualquier conceptualización rigurosa de la determinación social de las necesidades, refuta la idea de necesidades absolutas. Una relatividad completa se aplica en el tiempo y en el espacio. Las necesidades de la vida no son fijas, continuamente están siendo adoptadas y aumentadas conforme ocurren cambios en una sociedad y en sus productos”²¹

Desai señala que “una persona es pobre si carece de los recursos necesario para ser capaz de realizar un número mínimo de actividades. Entre las que destaca cinco: la capacidad de permanecer vivo, es decir, de gozar de una vida larga; la capacidad de asegurar su reproducción biológica; la capacidad de una vida sana; la capacidad de interacción social y la capacidad de tener conocimientos y libertad de expresión y pensamiento”²² y sostiene que dichas capacidades tienen un carácter universal y deben ser garantizadas para que las personas se sientan miembros de una comunidad, no sólo en los aspectos económicos, sino también en los aspectos políticos y sociales, ya que sólo así se podrá realizar plenamente. Para tal efecto se requieren recursos privados de personas y de familias, bienes públicos, activos físicos y un cierto nivel de capital humano. En ese sentido, el límite entre pobres y no pobres estará en función de los recursos que pueden controlar las personas y los familiares.

²¹ Citado por INEGI/ONU... *op. cit.*, pp. 198-199.

²² Citado por INEGI/ONU *op. cit.*, p. 149.

Por su parte, Robert Chambers sostiene que la pobreza esta asociada a la privación, y explica que se debe considerar como un fenómeno multidimensional y diverso, por tanto, se manifiesta en desacuerdo con quienes limitan la pobreza al ingreso, por considerar que no explica a fondo muchos de los fenómenos de la población en condiciones de pobreza.

En este contexto, debemos considerar que los niveles mínimos de energía y proteínas que requieren las personas varían según: edad, sexo, peso, grado de actividad física, calidad proteica de la dieta y, en el caso de las mujeres, el estado de embarazo o de lactancia. También difiere según el clima de cada región y país. Hay requerimientos medios de energéticos y proteínas por habitante y, para cada uno de ellos se determinó una canasta de alimentos de bajo costo que satisficiera las necesidades medias de energía y proteínas que se aproximara a la estructura de la oferta interna de alimentos con la cual se calcularon sus costos; por que constituye el presupuesto mínimo de alimentación y, si el ingreso cubre ese mínimo corresponde a la llamada “línea de indigencia” o “extrema pobreza”.

También es importante resaltar que existen diferencias entre los sectores urbanos y los rurales en cuanto a los niveles que alcanzan esas líneas de pobreza, debido a los índices diferenciales de precios entre la ciudad y el campo. Sin embargo, la *línea de indigencia* no es suficiente para abordar el fenómeno de la pobreza. Para obtener una línea de pobreza que representa un presupuesto mínimo de gasto para cubrir el conjunto de necesidades básicas se debe establecer una relación normativa entre el gasto en consumo de alimentos y el consumo total, de esta manera, el costo de la canasta mínima de alimentos dividido entre el costo del consumo total da origen a la *línea de pobreza*. Las familias indigentes son aquellas que, aun cuando asignaran la totalidad de sus recursos a la compra de alimentos, no satisfacen sus necesidades nutricionales mínimas. A su vez, las familias pobres son aquellas cuyos hábitos de gasto en alimentos y en otros productos de consumo, no les permiten satisfacer sus necesidades nutricionales mínimas.

Una vez determinadas las líneas de indigencia y de pobreza, es necesario establecer una variable para contrastarlas, con objeto de identificar y de cuantificar a las familias involucradas. Sus elementos son: riqueza, ingreso permanente y consumo. La CEPAL-PNUD propone en sus estudios de *línea de pobreza* para cada zona o país que se sustente en el cálculo del costo de una canasta de alimentos cuya composición cubra las necesidades nutricionales de sus habitantes, considerando hábitos de consumo predominantes, la disponibilidad efectiva de alimentos y precios relativos. Al valor de esa canasta se adiciona una estimación de recursos requeridos por los hogares para satisfacer el conjunto de las necesidades básicas no alimentarias. El valor de las líneas de pobreza, calculadas

mediante este procedimiento, puede cambiar de manera significativa con el tiempo, en la medida que se modifique uno o más de sus factores determinantes; ya que los cambios importantes en el nivel y la distribución del ingreso de los hogares, o en la relación de precios entre los distintos bienes y servicios, pueden inducir transformaciones en las pautas de consumo de los estratos de población. En este sentido, debemos recordar lo que Abraham Maslow²³ sostiene al señalar que las necesidades sociales se difunden por mecanismos sociales, pueden ser creadas y, mediante técnicas publicitarias, puede provocar que sean fuertemente sentidas por grandes masas de población. Las necesidades humanas tienen peculiaridades de importancia por: *a)* pueden ser mitigadas o satisfechas por objetos diferentes del inicialmente apetecido y *b)* es imposible satisfacerlas todas de forma global y definitiva ya que son múltiples, se reproducen y aparecen otras nuevas. Según Abraham Maslow, las necesidades del ser humano están jerarquizadas y escalonadas de forma tal que cuando quedan cubiertas ciertas necesidades se empiezan a sentir otras necesidades, tal como se muestra en la siguiente pirámide.

²³ Véase www.eumed.net/cursecon/2/necesidades_sociales.htm

POBREZA EN EL MUNDO

En la actualidad viven cerca de 1300 millones de personas por debajo de la línea de pobreza en los países en desarrollo; más de 100 millones en los países industrializados y cerca de 120 millones en Europa Oriental y Asia Central. En América Latina y el Caribe 110 millones viven con dos dólares diarios. En Europa Oriental y en los países de Asia Central 120 millones de personas viven con 4 dólares al día. En contraste, los países industrializados, como los europeos, Japón o Canadá, su línea de pobreza se fija en 14.4 dólares diarios por persona y su porcentaje de pobres no llega a 15 por ciento.²⁴ (véanse cuadro 1 y 2)

CUADRO 1
Indicadores de ingreso y bienestar
Comparación internacional

País	1	2	3	4	5	6	7
Estados Unidos	1	30 600	15	0	8.9	0.0	100
Canadá	9	19 320	7	0	5.2	0.0	99
Australia	15	20 050	6	0	7.0	0.0	99
Gran Bretaña	5	22 640	7	0	6.5	0.0	100
Alemania	3	25 350	6	0	4.7	0.0	100
Francia	4	23 480	5	0	5.6	0.0	100
Italia	6	19 710	6	1	4.2	0.0	99
España	10	14 000	7	2	5.4	0.0	95
Argentina	17	7 600	22	3	n. d.	0.0	65
Brasil	8	4 420	40	16	25.5	17.4	72
Chile	43	4 740	12	4	17.4	20.3	85
Colombia	37	2 250	28	9	20.3	28.7	78
Costa Rica	85	2 740	15	5	13.0	26.3	92
México	12	4 400	35	7	16.2	42.5	83
Perú	45	2 390	47	6	11.6	41.4	80
Uruguay	65	5 900	19	3	8.9	6.6	89

1= Tamaño de la economía. (rango, 1999)

2= PIB por habitante (dólares 1999)

3= Tasa de mortalidad infantil por 1 000 (menores de 5 años, %)

4= Analfabetismo % de la población mayor de 15 años (hombres)

5= ingreso 20% más rico con relación al 20% más pobre

6= % de la población con ingresos menor de 2 dólares diarios

7= % de la población con acceso agua entubada

nd no disponible

Fuente: World Development Report 2000/2001, *The World Bank*. www.worldbank.org

²⁴ El Banco Mundial sugiere una línea de pobreza de dos dólares para América Latina, cuatro para Europa Oriental y la exUnión Soviética y 14 para los países industrializados.

CUADRO 2
Participación en la distribución del ingreso (%)

	1994	40% más pobre	30% siguiente	20% siguiente	10% más rico	coeficiente de Gini
Argentina	1994	14.4	22.9	28.1	34.6	0.438
Bolivia	1994	15.1	22.3	27.2	35.4	0.434
Brasil	1993	11.8	19.1	26.6	42.5	0.512
Chile	1994	13.3	20.5	25.9	40.3	0.479
Colombia	1994	11.6	20.4	26.1	41.9	0.505
Costa Rica	1994	17.4	26.8	28.3	27.5	0.363
Honduras	1994	13.3	23.0	26.5	37.2	0.459
México	1994	16.8	22.8	26.1	34.3	0.405
Panamá	1994	13.8	23.3	25.5	37.4	0.451
Paraguay	1994	16.1	22.6	26.1	35.2	0.423
Uruguay	1994	21.6	26.3	26.7	25.4	0.300
Venezuela	1994	16.7	24.9	27.0	31.4	0.387
Perú	1996	15.6	24.1	27.1	33.2	0.414

Fuente: CEPAL. Ordenados según el ingreso per cápita. Cuando su valor es cero existe perfecta igualdad y cuando es uno una desigualdad total

POBREZA EN MÉXICO

Costo de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales

En México se intentó cuantificar la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema a través de la especificación de líneas de pobreza. La Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) diseñada por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados de México (Coplamar) se utilizó en diversas etapas del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza en América Latina, referidas al caso de México. Se incluyeron ocho grupos de necesidades básicas: alimentación, educación, salud, vivienda, cultura y recreación, transporte y comunicaciones, vestido y calzado, presentación personal y otras necesidades. No se incluyeron: transferencias gubernamentales para cubrir los rubros de educación básica, servicios personales y no personales de salud, e infraestructura de agua y drenaje.²⁵ La unidad de análisis fue el hogar. La especificación de los satisfactores requeridos para cubrir las necesidades básicas descritas se llevó a cabo para un hogar típico de 4.9 miembros, se tomo como base la estructura demográfica promedio de los hogares mexicanos en 1982 (2.77 adultos, 1.66 niños de 3 a 14 años y 0.47 bebés), según datos del Consejo

²⁵ Véase, *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000. México, Coplamar-Siglo XXI, 1983.*

Nacional de Población de México y el costo monetario anual de la CNSE se calculó originalmente a precios de marzo de 1982.

La pobreza extrema se definió como la población que no alcanza a cubrir con sus gastos en consumo un costo equivalente al de la canasta submínima (SCM), que se habría reducido entre 1963 y 1981, para acrecentarse en los siguientes años.

A nivel internacional la CEPAL explicó el deterioro en la distribución del ingreso como el resultado del aumento en las disparidades en las retribuciones de los trabajadores más calificados con respecto a los menos calificados, en un contexto de escasa generación de empleos calificados y de ampliación de las brechas intra e intersectoriales del producto por ocupado. De acuerdo con las estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ocho de cada diez puestos de trabajo creados en los años noventa corresponden a ocupaciones de baja calidad en el sector informal. La creciente desigualdad de las remuneraciones por niveles de calificación de la mano de obra no sólo ha sido una característica de los procesos de reestructuración productiva en la región; lo cual indica que puede ser un hecho casi universal ya que afecta a varios países industrializados, algunas economías de rápido crecimiento en el Asia-Pacífico y ha generado una presión severa sobre las clases medias de muchos países. Existen varias explicaciones posibles para estas tendencias que, sin embargo, no serán tema de análisis detallado, ya que no es el propósito de la presente tesis, aunque indudablemente se reconoce su repercusión en el tema de la pobreza que aquí se analiza.

Línea de pobreza en México

Enrique Hernández Laos propone partir de una definición de las Necesidades Básicas o Esenciales²⁶ y en el método de LP se especifican dos estándares

²⁶ Enrique Hernández Laos, *La Pobreza en México*, La 11 Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, del ID, considera como necesidades y satisfactores básicos que dependen de condiciones económicas, las siguientes: *a*) una alimentación que cumpla con los requerimientos nutricionales de cada persona y con las pautas culturales, lo que supone como satisfactores no sólo el agua, las bebidas y los alimentos, sino también la energía y los medios para prepararlos y consumirlos; *b*) mantener la salud y la reproducción biológica, lo que entraña servicios de salud personales (incluyendo los productos y servicios terapéuticos) y no personales (salud pública), así como los satisfactores que permitan la higiene del hogar y la personal; *c*) una vivienda con espacios adecuados al tamaño de la familia construida con materiales idóneos y en buen estado de conservación (que aseguren su protección y privacidad), que cuente en su interior con los servicios de agua potable, drenaje (o un servicio con el mismo propósito) y electricidad, dotada de mobiliario y equipo básicos para la vida familiar; *d*) socialización y educación básicas que incluye no sólo la educación y la socialización primaria que suelen darse en el hogar, y la instrucción pública básica, sino también educación para la salud, la orientación sexual y la capacitación para el trabajo; *e*) información, recreación y cultura, lo que implica no sólo los recursos familiares y el acceso a las instalaciones, sino también disponibilidad de

nutricionales mínimos, considerados básicos o indispensables para la vida y reproducción humana. Aquellas personas (hogares) cuyos ingresos generalmente no alcanzan para adquirir los bienes y servicios de esa canasta suelen definirse como persona, (hogares) en condiciones de pobreza. Aquellas cuyos ingresos son insuficientes para adquirir los nutrientes básicos se consideran personas (hogares) en condiciones de indigencia o de pobreza extrema. Hay ciertos elementos objetivos para determinar los mínimos alimentarios de la población; sin embargo, se carece de ellos para los bienes y servicios requeridos para satisfacer las demás necesidades esenciales. Por ello, no hay unanimidad en los criterios para especificar los que deben incluirse en la canasta de satisfactores esenciales. En consecuencia, se tienen distintas definiciones de las llamadas líneas de pobreza y de pobreza extrema, es decir, de los ingresos por debajo de los cuales las personas son pobres o pobres extremos.

Para conocer ¿cuántos pobres hay y qué tan pobres son? es importante hacer explícito el método que determina la línea de pobreza. Hay investigaciones²⁷ que la cuantifican pero los resultados difieren significativamente. Sus conclusiones varían, en parte porque especifican de manera diferente la línea de pobreza. Los estudios de la CEPAL, por ejemplo, se sustentan en el cálculo del costo de una canasta básica de alimentos cuya composición cubre las necesidades nutricionales de la población y considera sus hábitos de consumo como predominantes, la disponibilidad efectiva de alimentos y los precios relativos de éstos.²⁸ El valor de esta canasta constituye la línea de pobreza extrema o línea de indigencia. A su

tiempo libre; f) vestido, calzado y cuidado personal; g) transporte público; h) comunicaciones básicas como correo, telégrafo y teléfono; i) seguridad de tener acceso a los satisfactores básicos durante toda su vida, independientemente de la situación en que se encuentre, lo cual requiere de mecanismos familiares o sociales para enfrentar los riesgos de enfermedad, incapacidad, desempleo, vejez, orfandad, viudez, abandono y similares. Véase PNUD, Desarrollo sin pobreza, II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, Quito, del 20 al 23 de noviembre de 1990, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza.

²⁷ Véase CEPAL, *Magnitud de la pobreza en ocho países de América Latina en 1986*, julio de 1989, mimeo; CEPAL Enrique Hernández Laos, *Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1991 y Santiago Levy, *Poverty Alleviation in México*, Banco Mundial, 1991.

²⁸ En el cálculo de las necesidades promedio de energía y proteínas, la CEPAL tomó en cuenta la estructura sociodemográfica del área urbana y rural, así como la multiplicidad de requerimientos nutricionales que se derivan de la amplia variedad de tamaños corporales y categorías de actividad física de los individuos. En escala nacional, los requerimientos de energía determinados por la Comisión son de 2139 kcal/día y los de proteínas de 34.8 g/día. Para elaborar la canasta básica de alimentos, la CEPAL seleccionó un estrato poblacional comprendido entre los percentiles 20 y 50 de los hogares, ordenados de acuerdo con su ingreso per cápita. Sin embargo, se reconoce que la canasta propuesta puede considerarse normativa, en tanto no reproduce exactamente el nivel y la estructura de las ingestas alimentarias de dichos estratos. Para evaluar la calidad nutricional de la canasta básica de alimentos, se consideraron diversos estándares dietéticos relacionados con el origen de las calorías según tipos de nutrientes y calidad de las proteínas. Véase CEPAL, *Magnitud de la pobreza en América Latina...*, *op. cit.*, pp. 3-15.

valor, la CEPAL adiciona una estimación de los recursos que requieren los hogares para satisfacer el conjunto de las otras necesidades básicas no alimentarias. La comisión considera que para satisfacerlas se requiere el doble del presupuesto básico de alimentación en las áreas urbanas y de 75% en las rurales. El valor total de ambos requerimientos básicos constituye la línea de pobreza. La línea de pobreza extrema se determina a partir del costo de una canasta submínima de bienes y servicios esenciales especificada por Coplamar que incluye no sólo los requerimientos alimenticios para garantizar los nutrientes mínimos señalados por el Instituto Nacional de la Nutrición, sino también la energía y los medios para prepararlos y consumirlos, así como los componentes de vivienda, salud, higiene y educación no recibidos por transferencias gubernamentales. La línea de pobreza se establece con base en el costo monetario de la canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE), establecida también por Coplamar. Los rubros incluidos en la canasta submínima considera los bienes y servicios necesarios para cubrir necesidades de cultura, recreación, transporte y comunicaciones, vestido, calzado y presentación personal.²⁹

Los contrastes en las líneas de pobreza de los diversos estudios son considerables. Hernández Laos la establece en un monto equivalente al doble del señalado por la CEPAL y 3.5 veces más alto que el de Coplamar. En el estudio de la CEPAL el estrato de referencia se selecciona porque su consumo alimentario cumple con los requerimientos normativos de calorías y proteínas; según este procedimiento, la canasta alimentaria se establece con base en los hábitos de consumo de dicho grupo, Hernández Laos multiplica dicha canasta por un factor de expansión, derivado del comportamiento empírico de este grupo y hace un seguimiento de la pobreza desde 1963 a 1988, se muestra la cantidad de pobres, el porcentaje de los pobres absolutos y relativos, así como los pobres extremos para cada período. Asimismo, en los cuadros 3 y 4 se muestran resultados que estimó la ONU para pobres extremos, intermedios y con nivel superior al intermedio, tanto para el área urbana como para la rural, para un período comprendido entre 1984 a 1992 para el caso específico de México.

²⁹ La educación básica, los servicios de salud, la infraestructura de agua y drenaje, los complementos alimenticios a madres y lactantes y los desayunos escolares deben cubrirse por medio de transferencias gubernamentales, por lo que no se incluyen en el costo de la CNSE. Para una descripción detallada de los bienes y servicios incluidos en la CNSE, véase Coplamar, *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000*, Coplamar, Siglo XXI Editores, 2a. edición, México, 1990, pp. 133 y 55.

Necesidades que verifican exclusivamente mediante el método de LP:

- alimentación
- vestido, calzado y cuidado personal
- higiene personal y del hogar
- transporte y comunicaciones básicas

CUADRO 3
*México. Incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema.
 Por diversos métodos para el cálculo de las líneas de pobreza. (1963-1968)*

Población	1963	1968	1977	1981	1984	1988
Absolutos (1)						
Pobres						
Estimación A	29.8	32.8	36.7	34.6	44.6	48.8
Estimación B	31.1	34.2	40	n.d.	n.d.	n.d.
Estimación C	30	32.3	37.5	32.6	45.6	49.8
Pobres extremos						
Estimación A	26.7	25.6	21.5	18.6	22.8	23.3
Estimación B	27.8	29.2	26.3	n.d.	n.d.	n.d.
Estimación C	24.4	24.3	19.1	15.5	18.1	17.9
Relativos (%)						
Pobres						
Estimación A	77.5	72.6	58	48.5	58.5	59
Estimación B	80.9	75.6	63.2	n.d.	n.d.	n.d.
Estimación C	78.1	71.5	59.3	45.7	59.9	60.2
Pobres extremos						
Estimación A	69.5	56.7	34	26.1	29.9	28.2
Estimación B	72.2	64.6	41.6	n.d.	n.d.	n.d.
Estimación C	63.3	53.7	30.2	21.7	23.8	21.7

1) Millones de personas

Método A: Cálculo de líneas de pobreza con base en el ingreso disponible de los hogares, con distribución reportada por las encuestas, ajustadas y expandidas a Cuentas Nacionales.

Método B: *ibid.*, con distribución del ingreso de O. Altimir,

Método C: *ibid.*, con base en el consumo de los hogares.

n.d. No disponible.

Fuente: Elaborado con base en, Enrique Hernández Laos, *op. cit.*

CUADRO 4
*Resultados del método de línea de pobreza
de ONU-CEPAL-INEGI, aplicado a México*

<i>Pobres extremos</i>									
	Nacional			Urbano			Rural		
	84	89	92	84	89	92	84	89	92
Hogares por Nivel de Bienestar									
% de hogares	11.4	14.1	11.8	6.8	9.8	7.2	20.4	22.8	19.4
millones de hogares	1.6	2.3	2.1	0.6	1	0.8	1	1.3	1.3
% de personas	15.4	18.8	16.1	9.6	13.3	9.6	25.4	27.9	25.7
Hogares por nivel de bienestar									
millones de personas	1.1	14.9	13.6	4.3	6.5	4.8	6.7	8.4	8.8
<i>Intermedios</i>									
	Nacional			Urbano			Rural		
	84	89	92	84	89	92	84	89	92
Hogares por Nivel de Bienestar									
% de hogares	22.8	25.6	24.1	21.4	24.5	22.5	24.55	26.3	26.9
millones de hogares	3.1	4	4.3	1.9	2.5	2.5	1.2	1.5	1.8
% de personas	27.1	28.9	27.9	26.5	28.8	27.1	28.1	29.1	29.2
Hogares por nivel de bienestar									
millones de personas	19.4	22.9	23.6	11.9	14.1	13.5	7.5	8.8	10.1
<i>Superior al intermedio</i>									
	Nacional			Urbano			Rural		
	84	89	92	84	89	92	84	89	92
Hogares por Nivel de Bienestar									
% de hogares	65.8	60.6	64.1	71.8	65.7	70.3	55.1	50.9	53.7
millones de hogares	9.1	9.6	11.4	6.4	6.7	7.8	2.7	2.9	3.6
% de personas	57.5	52.3	56	63.9	57.9	63.9	46.5	43	45.1
Hogares por nivel de bienestar									
millones de personas	41	41.3	47.1	28.7	28.3	31.6	12.3	13	15.5

Fuente: ONU-CEPAL-INEGI, *Informe sobre la magnitud de la pobreza en México (1884-1992)*. 1993.

Las necesidades de recreación, información y cultura imponen a las familias requisitos de tipo mixto. Es necesaria la disponibilidad de tiempo y casi siempre es necesario incurrir en gastos. En los hogares en los cuales todos o algunos miembros carecen de acceso a servicios gratuitos de salud y a cobertura de la seguridad social, el costo privado de atención de estas necesidades se incluirá en la línea de pobreza. En este sentido, la línea de pobreza tiene que construirse para cada hogar tomando en cuenta estas variables. Dado que se separa un grupo de necesidades para trabajarlo mediante el método de NBI,³⁰ el ingreso del hogar, que se debe comparar con la línea de la pobreza, es el ingreso familiar efectivamente

³⁰ Julio Boltvinik, "La medición...", *op. cit.*

disponible para las necesidades que conforman dicha línea de pobreza. Por esta razón es necesario deducir del ingreso del hogar las erogaciones realizadas en renta o pagos por la vivienda, en la compra de activos de consumo durable, en pagos por el servicio escolar y las contribuciones por la instalación de infraestructura de servicios básicos de la vivienda.

Santiago Levy hace un análisis sobre la pobreza extrema en México basado en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares y se abocó a medir la pobreza extrema y la condición de pobreza absoluta para algunos sectores. Definió a la pobreza extrema como “un conjunto de individuos que no pueden obtener suficiente alimentación para desempeñarse adecuadamente, por lo que son más vulnerables a enfermedades, menos capaces para realizar satisfactoriamente tareas en el mercado de trabajo y participar en actividades educativas”³¹ ubicó los hogares en pobreza extrema y los dimensionó en el nivel rural, urbano y nacional; retomó la canasta normativa de alimentos de Coplamar de 1993, compuesta por 34 productos nutricionales para satisfacer el consumo de 2 082 calorías y 3 502 gramos de proteínas diarias por adulto, más 25% (mínimo irreductible de gasto que debe asignarse a productos no alimenticios); una canasta normativa de alimentos de “verdadero” costo mínimo más 25%, que es una canasta igual a la anterior pero con el mínimo de costo necesario para calcularla. Utiliza el índice FGT (Foster, Greer y Thorbecke) para incorporar severidad y distribución de la pobreza. Al respecto, Santiago Levy sostiene que:

Una, la necesidad abrumadora de mantener el equilibrio fiscal implica que continuarán las restricciones presupuestales. El combate a la pobreza requiere recursos; sin embargo, dadas estas condiciones del medio los programas para la pobreza solo deben llegar a la población objetivo y hacerlo de manera eficiente en cuanto a costos. Dos, las reformas estructurales han promovido el papel de las fuerzas del mercado en la asignación de recursos. Los programas para la pobreza deben reconocer esto y, en la medida de lo posible, deben evitar o reducir al mínimo los subsidios y los controles de precios. Tres, las reformas estructurales instrumentadas hasta la fecha no se han distribuido de manera uniforme. El marco regulatorio para la industria ha sido básicamente más liberalizado que el de la agricultura, tanto en relación con regulaciones externas como internas. Una reforma agrícola es esencial para restaurar el equilibrio. La meta de los programas para el alivio de la pobreza no sólo debe ser proporcionar los mínimos de bienestar a las clases desposeídas. Estos programas deben también formar parte de una estrategia más amplia que incorpore las regiones rezagadas al resto de la economía³²

Por ello, en la presente tesis se advierte que es necesario enfatizar que cualquier evaluación de los programas para el alivio de la pobreza debe comenzar con un

³¹ Véase Levy; *op. cit.*

³² Véase Santiago Levy, *La Pobreza en México*,

análisis de la naturaleza y las dimensiones de este fenómeno; ya que la pobreza no es un problema unidimensional; los pobres de México constituyen grupos muy heterogéneos que plantean diferentes desafíos para la política económica, que requieren distintos programas para ayudarlos y hay al menos algunas características de tipo económico que deben tenerse en cuenta al pensar en la pobreza. Por tanto, una aproximación útil al tema sería decir que la pobreza extrema es una condición absoluta, mientras que la pobreza moderada es una condición relativa; en este sentido, los extremadamente pobres son los que no pueden proveerse una alimentación suficiente que les permita desempeñarse adecuadamente, ya que las personas desnutridas son más vulnerables a las enfermedades, y en general, son menos capaces de llevar una vida sana, con la suficiente energía para desempeñarse de manera satisfactoria en la escuela o en el mercado de trabajo. Los moderadamente pobres, por otro lado, no pueden satisfacer necesidades que, dado el nivel de desarrollo del país, se consideran básicas. Sin embargo, su situación es fundamentalmente distinta en el sentido de que su nivel de alimentación y de salud les permite participar de modo activo en el mercado laboral, aprovechar las oportunidades de educación, tener movilidad y afrontar más riesgos. Su pobreza es relativa en comparación con el resto de la población, carecen de ciertos bienes y servicios que todos deberían disfrutar.

Cabe advertir que estas medidas no son suficientes para remediar el problema de la pobreza, ya que únicamente responden a necesidades inmediatas ya que una solución de fondo tendría que venir de la intervención decidida del Estado a través de una política social activa. Al respecto debemos considerar que en México carecer de educación o no tener acceso a la energía eléctrica pueden considerarse condiciones de pobreza moderada. La línea de pobreza moderada intenta responder a la pregunta: ¿cuándo se deja de ser pobre? Es evidente que los aspectos culturales y políticos están vinculados con esta cuestión que aún no se responde.³³

Desde el punto de vista de la elaboración de políticas es importante distinguir entre pobreza moderada y pobreza extrema. A los moderadamente pobres se les puede ayudar mejor con políticas que amplíen las oportunidades a que tienen acceso. Los extremadamente pobres, por otro lado, deben primero mejorar su situación alimentaria y de salud para poder aprovechar por completo otras oportunidades. El concepto de pobreza extrema identifica a un conjunto de

³³ Sen (1984a) y Streeten (1989a) ofrecen un análisis útil de este tema. En particular, Sen argumenta que es necesario distinguir entre el espacio de 'capacidades' y el de 'bienes'. La pobreza puede ser absoluta dentro del primero (que se necesita para desempeñarse bien), mientras que es relativa dentro del segundo (puesto que la lista de bienes que se requieren para desempeñarse satisfactoriamente puede variar a lo largo del tiempo y del espacio).

individuos que necesitan ayuda directa para poder beneficiarse al máximo de las políticas generales formuladas para reducir la pobreza; los extremadamente pobres constituyen la población objetivo de programas especiales pero sin excluirlos de una política social de tipo general. Además, el concepto de pobreza extrema sirve para identificar qué tipo de beneficios deben otorgarse, dónde y con qué prioridad. La primera se refiere a las dimensiones temporales de la pobreza, existe un ciclo de vida y algunas personas son pobres cuando jóvenes, pero logran acumular riqueza a lo largo de su vida, de manera que la pobreza disminuye con la edad. Sin embargo, actualmente existe una corriente importante del gobierno que sostiene que para los extremadamente pobres; la mayoría de ellos nacen y permanecen pobres durante toda su vida. Santiago Levy se pregunta ¿es la pobreza extrema un problema principalmente rural?, ¿qué regiones deben ser la meta de los programas de alivio a la pobreza? Los elaboradores de políticas necesitan saber el número de personas que vive en condiciones de pobreza moderada y pobreza extrema y necesitan saber también qué tan pobres son los pobres, en dónde viven y cuál es la composición regional. En los análisis de la pobreza se cita un número importante de indicadores como la esperanza de vida, las tasas de mortalidad infantil, el acceso a agua entubada, el número de camas de hospital por región; y define a los extremadamente pobres como los individuos que no pueden adquirir suficientes nutrientes para que, tomando en consideración su edad y sexo, puedan mantener la salud y la capacidad de desempeño. El nivel requerido de ingestión de alimentos se establece en 2 250 calorías diarias por adulto. La ingestión de calorías es el punto de referencia del estado de nutrición. La pobreza extrema se calcula con respecto a una dieta basada en las preferencias individuales y en los precios vigentes en el área. De acuerdo con los niveles de nutrición recomendados por la OMS/FAO, adecuados a las condiciones climáticas de los países en desarrollo.³⁴

Cuantificación de las líneas de pobreza moderada y extrema

Levy retoma el costo monetario de la CNSE determinada por Coplamar. La línea de pobreza moderada tiene un componente subjetivo más amplio que la de pobreza extrema, y señala que:

³⁴ Véase un análisis extenso de este punto en Lipton (1983a). Muchos otros estudios de los países en desarrollo utilizan también este punto de referencia (por ejemplo Greer y Thorbecke (1986a) para Kenia). Sin embargo, el Banco Mundial (1989b, p. 32) establece un punto de referencia de 2 120 calorías para México; Lustig (1984) propone un número similar. La Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL, 1990, cuadro 1, p. 6) fija también un punto de referencia similar para medir la pobreza en México. Por otro lado, el Instituto Nacional de la Nutrición establece la norma en 2 600 calorías.

el origen de la pobreza del país se encuentra en el rezago en el desarrollo agrícola y rural... la pobreza urbana no es sólo menos importante en términos cuantitativos, sino que, en gran medida, es un reflejo de la pobreza rural, en tanto que la migración es un mecanismo clave mediante el cual los grupos pobres de las áreas rurales intentan reducir las diferencias en sus ingresos *vis a vis* el resto de la población. Los perfiles de pobreza demuestran que la población en condiciones de pobreza extrema, además de localizarse en su mayoría en las áreas rurales y de tener los niveles de educación más bajos, obtienen gran parte de sus ingresos por medio del autoempleo y el trabajo asalariado, supuestamente en actividades agrícolas y otras relacionadas. Una implicación obvia es que para estudiar los determinantes de la pobreza es necesario analizar los factores que rigen los rendimientos de la mano de obra no calificada y de la tierra.³⁵

De acuerdo con Levy, dentro de las características de la población en condiciones de pobreza destacan:

1. tienen altos niveles de fecundidad y mayor número de hijos por hogar
2. no reaccionan favorablemente ante las bajas en el salario
3. por su bajo nivel de ingreso, tienen muy poca capacidad para soportar el riesgo
4. la dieta se compone de insuficientes calorías
5. la nutrición ejerce un efecto directo en la productividad
6. la desigualdad dentro de los hogares es mayor³⁶

Con base en las limitaciones del método de Línea de Pobreza (LP) expuestas hasta aquí, destacan:

- no toma en cuenta el estado específico de satisfacción o no de las necesidades básicas, sino que, de manera indirecta, apunta a su satisfacción potencial. Una persona o un hogar podría tener todas sus necesidades básicas insatisfechas y no ser considerado pobre si su ingreso está por encima de la LP.
- se inclina por una concepción individualista en la que no existen necesidades sociales
- se reduce a concebir a la LP como si la satisfacción de necesidades básicas dependiera solamente del ingreso o del consumo privado de los hogares

A pesar de que en algunos rubros es posible sustituir ciertos bienes; con un mayor ingreso, algunos no, como servicios de agua y drenaje. En la medida en que el método de LP no toma en cuenta estas dimensiones, solamente capta una visión

³⁵ Véase Santiago Levy; *op. cit.*

³⁶ Levy Santiago, *op. cit.*

parcial de la pobreza, por lo que, en general, independientemente de la forma en que se haya construido, tiende a subestimarla. Por ello, en la presente tesis se propone cuantificar la pobreza de una manera integral, que tome en cuenta los aspectos monetarios y la carencia de servicios públicos, como requisito mínimo para determinar que tan pobres son las personas y así saber que acciones requieren por parte del Estado, para apoyar a los sectores que se encuentran en tales condiciones.

Por otra parte, será necesario determinar una canasta mínima, por ello, la canasta alimentaria se integra con los hábitos de consumo de dicho grupo. La definición conceptual de hogares indigentes utilizada en esta variante son los hogares que no pueden satisfacer sus necesidades alimentarias aun dedicando a ello todo su ingreso. Al respecto Sebastián Piñera señala: “Las familias en pobreza corresponden a aquellas que dados sus hábitos respecto a gastos en alimentos y no alimentos no alcanzan a satisfacer con sus recursos los requerimientos nutricionales mínimos”.³⁷ La fuente de los mapas de pobreza han sido los censos de población y vivienda y los datos sobre las necesidades básicas cuya satisfacción es posible verificar, se limitan a los captados en los cuestionarios censales. Al respecto, en el cuadro 5 se muestra la evolución de pobreza y pobreza extrema de 1960 a 1987 en los porcentajes que a continuación se destacan.

CUADRO 5
*Evolución de la pobreza en México
como porcentaje de la población total*

	1960	1970	1977	1981	1987
Pobreza total	76.4	61.5	54.2	45.0	50.9
Pobreza	56.7	39.2	29.7	19.2	21.3
P. Extrema	19.7	22.3	24.5	25.8	29.6

Fuente: elaboración a partir de «El Combate a la Pobreza», Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Nacional, 1990, p. 20. Se utilizó la metodología de la CEPAL con base en un estudio realizado por Enrique Hernández Laos, «Proyecto para el tratamiento integral de la pobreza en México», abril de 1987 y marzo de 1989.

Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

El concepto de pobreza implícito en el método de las NBI es absoluto respecto a un conjunto de características (tipo de dotación de agua potable y materiales de la vivienda) y se basa en algún nivel mínimo de satisfacción de las necesidades básicas. Amartya Sen señala que el carácter absoluto de las necesidades no es lo

³⁷ Sebastián Piñera, “Definición, medición y análisis de la pobreza: aspectos conceptuales y metodológicos”, *Proyecto de Pobreza Crítica*, CEPAL-PNUD, 1978, p. 9.

mismo que su carácter fijo a través del tiempo, con frecuencia, se introduce lo que denomina definición política de la pobreza, que tiende a reflejar el nivel de ingresos o de satisfacción de las necesidades esenciales en el cual la sociedad siente alguna responsabilidad de dotar a todas las personas. Al respecto señala que se “tiende a reflejar lo que es viable. Pero el hecho de que la eliminación de alguna carencia específica –incluso la muerte por hambre– puede verse, dadas ciertas circunstancias particulares, como inviable, no elimina la realidad de esa carencia. La pobreza inescapable sigue siendo pobreza”,³⁸ y propone:

- definir las necesidades básicas y sus componentes (¿qué es necesario?)
- seleccionar las variables e indicadores que expresan su grado de satisfacción
- fijar un nivel mínimo para cada indicador, debajo del cual se considera que el hogar (o la persona) no satisface la necesidad en cuestión
- clasificar como pobres a los hogares (o personas) con una o más necesidades insatisfechas

El método de LP, en la medida en que hace hincapié en el ingreso (o consumo) corriente, no toma en cuenta, en la práctica, ni los servicios provistos gratuitamente por el Estado ni la inversión privada requerida para satisfacer ciertas necesidades (sobre todo vivienda y educación). En cambio, el método de las NBI como se suele aplicar a partir de los censos de población, destaca las necesidades asociadas con servicios del Estado (educación, agua, drenaje) o con inversión privada (vivienda y educación). Por tanto, mientras el método de LP se centra en los requerimientos de consumo privado corriente, el de las NBI lo hace en los de consumo público y de inversión pública y privada.

En términos de implicaciones políticas, las mediciones de la LP definen poblaciones objetivo con ingresos insuficientes que requieren políticas salariales, de empleo y de generación de ingresos. En cambio, las poblaciones objetivo identificadas por el método de las NBI requieren créditos para vivienda, servicios de agua, drenaje, educación y otras políticas sociales. Desde este punto de vista, mientras que el primer enfoque lleva a la definición de la política económica, el segundo conduce a la política social.

Beccaria y Minujin,³⁹ combinaron los métodos LP-NBI y obtuvieron los resultados que se presentan en el siguiente cuadro 6.

³⁸ Amartya Sen, “Poor, Relatively Speaking”, *op. cit.*, p. 332.

³⁹ Luis A. Beccaria y Alberto Minujin, “Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza”, documento de trabajo, *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos*, núm.6, Buenos Aires, s. f., 16 páginas.

CUADRO 6
Evolución de la pobreza por LP y NBI en Buenos Aires, 1974-1982
 (Porcentaje de hogares)

Métodos/años	1974	1975	1976	1980	1982
Línea de pobreza	3.2	6.7	21.9	7.9	2.1
NBI	18.1	18.1	15.8	13.5	11.7
Ambos métodos	1.8	3.0	6.9	3.4	6.4
Suma de pobreza	19.5	21.8	30.8	18.0	27.4

Fuente: Luis A. Beccaria y Alberto Minujin, *Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza*, documento de trabajo, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, núm. 6, Buenos Aires, s.f.

Los métodos de LP y de NBI se aplican de la siguiente manera:

- parten de diferentes conceptos de pobreza
- resultan en diferentes mediciones de pobreza tanto por el total de hogares (o población) pobre que identifican, como por los hogares específicos identificados y por la evolución de la población pobre resultante
- deben concebirse como métodos más complementarios que opuestos.

Al aplicarse conjuntamente a la población pobre, se observa que es la unión del conjunto de pobres detectados por ambos métodos y, por tanto, el análisis de la evolución de la pobreza debe hacerse por su unión y no por alguno en forma parcial.

La satisfacción de las necesidades esenciales requiere ingreso corriente, derechos de acceso, activos acumulados como educación y, además, tiempo disponible. En algunos rubros existe la posibilidad de sustituir y elegir. Pero se debe considerar que no puede sustituirse el tiempo disponible para descanso, educación y recreación. Para una medición adecuada de la pobreza se requiere tomar en cuenta simultáneamente estas dimensiones y sus interrelaciones, por ejemplo existen algunos elementos a considerar y que se refieren a:

cinco conclusiones principales acerca de la pobreza desde el punto de vista de los pobres. En primer lugar, la pobreza tiene varias dimensiones, en segundo lugar, el Estado ha sido en gran medida ineficaz en llegar a los pobres. En tercer lugar, la función que cumplen las organizaciones no gubernamentales (ONG) en la vida de los pobres es limitada, por lo que se ven forzados a depender fundamentalmente de sus

propias redes informales. En cuarto lugar, los hogares se están derrumbando por las presiones de la pobreza. Finalmente, el tejido social –el único de las personas pobres– se está deshaciendo.⁴⁰

El método de NBI consiste en comparar la situación de cada hogar respecto de un grupo de necesidades específicas con una serie de normas que expresan, para cada una, el nivel mínimo debajo del cual se considera insatisfecha. Los hogares con una o más NBI se consideran pobres, lo mismo que todos sus miembros. Los puntos críticos de este método son la selección de necesidades, la definición de criterios mínimos para cada una de ellas y la norma para definir la pobreza; por ejemplo, si es suficiente una necesidad básica insatisfecha para identificar como pobre al hogar. Los indicadores utilizados son el hacinamiento, viviendas inadecuadas o improvisadas, mal abastecimiento de agua, carencia de sistemas para eliminar aguas negras e inasistencia a la escuela primaria de los menores, así como uno indirecto de los ingresos del hogar, que asocia el nivel educativo del jefe de éste con su tasa de dependencia económica. Por ello, para el método de NBI la satisfacción de las necesidades básicas de una persona o un hogar depende de las siguientes fuentes de bienestar:

- ingreso corriente
- acceso a servicios públicos y subsidios
- propiedad, o derechos de uso, de activos que proporcionan servicio de consumo básico
- niveles educativos
- tiempo disponible para: educación, descanso, recreación, labores domésticas
- capacidad de endeudamiento del hogar

La limitación principal de los métodos de la LP y de NBI consiste en que el primero procede como si la satisfacción de necesidades básicas dependiera sólo del ingreso o del consumo privado corriente de los hogares; el segundo, en sus aplicaciones usuales elige indicadores de satisfacción de necesidades que básicamente dependen de la propiedad de activos de consumo (vivienda) o de los derechos de acceso a servicios gubernamentales como: agua, eliminación de desechos y educación primaria; por lo cual no considera de hecho las demás fuentes de bienestar.

En la medida en que son distintas las fuentes de bienestar consideradas por ambos métodos; en la presente tesis se sostiene que se debe resaltar que no son

⁴⁰ Deepa Narayan, *La voz de los pobres. ¿Hay alguien que nos escuche?*, Banco Mundial, Ediciones Mundi-Prensa Washington, D. C., 2000, p. 4.

procedimiento alternativos, sino complementarios, ya que mediante el método de NBI se podría identificar las siguientes necesidades:

- servicios de agua y drenaje
- nivel educativo de los adultos
- asistencia escolar de los menores
- electricidad
- vivienda
- mobiliario y equipamiento del hogar
- tiempo libre para recreación, información y cultura

De ellas, los servicios de agua y drenaje, la asistencia escolar de los menores y las características de la vivienda suelen incluirse en los estudios de NBI. Sería necesario añadir el nivel educativo de los adultos y la electricidad, que están disponibles en censos y encuestas de hogares. La inclusión del nivel educativo de los adultos obliga a calificar como pobre sólo a la persona por debajo del mínimo educativo y no al hogar en su conjunto. En cambio, la disponibilidad de mobiliario y equipo del hogar y el tiempo libre no están generalmente disponibles en censos y encuestas. La atención a la salud y a la reproducción biológica, así como la seguridad, requieren un tratamiento mixto, puesto que se pueden satisfacer por medio de servicios gratuitos o privados; si las personas no tienen acceso, será necesario incluir su costo en los seguros privados de la LP. Cuando se tiene acceso a los servicios públicos, estas necesidades se considerarán satisfechas.

Por tanto, identificar a los pobres sólo es el primer paso en la medición de la pobreza. Sin embargo, no se ha desarrollado aún tal procedimiento para medir su intensidad. A pesar de ello, se han dado pasos importantes a través del Método Integrado de Medición de la pobreza (MIP), por ello, el primer reto consiste en elaborar un procedimiento para medir la intensidad de la pobreza mediante el método de NBI y apoyándose en él, usualmente utilizado para la pobreza de ingresos, desarrollar la medición de su intensidad en el MIP. También será útil encontrar la manera de incluir la dimensión distributiva entre los pobres, tanto en el método de NBI como en el de MIP, por ello, El MIP se detallará más adelante, ya que hasta el momento, es el intento de mayor consistencia para determinar el número de pobres.

Los factores determinantes de la satisfacción de los rubros de NBI, si se dejan de lado los ingresos corrientes que se abordan por el método del ingreso, se pueden agrupar en:

- inversión privada en activos básicos (patrimonio del hogar)
- derechos de acceso a servicios que involucran gastos públicos
- tiempo actual disponible para recreación y educación y
- tiempo disponible y derechos de acceso a servicios educativos

Método de Medición Integrada de la pobreza

En cuanto al MIP Luis Beccaria y Alberto Minujin dieron los primeros pasos que habrían de llevar a su desarrollo; para ello propusieron comparar los resultados de los métodos de la Línea de Pobreza (LP) y de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y explican así dichos resultados: “Estas diferencias obedecen a que con el criterio de Necesidades Básicas Insatisfechas se estaría detectando a los pobres estructurales —que poseen una vivienda deficitaria, o bajo nivel educativo, u otras carencias— mientras que con el criterio de la línea de pobreza, al caracterizar a los hogares como pobres de acuerdo con el ingreso total percibido, se detectaría a los hogares pauperizados”.⁴¹ Rubén Kaztman también combinó las metodologías de la LP y de las NBI en un trabajo que pretende 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 misma⁴² y conforma categorías de hogares; denominó como pobres a los que se encuentran por debajo de la línea de pobreza y los subdividen en:

- *pobres crónicos*, aquellos que además de ingresos insuficientes padecen al menos una necesidad básica insatisfecha
- *pobres recientes*, los que sólo tienen ingresos insuficientes, pero no muestran necesidades básicas insatisfechas. Las otras dos categorías están constituidas por los que no están por debajo de la línea de pobreza y a quienes, sin embargo, evita llamar no pobres
- *hogares con carencias inerciales*, es decir, los que no estando por debajo de la línea de pobreza, presentan al menos una necesidad básica insatisfecha y

⁴¹ Luis. A. Beccaria y Alberto Minujin, *op. cit.*,

⁴² Rubén Kaztman, “La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 37, abril de 1989, Santiago de Chile, p. 142.

- *hogares en condiciones de integración social*, es decir, los que no están por debajo de la línea de la pobreza y tampoco padecen necesidades básicas insatisfechas⁴³

Al respecto Kaztman analiza cuidadosamente los perfiles de los cuatro grupos. Si se parte de una posición crítica de la variante de la canasta normativa de alimentos del método de la LP, es posible concluir que en la práctica ambas mediciones se complementan. En términos de Kaztman implica que la población pobre estará constituida por los crónicos, los recientes y los inerciales. A partir de ésta clasificación el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) empezó a promover la aplicación de tal combinación de métodos y acuñó el nombre con que se le conoce: *Medición Integrada*. En la declaración de Quito se señaló entre los acuerdos de dicha Conferencia “recomendar y promover el uso del Método Integrado de Medición de la Pobreza (MIP), en los países de América Latina y el Caribe.”⁴⁴ Al respecto Julio Boltvinik considera que la consolidación del MIP en América Latina y su extensión a otras áreas del mundo es un asunto de la mayor importancia. Por tanto, integrar en las mediciones de pobreza el ingreso y las necesidades básicas insatisfechas significa integrar lo económico con lo social. Conocer las causas y las consecuencias de los problemas sociales; evaluar y precisar con mayor exactitud sus magnitudes y manifestaciones, como un primer paso para encontrar y proponer soluciones en beneficio de la mayoría de la gente.

Asimismo, para agregar aspectos de los individuos sobre la calidad de vida, Desai construye una función de bienestar en la que éste es negativo, por debajo de las normas de pobreza y proporcional a la brecha que los separa de éstas. Por arriba de las normas, el bienestar es positivo, pero marginalmente decreciente. El propósito es considerar a toda la población. Otra aportación significativa es el desarrollo del concepto y el método de medición de la calidad de vida como un elemento constitutivo del bienestar y de la privación.⁴⁵ A su vez, Julio Boltvinik parte del nivel de desarrollo que ha alcanzado el método de Medición Integrada de

⁴³ *Ibid.*, p. 146.

⁴⁴ El texto completo de la Declaración de Quito se encuentra en *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 5, pp. 463-466.

⁴⁵ El IPS tiene el mismo propósito que el índice de desarrollo humano (1990 y 1991), publicados en inglés por la Oxford University Press, Nueva York y Oxford, y en español por Tercer Mundo Editores, Bogotá. La diferencia entre ambos, muy sustancial en su contenido, radica en que los informes sobre el desarrollo humano necesitaban un índice que pudiera calcularse de inmediato, con la información disponible, para cerca de 130 países. Esto redujo drásticamente el rango de las opciones. En cambio, en el IPS, desarrollado para América Latina por el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza del propio PNUD, no se plantearon restricciones tan severas. En tanto Meghnad Desai es el asesor principal del PNUD para el IDH, concibe el IPS como el ideal al que se debe acercar el IDH.

la Pobreza (MIP), en particular, se propone formular el índice para medir la intensidad y el equivalente del índice de Sen para dicho método; al respecto se señalan algunos aspectos que inciden en la identificación de los hogares pobres y en el cálculo de la extensión de la pobreza, para ello resalta:

- las diferencias en el costo de la canasta básica de alimentos
- el procedimiento del cálculo de los satisfactores no alimentarios
- el uso de medidas de equivalencia para los hogares
- la evaluación de la contabilidad de la medición de ingreso corriente
- los problemas asociados a la cobertura del concepto de ingreso
- fuentes de información utilizadas en los estudios.⁴⁶

La integración de los métodos de NBI y LP implica revisar los distintos pasos que supone su aplicación, suprimir redundancias que subsisten al ponerlos en práctica y buscar su plena complementariedad. En esta perspectiva, es evidente que el indicador indirecto de ingresos pierde su sentido cuando se aplican simultáneamente ambos enfoques. Para lograr la plena complementariedad se requiere precisar en cada aplicación concreta cuáles necesidades se verificarán por el método de NBI y cuáles mediante el de LP. La división más sencilla es trabajar con el de NBI todas las que dependan de manera preponderante del gasto público (consumo e inversión), de la inversión acumulada del hogar y del tiempo disponible (presente y pasado). Mediante el de LP se cubrirían las necesidades que dependan fundamentalmente del consumo privado corriente. Sin embargo, puede haber una gran flexibilidad para trasladar necesidades de LP a NBI, pero no a la inversa.

Según el Método de Medición Integrada (MIP), en 1986 cerca de 250 millones de personas se encontraban en condiciones de pobreza en el mundo, esto es, 61% del total de los habitantes de América Latina. Se calcula que su número aumentó a 270 millones en 1990, 62%. Se estima que los pobres sólo por ingresos corrientes (LP) se elevaron en la segunda mitad de los ochenta: en 1986 se acercaban a 12% y cuatro años después ascendieron a 14%, éstos son mayoritariamente los “nuevos pobres” surgidos por los efectos de la recesión y el ajuste. En contraste, los pobres sólo por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) disminuyeron tres puntos

⁴⁶ Juan Carlos Ferres, “Notas sobre la medición de la pobreza según el método de ingreso”, *Revista de la Cepal* 61, abril de 1997, p. 119.

porcentuales en el período 1986-1990: de 18 a 15.2 por ciento.⁴⁷ La evolución reciente de la pobreza muestra dos tendencias: los pobres por ingresos corrientes se elevaron de 43% en 1986 (175 millones de habitantes) a 47% en 1990 (204 millones), en tanto que los pobres con carencias de tipo más estructural (NBI) —viviendas de mala calidad, hacinamiento, inasistencia escolar, falta de acceso a los servicios públicos básicos— disminuyeron en dos puntos porcentuales, de 50 a 48%. Por ello debemos insistir en que:

Hay temas básicos en todos los países en lo relativo a los aspectos esenciales de la población en condiciones de pobreza, entre los cuales destaca: dignidad, aislamiento social, resistencia, inventiva, solidaridad, corrupción estatal, rudeza de los funcionarios locales y desigualdad por razones de sexo. Por ello, se debe considerar que es necesario saber de qué privilegios legales y políticos disfrutaban los ciudadanos, qué libertades tienen para conducir sus relaciones sociales y personales. Es necesario saber cómo están estructuradas las relaciones familiares y las relaciones entre los géneros, y la forma en que estas estructuras promueven o dificultan otros aspectos de la actividad humana. Sobre todo se requiere saber la forma en que la sociedad de que se trata permite a las personas imaginar, maravillarse, sentir emociones como el amor y la gratitud, que presuponen que la vida en más que un conjunto de relaciones comerciales, y que el ser humano es un misterio insondable... en resumen, para medir bien sobre el problema... parece que requerimos una descripción rica y compleja de lo que las personas pueden hacer y ser... Al examinar argumentos a favor y en contra de las diferentes descripciones de la forma en que se puede medir la calidad de vida, se propone generar una descripción más compleja de las posiciones alternativas y de sus méritos respectivos⁴⁸

Como hemos visto en la presente tesis, para cuantificar la pobreza será necesario tomar en cuenta múltiples factores, retomar métodos y así estar en condiciones de integrar un conjunto de indicadores capaces de reflejarlo de manera integral. Por ello, será necesario considerar otro tipo de factores adicionales que nos permitan ampliar la perspectiva e insistir en una visión interdisciplinaria, que retome otras experiencias, autores e instrumentos y vincularlos a la participación del Estado en todo el proceso. En el cuadro 7 se muestra un esfuerzo por cuantificar a los pobres por regiones mediante el Método Integrado de Medición de la Pobreza y se ensaya una clasificación de su incidencia por estratos medidos para 1989.

⁴⁷ Véase *Development without poverty*, Bogotá Colombia, 1990, p. 234.

⁴⁸ Amartya Sen y Martha C. Nussbaum (compiladores), *La calidad de vida*, FCE,-United Nations University, México, 1996, p. 16.

CUADRO 7

México: estratificación e incidencia de la pobreza (MIP)
(y porcentajes de la población total en cada región, 1989)

	Personas millones	% del total	% del subtotal	región I	región II	región III	región IV	región V
Total	79.1	100	100	100	100	100	100	100
Total de pobres								
extremos	35.4	44.7	63.6	29.9	34.1	39.6	51.3	66.8
indigentes	23.3	29.4	41.7	15.1	18.2	26	33.9	51.3
Muy pobre	12.1	15.3	21.7	14.8	16	13.6	17.4	15.5
Pobre moderados	20.5	25.9	36.7	26.7	30.9	25.4	25.9	21.9
Total de pobres	55.9	70.6	100	56.6	65	65	77.2	88.7
Con necesidades básicas								
satisfechas	9.9	12.5	42.5	17.5	14.5	14.8	11.7	5
Clase media	9	11.4	38.6	17	14.1	13.2	7.7	4.6
Clase alta	4.4	5.5	18.9	9	6.4	6.9	3.4	1.7
Total de no pobres	23.3	29.4	100	43.4	35	35	22.8	11.3

Fuente: Julio Boltvinik, *Incidencia e intensidad de la pobreza en México, 1994*

CAPÍTULO II

CONTEXTUALIZACIÓN DE LA POBREZA

CONSIDERACIONES SOBRE EL ESTADO

La cuestión del Estado tiene múltiples componentes y diversas funciones que lo hacen complejo en su comprensión teórica y en su accionar. Es importante considerar los grado de desarrollo, el avance técnico, la división social del trabajo, la forma de producción, intercambio, movilidad social, conformación de clases sociales y, asimismo, se requiere ver la forma en que interviene entre quienes mandan y quienes obedecen.

Así, el poder político constituye una forma específica del ordenamiento de las relaciones entre clases mediante la combinación de coacción y consenso. Por tanto, el análisis de una forma específica de organización política tendría que responder a su naturaleza, fines y la forma de conseguir resultados.

Son varias las teorías sobre la existencia del Estado así como la función que debe cumplir en la sociedad, sin embargo, rara vez o casi nunca puede existir una identificación absoluta e incondicional entre el Estado y una clase, o la subordinación mecánica de una respecto de otra, ya que todo Estado tiene que hacer frente a una serie de necesidades e intereses generales entre los cuales tendrá que jugar el papel de mediador para la consecución del orden y la justicia. Por tanto, el Estado tiene que conservar un grado de independencia, un margen específico de autonomía y una capacidad real de influencia sobre los aspectos económicos, sociales y políticos que garanticen la continuidad del sistema en cuanto al ejercicio del poder. Para lograrlo debe constituirse y operar como fuerza dominante de la sociedad y no sólo como su instrumento, ya que cada interés particular deberá ajustarse a uno superior.

Es importante tomar en cuenta que quienes se encuentran en el poder, no necesariamente conforman un grupo homogéneo, ya que las mismas contradicciones entre clases y quienes ahí participan dan cierta influencia e impacto en los movimientos sociales, que inciden directa o indirectamente en las modificaciones de la acción gubernamental. Al interior del Estado

existen alianzas y compromisos que se convierten en apoyos útiles al sistema y a la clase gobernante; pero debe considerarse que:

El Estado opera, a través de la coacción y del consenso, de la violencia y de la ideología, para asegurar del mejor modo posible la conservación y el funcionamiento de la sociedad. La mera violencia no basta. Para su mayor eficacia, el Estado debe encubrir y disimular su naturaleza y el sentido de las tareas que cumple en las luchas de clases, presentándose como neutral, por encima de los intereses contrapuestos. La neutralidad en parte aparente y en parte real del Estado es tanto más operativa cuanto más persuadidos, están sus dirigentes, representantes y cuadros de la propia imparcialidad. El hecho de que la política se transformara en una empresa haciendo necesaria una preparación sistemática del individuo para la lucha por el poder y bajo las normas aceptadas por los partidos modernos, dio la pauta para dividir a los funcionarios públicos en dos categorías muy diferentes entre sí, aún cuando no categóricamente.⁴⁹

Así, para enfrentar los problemas, el gobierno maneja dos niveles básicos; *el político* y *el administrativo*. Por el lado político se tiene que ver la formulación y la ejecución de aquellas acciones de interés general, y en cuanto a la acción administrativa se enfoca a la organización práctica y la aplicación de las decisiones de carácter público.

En este contexto, uno de los acontecimientos más relevantes de nuestro tiempo es la preponderancia que toma el neoliberalismo en el mundo. Hoy están en auge las políticas que reducen las funciones y los poderes del Estado, la venta de empresas paraestatales y la contracción del gasto público. En correspondencia presenciamos una revaloración de las ideas que condenan la igualdad y la justicia y que en su lugar enarbolan la libertad individual. Es decir, en la década de los ochenta, presenciamos el desmantelamiento del Estado Benefactor y la instauración del Estado neoliberal y observamos el adelgazamiento de un Estado obeso. El fenómeno no fue privativo de una clase política particular sino que involucró al conjunto de las naciones del mundo occidental. Atrás de ello se encuentra una producción ideológica consistente con autores que se inscriben en el liberalismo de nuevo cuño como Robert Nozick⁵⁰ cuya obra es el fundamento ideológico de los neoliberales. Primero sugiere la creación y justificación del Estado para luego circunscribir sus poderes y funciones. Cuestiona al anarquismo para el cual el Estado no debe existir

⁴⁹ Max Weber, *El político y el científico*, Premia Editora, México 1989, pp. 20-21.

⁵⁰ Véanse las antagónicas posiciones de Robert Nozick, *Anarquía, Estado y utopía*, FCE, 1988; y John Rawls, *Teoría de la justicia*, FCE, 1995.

y después polemiza con las corrientes partidarias del Estado benefactor por intervencionista. Refuta la teoría de la justicia social y reconoce solamente ciertas formas de justicia privada, como el derecho en la adquisición y el derecho en la transferencia. No admite la justicia social porque estima que no hay algún criterio válido para distribuir bienes; la única pauta confiable es que cada cual goce lo que ha producido, sostiene que donde sólo hay trabajo individual no hay cabida para la distribución social; donde no existe la cooperación cada quién disfruta de lo que ha conseguido por sí mismo.

Advierte que en cuanto los hombres producen diferentes montos de bienes, se muestra la diversidad de esfuerzos e ingenios. Insiste en resaltar que si la justicia social no tiene por qué existir, tampoco tiene por qué haber Estado Benefactor. La única justicia posible es la que se refiere al derecho de poseer lo que se ha producido y al derecho de transferir a otra persona, si se desea, esos bienes. Para garantizar este tipo de justicia lo único que se requiere es el Estado mínimo. Asimismo advierte que es inmoral que el Estado rebase los límites preestablecidos; cualquier otra tarea que el Estado desempeñe es inadmisibles porque afecta la libertad individual.

La argumentación de Nozick sugiere el paso del Estado Benefactor al Estado neoliberal y con ello el abandono de los principios de justicia social en favor de los principios de libertad individual. Sus argumentos son rígidos, tiene una visión liberal, individualista y competitiva y en consecuencia no admite la igualdad, la colectividad o la cooperación.

Así, para nuestro país resulta difícil podemos aceptar que haya libertad allí donde la desigualdad social es tan profunda. Aquí la lucha por la dignidad humana está relacionada con la defensa de los derechos sociales. Una teoría tan radicalmente individualista no puede explicar la cooperación. Más aún, en las condiciones de atraso económico resulta difícil hacer a un lado al Estado intervencionista. En México la igualdad y la justicia social fueron enarboladas en el pasado en los programas políticos de los grupos en el poder y es indudable que la línea neoliberal que hoy se pone en práctica los niega y hacen evidente una incongruencia ideológica que muestra serias diferencias respecto de lo que ofrecen en el discurso. Por tal motivo presentamos un esbozo del camino que ha seguido el Estado mexicano.

Antecedentes del Estado mexicano

Para el caso mexicano esto resulta muy importante porque de alguna manera marcó grandes influencias en el desarrollo del Estado y por la reivindicación del hombre, la libertad, la independencia, la división de poderes, las elecciones y la propiedad.

Las tendencias que buscaban consolidar una visión de país se debatió entre conservadores y liberales. A grandes rasgos, *los conservadores* querían mantener un orden acorde con los privilegios de la clase dominante que estaba estrechamente vinculada a los Españoles, por que representaba prerrogativas otorgadas por el poder colonial a sus partidarios. Los *liberales*, por el contrario, buscaban sustituir el orden monárquico y así, poder establecer un gobierno propio. A través del inestable ambiente político que existió en el México de esa etapa la lucha continuó, pero ahora bajo proyectos de nación que defendían una posición federalista o bien una centralista. La centralización de éste poder a finales del siglo XIX, fue dando lugar a que se generara un descontento popular que trataba de revertir el proceso de centralización del poder personificado en Porfirio Díaz. Para 1910, se gesta un movimiento armado que busca cambiar la situación imperante en cuanto a la concentración del poder que ejercía Porfirio Díaz.

Los ideales de la Revolución de 1910 se aglutinaron a torno a los lemas de *Sufragio efectivo no reelección* de Francisco I. Madero y de *Tierra y libertad* de Emiliano Zapata, que pretendía dar más peso al Congreso para contrarrestar el poder el ejecutivo, dar mayor soberanía a estados y municipios, observancia de las garantías individuales y elecciones libres. Paralelamente se perfiló un movimiento más extenso, integrado por campesinos, artesanos y peones de las diferentes haciendas que encauzaron las filas del descontento popular que dio origen a la revolución de 1910.

Para 1917, Venustiano Carranza pone fin a la lucha armada y en el Congreso Constituyente surgen debates de las diferentes fracciones que tomaron parte de la lucha armada. El triunfo del constitucionalismo reivindicó más intereses entre lo que era el incipiente Estado nacional y sus diferentes clases. El ejército constitucionalista triunfa militarmente e incorporó a su plan peticiones zapatistas a través de la Constitución de 1917.

Así, el Estado mexicano toma entonces un papel protagónico, como arbitro entre las diferentes clases y grupos, buscando conciliar y mediar de

manera legal. Se profesionaliza el ejército y se desmilitariza la política en forma gradual pero sistemática, hasta quedar sustituida por una creciente burocracia.

De 1910 a 1928 México cubre una etapa importante en la cual se dieron cambios en la relación entre clases, facciones y grupos sociales. El papel del Estado sufrió importantes cambios al morir el último caudillo político-militar y dio paso a la etapa conocida como el *maximato*, donde la lucha se da entre partidarios de Plutarco Elías Calles y los partidarios de Álvaro Obregón. Una vez asesinado este último, se impuso la necesidad de generar un aparato de cohesión de los diversos caudillos y que al mismo tiempo se legitimara como instrumento de poder al convertirse en vehículo único de acceso a la dirección del Estado. Se invalida la búsqueda del poder a través de las armas, y se consolida el primer instrumento político de cohesión vinculado al Estado mediante la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR).

El gobierno del general Lázaro Cárdenas cubre el primer sexenio de la etapa moderna, también pone en marcha el primer plan sexenal de gobierno, con el cual se intenta dar una dosis de planeación a las acciones de gobierno. Se pueden caracterizar básicamente tres etapas: la primera, se consolida y define el poder cardenista frente a las estructuras de poder establecidas, la segunda, cubre el período en que consolida su política nacionalista y reformista con presencia de masas y la última etapa, la del repliegue del reformismo, fue producto de la presión y los actos de poder desatado por grupos y organizaciones conservadoras. Ésta última etapa se define a partir de 1938, inaugurando un nuevo período en la historia del país, que rebasa al gobierno cardenista, llegando hasta la toma de posesión de Manuel Ávila Camacho.⁵¹

Los años cuarenta representan una etapa de reorientación económica, muy distinta del proyecto cardenista. Se fomentó un proceso de industrialización que alentaba la producción de manufacturas de consumo duradero, y bienes de producción e insumos industriales. Hubo una reducción en la producción del sector primario y un incremento del sector industrial que llevó a que se le dieran más apoyos desde el Estado a las manufacturas, los energéticos, dando un impulso considerable a las áreas de la construcción, las comunicaciones, el transporte, el petróleo la

⁵¹ Véase, Ricardo Pozas Horcasitas, *La consolidación del nuevo orden institucional en México (1929-1940)*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, pp. 259-327.

electrificación y el comercio; pero todo esto a costa de la descapitalización del campo.

El panorama mundial obstaculizaba la importación de bienes de consumo, maquinaria y equipo, por tanto, el aumento de la productividad nacional en la industria obedeció más a la explotación del trabajo incorporado que por mejoras en la innovación tecnológica o el aumento del empleo. La capacidad productiva estuvo directamente relacionada con el comportamiento de la economía mundial en los años de la guerra, que una vez terminada, propició que las importaciones crecieran más rápido que las exportaciones provocando una inestabilidad cambiaria que frenó drásticamente el crecimiento. En este contexto Antonio Ortiz Mena señalaba que:

Un objetivo central era el sostenimiento del tipo de cambio, para lo cual era necesario mantener un balance adecuado entre los ingresos y los gastos del sector público, llevar a cabo una política monetaria restrictiva, controlar importaciones de bienes no indispensables, elaborar un plan realista de sustitución de importaciones y promover activamente la venta de productos nacionales en el exterior... El plan contemplaba una estrategia de fomento a las actividades agropecuarias, industriales y comerciales... El objetivo era sustituir importaciones, mejorar el uso de los recursos productivos del país, propiciar un desarrollo regional equilibrado y expandir el mercado interno.⁵²

Así, la industria nacional estuvo apoyada por una política económica proteccionista, junto con inversión pública que buscaba mejorar la productividad y el empleo, de tal manera que repercutiera favorablemente en una mejor distribución del ingreso. Surge así el modelo de sustitución de importaciones que pretendía satisfacer la demanda interna de consumo antes atendida por el mercado internacional. La política de protección a la industria interna, expresada en prohibiciones a la importación, elevados aranceles y permisos de importación garantizó un mercado cautivo. En estos años se dio en crecimiento económico que en el corto plazo generó estabilidad, por un tiempo prolongado el Estado mexicano logró cierto equilibrio tanto en lo económico como en lo político, sin embargo a finales de los sesenta el modelo mostró signos de agotamiento y marcó el final de una etapa en que se hicieron evidentes los saldos en cuanto la contracción la actividad económica, la industria se volvió improductiva, con alta dependencia financiera y tecnológica, deuda externa en aumento,

⁵² Antonio Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, FCE, 1998, pp. 43-44.

balanza de pagos deficitaria y que contribuyo a que el movimiento estudiantil sacudiera de manera muy trágica la estabilidad del modelo mexicano de desarrollo y cuestionara la forma de accionar del Estado.

Por tanto, hubo la necesidad de reacomodar las fuerzas sociales, reconocer a nuevos interlocutores, vigorizar la organización institucional y aceptar la idea de realizar reformas en el funcionamiento del Estado. En tal perspectiva, a comienzos de la década de los setenta el entonces presidente Luis Echeverría propuso una *apertura democrática* con énfasis en los aspectos políticos que tantos trastornos provocaban al nuevo gobierno, para hacerles frente, liberó a los presos políticos del movimiento estudiantil de 1968 y trató de acercarse a los grupos políticos activos que más cuestionaban al gobierno; en lo económico dio una participación muy amplia al Estado en materia económica, pero la protesta de los grupos empresariales a la intervención del Estado en asuntos económicos hizo que al final de su mandato Echeverría terminara con una profunda crisis económica, fuga de capitales, planta productiva prácticamente parada, un déficit público desproporcionado, un incremento notable en la deuda pública; que hacían difícil el contexto de la sucesión presidencial de 1976.

En este contexto, José López Portillo, al legar a la presidencia de la república, tuvo que hacer frente a una severa crisis económica y una crisis política que requería acciones inmediatas. En lo económico, se reorientó la producción al desarrollo de las ramas de alta productividad; una mayor integración de la estructura industrial, la desconcentración territorial de la actividad económica. En lo político, buscó fortalecer al Estado a través del fortalecimiento de la sociedad civil, los grupos organizados, ensanchando las posibilidades de representación política, y así, captar mejor a los diversos grupos políticos mediante la legalización de los partidos políticos. Se pretendía encauzar el descontento popular a través de mecanismos legales, impedir que los conflictos rebasaran el marco institucional y que estos no dieran lugar a la inestabilidad.

El sexenio de López Portillo estuvo marcado por grandes contradicciones, ya que hubo excesos en el gasto público, despilfarro y nepotismo. Se otorgaron grandes privilegios, pensando que el petróleo sería la salvación, sin embargo, el incremento en las tasas de interés en el exterior, la caída internacional de los precios del crudo, y la recesión mundial, resaltaron nuestros crónicos problemas estructurales. Al final de su mandato, también López Portillo terminó con una deuda externa creciente y un amplio desprestigio fomentado por amplios sectores de la población, encabezados por el sector privado, que exigían un cambio en

la relación del Estado con la sociedad, principalmente en los aspectos económicos, por ello:

El inicio de la actual crisis mexicana se sitúa con claridad en febrero de 1982, en el momento en que el Banco de México anuncia su retiro del mercado cambiario para dejar que el peso flote libremente. La inmediata devaluación del peso, el impulso inflacionario y el desorden monetario y financiero fueron claros síntomas de una crisis muy profunda que abarcaría al grueso de la economía mexicana y que se extendería hacia los procesos sociales y políticos de la sociedad en su conjunto. La gestación de esta crisis es, sin embargo, anterior. El año de 1970 marca el fin del período de crecimiento estabilizador y el inicio de período de inestabilidad que engloba todos los aspectos de la actividad económica: producción, finanzas, precios, salarios, tipo de cambio. Un elemento central de todo este período de inestabilidad es, sin duda alguna, el problema de la deuda externa y de la continua devaluación del peso frente al dólar.⁵³

A partir del sexenio de Miguel de la Madrid en 1982 hasta la fecha, se replanteo nuevamente el papel del Estado en la economía. Se comenzó por desregular la actividad económica, liberación de precios y del comercio, acompañados de programas de estabilización que pretendían restaurar o mantener la estabilidad de los precios, el rápido equilibrio de las finanzas públicas, la apertura de los mercados, la creciente participación del sector privado en la economía a través de la desincorporación de las empresas antes propiedad del Estado y la reprivatización del sector financiero.

A lo largo de estos años el dilema entre Estado y mercado se ha resuelto de acuerdo a las preferencias del gobernante en turno, pero su margen de maniobra respecto de la situación internacional no le da grandes opciones, ya que los sucesos internacionales pueden alterar drásticamente el funcionamiento no sólo del Estado mexicano, sino prácticamente la toda la comunidad internacional.

En este contexto surgen evidentes contradicciones en el patrón de desarrollo y se exhiben sus limitaciones estructurales y en cambio, se resaltan estrategias y políticas neoliberales que en el contexto internacional comienzan a tomar auge a partir de la década de los ochenta, tanto en el ámbito gubernamental como en el académico y sobre todo de

⁵³ Juan Castaingts Teillery, *México: economía, mito y poder*, UAM-Iztapalapa, México, 1994, p. 269. Sobre este tema del desarrollo estabilizador se han escrito amplios estudios entre los cuales destacan: Rafael Iazquierdo, *Política hacendaria del desarrollo estabilizador 1958-1970*, Comex-FCE, 1995 y Enrique Cárdenas, *La política económica en México, 1950-1994*, FCE, 1996. Pedro Aspe, *El camino mexicano de la transformación económica*, FCE, 1993.

instituciones financieras internacionales que en conjunto conforman una situación que favorece la expansión en nuestro país, de una corriente que propone cambios en el patrón de desarrollo y en la estructura económica. El nuevo proyecto descansó sobre una mayor liberalización tanto del mercado en materia económica como de la sociedad civil en materia política, en relación con el Estado, en materia económica el cambio estructural apunta a una redefinición del rol del Estado en el proceso de desarrollo económico del país reduciendo su presencia a las áreas estrictamente estratégicas y de apoyo al desarrollo en los mercados. Así, el Estado ya no es concebido como el promotor de la economía, el cambio estructural destaca la necesaria liberalización de los mercados y la privatización, para que los empresarios decidan qué, cuándo, dónde producir y distribuir y tal concepción liberal se presentaba como la forma óptima de asignar recursos a la economía.⁵⁴

El proyecto definía un comportamiento distinto del Estado y buscaba un cambio en sus estructuras para lograr una integración en los mercados internacionales, a través de su nuevo papel en el proceso económico, redefiniendo estructuras y relaciones económicas, sociales y políticas sobre una nueva base de eficiencia económica. Se sostenía que la acción de la libre competencia y el sistema de precios conducirían a maximizar la producción, el empleo y a generar una adecuada distribución de ingresos de la sociedad. Este enfoque de corte neoliberal recomendaba que el Estado no interviniera en la economía de manera activa para no competir con el sector privado y, en cambio, se pedía que redujera su papel a crear las condiciones para que el mercado desarrollara un ambiente de estabilidad.

La incorporación de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) fue el inicio formal de la liberalización comercial de la economía mexicana. La canalización de capitales externos a la economía mexicana se buscó a través de la participación en empresas públicas y se permitió la presencia de capital extranjero en áreas estratégicas, con el argumento de que además de sanearlas financieramente obtendrían una modernización tecnológica y consecuentemente una mayor competitividad internacional.

El traslado de decisiones hacia el sector privado implicó la privatización de los beneficios del cambio estructural, ganancias extraordinarias para los grandes capitales crecientemente extranjeros; la creación de nuevas

⁵⁴ Germán Pérez y Samuel León, *17 ángulos de un sexenio*, Editorial Plaza y Valdez, 1987.

actividades ligadas con mercados amplios y de gran capacidad de compra —como los de los países industrializados—, así como el desarrollo de actividades de maquila. Sin embargo, ante el reducido papel que se le asigna al Estado y al incremento de los graves problemas sociales que se generaron por tal proceso, hoy se cuestiona tal tendencia y se sugiere que el Estado nuevamente fomente la plena utilización de los recursos del país, tanto de la utilización de la fuerza de trabajo, como de los recursos naturales y de su capital, teniendo presente que no basta generar riqueza sino que es indispensable una adecuada distribución de la misma para que el proceso económico, social y político sea ascendente y equitativo. Por ello es importante tener presente que los recursos externos tarde o temprano, tienden a trasladar la riqueza generada en nuestro país, con nuestros recursos, hacia el exterior. En consecuencia, es indispensable que los recursos externos no tengan presencia mayoritaria en áreas estratégicas para la generación de riqueza ya que esto afecta al patrimonio nacional.⁵⁵

Del proyecto modernizador, la burguesía financiera se constituyó en la fracción hegemónica de la clase dominante, gracias a su control sobre las grandes empresas industriales comerciales y bancarias con las cuales constituyó enormes grupos empresariales cuya dinámica y decisiones se convirtieron en determinantes para la marcha de la economía mexicana. La centralización del capital a través de la creación de empresas consolidó a un reducido grupo de empresarios que ya desde la década de los setenta se fue adaptando y conformando una monopolización de la economía. Por ello, la nacionalización de la banca tocó el centro principal de articulación del capital financiero, que no fue una medida que afectara a un grupo reducido de grandes capitalistas, sino que afectó a la gran burguesía como fracción en conjunto. Por la preponderancia que de entonces a la fecha juega el sector privado en la economía se destaca mediante las líneas de acción de los empresarios, encaminadas a:

Aprovechar las condiciones creadas por la crisis para asumir el liderazgo social del país y de ahí pasar al liderazgo político. Para el sector empresarial la aguda crisis, además de económica, tiene naturaleza política, y en su definición la desconfianza en el régimen no solo tiene su origen en el sistema económico, sino básicamente en la línea ideológica promovida por la simbiosis partido-gobierno, toda vez que aspira a

⁵⁵ Germán Pérez y Samuel León, *17 ángulos de un sexenio*, Editorial Plaza y Valdez, 1987, pp. 69-70

retener el apoyo del sector empresarial cuando para satisfacer demandas ideológicas se da rienda suelta a la estatización y al excesivo control de la libertad económica.⁵⁶

Ante tal panorama Alcocer propone una economía social de mercado y la búsqueda de una democracia sin adjetivos con el apoyo responsable de la sociedad. En este esquema la prioridad sería el factor social, por consideraciones de justicia y equidad, en beneficio de la población menos fuerte y más necesitada.

A pesar del evidente fracaso de las políticas neoliberales en el mundo, la clase gobernante mexicana insiste en aplicar modelos externos que, en mucho, distorsionan los intereses nacionales y atentan directamente sobre la población que menos tiene. A partir de la década de los ochenta, en México destaca la obsesión por adoptar el Consenso de Washington⁵⁷ que recomendaba como aspectos a realizar por los gobiernos: disciplina fiscal, reordenación de las prioridades del gasto público, reforma tributaria, liberalización de las tasas de interés, tipo de cambio competitivo, liberalización de comercio, liberalización de la inversión extranjera directa, privatización, desregulación y derechos de propiedad del sector informal de la economía. A pesar de que ya mostró signos evidentes de debilidad en muchos países y de que al mismo John Williamson, ha reconocido sus límites, aún así:

las administraciones de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) y Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) instrumentaron las políticas de ajuste para la estabilización y estructuras diseñadas para controlar la inflación, limitando los aumentos salariales y reduciendo los déficit presupuestales del gobierno. También cerraron o privatizaron muchas empresas de propiedad estatal, aumentaron la inversión nacional y extranjera y redujeron mucho las barreras arancelarias y no arancelarias a las importaciones. La promoción de las importaciones reemplazó a la sustitución de importaciones como la principal estrategia de desarrollo del país. La administración económica disciplinada y la renegociación de la deuda externa de México produjeron tasas modestas de crecimiento después de 1989... Sin embargo, estos triunfos macroeconómicos se produjeron con un costo social muy alto: los ingresos reales disponibles per cápita eran sustancialmente menores en 1992 que una década antes... La firma del Tratado de Libre Comercio de América de Norte (TLC) entre Canadá, México y Estados Unidos marcó el punto álgido de este proceso.⁵⁸

⁵⁶ Alcocer Jorge y Cisneros Isidro, "Los empresarios entre los negocios y la política», en *México presente y futuro*, ediciones Cultura Popular, México, p. 214.

⁵⁷ John Williamson "Democracy and the Washington Consensus", *World Development*, vol. 21 1993, pp. 1329-1336.

⁵⁸ María Lorena Cook, Kevin J. Middlebrook y Juan Molinar Horcaditas, *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, México, Cal y Arena, 1996, pp. 41-42.

Aunado a lo anterior, para tener una visión integral de la pobreza en México también debemos considerar otro tipo de factores, adicionales a los descritos; entre los cuales se requiere determinar las causas del atraso socioeconómico, la lentitud de el proceso de transformación política, la resistencia a la creación de nuevas condiciones institucionales que hagan viable el desarrollo, además de enfrentar una lenta reacción a las condiciones cambiantes del entorno internacional. También influye el alto grado de concentración del progreso técnico, la insuficiente formación de capital, la desigual distribución del ingreso, los lentos procesos de reforma agraria, en consecuencia, si esas causas no se modifican, no será posible acelerar el proceso de desarrollo, ni alcanzar una distribución más justa del ingreso, que permita mejorar sustancialmente las condiciones de vida.

Las acciones destinadas a aumentar la cantidad y calidad de los empleos, que incluyen la recomendación de adecuar la estructura productiva a la dotación de recursos, tendrá que modificarse sustancialmente. Las acciones emprendidas deberán considerar la desconcentración del poder económico, la realización de la reforma agraria, la modificación en la estructura de la propiedad y de gestión del sistema financiero, el aumento del acervo y productividad de los activos que poseen los pobres, así como la extensión de la organización y participación sociopolítica de los grupos marginados.

El Estado tiene una responsabilidad prioritaria en este proceso. Desde el punto de vista económico, es ineludible porque no existe una fuerza que en forma integral oriente los recursos hacia la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos más pobres. Sólo desde el Estado es posible introducir los cambios necesarios en la organización social y en la estructura del poder político que hagan posibles las transformaciones ya que:

si se examina con objetividad la extensión y la profundidad que supone adoptar una estrategia de desarrollo orientada a superar la pobreza absoluta o a satisfacer las necesidades básicas de toda la población, se concluirá que es necesario romper la inercia del antiguo desarrollo y crear las condiciones para uno distinto.⁵⁹

Por ello, en la tesis se enumeran algunas consideraciones vinculadas a varias dimensiones y a complejas dinámicas que se arraigan en las instituciones con diversos escenarios según el grupo social, la estación del

⁵⁹ Naeem Rathore, CEPAL-PNUID-UNICEF, *op. cit.*, pp. 100-101.

año, la ubicación y el país, por lo que, de acuerdo con Deepa Narayan se puede agrupar en seis dimensiones:

Primero, la pobreza consta de muchas dimensiones interconectadas. Aunque pocas veces la pobreza tiene que ver con la falta de una sola cosa, lo esencial es siempre el hambre y la falta de alimentos: Segundo, la pobreza tiene dimensiones psicológicas importantes como la impotencia, la falta de voz, la dependencia, la vergüenza y la humillación. El mantenimiento de la identidad y de las normas sociales de solidaridad ayuda a las personas pobres a seguir creyendo en su propia humanidad, a pesar de las condiciones inhumanas en que viven. Tercero, las personas pobres carecen de acceso a la infraestructura básica: carreteras (sobre todo en las zonas rurales, transporte y agua potable). Cuarto, si bien hay una necesidad generalizada de alfabetización, la escolarización se menciona poco y recibe reseñas dispares. Las personas pobres se dan cuenta de que la educación brinda una salida de la pobreza, pero solamente si mejoran las condiciones económicas en la sociedad en general y la calidad de la educación. Quinto, en casi todas partes se teme al mal estado la salud y a la enfermedad como fuentes de miseria. Ello se debe a los costos de la atención de la salud y también a los ingresos que se dejan de percibir durante las enfermedades. Finalmente, los pobres pocas veces hablan de ingresos, pero se centran en cambio en la administración de los activos –físicos, humanos, sociales y ambientales– como manera de hacer frente a su vulnerabilidad. En muchos lugares, esta vulnerabilidad tiene una dimensión de género⁶⁰

POBREZA RURAL

El concepto de economía campesina está ligado a la propiedad o control sobre una parcela, de ella se derivan ingresos, con base en el empleo de mano de obra familiar. Sin embargo, la parcela campesina con frecuencia no genera ingresos suficientes para la subsistencia, ni puede absorber toda la mano de obra familiar. También es usual que en las épocas de cosecha esta mano de obra resulte insuficiente y se tenga que contratar personal en un momento en que los salarios pueden ser más altos; en contraste, la economía urbana se integra por microempresas familiares y por empresas productivas con criterios financieros más amplios, ya sea de origen familiar o basados en formas asociativas, por ello, las diferencias se acentúan en lo relativo a las siguientes características:

- la pobreza rural se manifiesta en varias formas y situaciones
- su intensidad es marcadamente mayor que la urbana

⁶⁰ Deepa Narayan, *La voz de los pobres. ¿Hay alguien que nos escuche?*, Banco Mundial, Ediciones Mundi-Prensa Washington, D. C., 2000, pp. 4-5.

- los niveles de ingreso se reducen en comparación con los urbanos
- el subempleo es alto
- hay limitación de recursos naturales y condiciones ecológicas adversas como la aridez de tierras
- la pobreza rural guarda relación con la marginación sociocultural
- Los trabajadores que carecen de tierra se encuentran entre los más pobres
- hay escaso desarrollo tecnológico
- reciben una menor cantidad de los servicios básicos del Estado
- tienen mayores tasas de analfabetismo, deserción escolar, mortalidad, desnutrición infantil y menor esperanza de vida al nacer
- la capacitación y asistencia técnica tienen menor cobertura

Las zonas rurales pobres están mal abastecidas de bienes de primera necesidad, los alimentos que no se producen en la localidad no se consumen, o se adquieren a precios mayores. Esto provoca severas deficiencias en las dietas. La disponibilidad y tipos de combustibles afectan también a las zonas rurales pobres, especialmente en los medios áridos. Los lazos de relación y dependencia son estables y permanentes. Los hijos aportan desde temprana edad un trabajo de gran valor para la familia, normalmente en el campo, o están al cuidado de hermanos menores. El papel de la mujer en la familia campesina, además de las dificultades a las que se enfrenta en el cumplimiento de las tareas del hogar, hace una contribución importante de carácter económico. Para 1970, la participación femenina en la fuerza de trabajo era de casi 19%. En estudios de la FAO se ha demostrado que alrededor de 30% y en algunos casos 50% de la renta familiar campesina la aportan las mujeres. Además, 15% de los hogares latinoamericanos y 20% de los caribeños tienen como jefe de hogar a una mujer. A esto hay que agregar que, en muchos casos, el ingreso aportado por éstas ha permitido que las familias puedan superar la situación de indigencia.

Estrategia contra la pobreza rural

La agricultura debe desempeñar un papel preponderante para restablecer el crecimiento de la economía y puede ofrecer un marco para poner en marcha programas de desarrollo rural viables, que pueden ayudar a

reducir de manera significativa la pobreza en el campo. Las políticas de ajuste del sector externo, a causa de la crisis, han forzado la reducción del elevado proteccionismo industrial establecido durante la etapa de sustitución de importaciones.⁶¹ A partir de los años ochenta casi todos los países establecieron programas de estabilización, liberación y ajuste estructural, aunque su ejecución ha tomado gran variedad de formas y grados de intensidad. En este sentido se debe evitar bloquear las iniciativas para capitalizar al campo, para tecnificarlo y par asegurar el uso de instrumentos agrícolas más acordes a las necesidades de los productores rurales. Por ello, las políticas de estabilización económica no deben afectar las importaciones de bienes de producción agrícolas, en especial, las que permiten un aprovechamiento más intensivo de la tierra. La austeridad fiscal no debe restringir el acceso de los agricultores al crédito. Es necesario remover las limitaciones históricas de la agricultura campesina, resultantes de la baja inversión estatal y tener acceso, por parte de los campesinos, a los servicios públicos.

La pobreza rural se encuentra socialmente diferenciada y su dinámica es específica para cada grupo. Su principal determinante estructural es el acceso a los medios productivos. La crisis económica ha afectado a los pobres del campo de manera selectiva, -sobre todo a partir de los ochenta-, pues mientras algunas unidades familiares ocasionalmente se han beneficiado con los ajustes en los términos de intercambio, otras familias rurales sin tierra han resentido seriamente el incremento en los precios de los alimentos y la disminución de las oportunidades de empleo. La naturaleza diferenciada de la pobreza rural implica que no puede haber un único tipo de intervención para el desarrollo del sector y que con él se pretenda incidir eficazmente en todos los tipos de pobreza rural. Es necesario partir de mapas de pobreza rural para identificar los proyectos de desarrollo que puedan atacar los diversos factores que la causan, de acuerdo con los distintos grupos sociales en el campo, puesto que la pobreza rural es diferenciada, los proyectos para combatirla deben contemplarlo.

⁶¹ Existe amplia bibliografía al respecto, como la aquí citada, que describe los elementos más destacados del período, asimismo puede consultarse la tesis de Mercedes Gabriela Vázquez, “El modelo neoliberal en México: pobreza, polarización y reducción del espacio de la política social”, que evalúa de manera crítica tal período y que más tarde desemboca en las graves desigualdades y tensiones sociales con consecuencias que hoy padecemos de manera más severa, como ahí se apunta.

Una condición para el éxito de la estrategia de desarrollo rural socialmente viable es una política macroeconómica y sectorial favorable para la agricultura. Para ello se requiere eliminar las distorsiones económicas que afectan a la agricultura y que se asocian a tasas de cambio sobrevaluadas, industrialización mediante sustitución de importaciones y depreciaciones de la tasa de cambio, pero sobre todo, se requiere incrementar la inversión pública en agricultura en sus diversas modalidades, que considere mecanismos que tengan alto impacto social.

Para una atención integral al campo, se deben eliminar los históricos sesgos anticampesinos en relación con el acceso a mercados, instituciones, bienes y servicios. Así la reforma agraria se mantiene como una precondition para el desarrollo rural. Debe promoverse un uso extensivo de la tierra y debe propiciarse la voluntad política de hacerlo. La oportunidad para emprender proyectos de desarrollo rural socialmente viables puede ampliarse mediante un trabajo adecuado del eslabonamiento productivo, para ello se requiere:

- invertir en capital humano en áreas marginadas
- invertir en infraestructura rural
- incentivar el surgimiento y la participación de organizaciones campesinas
- elevar la eficiencia de los programas sociales y permitir la incorporación social de las comunidades beneficiarias
- impulsar proyectos de desarrollo rural descentralizados
- seguimiento y evaluación de programas como proceso de aprendizaje
- crédito rural viable

En este sentido, se debe redefinir el desarrollo rural mediante acuerdos concretos entre el Estado y las organizaciones de base, para favorecer una división del trabajo que considere las ventajas comparativas de ambas instituciones. El Estado debe mejorar el contexto macroeconómico y de política social así como una estrategia no sesgada de bienes y servicios públicos. A su vez, las organizaciones no gubernamentales y las de base deben tener acceso a los recursos públicos y sus iniciativas han de coordinarse con los programas públicos.

POBREZA URBANA

El proceso de urbanización ha permitido resolver algunas de las necesidades básicas de la población, sin embargo, no ha podido facilitar la eliminación o reducción de la pobreza y en la mayoría de los casos, se ha acentuado. Si bien los servicios públicos son más abundantes en las áreas urbanas, el alto costo de vida, comparado con el rural propicia un cambio en la economía que se refleja en el mantenimiento de las condiciones de bajos ingresos de las familias. Ello propicia que surja un crecimiento de la pobreza urbana, caracterizado por la insuficiencia de ingresos necesarios para vivir en el ambiente de las ciudades. La incapacidad de las economías de generar suficientes empleos formales da lugar a que el sector informal crezca, especialmente en lo que se refiere a actividades de prestación de servicios, que es el sector donde se registran mayores incrementos. Aquí el desafío consiste en incorporar esta fuerza de trabajo a la economía formal, donde los niveles de salarios, protección social y productividad son más favorables. Asimismo los problemas relativos a la pobreza absoluta en áreas metropolitanas han sido subestimados por que las líneas de pobreza no se establecen con relación a los costos para satisfacer a las necesidades básicas en áreas urbanas y las formas de medir la pobreza no tiene en cuenta aspectos relativos a medio ambiente, salud, aspectos sociales y privaciones de bienes. Así, la pobreza urbana expresa limitaciones relativas a:

- ingresos inadecuados o inestables, que se traduce en una inadecuada capacidad de consumo
- riesgos debidos a la inestabilidad o inadecuada provisión de bienes básicos: sociales, humanos, financieros, físicos y naturales
- baja calidad e inseguridad en la vivienda y falta de servicios básicos,
- alto riesgo asociado a situaciones sanitarias y de contaminación
- mayor población vinculada a la drogadicción y alcoholismo
- discriminación y limitado acceso al mercado laboral formal
- mujeres y grupos étnicos sin posibilidad de empleo formal
- pérdida de valores familiares y sociales tradicionales
- reproducción de la violencia y desintegración familiar

Por ello, sostenemos que hasta que los pobres urbanos no sean integrados a la economía formal, la pobreza seguirá aumentando en todas las ciudades de América Latina y desde luego en México. En este sentido, el número de pobres residentes en áreas urbanas crece en proporciones preocupantes por que afecta a una parte de la población que no se atiende de manera sistemática por algún organismo ya sea público o privado. También es importante resaltar que la pobreza urbana se ha incrementado de manera alarmante en las últimas décadas mientras la pobreza rural a grandes rasgos se mantiene estable en términos cuantitativos. Las estadísticas ofrecen diversos escenarios; en general, todos inciertos para México y para América Latina, pero coinciden en mostrar la urgencia de ampliar los esfuerzos dirigidos a solucionar este problema a escala internacional, nacional y regional y es ahí donde la participación del Estado es la única con capacidad suficiente para llevar a cabo programas que integren diversas opciones de desarrollo, ya que el mercado por sí mismo no cuenta con los mecanismos compensatorios, ni con el interés de sacar adelante a este sector de la población cada vez más numerosos, al respecto se advierte que:

La pobreza urbana y el coste humano inherente a la misma constituyen quizá uno de los retos más importantes de nuestra época. El futuro de nuestras ciudades, que es donde la mayor parte de la humanidad vivirá el siglo que viene, depende de que enfrentemos este reto con éxito. El elemento central de la política urbana a medida que nos adentramos en el siglo XXI debe ser la lucha contra la pobreza, con objetivos tales como: la integración de la ciudad informal, la recuperación y el uso democrático del espacio público, y la inversión de la tendencia a la concentración de la riqueza y de las oportunidades, que a menudo termina en una espiral de violencia.⁶²

Por una parte, los pobres no sólo sufren la falta de ingresos y de acceso a bienes y servicios básicos, sino también experimentan un estatus social limitado; marginación en el espacio urbano y un entorno de vida degradado; un acceso limitado a la justicia, a la información, a la educación, al poder de toma de decisiones, y a la ciudadanía; así como una vulnerabilidad a la violencia y pérdida de seguridad. Ahora bien, por otra parte, la pobreza urbana significa igualmente movilizar y compartir

⁶² Wally N'dow, Secretario General de Habitat II, Unidas para los Asentamientos Humanos, durante el Encuentro Internacional de Recife sobre la Pobreza Urbana (17 -21 de marzo de 1996) fue organizado por el CNUAH (Hábitat) a través del Programa de Gestión Urbana (PGU), el Programa de Mejoramiento del Hábitat (PMH) y el Programa de Desarrollo Comunitario

experiencias, soluciones, capacidades y solidaridades, particularmente entre mujeres y jóvenes cuya fuente de apoyo primordial, y a veces única, deriva del potencial humano colectivo de su comunidad. Sin embargo, los propios pobres reconocen su heterogeneidad, sus divisiones y susceptibilidad.

Las respuestas institucionales tienden igualmente a centrarse en la generación de ingresos, sin considerar los factores sociales, políticos y psicológicos que constituyen el carácter indivisible de la pobreza. Las respuestas del sector público a la pobreza se basan normalmente, en una visión simplificada de los pobres como grupo homogéneo. En realidad, puesto que los pobres son muy diversos en sus dificultades, necesidades y capacidades; requieren también de una valoración y una respuesta diferenciada pero coordinada por una institución con capacidad de influir en la sociedad y sólo el Estado cuenta con mecanismos para ello.

Estado y política social

Enfrentar la pobreza requiere cambios profundos en política y economía, al Estado le hace falta afinar mecanismos e instrumentos para ejecutar políticas sociales de fondo. Para lograrlo se debe luchar contra inercias que influyen en la capacidad para ejecutar políticas sociales. Su ejecución es un ámbito donde se expresan múltiples aspectos de las luchas dentro del sector público, un espacio para el despliegue de estrategias de competencia entre diferentes sectores de la sociedad civil y sobre todo, es un espacio de lucha por el poder. Por ello, las dificultades de instrumentación tienden a paralizar, bloquear y quitar toda viabilidad a los modelos más estructurados de política social. En la mayoría de los casos la subestimación o marginación ha derivado en la carencia de estrategias efectivas para hacer frente a este problema; por ello, para obtener resultados en política social, Kliksberg sugiere aceptar la complejidad, ambigüedad e interdisciplinariedad de los procesos de ejecución de las políticas; para tratar de releerlos desde otra perspectivas, encontrar claves que orienten. Asimismo, propone buscar estrategias para hacer frente a esa complejidad, No sólo es necesario afinar mecanismos, sino que también se requiere tener una concepción distinta, íntegra, multidisciplinaria, que integra una visión de conjunto, como se sostiene en la presente tesis.

Gasto social y equidad

Uno de los grandes desafíos consiste en demostrar que el nuevo modelo de desarrollo es compatible con la corrección gradual de las desigualdades sociales existentes. De no lograrse este objetivo, las bases políticas podrían deteriorarse y darían lugar a tensiones sociales que afecten la gobernabilidad y erosionen las bases sociales de apoyo. En este sentido, debemos retomar la experiencia internacional que nos muestra resultados sorprendentes sobre el manejo de los riesgos sociales que implica la globalización, ya que se considera que la mayor apertura de las economías se ha compensado en el pasado con mayor protección social del Estado hacia la población y, parecería indicar que, la tensión distributiva generada por los procesos de apertura, se ha abordado hasta ahora intercambiando liberalización económica por mayor protección del Estado, a través de una política social activa. Por tanto, el gasto social es el componente más importante a través del cual el Estado incide sobre la distribución del ingreso. En México no articular eficientemente las acciones de gobierno relacionadas con la política social podría dar paso a grandes contradicciones que tenderían a ser cada vez más generalizadas y podrían llegar a erosionar las bases de legitimidad del Estado mexicano, por lo que será necesario emprender acciones de gobierno eficaces, en el sentido de atender a las personas, las familias y las zonas que están en condiciones de pobreza, tanto en zonas urbanas como en zonas rurales, para que se ataque el problema de raíz por un lado, y por otro, se comience con programas encaminados a generar ingresos en las familias, de tal suerte que no se alienten los flujos migratorios que alteran notablemente los grandes desequilibrios regionales para dar paso a condiciones de explotación, y con ello, a mayor desigualdad socioeconómica e incluso cultural.

Focalización del gasto social

La década de los ochenta se caracterizó por un colapso de la inversión social. Por ello, los esfuerzos por aumentarlo deben complementarse con una importante reorganización del sector que lo haga más eficiente. Actualmente el propósito esencial del gobierno se enfoca a la operación de los mercados y pretende introducir criterios de racionalidad microeconómica a la provisión de aquellos servicios que no han operado eficientemente en el pasado. Las discusiones están orientadas a la

introducción de la competencia, con la participación del sector privado en la producción de servicios, con cambios en las modalidades de apoyo estatal, desde los tradicionales hacia nuevas modalidades en las que el sector privado tenga una participación más activa. Así, desde la óptica oficial la experiencia muestra que el sector privado responde en forma dinámica a los incentivos que se le proporcionan. Sin embargo, en economías con fuertes disparidades distributivas, como en México un problema importante es la atracción natural que genera el mercado a que el sector privado oriente su oferta hacia los sectores de mayores ingresos. Este problema no se soluciona necesariamente con un esquema de subsidios y exige, por tanto, que el Estado diseñe instrumentos para aumentar la oferta dirigida a dichos sectores. Uno de los grandes objetivos de las reformas que requiere el Estado debe ser en lo relativo a los apoyos, al diseño de sistemas apropiados de regulación, información y control de calidad de los servicios que presta. En este sentido las graves dificultades de productividad y operación que tiene la política social están ligadas a los siguientes temas:

- el sector público en su conjunto tiende a ser débil, su incidencia en las grandes decisiones es limitada
- enfrenta dificultad para asimilar programas no tradicionales
- tienen restricciones en su capacidad de gestión
- las políticas del sector social son terreno fértil para las luchas de poder, el cabildeo, el clientelismo
- los poderes externos restan fuerza a las diversas áreas de gobierno
- la participación de la comunidad es absolutamente necesaria para lograr la eficiencia en los programas sociales
- descentralizar para que los programas sociales hagan *contacto* con la realidad
- ampliar la capacidad para concertar con la sociedad civil
- realizar operaciones conjuntas con las organizaciones no gubernamentales
- carece de una gestión especializada en políticas sociales
- utiliza poco y mal la evaluación como instrumento de control

Por tanto, se requiere una reforma en la instrumentación de las políticas sociales que vaya de lo fácil a lo complejo, que afecte los aspectos estratégicos de la productividad. Al respecto, Myrna Mandell destaca que:

la perspectiva organizacional basada en la coordinación según jerarquías y estrictas cadenas de mando ya no es apropiada. Se necesita una perspectiva revisada de la coordinación por negociación basada en las relaciones interdependientes. En consecuencia, la idea de que las relaciones intergubernamentales se llevan a cabo en redes interorganizacionales y no en entidades organizacionales separadas es un cambio importante en nuestra manera de conceptualizar la gerencia en el escenario intergubernamental.⁶³

Señala específicamente que en el campo social, el cambio esta inconcluso, para complementarlo se debe dar una articulación de las políticas económica y social, el trabajo intergubernamental debería tener mayor intervención en los sectores del gobierno. Se requiere la participación activa y permanente del sector social en la concepción de las políticas. Ello demanda que una de las dimensiones básicas sea la configuración de espacios organizacionales y capacidades apropiadas para su participación eficiente. Las reformas necesarias son múltiples y deberían crearse unidades especializadas en los altos niveles de decisión, exclusivamente para apoyarlos en su participación, en el debate de las políticas económicas globales, y debería contar con sistemas de información a la altura de los procesos de discusión.

En este contexto es necesario realizar una reforma en cuanto a la función del Estado, para orientarse y superar la desarticulación entre la política económica y la social;⁶⁴ y en cuanto a la debilidad política y decisoria del sector social en el conjunto del Estado; por ello, los conceptos económicos básicos, que tradicionalmente han excluido el ámbito del hogar, se deben repensar a la luz de una visión integral de la sociedad que comprenda el ámbito privado, lo económico y lo social, lo cual implica un cambio en la manera de construir las estadísticas socioeconómicas. Asimismo, las políticas para la superación de la pobreza deben también partir de un análisis de género. Se trata de proveer nuevas opciones para las relaciones laborales, la legislación, las responsabilidades

⁶³ Myrna Mandell, "La gerencia intergubernamental en redes interorganizacionales: una perspectiva revisada", en *International Journal of Public Administration*, vol. II, núm. 4, 1988.

⁶⁴ Véase Bernardo Kliksberg, "Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza", en *Comercio Exterior*, núm. 41, vol. 5 1992.

en las tareas domésticas, la abolición de la división de género del trabajo y se requiere además, que el Estado:

- amplíe su capacidad financiera mediante la tributación
- aplique tarifas selectivas de los servicios públicos, para que sus costos no recaigan sobre los sectores de bajos ingresos
- reoriente el gasto público hacia inversiones productivas e incremento de las políticas sociales
- dirija el gasto social hacia grupos desprotegidos y a mayores servicios públicos
- instrumente programas de información sistemática y capacitación
- genere empleo productivo y mejore la capacidad de producción
- promueva una política dinámica de inversiones, que incremente su eficiencia y cambie su composición
- consolide la eficiencia económica

MERCADO Y POBREZA

Otra fuente de las graves deficiencias de las políticas sociales orientadas a ayudar a los grupos pobres tiene su origen en la concepción impuesta por el neoliberalismo respecto de las responsabilidades que competen al mercado y al Estado. Desde la esfera gubernamental se alienta –sobre todo en los últimos 20 años– la visión que sostiene que en estos programas el Estado debe desligarse de la producción directa de las prestaciones para cederla a las empresas privadas; limitarse a subsidiar la atención que reciben quienes no pueden satisfacer por sí mismos sus necesidades más imprescindibles, entregándoles un bono o certificado con el que puedan adquirir en el mercado, como cualquier consumidor, los bienes y servicios que requieren. A diferencia de las burocracias estatales, el sector privado ofrecería las prestaciones a su valor real y aseguraría una mayor eficiencia. Por otro lado, un sistema de producción de bienes y servicios sociales regido por las leyes del mercado tendría la ventaja de flexibilizar la oferta, adaptándola mejor a las cambiantes necesidades de cada grupo y localidad. Sin embargo, el análisis de los programas revela que estos supuestos rara vez se cumplen y que el mercado y la iniciativa privada, actuando libremente, no siempre constituyen el mecanismo más idóneo ni eficiente para producir los bienes y servicios sociales que otorga el Estado, aún

cuando éste conserve ciertas funciones normativas y fiscalizadoras. En este sentido, se tiene que trabajar en la búsqueda de instrumentos que hagan compatible la racionalidad privada con la racionalidad social. Orientar los actuales programas asistenciales en esa dirección no es fácil y los progresos realizados por el gobierno tampoco han tenido la profundidad que se requiere. Por ello, será necesario pensar en la formulación de programas alternativos que den respuestas ágiles y enfrenten de manera efectiva la lucha contra la pobreza, ya que la visión gubernamental del problema no corresponde con las graves necesidades sociales que quedan fuera desde la óptica neoliberal que representan los gobiernos del período 1982 a la fecha.

Por ello insistimos en que si el libre mercado no ofrece una alternativa real para superar estos problemas, la solución debe provenir de la acción directa o indirecta del Estado; ya que hasta el momento, los programas instrumentados fracasan en su intento de llegar a los más pobres. No se pretende afirmar que las burocracias estatales sean necesariamente las más adecuadas y eficientes para decidir la naturaleza, variedad y calidad de los bienes y servicios que otorgan las políticas sociales. Los diversos grupos sociales pueden y deben participar. Sin embargo, lograr una combinación adecuada entre la responsabilidad del Estado y la iniciativa privada constituye un desafío que será necesario superar.

Cobertura y selectividad de subsidios

Una conclusión que surge de los programas para combatir la extrema pobreza se relaciona con los escasos recursos con que cuentan, pese a la prioridad que se les otorga en el discurso oficial, no sólo en México, sino también a escala internacional.⁶⁵ En efecto, durante los últimos años no se han movilizado recursos suficientes hacia el gasto social, por el contrario, se experimentó una severa contracción.⁶⁶ No es extraño, entonces, que la cobertura de los grupos focalizados sea limitada y que el monto de los beneficios sea también insuficiente en relación con la magnitud de las necesidades.

⁶⁵ Pilar Vergara, "Políticas hacia la extrema pobreza en Chile, 1973-1988", en *Comercio Exterior*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Santiago de Chile, 1990, pp. 283-341.

⁶⁶ J. M. Marcel, "Gasto social del sector público, 1979-1983", en *Notas Técnicas*, núm. 66, CIEPLAN, julio de 1984, y J. Marshall, "El gasto público en Chile: 1969-1979", en *Estudios CIEPLAN*, núm. 5, julio de 1981.

Pese a definir la pobreza en términos absolutos, es decir, en función de un conjunto de carencias en la satisfacción de ciertas necesidades consideradas imprescindibles, los programas que conforman la política social raras veces establecen los umbrales críticos de ingreso o de disponibilidad de bienes y servicios básicos que permiten a una persona o familia alcanzar los mínimos de subsistencia. La naturaleza de los programas contra la pobreza hace que muchas veces exista un umbral mínimo de recursos bajo el cual se nulifican las acciones emprendidas para mejorar las condiciones de vida de los beneficiados. En efecto, los hogares que enfrentan las situaciones de miseria más aguda están casi todos encabezados por trabajadores independientes o asalariados de empresas pequeñas, pero ello no significa que el fenómeno no afecte también a empleados y obreros de empresas grandes y medianas, que no se benefician de los programas destinados a combatir la pobreza. En consecuencia, los instrumentos distributivos tradicionales no pueden excluir ninguna estrategia de erradicación. Los esfuerzos por elevar la selectividad, en lo referente a beneficiarios de programas, no se han visto acompañados de una preocupación similar en lo tocante al tipo de bienes y servicios que se entregan. La inadecuada selección de los beneficios origina muchas de las deficiencias que se advierten en estas intervenciones. El uso adecuado de los bienes y servicios que otorgan las políticas estatales requiere que sean socialmente valorados por las familias de bajos ingresos, para lo cual deben ser acorde con sus hábitos, creencias y estilos de vida. Los programas nutritivos y alimentarios son los que reflejan con mayor nitidez esta necesidad.⁶⁷

Es evidente que la validez y confiabilidad de instrumentos de detección de los grupos prioritarios constituyen un factor crucial del éxito de cualquier intervención selectiva. El problema es complejo y no existen, hasta el momento, respuestas satisfactorias. En todo caso, sin abandonar los sistemas de postulación y asignación individual de ciertos subsidios y para algunos grupos específicos, parece imprescindible buscar nuevos sistemas e instrumentos de selección de los beneficiarios de los programas

⁶⁷ El criterio de selectividad debe aplicarse también al evaluar, en cada programa y para cada grupo específico, la conveniencia de preferir la provisión directa de bienes y servicios a las transferencias monetarias. Estas últimas adolecen de serias limitaciones para asegurar que el beneficio llegue a manos de sus destinatarios y se use de manera adecuada. El dinero es utilizado habitualmente para otros fines, como es la compra de alimentos para todo el grupo familiar o el pago de las cuentas de agua y luz. Sin embargo, la administración de las transferencias en especie es mucho más compleja y de mayor costo que la de los subsidios monetarios.

para erradicar la pobreza. Además de permitir visualizar con mayor precisión a los sectores más vulnerables y diagnosticar sus principales carencias; deben facilitar la identificación de los factores concretos que generan tales insuficiencias en cada situación y grupo específicos. Ello exige superar las modalidades individuales de apoyo y, por tanto, redefinir la unidad de diagnóstico e intervención.

En las comunidades más precarias, las principales carencias en la satisfacción de las necesidades básicas con frecuencia no obedecen a fallas en los mecanismos de selección y asignación de subsidios, sino a la ausencia de servicios sociales básicos o a su inaccesibilidad o excesiva lejanía del centro de trabajo. En las comunidades más postergadas la pobreza sólo se pueda erradicar mediante programas integrales que, partiendo de medidas que faciliten la incorporación de los jefes de hogar al mercado de trabajo, ataquen simultáneamente las múltiples dimensiones del fenómeno, atendiendo a las características de la unidad territorial que lo condicionan. La eficacia de los programas se resiente y sus efectos se diluyen cuando no se actúa en el medio familiar.

También se advierte que existen efectos negativos de la concentración de beneficios, ya que los avances en la concentración del gasto social en los sectores más desposeídos constituye una meta importante que no se debe olvidar ni relegar a un segundo plano. Sin embargo, tiene riesgos y limitaciones que pueden suscitar efectos adversos. Cuando la búsqueda de selectividad no proviene de una expansión de los recursos disponibles, su efecto en la población objetivo puede ser contraproducente. El problema se acentúa cuando los criterios utilizados para concentrar los beneficios implican modificar o desvirtuar los objetivos originales de un programa determinado. Es lo que sucede con las intervenciones nutritivo-alimentarias cuando el estado nutricional se utiliza como criterio de selección de los beneficiarios.

No cabe duda de que si la concentración del gasto implica desvirtuar las finalidades de cada programa, sus efectos pueden ser perjudiciales desde el punto de vista de sus repercusiones entre la población beneficiaria. No debe olvidarse que los esfuerzos por acentuar la concentración de los subsidios deben centrarse en la exclusión de los grupos menos necesitados y no en la reducción de su cobertura o sus beneficios.

Estos problemas constituyen un marco adecuado para evaluar los avances en materia de concentración del gasto social en los más pobres. Dado el volumen de los afectados y la magnitud de las necesidades

insatisfechas, sería muy difícil obtener una concentración más precisa de los recursos en la erradicación de la pobreza; por ello se resalta que en la lucha contra la miseria y la marginación social, el factor crucial es la magnitud de los fondos que a ello se destinen.

Las acciones que emprende el gobierno tiene por objetivo; desde la óptica oficial, que la administración y el control de los programas de lucha contra la pobreza, se canalicen en forma descentralizada, a fin de lograr mayor agilidad y eficacia, pero deben formularse desde el centro. La ejecución debe estar a cargo de los municipios. El Estado aporta el financiamiento de las prestaciones, para que la gestión descentralizada, al hacer posible un contacto directo y permanente, permita adaptar las acciones a las necesidades y condiciones específicas de cada localidad y asignar mejor los subsidios; de esta manera, las políticas y los programas sociales constituirían, al igual que los servicios público, un mecanismo de participación de la comunidad en las decisiones que afectan su condición de vida.

Aunque mucho se ha hablado de que la formulación centralizada de las políticas para erradicar la pobreza va de la mano de una gestión descentralizada, lo cierto es que esa combinación no se ha concretado. Tanto la elaboración como la puesta en práctica de los programas son, en su mayoría, resueltos por la autoridad central, ya que no hay una participación real de la comunidad y sus organizaciones en las decisiones relativas a la política social. A veces se argumenta que el manejo centralizado de los subsidios sociales tiene la virtud de facilitar la coordinación de las instituciones públicas encargadas de aplicar los programas, creándose así las condiciones propicias para una mayor coherencia e integración; sin embargo, dan lugar a que funcionen como “feudos”, con permanentes tensiones burocráticas, a la vez que se convierten en un obstáculo para la coordinación entre instituciones y programas. La identificación y caracterización de los sectores más desposeídos y la búsqueda de instrumentos idóneos para llegar a ellos exige que las instancias encargadas de asignar los subsidios estén lo más cerca posible de los potenciales beneficiarios.

Objetivos del alivio de la pobreza

Dadas las necesidades y el comportamiento de la población en condiciones de pobreza, así como las consideraciones intertemporales, de incentivos y de otra naturaleza, ¿cuales deberían ser los objetivos del gobierno para el

alivio de la pobreza? ¿Debe existir una diferencia fundamental en los objetivos para los moderadamente pobres y los extremadamente pobres? Los recursos pueden utilizarse de manera eficaz para crear un entorno institucional favorable dentro del cual se incremente el valor de mercado de los bienes que poseen los pobres —en particular su tierra y mano de obra—, al mismo tiempo que mejoran sus posibilidades para la adquisición de capital humano y financiero. De acuerdo con Levy, la lucha contra la pobreza debe dividirse en dos actividades diferentes. En la primera, se debe proporcionar prestaciones directamente orientadas sólo a los extremadamente pobres. En la segunda, se deben crear estrategias de desarrollo con mayor potencial para aumentar los ingresos de toda la población pobre. Aunque Levy enfatiza que los subsidios deben ser dirigidos sólo a la población extremadamente pobre para incrementar el valor de sus tierras y su mano de obra, así como un mayor acceso a la educación y a otras oportunidades para superarse, desde luego, tal postura debe mantenerse ya que debemos considerar que una visión de mayor alcance tendría que involucrar al conjunto de las políticas sociales instrumentadas por el Estado, a través de programas compensatorias y también a través de inversión pública en infraestructura, educación, salud, alimentación y vivienda, donde se contemple al conjunta de la población en situación de pobreza.

Políticas contra la extrema pobreza

Las políticas para este grupo deben tomar en cuenta la relación entre ingreso, nutrición, salud y educación. Debemos recordar que la demanda de alimentos aumenta en proporción a los ingresos pero los alimentos extra no necesariamente mejoran la nutrición; al respecto los resultados “sugieren que ciertos subsidios a los alimentos no sólo no logran mejorar el estado de nutrición de los pobres, sino que de hecho lo pueden empeorar” (Behrman y Deolalikar, 1988, p. 677).⁶⁸ Por otro lado, la relación entre los alimentos y la nutrición está fuertemente mediada por el estado de salud. La mejora en las condiciones de salud también resulta esencial para reducir la mortalidad infantil y, con cierto rezago, la

⁶⁸ Los estudios econométricos de demandas de consumo en los hogares para México de que tenemos conocimiento son muy agregados para resaltar tales efectos; tanto García Alba (1986) como Jarque (1987) estiman sistemas de demanda completa para los hogares, pero sólo se incluye una categoría de alimentos. Lustig (1984) deriva elasticidades-precio para algunas categorías de alimentos a partir de un sistema de gasto lineal, pero no calcula elasticidades para calorías.

fecundidad. Por ejemplo, Aspe y Beristáin (1984) muestran que en México se tiene una de las tasas más altas de mortalidad del mundo relacionadas con la edad y su estrecha relación con las enfermedades. Por eso, en la presente tesis sostenemos que al Estado le han faltado mecanismos adecuados para generar condiciones que reviertan este proceso, ya que:

El Estado ha sido en gran medida ineficaz en llegar a los pobres. Si bien los pobres reconocen la función que cumple el gobierno en el suministro de infraestructura y de servicios de salud y educación, consideran que esas actividades públicas no producen ningún cambio en sus vidas. Las personas pobres dan cuenta de que sus interacciones con los representantes del Estado se ven teñidas de rudeza, humillación, abuso e indiferencia. Los pobres también dan cuenta de una amplia experiencia en materia de corrupción cuando tratan de obtener atención de salud, educación para los hijos, cuando solicitan asistencia social, o de socorro, reciben pagos de sus empleadores y buscan protección policial o justicia por parte de las autoridades locales. En muchos lugares, los pobres identifican como buenas a determinadas personas dentro del aparato estatal y a ciertos programas como útiles, pero estas personas y programas no bastan para sacarlos de la pobreza... a pesar de las experiencias negativas, cuando llegan extraños, los pobres, en su mayoría, están dispuestos a confiar y escuchar una vez más con la esperanza de que algo bueno pueda ocurrirles.⁶⁹

Por ello, el papel de la educación de las amas de casa es decisivo, ya que existe una relación directa entre el grado de escolaridad y la reducción de la mortalidad infantil, al ejercer un efecto positivo en la alimentación y la salud de los hijos. Una mayor educación femenina también reduce la fecundidad. Los extremadamente pobres pueden no estar en posibilidad de demandar educación formal, pero ayudaría en mucho ofrecer aspectos prácticos en campañas de educación masivas, donde se toquen aspectos tales como la preparación y la conservación de alimentos, el manejo de desperdicios y, sobre todo, la higiene, la información acerca de las vacunas infantiles y los métodos de control de la natalidad para reducir los embarazos no deseados.

Los programas dirigidos de manera directa a los extremadamente pobres constituyen sólo una parte de un programa de pobreza, ya que para tener mayor impacto, el gobierno tiene que centrar la acción gubernamental en las áreas donde éste goza de ventajas comparativas, es decir, brindar ayuda directa sólo a quienes lo necesitan e indirectamente a todos los demás, al establecer una estructura de incentivos adecuada y una

⁶⁹ Deepa Narayan, *op. cit.*, p. 5.

distribución el gasto social de manera equitativa, en un ambiente de estabilidad económica. Al respecto, el Estado debería retomar aquellos elementos que le permitan plantear una visión de conjunto, que a grandes rasgos debe contemplar:

- *Avanzar en los procesos de descentralización*: abierta y flexible, con modelos de gestión descentralizados; en especial, la municipalización de programas sociales
- *Alentar la participación comunitaria*: facilitar la participación comunitaria
- *Concertar con la sociedad civil*: introducir espacios organizativos específicamente dirigidos a identificar y promover posibilidades de concertación
- *Profesionalizar la gerencia social*: una política de profesionalización que prevea la creación de una carrera orgánica en esa materia, criterios avanzados y modernos de selección, promoción, compensación, evaluación y desarrollo gerencial
- *modernos instrumentos de gerencia*, como técnicas de planeación estratégica, políticas de negociación y uso de escenarios múltiples para consolidar objetivos
- *Integración regional para la reforma*: superar las limitaciones de su perfil actual, caracterizado por organizaciones aisladas, poco flexibles, centralizadas, hostiles a la participación real, elusivas de los problemas de lucha por el poder, renuentes a la concertación y de peso limitado en el aparato público
- *Apertura a la complejidad*: desarrollar actitudes de participación, tomar conciencia de los disfraces del paternalismo y la manipulación, advertir sobre las dificultades previsibles en los procesos participativos y las estrategias adecuadas⁷⁰

EXPERIENCIA GUBERNAMENTAL

Coplamar

En 1970 se hizo un análisis de la pobreza a través de Coplamar pero fue hasta 1982 que se sistematizaron los datos a través de las llamadas *Necesidades Esenciales en México*. En su análisis se tomó como base los IX

⁷⁰ El tema es tratado detalladamente en Bernardo Kliksberg: “cómo formar gerentes sociales? Elementos para el diseño de estrategias”, en B. Kliksberg (comp.), *Cómo enfrentar la pobreza?*, op. cit.

Censo General de Población y Vivienda y con ello se pretendió medir la marginación en la que se encontraba el país. Coplamar definió a la marginación como aquellos grupos que han quedado al margen de los beneficios del desarrollo nacional y de los beneficios de la riqueza generada, pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza ni de las condiciones que la hacen posible. La forma de medirla estaba en función de las entidades federativas, regiones municipios, zonas y núcleo, mediante cálculos de:

- un sistema de indicadores relacionados con el concepto de marginación
- un método estadístico capaz de sintetizar el comportamiento de los indicadores y jerarquizar las unidades geográficas de acuerdo con su grado de marginación

Se dividió a las regiones en:

- *homogénea*: agrupa a un conjunto de unidades geográficas (estados, municipios, distritos), a indicadores de tipo físico-geográfico, económico, social o cultural
- *nodal*: delimitó su área a partir de un centro de población importante, denominado polo de atracción, sobre el cual gira la actividad económica del resto de las localidades del área
- *plan*: definió un territorio con propósitos de programación a partir del criterio básico de la coherencia administrativa, problemática del área y la presencia de instituciones capaces de llevar a cabo las tareas

Los resultados que obtuvo Coplamar se sintetizan en que la marginación se expresó en bajos niveles de ingreso de la población económicamente activa, altos niveles de subempleo; altos porcentajes de población rural agrícola; incomunicación de las localidades; alimentación inadecuada; bajos niveles de escolaridad; bajos niveles de salud y dificultad de acceso a los servicios médicos; viviendas inadecuadas y sin servicios, y escaso acceso a otros satisfactores: calzado, radio, televisión, y para medir estas características se construyeron 19 indicadores.⁷¹

⁷¹ a) *Generales*

1. Porcentaje de población económicamente activa (PEA) que percibe ingresos inferiores a 1 000 pesos mensuales.
2. Porcentaje de PEA subempleada

Índices de Marginación

El Consejo Nacional de Población (Conapo), y la Comisión Nacional del Agua, en 1993 dieron a conocer *los Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal 1990*. Su fuente principal se basó en el *XI Censo General de Población y Vivienda*; y pretendió medir los índices de marginación social que captaran la dimensión espacial, la intensidad diferencial y la forma o magnitud de la marginación social. Para ello, muestran una regionalización del territorio nacional con énfasis en medir el grado de marginación municipal y no los hogares pobres del país. Se hizo también un recuento específico de la marginación de cada municipio, así como del número de municipios por cada grado de marginación, tanto estatal como nacional y los resultados se pueden observar en el cuadro 8.

CUADRO 8

Distribución de municipios por entidad, según grado de marginación.

Marginación	Municipios	%
Muy baja	132	5.5
Baja	656	27.3
Media	462	19.2
Alta	812	33.8
Muy alta	341	14.2
Total	2403	100.0

-
3. Porcentaje de población rural
 4. Porcentaje de PEA en el sector agropecuario.
 5. Porcentaje de población rural incomunicada.
 - b) *Alimentación*
 6. Porcentaje de población que consume leche dos o menos días a la semana.
 7. Porcentaje de población que consuma carne dos o menos días a la semana.
 8. Porcentaje de población que consuma huevo dos o menos días a la semana.
 - c) *Educación*
 9. Porcentaje de población analfabeta de 10 o más años de edad.
 10. Porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa.
 - d) *Salud*
 11. Tasa de mortalidad general.
 12. Tasa de mortalidad preescolar.
 13. Habitantes por médico
 - e) *Vivienda y sus servicios.*
 14. Porcentaje de vivienda sin agua entubada.
 15. Porcentaje de vivienda de uno y dos cuartos.
 16. Porcentaje de vivienda sin electricidad.
 17. Porcentaje de vivienda sin drenaje.
 - f) *Otras necesidades.*
 18. Porcentaje de población de un año y más que no usa calzado.
 19. Porcentaje de viviendas sin radio ni televisión.

Para ello se construyó un índice con dimensiones estructurales y se valoró la intensidad en porcentajes de población que no participa del disfrute y acceso a una vivienda digna, al sistema educativo, localización geográfica e ingresos monetarios para cubrir las necesidades básicas, integrada a una medida de déficit social distinta de los indicadores de pobreza LP y NBI, donde la unidad de análisis es el hogar-insatisfacción de necesidades. La unidad de referencia la constituye la relación de los municipios y la población que los habita y tiene el objetivo de definir el perfil de las desigualdades territoriales en el proceso de desarrollo. Para hacer un recuento específico se encontraron cuatro dimensiones de la marginación: vivienda, nivel de educación, ingresos monetarios y ubicación de consumo de los hogares. Determina una línea de pobreza con los precios que los hogares pagaron en la compra de alimentos y los porcentajes de población en los diferentes niveles de bienestar. En la dimensión socioeconómica se valoró la vivienda, ingresos monetarios, educación y distribución de la población.⁷² Los resultados tenían como objetivo elaborar un diagnóstico de la marginación social en nuestro país para 1990, por medio de un índice que permitiera captar la dimensión espacial, la intensidad y la forma o magnitud que adopta en México, así como de una regionalización del territorio nacional basada en las condiciones de marginación. Se partió de una perspectiva regional o espacial y se diferenció de otras investigaciones que trataron de valorar las desigualdades sociales enfocadas a la pobreza que estiman el déficit social en individuos y hogares; también difiere de los estudios sobre la distribución del ingreso, cuyas unidades de análisis son clases o estratos. En este sentido, se vio a la marginación, como un problema estructural y se examina en su dimensión global, para después establecer sus características y tendencias por estados, municipios, número de habitantes y número de localidades, como se muestra en el cuadro 9.

⁷² *Forma*: vivienda sin agua entubada; vivienda sin drenaje ni excusado; vivienda con piso de tierra; vivienda sin energía eléctrica; vivienda de tamaño inadecuado a las necesidades del hogar; Población ocupada que percibe hasta dos salarios mínimos; analfabetismo; población sin primaria completa; *Localidades con menos de 5 000 habitantes*; *Indicador para medir la intensidad de la pobreza*: Porcentaje de ocupantes en viviendas sin agua entubada; Porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado; Porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra; Porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica; Porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento; Porcentaje de la población ocupada con ingresos menores a dos salarios mínimos; Porcentaje de población analfabeta; Porcentaje de la población de 15 años y más sin primaria completa; Porcentaje de población en localidades con menos de 5 000 habitantes; *Índice de marginación municipal*: Intensidad global de marginación socioeconómica.

CUADRO 9
Regiones marginadas

	Población Millones de habitantes	% del total nacional	Número de Municipios	Número de localidades rurales
Muy alta			25.5	
1	Oaxaca	3 586 260		570
2	Chiapas	40 56 968		111
3	Guerrero	31 77 316		76
4	Veracruz	71 08 399		210
5	Puebla	51 43 401		217
6	Hidalgo	2 314 258		84
Total		25 386 602		1268
Alta			22.9	
7	SLP	2 417 937		58
8	Campeche	710 028		10
9	Yucatán	1 677 176		106
10	Michoacán	4 240 927		113
11	Tabasco	1 938 136		17
12	Zacatecas	1 448 457		56
13	Querétaro	1 417 384		18
14	Sinaloa	2 500 991		18
15	Guanajuato	4 898 783		46
16	Durango	1 534 146		39
Total		22 783 965		481
Media			2.8	
17	Nayarit	959 742		20
18	Quintana Roo	817 437		8
19	Tlaxcala	989 371		60
Total		2 766 550		88
Baja			21.9	
20	Morelos	1 590 862		33
21	Tamaulipas	2 739 795		43
22	Sonora	2 246 651		72
23	México	1 307 252		122
24	Chihuahua	3 066 270		67
25	BCS	405 033		5
26	Jalisco	6 517 787		124
27	Coahuila	2 383 122		38
28	Colima	545 004		10
29	Aguascalientes	988 435		11
Total		21 790 211		525
Muy Baja			15.1	
30	BC	2 388 736		5
31	Nuevo León	3 869 326		11
32	D.F.	8 796 861		468
Total		15 054 923		16

Fuente: para las localidades marginadas, Índice de Marginación por localidades, 1995, Conapo. Para población, Anexo Estadístico del 6° Informe de Gobierno de EZPL, septiembre 2000.

Niveles de bienestar

Basado en la Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1984, 1989 y 1992,⁷³ con datos del Sistema de Cuentas Nacionales de México, el INEGI buscó cuantificar los hogares y la población por nivel de bienestar. Señaló que son *hogares en pobreza extrema* aquellos en que el ingreso total del hogar es menor al valor de la canasta básica alimenticia. *Hogares intermedios* cuando el ingreso del hogar es superior al valor de la canasta alimentaria pero inferior a dos veces dicha cantidad. *Hogares con nivel de bienestar superior al intermedio*: cuando el ingreso del hogar es mayor a dos veces el valor de la canasta alimentaria.

Incidencia e intensidad de la pobreza en México

Julio Boltvinik analizó la incidencia e intensidad de la pobreza en México, basándose en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares y trató de medir el número de ocupantes en hogares en situación de pobreza muy baja, baja, media alta y muy alta. Definió como pobre a todo hogar (individuo) que cumpla con al menos una de las siguientes dos condiciones: *a)* tener una o más NBI, *b)* estar situado debajo de la línea de pobreza

Definió como indigentes a los hogares y personas que en promedio, satisficían la mitad del conjunto de normas mínimas definidas por los dos métodos parciales; los muy pobres son los que satisfacen entre la mitad y al menos dos terceras partes de las normas, y los pobres moderados son los que satisfacen entre 2/3 y menos del 95% de las normas, nivel éste último a partir del cual no se consideran pobres. La medición fue a nivel nacional y por entidad federativa con subdivisión en cuatro tipos de localidad:

- 1) Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM),
- 2) Área Urbana de más de 500 000 habitantes (metrópolis),
- 3) Áreas Urbanas de menos de 500 000 habitantes (ciudades), y
- 4) Áreas Rurales.

⁷³ ONU-CEPAL, INEGI, 1993. *Magnitud de la pobreza en México 1984-1992*.

Por áreas urbanas

Región I (pobreza muy baja): D. F., Nuevo León, Aguascalientes, Querétaro, Sinaloa, Jalisco y Sonora.

Región II (pobreza baja): S. L. P., B. C. S., Durango, Coahuila, México, Hidalgo, Baja California, Chihuahua, Nayarit y Tamaulipas.

Región III (pobreza media): Guanajuato, Yucatán, Tabasco, Puebla, Zacatecas, Morelos, Veracruz, Colima, Michoacán, Quintana Roo, Campeche, Tlaxcala, Oaxaca, Chiapas y Guerrero.

Por áreas rurales

Región IV (pobreza alta): Michoacán, B. C. S., Baja California, Jalisco, Morelos, Colima, Sinaloa, Aguascalientes, Sonora, Tlaxcala, Nayarit, México, Nuevo León e Hidalgo.

Región V (pobreza muy alta): Tabasco, Guanajuato, Chihuahua, Tamaulipas, Zacatecas, Querétaro, Durango, Coahuila, Veracruz, Puebla, S. L. P., Oaxaca, Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Guerrero y Chiapas.

Para 1995 se calculó que había 1390 municipios considerados como prioritarios en la atención que debían recibir, tal y como se detalla en el cuadro 10)

CUADRO 10
Regiones de atención prioritaria

	91 regiones de atención prioritaria	Porcentaje con respecto al total nacional
Municipios	1 390	57%
Población 1995	25.6 millones	28%

Índices y ordenamiento de pobreza: una aplicación para México

A su vez, Nora Lustig construye *los Índices y ordenamiento de pobreza: una aplicación para México*, basados en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares cuantificó la pobreza y pobreza extrema para establecer una línea de pobreza por individuos en hogares pobres y por el total de individuos pobres. Definió a la pobreza y pobreza extrema en términos de un rango de líneas de pobreza urbano/rural, agrícola/no agrícola. Para calcularla utilizó el enfoque Atkinson, Foster y Shorrocks y

creó ordenamientos de pobreza para los diferentes grupos de población de México; la midió a través de rangos de líneas de pobreza de cero a un máximo arbitrario, como resultado se cuantificó a la pobreza de acuerdo con tres medidas:

- 1) Índice de proporción de pobres
- 2) Brecha normalizada de pobreza
- 3) Índice P3 (medida “sensible a la distribución” del ingreso entre los pobres) de Foster

Nora Lustig estima que entre 1984 y 1996 se incrementó de manera alarmante el porcentaje de personas que viven en situación de pobreza, al respecto se puede observar las cifras en los cuadros 11 y 12.

CUADRO 11
Incidencia de la pobreza total en México, 1984-1996
(porcentaje de la población total)

1984	1989	1992	1994	1996 */
28.5	32.6	31.3	31.8	42.5

*/ Se consideró una población total de 94 millones de personas de las cuales 40 estarían en condiciones de pobreza, de acuerdo a la información que maneja la Sedesol.

Fuente: Lustig, Nora, «La superación de la pobreza: diálogos nacionales», estudio realizado para el BID en febrero de 1999, utilizando la Línea de Pobreza del INEGI.

CUADRO 12
Pobreza: porcentaje de la población total

1989	1994	1996
39%	36%	43%

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de esos años; Panorama social de América latina; 1998; CEPAL, Santiago de Chile; 1999.

El aporte sustantivo es que comienza a cobrar fuerza una conciencia analítica del déficit y se empieza a recuperar el concepto de participación y marginación social que en conjunto que permiten captar la exclusión social en los distintos subsistemas sociales, en términos más aproximados al conjunto de problemas que conlleva una situación de pobreza.

Así, la población marginada es entendida como integrante de una sociedad en la que por diversas causas la organización socioeconómica y política vigente la integra en el subsistema económico (producción-distribución de bienes y servicios) pero la excluye total o parcialmente del acceso al consumo, disfrute de bienes y servicios, así como a la participación en los asuntos públicos. Pero las dimensiones sociales sólo permiten clasificar tipos de exclusión. Por ello, es necesario captar las formas específicas en cada subsistema y valorarlas en términos de su

intensidad e incidencia social y espacial. En este sentido, la presente tesis retoma gran parte de los aspectos que consideró el análisis de la marginación, ya que coincidimos en que se debe ver como un fenómeno con múltiples formas y expresiones sociales, pero, las investigaciones orientadas a valorarla deben tener un carácter interdisciplinario y a futuro será necesario profundizar con mayor detalle.

Como vimos en capítulos anteriores, el combate a la pobreza depende básicamente de la forma como se define y cuantifica. Los criterios para identificar a los grupos de población en condiciones de pobreza y de pobreza extrema es una tarea difícil y ante las discrepancias en cuanto a su cuantificación, es necesario iniciar un debate formal sobre el método para medir su incidencia e intensidad; ya que las estimaciones existentes no satisfacen las necesidades básicas de información requerida. Por tanto, se debe identificar a los hogares en condiciones de pobreza y de pobreza extrema a partir de variables como: ubicación geográfica; características demográficas; sector económico de actividad del jefe del hogar y formas de inserción en la estructura ocupacional; niveles de instrucción formal y de capacitación para el trabajo, entre otra. Así, sería posible identificar a la población objetivo de los programas gubernamentales.⁷⁴

A partir de ésta delimitación en el capítulo tres revisaremos la forma en que el Estado lleva cabo las acciones destinadas al combate de la pobreza mediante las políticas sociales en el período de análisis. Para ello se evaluarán los principales programas de gobierno destinados para tal fin; entre los que destaca el Programa de combate a la pobreza, Solidaridad y Progres. Así como algunos instrumentos específicos de Sedesol. También se revisarán las cifras de mayor relevancia, con el propósito de tener elementos suficientes, que nos permitan comprender las dimensiones de la pobreza en el período que la presente tesis aborda.

⁷⁴ Hernández Laos presenta algunos datos de la evolución de la pobreza en los últimos 20 años. El estudio de la SPP/OIT/PNUD ofrece una cuantificación detallada de las características socioeconómicas de los hogares por debajo de lo que considera como sus líneas de pobreza y de pobreza extrema; una caracterización más limitada la ofrece Levy en su estudio. El documento de la CEPAL contiene una extensa descripción cuantitativa de las características sociodemográficas de los hogares en condiciones de pobreza y de pobreza extrema. Todas estas caracterizaciones estadísticas, si bien son útiles en términos descriptivos, presentan considerables limitaciones en términos operacionales, las cuales se derivan de las características muestrales de las encuestas de ingresos y gastos utilizadas para elaborarlas. Como señala Levy, convendría que tales encuestas, que deberían ser levantadas periódicamente, partieran de un diseño muestral que permita tener información representativa, en escala rural y urbana, en todas las entidades federativas del país, lo que permitiría identificar con mayor precisión la población objetivo de los distintos programas contra la pobreza.

CAPÍTULO III

POLÍTICAS SOCIALES CONTRA LA POBREZA

En términos generales, la política social se encarga de investigar, orientar y controlar al conjunto de problemas sociales. Por ello, sus acciones deben estar encaminadas a poner en práctica medidas que aspiren a obtener equilibrio, estabilidad, igualdad de oportunidades y garantizar la seguridad social que evite dificultades mayores en el conjunto de la sociedad.

Hacia mitad del siglo XIX con los cambios que impulsó el crecimiento de la población, la intensa industrialización y con ella, mayor urbanización, se dio lugar al surgimiento de nuevos problemas sociales, la agudización de los ya existentes, y a nuevos retos, alentados por sindicatos, partidos políticos, teorías sociales con otras orientaciones, fueron elementos que dieron impulso a una política social más activa, así:

Desde la simple protección laboral del siglo XIX, pasando por la seguridad social del Estado y las leyes laborales, la política social ha ido ampliándose cada vez más hasta comprender la política de mercado de trabajo, ocupación, vivienda, familia, educación...⁷⁵

Se pueden retomar algunos criterios generales para evaluar la eficacia de los programas gubernamentales orientados a aliviar la pobreza y la pobreza extrema en México, desde la microeconomía el criterio básico consiste en determinar su eficacia; ver qué cantidad de los recursos gubernamentales erogados con tales fines llegan a la población objetivo y, por tanto, qué tanto contribuyen a aliviar la pobreza o la pobreza extrema. Desde la macroeconomía, se trata de evaluar los efectos de la política económica y social del gobierno sobre los grupos beneficiarios. Sin embargo, aquí se sostiene que para una evaluación completa de la política gubernamental en la materia requiere combinar ambos enfoques.

CRITERIOS MICROECONÓMICOS

A partir de la identificación de los pobres, se deben dirigir las acciones a beneficiar a esa población objetivo y considerar aportaciones y criterios relevantes para la evaluación microeconómica de los programas para su combate, en especial a

⁷⁵ Karl Heinz Hillmann, *Diccionario enciclopédico de sociología*, Herder, Barcelona, 2001, p. 710.

quienes están en condición de pobreza extrema. En primer lugar se requiere identificar a los hogares cuyos ingresos sean bajos. Dado que buena parte de las políticas que se desea evaluar con este método consisten en transferencias gubernamentales, la línea de pobreza constituye el punto de referencia para identificar a los grupos con mayores carencias, en especial de carácter alimenticio y nutricional, que impiden a la población insertarse de manera eficiente en la estructura ocupacional.⁷⁶

Alcanzar la población objetivo tiene varios problemas en la práctica, ya que para identificar los beneficiarios efectivos es necesario absorber costo administrativo y de información que aumentan conforme la especificación de la población objetivo es más precisa. Dado que ese costo se financia con las partidas presupuestarias asignadas, reduce la cuantía efectiva de los recursos para su combate. Para financiar cualquier programa de combate a la pobreza extrema pueden dividirse en categorías y para evaluar la eficacia es fundamental obtener información sobre los beneficiarios, así como de los costos administrativos derivados de su operación. En México, tal información podría derivarse de las experiencias –por ejemplo– del Programa Nacional de Solidaridad y Progresá. Por tanto, sería conveniente concebir sistemas de información que permitan asignar con precisión los costos y los beneficios de cada programa, con el objeto de sentar las bases cuantitativas para su evaluación.⁷⁷

Otro criterio se sustenta en las respuestas de los individuos participantes de los programas. La experiencia de otros países indica que, por ejemplo, hay programas de transferencias a los pobres extremos, cuya precisa delimitación de su población objetivo exige considerables gestiones para que los potenciales beneficiarios se inscriban. En esos casos, parte de la población objetivo no las lleva a cabo por el burocratismo. La evaluación de los procedimientos de inscripción a cada uno de los programas de transferencias podría servir para mejorarlo. Otro criterio sería evaluar los efectos de los programas en el sistema de incentivos económicos a la población beneficiaria.

CRITERIOS MACROECONÓMICOS

Los programas específicos de nivel micro destinados a combatir la pobreza extrema son insuficientes para erradicar la pobreza moderada de grandes estratos

⁷⁶ Santiago Levy presenta argumentos en este sentido, al proponer la necesidad de distinguir los objetivos de la política gubernamental orientada a combatir la pobreza extrema de la dirigida a aliviar la pobreza moderada o no extrema. Para una discusión en este sentido, véase Levy, *op. cit.*, pp. 53-55.

⁷⁷ Véase, *La solidaridad en México*, s.1., s. f., p. 26. Todo parece indicar que para proceder a una evaluación sistemática como la planteada sería necesario instrumentar tales procedimientos contables.

de la población mexicana. En este sentido la elevación de la productividad y las remuneraciones reales; el mejoramiento de las condiciones laborales y, en general, la evolución de la economía nacional, son los factores más relevantes para eliminarla de manera gradual. Sin embargo, no pueden ignorarse las distintas repercusiones de las políticas macroeconómicas en el bienestar de la población⁷⁸ ya que provocan modificaciones en el corto y mediano plazos respecto de la distribución funcional y familiar del ingreso, que repercuten de manera permanente en la estructura productiva y en la pobreza.⁷⁹ Por ello es importante disponer de herramientas para evaluar los efectos de las políticas macroeconómicas respecto de la pobreza. Para que la evaluación tenga coherencia se requiere especificar modelos macroeconómicos que permitan vincular los diversos aspectos de la política económica con los ingresos de distintos grupos socioeconómicos, clasificados de acuerdo con el grado de satisfacción de sus necesidades esenciales y su respectivo mercado laboral; se requiere de una tarea evaluadora que permita determinar, desde el punto de vista microeconómico, la eficacia de los programas. Debe considerarse tanto los costos administrativos y de información que entraña su instrumentación, como los efectos de las respuestas de los beneficiarios previstos y sus repercusiones en los incentivos económicos del programa. En lo macroeconómico se requiere un sistema de evaluación que permita detectar las repercusiones de la política económica y social en la evolución de la pobreza de los grupos socioeconómicos del país; por tanto, se requiere trabajar en una evaluación específica de los programas y de los recursos destinados al combate de la pobreza y así estar en condiciones de tener una mayor aproximación, por ello, a continuación se enumerarán algunas acciones y programas aplicados en México durante el período de esta tesis.

⁷⁸ Véase, J. Reyes Heróles G. G., *Política macroeconómica y bienestar en México*, op. cit.

⁷⁹ Hernández Laos señala la estrecha relación entre la manera en que se distribuye el ingreso de los hogares y el perfil de la demanda a que ésta da lugar. Muestra cómo el perfil de la demanda de consumo da forma a la estructura productiva y tiene repercusiones diferenciales en el empleo, la inversión y las importaciones nacionales. Por ejemplo, transferir poder adquisitivo de los estratos de mayores ingresos a los de medios y bajos genera, entre otros efectos, modificaciones en la estructura productiva, como una mayor demanda de empleos remunerados de carácter permanente, y menores requerimientos de inversión por unidad de producto. Según otros estudios, hay una relación funcional entre los sectores productivos a los que se compran los bienes y servicios de consumo y la distribución del ingreso resultante entre los hogares nacionales. Véase E. Mizrahi, *Interdependencia entre la distribución del ingreso familiar y la estructura de la producción en México*, CIDE, documento de trabajo, México, 1989.

ACCIONES DE GOBIERNO CONTRA LA POBREZA

El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)

Intentó cubrir una amplia gama de actividades a través de diversos programas específicos. Para determinar las prioridades se buscó que la población participara en sus beneficios de manera directa y se pretendió hacerlos responsables de los resultados y se esperaba que contribuyeran a financiar los proyectos con recursos propios. Se dijo que la toma de decisiones y la instrumentación de proyectos eran un esfuerzo conjunto del gobierno y los participantes de los diversos programas. Las actividades específicas del Pronasol, se puede clasificar en cuatro grandes ámbitos:

1. programas de apoyo a la alimentación
 2. programas productivos
 3. programas de servicios sociales, y
 4. programas de infraestructura
-
- 1) *Programas de apoyo a la alimentación:* a través de cuatro mecanismos el gobierno apoyó los programas de alimentación: *i)* subsidios generalizados; *ii)* cobertura dirigida a los pobres de las áreas urbanas; *iii)* cobertura dirigida a los pobres de las áreas rurales y, *iv)* cobertura dirigida a los grupos vulnerables.
 - 2) *Programas productivos:* se trató de mecanismos mediante los cuales Pronasol intentó aumentar de manera directa el ingreso potencial de las clases pobres. Los fondos de solidaridad para la producción, cuya meta era otorgar crédito para los agricultores que, dadas sus características, no lo podían obtener por medio de instituciones públicas o de la banca privada.
 - 3) *Programas sociales:* consistió en apoyo a la salud y la educación. En el ámbito de la salud Pronasol contribuyó a establecer nuevas clínicas y a remodelar y ampliar hospitales; rehabilitó y mejoró escuelas. También puso en marcha un programa dirigido a reducir las tasas de deserción de la primaria, otorgó becas a los menores y proporcionó a las familias asistencia médica y alimentaria por medio de despensas. Finalmente, el Pronasol también otorgó becas a jóvenes egresados de la preparatoria y la universidad que participaron en sus actividades.
 - 4) *Programas de infraestructura:* se fomentó el desarrollo de la infraestructura en las comunidades pobres. El Programa Fondos Municipales de Solidaridad canalizó recursos a 1 426 municipios de 13 estados para atender necesidades

urgentes de inversión que determinaron los propios municipios. También se llevaron a cabo acciones para establecer y aclarar derechos de propiedad dentro de los asentamientos espontáneos de las áreas urbanas. Por medio de estos programas se proporcionó servicio de energía eléctrica a 3 557 comunidades rurales y barrios urbanos marginados; asimismo, se mejoró el servicio de dotación de agua en 700 comunidades urbanas.

Programa para Superar la Pobreza

Este programa propuso un proceso de redistribución de atribuciones, responsabilidades y recursos entre la federación, los gobiernos de los estados y los municipios, dentro del cual se buscó fortalecer los espacios institucionales para la participación social, a través de cuatro líneas estratégicas:

- desarrollar infraestructura social básica
- impulsar la expansión de las capacidades de las personas
- ampliar la infraestructura social regional
- promover el empleo productivo

Los recursos de esta línea estratégica se destinarán a la realización de acción de bienestar social y de apoyo productivo vinculadas con:

- incremento de la eficiencia educativa terminal básica
- construcción y conservación de la infraestructura educativa
- mejoramiento de la infraestructura de salud
- suministro de agua potable
- ampliación de los sistemas de alcantarillado y drenaje
- electrificación de colonias urbanas y comunidades rurales
- mejoramiento de la vivienda
- urbanización, pavimentación y empedrado de colonias populares
- construcción de caminos rurales
- apoyo a productores agrícolas
- incremento de la eficiencia educativa terminal básica

Por ser municipios en los que la actividad económica está deprimida, la mayor prioridad fue la creación de empleos. En tales circunstancias, se buscó recuperar

el crecimiento con generación de empleos; el problema tuvo dimensiones particularmente agudas en las regiones con mayor rezago social, por tanto, el objetivo era generar un elevado número de empleos temporales entre los grupos con mayores carencias, a fin de que tuvieran ingresos para atender sus necesidades más inmediatas.

Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)

Con el objetivo de luchar contra la pobreza, el Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación, Progresá, en sus inicios se puso en marcha en diez entidades de la República con la intención de beneficiar aproximadamente a 170 mil familias con becas para la educación básica de sus hijos, servicios de salud para toda la familia, complementos alimenticios para los menores de dos años y para sus madres. Cada familia recibiría una ayuda económica entregada a las madres, 56 centavos de cada peso programado en el Presupuesto Federal fueron destinados al Desarrollo Social. Progresá destinó becas para niñas y niños, 70% de las cuales se otorgarán a alumnos de primaria y el resto a estudiantes del nivel secundaria. Si tomamos en cuenta la cantidad de personas que carecen de un ingreso estable, debemos resaltar que una de cada cinco familias mexicanas no recibe el ingreso suficiente para comprar los alimentos que requiere la nutrición; uno de cada dos mexicanos que habitan en el campo, y uno de cada nueve en las ciudades viven en pobreza extrema.

El gobierno pretendía una cobertura para 400 mil familias, con el propósito de que los recursos se destinaron a quienes más lo necesitan. La relación de las familias beneficiarias se mostraría a la asamblea comunitaria para su aprobación y aceptación. Los objetivos de este programa eran: mejorar sustancialmente las condiciones de alimentación, salud y educación de las familias pobres e integrar estas acciones para que el aprovechamiento escolar no fuera afectado por la falta de salud o desnutrición de los alumnos. Por tanto, se destacó que:

- El desarrollo social y la promoción del bienestar de los mexicanos deben ser prioridades
- En 1997 el gasto social representó 55.8% del gasto presupuestario del sector público y 9% del Producto Interno Bruto (PIB)
- La política social del gobierno mexicano se dividió en programas de cobertura amplia, destinados a la población en general y en acciones dirigidas específicamente a los sectores sociales que viven en condiciones de pobreza extrema

- Se pusieron en marcha diversos programas destinados a combatir la pobreza extrema y a eliminar sus consecuencias, como desnutrición, enfermedades, baja escolaridad y carencia de oportunidades
- Progresá emprendió acciones destinadas a combatir integralmente las causas que generan la pobreza extrema en las regiones marginadas del país
- Promovió la ampliación de infraestructura social, mayores oportunidades de empleo y apoyo para: educación, salud y alimentación

Paralelamente se instrumentaron acciones destinadas a atender las necesidades básicas de los sectores más desfavorecidos de la sociedad mexicana mediante:

- Distribución diaria y gratuita de un kilogramo de tortillas las familias
- Dotación mensual de despensas de asistencia social
- Suministro de leche a precios subsidiados para niños menores de 12 años cuyas familias perciben ingresos mínimos
- Dotación mensual de desayunos escolares
- Otorgamiento de becas escolares a niños y revisiones médicas periódicas
- Distribución de productos básicos a precios subsidiados a través de la red de tiendas gubernamentales

Educación

- Ampliación de la cobertura de los servicios educativos, mejoramiento en su calidad e incremento de las tasas de graduación estudiantil en los niveles de primaria y secundaria
- Los programas de alfabetización de adultos, servicios educativos básicos y de capacitación para el trabajo
- Distribución de libros de texto gratuitos para alumnos y maestros de educación básica, incluyendo libros en más de 30 lenguas indígenas
- Programas educativos especiales dirigidos a niños indígenas de zonas marginadas del país

Salud

- Acceso a servicios de salud pública
- Los gobiernos estatales tienen la responsabilidad de atender a la población no asegurada y de definir los planes de salud con base en sus necesidades específicas

- Atención médica a los habitantes que no contaban con servicios de salud en 380 municipios pertenecientes a 11 estados.
- Los trabajadores que ganan hasta 3 salarios mínimos dejaron de pagar cuotas al Instituto Mexicano del Seguro Social y son cubiertas por el gobierno y por los empleadores

Desarrollo de infraestructura, promoción del empleo y vivienda

- Más de 30% de los recursos federales destinados a combatir la pobreza se dedicaron al desarrollo de infraestructura básica, particularmente: electricidad, agua, vivienda, centros de salud y escuelas
- El Fondo para el Mejoramiento de la Educación y el Empleo buscó fortalecer las actividades de servicios comunitarios para los estudiantes de instituciones de educación media así como ayudar a los trabajadores agrícolas migratorios, apoyar a las empresas y a los fondos de coinversión del sector privado
- Se crearon empleos temporales a través de programas laborales. Estos incluyeron empleos en las áreas de: mantenimiento de caminos, reforestación y otros servicios en regiones marginadas, tanto urbanas como rurales
- A través del programa de apoyo a deudores hipotecarios se benefició a propietarios de casas, mediante descuentos en pagos y ampliaciones hasta de treinta años para saldar sus deudas

Sedesol: principales acciones de combate a la pobreza

Los objetivos de la política de desarrollo social establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 estaban encaminados a propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones para asegurar a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales, elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida y, de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social.

Se pretendía crear las condiciones necesarias para que las familias de escasos recursos tuvieran acceso a mejores niveles de vida, con una perspectiva que asegurara su permanencia en el largo plazo. Con criterios de equidad los esfuerzos se orientaron hacia el abatimiento de los rezagos básicos y al desarrollo de las capacidades productivas de las personas y las comunidades. Los beneficios de la política social de alcance general buscaron complementarse con estrategias diferenciadas y más profundas para extender su efecto igualitario en la población con mayores rezagos. Se destaca –por ejemplo– que el objetivo del Ramo 26, fue desarrollar programas y acciones tendientes a disminuir la pobreza privilegiando la

atención a grupos y regiones que presentaron las mayores desventajas económicas y sociales y se basó en tres ejes:

1. Desarrollo de las capacidades de las personas y las familias
2. Construcción de infraestructura básica municipal
3. Creación de oportunidades de empleo e ingreso

Con el fin de atender las disparidades regionales, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 estableció prioridad a las zonas de mayores rezagos, por ello las regiones que registraron las mayores carencias fueron objeto de acciones prioritarias de acuerdo con su situación económica y social. En materia de alimentación, educación, salud, servicios básicos, condiciones de vivienda, infraestructura para la producción ingreso y, de manera relevante, aquellas zonas de baja productividad agrícola o áridas y asentamientos importantes de grupos indígenas, De las 91 regiones se seleccionaron aquellas con las condiciones de pobreza más agudas, con el fin de que Sedesol instrumentara una estrategia sectorial para atender con prioridad a la población que vive en pobreza extrema. Como resultado de este proceso, se identificaron 26 regiones consideradas de atención inmediata para 1997 localizadas en 14 estados de la República, conformadas por 703 municipios que representan a 28% del total de municipios del país, que albergaban en 1995 a casi 10.8 millones de habitantes con más de la mitad de la población indígena del país 3.5 millones. Las 91 regiones de atención prioritaria detalladas en el cuadro 14.

En coordinación con los Coplades de los estados a través de un diagnóstico de la vocación productiva, identificaron proyectos prioritarios de 26 regiones con impacto regional, los cuales abarcan a varios municipios de la misma región o intrarregiones en más de una entidad federativa.

Descentralización del Ramo 26 y Ramo 33

Un avance considerable fue la descentralización del Ramo 26 ya que a través de la política social como estrategia de los tres órdenes de gobierno, los municipios fueron los responsables directos de la planeación y ejecución de acciones orientadas a la integración social y productiva de los grupos de población con mayor desventaja económica y social. Con ello se pretendió descentralizar la política de superación de la pobreza, al transferir gradualmente facultades y recursos hacia los municipios, por medio de los gobiernos estatales mediante:

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

La descentralización pretendía una mayor participación de la población en la atención de sus necesidades, al incorporar su aporte creativo en las etapas de planeación, ejecución, supervisión, control y evaluación de las acciones destinadas a mejorar su nivel de vida. En 1996 y 1997 se descentralizaron dos terceras partes de los recursos para las acciones de superación de la pobreza, bajo la figura del Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM), al respecto en el cuadro 14 se destacan las regiones consideradas de atención prioritaria.

CUADRO 13
Regiones de atención inmediata

Región	Estado o estados en que se localiza
Sierra Gorda	Hidalgo, Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí
Huasteca	Hidalgo, San Luis Potosí y Veracruz
Filo Mayor/Sierra, La Montaña, Costa Chica	Guerrero
Mixteca, Sierra Norte	Puebla
Sierra Negra-Zongolica	Puebla y Veracruz
Las Cañadas, Altos, Selva, Norte	Chiapas
Tarahumara	Chihuahua
Las Quebradas	Durango
Otomí-Tepehua	Hidalgo
Sur	México
Meseta Purépecha	Michoacán
Sierra del Nayar	Nayarit
Costa Chatina, Mazateca-Papaloapam ,	
Sierra Juárez , Mixteca, Istmo	Oaxaca
Sierra de Sotapan, Valle de Uxpanapa	Veracruz

CUADRO 14

Ramo 26, Superación de la Pobreza. Regiones de atención prioritaria

Estados	Regiones
Aguascalientes	Norte
Baja California	Valle de San Quintín
Baja California Sur	Norte, Sur
Campeche	Maya, Calakmul, Sur
Coahuila	Centro-Desierto, La Laguna, Sureste, Frontera
Colima	Indígena
Chiapas	Selva*, Norte*, Altos*, Franja Fronteriza, Las Cañadas*, Otros unicipios prioritarios
Chihuahua	Tarahumara*, Del Desierto, De la Llanura, Otros municipios prioritarios
Durango	Semidesierto, Las Quebradas*, Indígena Sur
Guanajuato	Sierra Gorda*, Zona Norte, Zona Sureste
Guerrero	Costa Grande, Tierra Caliente, Filo Mayor/Sierra*, La Montaña*, Costa Chica*
Hidalgo	Sierra Gorda*, Valle del Mezquital, Huasteca*, Otomí-Tepehua*, Otros Municipios Prioritarios
Jalisco	Sierra Norte, Costa Sur, Sierra de Amula, Sureste, Otros Municipios Prioritarios
México	Norte, Sur*, Otros Municipios Prioritarios
Michoacán	Tierra Caliente, Costa, Meseta Purépecha*, Otros Municipios Prioritarios
Morelos	Norte-Oriente, Suroriente, Surponiente
Nayarit	Sierra del Nayar*, Otros Municipios Prioritarios
Nuevo León	Sur, Otros Municipios Prioritarios
Oaxaca	Istmo*, Mixteca*, Costa Chatina*, Mazateca-Papaloapam*, Sierra Juárez*, Otros Municipios Prioritarios
Puebla	Sierra Norte*, Sierra Negra-Zongolica*, Mixteca*, Otros Municipios Prioritarios
Querétaro	Sierra Gorda*, Semidesierto
Quintana Roo	Maya
San Luis Potosí	Altiplano, Huasteca*, San Luis, Media, Sierra Gorda
Sinaloa	Los Altos
Sonora	Sierra de Alamos, Valle del Mayo, Sierra Central, Bacum-Guaymas
Tabasco	Frontera Sur, Chontalpa-Costa, Centro-Sierra
Tamaulipas	Centro, Suroeste, Cañera, Noreste I, Noreste II
Tlaxcala	Norte, Microrregión Sur, Microrregión Centro
Veracruz	Huasteca*, Sierra Negra-Zongolica*, Sierra de Sotapan*, Valle de Uxpanapa*, Otros Municipios Prioritarios
Yucatán	I Litoral Oriente, II Oriente, III Litoral Centro, IV Centro, V Centro Sur, VI Influencia Metropolitana, VII Litoral, VIII Sur poniente, IX Sur
Zacatecas	Semidesierto, Otros Municipios Prioritarios
Suma 31	91

* 26 Regiones de atención inmediata, primera etapa de instrumentación.

** Las regiones Huasteca de Hidalgo, Veracruz y San Luis Potosí, Sierra Negra Zongolica de Puebla y Veracruz, Sierra Gorda de Guanajuato, Querétaro, Hidalgo y San Luis Potosí se agruparon en tres regiones respectivamente, por lo que se contabilizan una vez, la Huasteca, Sierra Gorda y Sierra Negra Zongolica.

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social.

Instrumentos de Operación

Convenio de Desarrollo Social (CDS)

El Convenio de Desarrollo Social fue el instrumento en materia de coordinación en donde los ejecutivos federal y estatal acordaron impulsar y apoyar la participación de los ayuntamientos y la población en la ejecución de acciones para superar la pobreza. El Convenio desempeñaba un papel importante como mecanismo de evaluación y seguimiento, con el propósito de verificar que las acciones favorezcan a los grupos sociales con mayores rezagos. En ello se establecían como compromisos, la distribución equitativa, racional y transparente de los recursos del Ramo 26, la participación corresponsable de los ayuntamientos y comunidades, así como la difusión pública de los recursos asignados y los resultados obtenidos. Los recursos federales se complementarían con inversiones de los estados. En los CDS se establecían los montos y porcentajes de participación de cada uno de estos dos órdenes de gobierno, otorgando prioridad en la asignación del gasto en aquellas regiones y comunidades que más lo necesitaban.

De esta manera, en las acciones para superar la pobreza, los estados y municipios decidieron el destino del gasto, sobre 65% de los recursos federales para la superación de la pobreza y de manera convenida sobre el otro 35 por ciento.

Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE)

Juega un papel importante en las tareas de superación de la pobreza al recibir las demandas generadas en los municipios y darle perspectiva estatal a la política para la superación de la pobreza. A partir de dichas demandas se definieron las prioridades y se elaboró una propuesta para alcanzar los propósitos establecidos. Esta instancia era la encargada de la evaluación de las líneas estratégicas y de acciones concertadas en el Convenio de Desarrollo Social y se promovieron acuerdos para alcanzar los objetivos de desarrollo social entre los gobiernos estatal y municipal.

Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN)

Era la instancia que realiza las tareas de planeación del desarrollo en el ámbito municipal, dentro de sus atribuciones se encontraban la coordinación de los programas de desarrollo social y de superación de la pobreza local.

Consejo de Desarrollo Municipal (CDM)

Los gobiernos estatales y los municipios promovieron la conformación de los Consejos de Desarrollo Municipal como instancias de participación social que recababa las principales demandas de las comunidades y sobre todo como responsables de las obras a ejecutar, dar seguimiento y evaluar los programas descentralizados. Sus funciones estaban vinculadas a la promoción de los programas y acciones del Fondo de Desarrollo Social Municipal y la promoción de la participación social. Los CDM tenían a los Comités Comunitarios como forma organizativa de las comunidades para la identificación, selección, ejecución y vigilancia de las obras con recursos del Ramo 26.

El CDM se integraba por:

1. Presidente Municipal que funge como (presidente del Consejo)
2. Representantes de los comités comunitarios (electos en asambleas comunitarias)
3. un vocal de control y vigilancia (designado por los miembros del Consejo)
4. dado el caso, un equipo asesor (que se compone de representantes del gobierno estatal y de Sedesol sin derecho a voto)

Se constituyeron Consejos de Desarrollo Municipal o Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal en todos los municipios del país. Fueron más de 90 mil comités comunitarios con la participación directa de 300 mil personas y sus propósitos eran:

1. fortalecer la capacidad institucional y financiera de los municipios
2. acercar las acciones de gobierno a los grupos sociales y comunidades a quienes van destinadas
3. impulsar la participación social en la definición, ejecución y seguimiento de las obras, así como en la vigilancia en el uso de recursos
4. contribuir al fortalecimiento de la institución municipal

El fondo impulsó programas de infraestructura social y productiva y sustentó su operación en el funcionamiento de los Consejos de Desarrollo Municipal. Con el FDSM las metas eran atender las demandas de infraestructura básica, entre las cuales destacan: agua potable y alcantarillado en zonas rurales, electrificación, infraestructura educativa, caminos rurales, urbanización, pavimentación en colonias populares. Como resultado, los recursos del FDSM se orientaron a

programas de Infraestructura Básica, a estímulos a la Educación Básica, a Crédito a la Palabra y a otros programas.

El programa de Estímulos a la Educación Básica otorgó becas integrales a niños de familias de escasos recursos. Las becas comprendieron un estímulo económico mensual para alumnos de primaria, una despensa básica mensual y atención médica preventiva, curativa y rehabilitatoria, así como la promoción de actividades de beneficio comunitario. Con este programa se apoyó y los estados con mayor número de becarios fueron: Michoacán, San Luis Potosí, Estado de México, Veracruz y Oaxaca.

A través del Programa de Crédito a la Palabra se apoyó a campesinos que cultivan tierras de temporal, que generalmente son de baja productividad o alta siniestralidad. Con este programa se apoyaron a los agricultores que laboran en sus hectáreas. Por su cantidad sobresalen los pertenecientes a los estados: Chiapas, Michoacán, Puebla, Guanajuato, Veracruz y Oaxaca.

Capacidad operativa de los organismos públicos

La instrumentación de programas pone de manifiesto las dificultades para formular y poner en práctica las diferentes acciones sociales, sobre todo en hogares con extrema pobreza; ya que se debe recurrir a métodos e instrumentos complejos. Para ello, se requiere de instituciones estatales eficaces, con capacidad operativa y con una infraestructura material y equipos técnicos suficientemente preparados. Alentar la creación de estructuras administrativas y centros de decisión que eviten la duplicación de funciones, la modificación de rutinas burocráticas y las reglas contradictorias que normalmente resultan costosas. De manera similar a lo que ocurre en las instituciones públicas, los programas tardan largo tiempo en madurar y consolidarse, y requieren de una aplicación sostenida antes de dar sus primeros frutos. Sin embargo, durante los últimos años se han operado cambios, no sólo en las instituciones responsables sino también en los procedimientos de selección, los beneficios, las modalidades de entrega e incluso los objetivos de los diversos programas. Por tanto, se generan ineficiencias que se detectan en las acciones dirigidas a la pobreza por la falta de continuidad de criterios.

Integración de programas

Los organismos oficiales (Sedesol, Banco Mundial, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) señalan que la integración de los subsidios que conforman la política social es una de las directrices fundamentales que orientan los programas gubernamentales. Sin embargo, la ausencia de integración y

coordinación entre ellos constituye una de sus principales limitaciones. Lograr una organización institucional que fortalezca la eficiencia administrativa y permita aprovechar las externalidades de la gestión de los servicios y del uso de insumos, así como integrar y dar coherencia a los programas entre sí constituye una tarea prioritaria. La integración adquiere especial relevancia en las acciones que tienen a los niños como centro de atención. Igualmente, deben incluir una preocupación muy especial por la familia del niño, ya que las necesidades de los menores no se pueden satisfacer al margen de ésta y su entorno social.

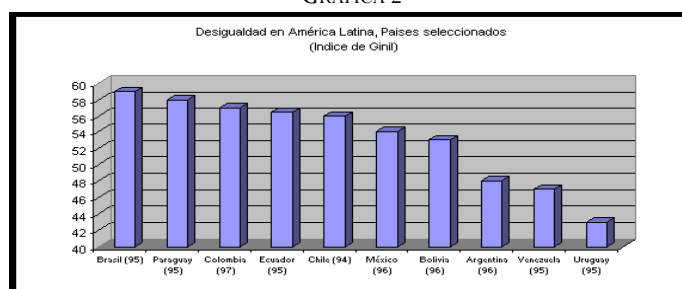
La mayor parte de los programas desarrollan acciones aisladas y dispersas. Aunque se ha formado conciencia de la necesidad de avanzar en esa dirección, responder a tal desafío no es sólo un problema técnico o de métodos y procedimientos, sino de recursos de la organización institucional que implica romper hábitos y rutinas administrativas, vencer resistencias burocráticas y enfrentar los obstáculos que surgen de los intereses afectados. Se trata de un problema de capacidad política y por tanto, de amplio impacto social.

Cabe advertir que aunque los programas pueden estar técnicamente bien elaborados y contar con abundantes recursos, fallarán si entre la población beneficiaria generan pasividad y dependencia permanentes respecto de los subsidios estatales. La intervención de los hogares afectados por la miseria en las decisiones locales relacionadas con la formulación y ejecución de los programas que buscan favorecerlos es decisiva, ya que adoptan, defienden y promuevan su propio interés. Al respecto puede observarse que las ineficiencias en que han incurrido tradicionalmente las políticas sociales, se podrían evitar o aminorar si los usuarios intervinieran en la selección de los bienes y servicios que requieren, en la definición de sus necesidades y en la identificación de las personas que deben ser atendidas de manera prioritaria. Por otro lado, la participación puede redundar en un abaratamiento significativo de los costos sin que se deterioren sus efectos en la población beneficiaria.

En este sentido, la colaboración directa de los beneficiarios en la producción o la distribución de bienes destinados a satisfacer sus necesidades, siempre ha demostrado viabilidad; con esa participación se rebajarían mucho los costos de los programas y se evitarían las ineficiencias en que se incurre cuando se diseñan con criterios ajenos a las preferencias, estilos de vida y necesidades de la población involucrada. Por tanto, se debe insistir en que existan los mecanismos adecuados para una participación auténtica, libre de distorsiones y en tal proceso deben existir mecanismos institucionales que alienten la participación de grupos organizados que recuperen auténticas formas de organización comunitaria.

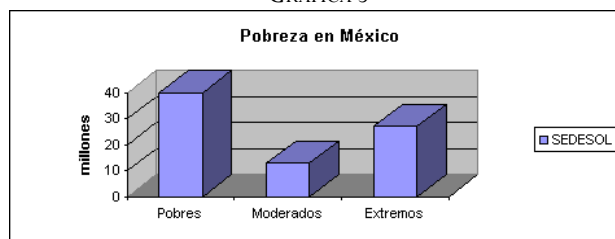
Para Miguel Székely⁸⁰ el grado de desigualdad en México se debe a la mayor varianza en la educación y la mide a través de un indicador estadístico que muestra el grado de dispersión que existe con respecto a un promedio. A partir de un ejercicio comparativo entre jóvenes de 18 años de edad, México ofrece una varianza de 14 años, en tanto que Estados Unidos ofrece una varianza de sólo 2 años entre su población joven. México es uno de los países en donde las diferencias entre 10% más rico de la población y el resto son mayores. México ocupa el quinto lugar en desigualdad en América Latina y se ubica entre las doce sociedades más desiguales del mundo debido a la desproporcionada concentración en 10% de la población más rica y a la desigualdad en la educación, diferencias en la participación de la mujer, número de hijos por familia, así como a desiguales oportunidades que ofrecen las regiones del país. (gráfica 2 y 3)

GRÁFICA 2



Fuente: Fuente: Székely, Miguel, *La desigualdad en México: una perspectiva internacional*, BID, diciembre de 1998.

GRÁFICA 3



Fuente: Rolando Cordera Campos y Enrique González Tiburcio; «La sociedad mexicana hacia el nuevo milenio: cohesión y divergencia» en Millán B., Julio y Antonio Alonso Concheiro (Coords.), México 2030; FCE, 2000

⁸⁰ Miguel Székely, *La Desigualdad en México: una Prospectiva Internacional*; Banco Internacional de Desarrollo.

Asimismo, —a través del índice de Gini para México—, Székely, obtiene que México ocupa el doceavo lugar de 16, en desigualdad en la región. Con ello se observa que el problema de México no tiene que ver solamente con la pobreza extrema, sino con la riqueza excesiva, ya que la lucha contra la pobreza pasa necesariamente por una redistribución del ingreso. Al respecto se resalta que en México se requiere una reforma fiscal que responda a criterios de calidad y equidad. Que atienda los objetivos de reducir la desigualdad extrema y al mismo tiempo, lograr una mayor equidad en el funcionamiento de las instituciones.

En este sentido, se puede observar que las políticas para la superación de la pobreza y la equidad social no son independientes, ya que la lucha no sólo se vincula a la calidad del crecimiento económico, sino a la capacidad de introducir cambios en la distribución del ingreso. Entre 1933 y 1984 se transformó y expandió su economía, aunque las desigualdades se mantuvieron, se logró reducir la pobreza en comparación con el tamaño de la población. La creación de instituciones sociales y las políticas de crecimiento de aquellos años provocaron el aumento de una clase media que permitió tendencias positivas en los indicadores de bienestar social. Por ello se puede observar que fue una etapa desigual pero no empobrecedora; en contraste, durante las últimas tres décadas la información estadística confirma una tendencia convergente entre desigualdad y pobreza, como puede verse a través del índice de Gini que mide el grado de concentración del ingreso en el país. Es decir, hasta 1984 se registró tanto una disminución en la desigualdad como una reducción en la pobreza relativa. Pero a partir de ese año aumenta la desigualdad en una clara correspondencia con el incremento de la pobreza. Para los años 1984 y 1996 hay un saldo negativo en cuanto a la desigualdad y pobreza que configura ya una tendencia de empobrecimiento —absoluto y relativo—. Puede afirmarse que en los últimos años 40% de la población más pobre (deciles I; II; III y IV) mantiene una baja participación promedio en el ingreso nacional (alrededor de 13%), para alcanzar su máximo nivel en 1984 con una participación de 14.3%. La importante movilidad social que se vivió en esos años se refleja en una mayor participación de los sectores medios (deciles V, VI, VII, VIII y IX) que aumentan su participación de 42.3% en 1963 a 52.9% para 1984. Este incremento explica la expansión de los sectores medios en la vida nacional y también la menor participación del último decil que reduce su porcentaje (50.2 a 32.8% en el periodo), en beneficio de los grupos bajos y medios. (cuadro 15)

CUADRO 15

Evolución de la distribución del ingreso en México, 1950-1998 (%)

	1950	1958	1963	1968	1970	1975	1977	1984	1989	1992	1994	1996	1998
I	2.43	2.32	1.69	1.21	1.42	0.69	1.08	1.72	1.58	1.55	1.59	1.80	1.50
II	3.17	3.21	1.97	2.21	2.34	1.28	2.21	3.11	2.81	2.73	3.76	3.00	2.70
III	3.18	4.06	3.42	3.04	3.49	2.68	3.23	4.21	3.74	3.70	3.67	3.90	3.60
IV	4.29	4.98	3.42	4.23	4.54	3.80	4.42	5.32	4.73	4.69	4.64	4.90	4.70
V	4.93	6.02	5.14	5.07	5.46	5.25	5.73	6.40	5.90	5.74	5.68	6.00	5.80
VI	5.96	7.49	6.08	6.46	8.24	6.89	7.15	7.86	7.29	7.11	7.06	7.30	7.20
VII	7.04	8.29	7.85	8.28	8.24	8.56	9.11	9.72	8.29	8.92	8.74	9.00	8.90
VIII	9.63	10.70	12.70	11.40	10.40	8.71	12.00	12.20	11.40	11.37	11.34	11.50	11.50
IX	13.90	17.20	16.50	16.10	16.60	17.10	17.10	16.70	15.60	16.02	16.11	16.00	16.00
X	45.50	35.70	41.60	42.10	39.20	45.00	38.00	32.80	37.90	38.16	38.42	36.60	38.10

Fuente:

1950-1977, Julio López: "La distribución del ingreso en México: estructura y evolución", en Cordera Rolando y Carlos Tello, *La desigualdad en México, Siglo XXI*, 1984, P. 268.

1984-1989: De la Torre, Rodolfo, "Alternativas económicas para la desigualdad y la pobreza en México" en Calva, José Luis: *Distribución del ingreso y políticas sociales*, Tomo, II, Juan Pablos Editor, 1995. p. 20

1992-1994: *México Social, Estadísticas seleccionadas*, Banamex, México, 1998 (con datos de INEGI, 1994).

1996-1998: *Anexo Estadístico del 6° Informe de Gobierno*, EZPL, 2000.

Asimismo, entre 1984 y 1996, las familias de bajos ingresos mejoraron muy poco su ingreso relativo (de 12.8 a 13.2%), pero el cambio más significativo fue el deterioro constante y progresivo de los sectores medios que en las últimas dos décadas perdieron lo que habían alcanzado en los 15 años anteriores. Un balance de este período indica que los sectores pobres mejoraron ligeramente su participación, en cambio, los sectores medios fueron los grandes perdedores al darse una reconcentración del ingreso sumamente elevada (decil X) que corresponde a la población más rica del país (cuadro 16, gráfica 4 y 5). Los resultados de la ENIGH 98, muestran que 60% más pobre disminuyó su participación en el ingreso entre 1996 y 1998, los deciles medios del VII al IX se mantuvieron prácticamente igual mientras que el decil más rico (el X) aumentó su participación en el ingreso de 36.6 a 38.1 en el mismo período.

CUADRO 16

*Distribución del ingreso de los hogares
Participación en el ingreso de los hogares (%)*

Concepto	1963	1968	1977	1984	1989	1992	1994	1996
	1/ 1/	1/ 1/	1/ 1/	2/ 2/	2/ 2/	2/ 2/	2/ 2/	2/ 2/
40% más pobre	7.5	8.1	10.4	14.3	12.8	13.8	12.4	13.2
50% intermedio	42.3	43.6	49.5	52.9	49.2	47.7	48.5	48.9
10% más rico	50.2	48.3	40.1	32.8	38.0	38.5	39.1	37.9
Total de la población	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

1/ Ajustado a Cuentas Nacionales

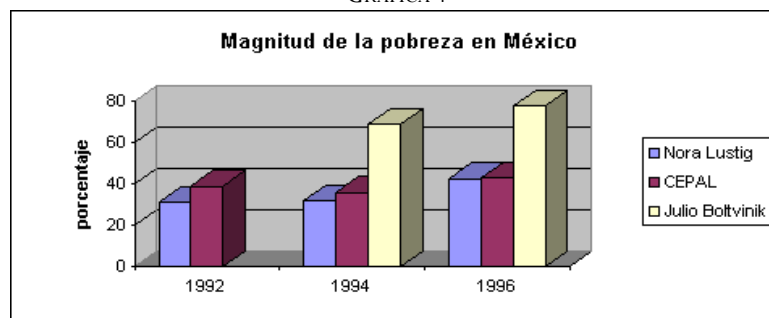
2/ No ajustado a Cuentas Nacionales. Se compone por el ingreso corriente y las percepciones de capital, monetarias y no monetarias.

Fuente: Hernández Laos y Toledo O., México. Escenarios económicos de largo plazo y efectos sobre la utilización de recursos naturales.

Reporte final de investigación para el programa PNUD-SEMARNAP, abril de 1999. Los datos no ajustados a Cuentas Nacionales corresponden al ingreso total trimestral. Para 1984, Rolando Cordera y Carlos Tello en *La Desigualdad en México*, p. 268, siglo XXI, México 1984.

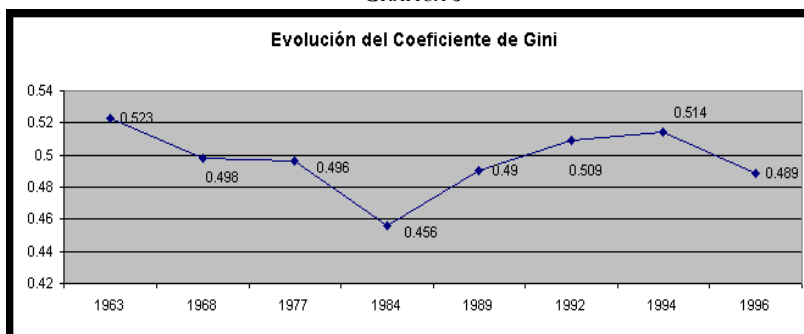
Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 1989, 1992 1994 y 1996.

GRÁFICA 4



Fuente: Cordera Campos Rolando y Enrique González Tiburcio; «La sociedad mexicana hacia el nuevo milenio: cohesión y divergencia» en Millán B., Julio y Antonio Alonso Concheiro (Coords.), México 2030; FCE, 2000.

GRÁFICA 5



Julio Boltvinik sostiene que para 1998 el coeficiente de Gini fue de 0.476, similar al de 1994 y se debe a la disminución de la desigualdad durante la crisis de 1994-1996 y a un aumento en los años de crecimiento económico de 1996 a 1998, por tanto, se sostiene que “en el actual modelo económico tanto la pobreza como la concentración del ingreso aumentan cuando hay crecimiento. Es decir, que la esperanza de reducir la pobreza apoyándose sólo en el crecimiento económico (y políticas sociales como las actuales) es una falsa esperanza”.⁸¹

De 1963 a 1984 el porcentaje de la población en condiciones de pobreza extrema se reduce, al tiempo que el porcentaje de la población no pobre, aumenta. En cambio entre 1984 y 1996 la tendencia de la pobreza extrema se incrementa al igual que la participación de la población no pobre, lo cual confirma

⁸¹ Julio Boltvinik, “Debate, desigualdad y pobreza”, en *La Jornada*, 28 de abril de 2000.

que la relación entre crecimiento económico y disminución de la pobreza de ninguna manera es automática y, por tanto, si no hay cambios fundamentales en la distribución del ingreso, la pobreza seguirá siendo uno de los principales problemas para México y para el resto del mundo. (cuadro 17)

CUADRO 17
Condiciones de pobreza en México
(Porcentaje de la población total)

Concepto	1963	1968	1977	1984	1989	1996
Pobreza extrema	63.3	53.7	30.2	23.8	21.7	24.5
Pobreza No extrema	14.8	17.7	29.0	36.1	38.5	28.3
Población No pobre	21.9	28.5	40.8	40.1	39.8	47.2
Total de la población.	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Julio Bolvitnik, calcula los datos de pobreza con base en líneas de pobreza aplicadas al consumo privado nacional.

Por otra parte en la presente tesis se advierte que hay varios millones de mexicanos excluidos del desarrollo y el número es cada vez mayor. El incremento de grupos marginados constituye una amenaza para la paz, con consecuencias de presiones, violencia y radicalización en el campo político. En el país hay millones de pobres que no sólo han sido rezagados del desarrollo económico, sino excluidos del actual modelo de crecimiento económico. En consecuencia, se requiere de programas de desarrollo capaces de detener el surgimiento de nuevos cinturones de miseria alrededor de las ciudades grandes y medianas. Se debe intensificar la calidad de la educación básica, promover el ahorro y crédito popular, fomentar el autoempleo y la creación de microempresas. La participación de los empresarios en el dinamismo y apoyo activo por parte del Estado hacia una política social es de vital importancia.

Si se logran mayores oportunidades de progreso y superación, los marginados no se desplazarán hacia las ciudades para crear los cinturones de miseria o, que emigren al extranjero y con ello se conseguirían algunos avances para reducir los problemas de desintegración familiar, delincuencia, ambulante y demás manifestaciones de la pobreza. Además, el aspecto político debe tomarse en cuenta en su exacta dimensión, ya que la permanencia de una creciente cantidad de los grupos marginados constituye una amenaza para la paz social con consecuencias de presión, violencia y radicalización. En este sentido, también las empresas tienen que luchar también para combatir la marginación ya que su papel resulta de fundamental importancia para la estabilidad como problema inmediato. Por último; las políticas de combate a la pobreza en México no han tenido ni el impacto, ni el éxito esperado, ya que cada día el número de pobres es mayor. Los programas no logran disminuir la pobreza ya que tienen limitaciones por:

- ser programas sexenales y no de largo plazo
- no consideran a la pobreza como un problema estructural
- si no se dan las condiciones para que la población tenga acceso al empleo y sea bien remunerada, los programas no serán suficientes
- si en el medio rural no se dan las condiciones para que los productores tengan acceso al crédito con tasas de interés y plazos adecuados a la producción, programas como el Pronasol o Progresá no pasaron de ser una moda sexenal
- al subsidiar a los consumidores en lugar de apoyar a los productores se desalienta la productividad
- la política de precios no establece precios justos a los campesinos y productores
- Si el crecimiento demográfico no se regula de manera significativa difícilmente se podrá hablar de combate a la pobreza, ya que a mayor ignorancia, mayor número de hijos y mayor pobreza

PERSPECTIVA ACTUAL

Se instrumentaron lineamientos de política social destinados a superar las condiciones de superación de la pobreza y se consideró —desde la esfera gubernamental— como “un fenómeno estructural de múltiples dimensiones, formas e intensidades que limita las capacidades de las personas para satisfacer sus necesidades esenciales, aprovechar las oportunidades de desarrollo y disfrutar plenamente los derechos sociales que consagran nuestras leyes. Por una diversidad de factores que actúan entrelazados, los grupos sociales que viven en situación de pobreza han sido excluidos del proceso de desarrollo y del aprovechamiento de sus beneficios”.⁸²

Otro sector de la población que no satisface los mínimos de bienestar se encuentra en las colonias populares de las zonas urbanas, donde también se reproduce la pobreza pero adquiere manifestaciones distintas. En ellas residen gran parte de los emigrantes del campo, quienes prácticamente sólo cuentan con su fuerza de trabajo. A lo largo de la investigación se puede observar que la pobreza, sobre todo la extrema, se presenta fundamentalmente en el sur y sureste del país, en las zonas de la montaña, entre los productores agropecuarios y la población indígena. Dentro del segmento social que padece los más altos niveles de exclusión, la población de las comunidades indígenas del país es la más afectada. Por ello, en el cuadro 18 se describe el comportamiento de la pobreza

⁸² Véase, *Programa Nacional para Superar la Pobreza*, Poder Ejecutivo Federal, México, 1998.

entre 1984 a 1992 desagregada por sectores y por niveles de pobreza, expresada en porcentajes.

CUADRO 18
Magnitud y evolución de la pobreza, 1984-1992 (%)

Pobreza (millones de personas)	1984	1989	1992
Extrema nacional	11.0	14.9	13.6
Extrema urbana	04.3	06.5	04.8
Extrema rural	06.7	08.4	08.8
Intermedia nacional	19.4	22.9	23.6
Intermedia urbana	11.9	14.1	13.5
Intermedia rural	07.5	08.8	10.1
Superior a intermedia nacional	41.0	41.3	47.1
Superior a intermedia urbana	28.7	28.3	31.6
Superior a intermedia rural	12.3	13.0	15.5
Población total	71.4	79.1	84.3
Población urbana	44.9	48.9	49.9
Población rural	26.5	30.2	34.4

Fuente: INEGI-CEPAL (1993) *Magnitud y Evolución de la Pobreza en México, 1984-1992*. Informe metodológico. Aguascalientes: INEGI.

Así, los hogares que en la actualidad perciben ingresos de hasta dos veces el salario mínimo no logran cubrir sus necesidades básicas. Por ello las familias en situación de pobreza han aumentado el número de sus miembros que trabaja y contribuye al gasto como una de las estrategias de mejoramiento social. Sin embargo esto ha repercutido en la formación escolar, la alimentación y la salud de las familias. La incorporación temprana de niños y jóvenes a los mercados de trabajo los coloca en situación de desventaja para acceder en el futuro a empleos remunerados que exigen mayores niveles de educación y capacitación, propiciando que se prolongue su condición de pobreza. El empleo se ha visto afectado por la crisis económica del país. Los indicadores de desempleo se han incrementado sustancialmente e impactan a toda la sociedad mexicana, sobre todo a la más pobre y tienen como contrapartida el crecimiento de la economía informal, la cual aumentó de manera importante, pero los trabajadores de este sector no disfrutaban de los beneficios y prestaciones que establece la ley.

Por ello aquí se afirma que un factor esencial para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza es la educación. A través de ella 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 la incorporación a una vida social y cultural más plena. La globalización de la economía y la mayor apertura otorgan relevancia a la necesidad de una población más preparada. Por ello, el analfabetismo y la instrucción básica incompleta son dos retos en materia educativa, en lo que sin duda se debe insistir. En buena

medida, la dispersión geográfica de la población, los bajos niveles de ingreso, la necesidad de trabajar prematuramente y la falta de infraestructura explican los rezagos educativos. Por ejemplo, en 1990, más del 12% (6.1 millones) de la población de 15 y más años era analfabeta. La incidencia del analfabetismo más marcada, se ubicó en Chiapas (30.0%), Oaxaca (27.5%), Guerrero (26.8%), Hidalgo (20.6%), Puebla (19.2%) y Veracruz (18.2%). El 29% de niños indígenas en edad escolar no asisten a la escuela, a causa de la ausencia o lejanía de los centros escolares: además, por su temprana incorporación a la actividad productiva, la asistencia escolar empieza a declinar a partir de los 11 años. Por otro lado, alrededor de 10 millones de mexicanos carecen de servicios de salud. En 1992 la tasa de mortalidad era de 38 defunciones de menores de un año por mil nacidos vivos, mientras que en 1930 ascendía a 130 por mil. Los estados con mayor incidencia son Chiapas y Oaxaca, con alrededor de 45 defunciones por cada mil nacidos vivos; Guerrero y Zacatecas, con más de 40 defunciones por cada mil nacidos vivos. Por ello, se tendrá que poner mayor énfasis en la nutrición en todas las entidades, pero sobre todo en las de mayor pobreza. El Distrito Federal, es el de menor tasa, cerca de 20 defunciones por cada mil nacidos vivos, sin embargo, está por arriba de la media internacional.

En el medio rural predominan las enfermedades infectocontagiosas y gastrointestinales, mientras que en las zonas urbanas se ha evolucionado a un patrón en el que tienen mayor incidencia las enfermedades crónico-degenerativas. La población indígena presenta altas tasas de desnutrición, menor esperanza de vida, menor cobertura de servicios médicos y los más altos índices de mortalidad por enfermedades.

Así, actualmente más de la mitad de los mexicanos vive en la pobreza: La Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) informó que al menos 53.7% de la población mexicana se encuentra en niveles de pobreza y que 24.2% se encuentra en el umbral extremo, debido a la carencia de recursos económicos para cubrir sus necesidades alimentarias.⁸³ Se afirma que estos nuevos indicadores permitirán tanto a las autoridades como a toda la sociedad evaluar el comportamiento de la pobreza a partir de la década de los noventa y observar si las políticas de crecimiento y la disminución de la inflación influyen en su reducción.

Se calcula que a partir de 1994 el aumento de la pobreza ha sido de aproximadamente de 300% y se advierte que “el combate a la pobreza extrema se ha dejado en manos de la iniciativa privada, la sociedad civil y la filantropía, con el

⁸³ Eduardo Sojo, coordinador de Políticas Públicas de la Presidencia de la República, considera que facilitar cifras resulta bastante duro pero puede servir para acabar con la demagogia y para cambiar el rumbo de la historia en la medida en que el gobierno las aproveche para emprender nuevas acciones políticas, económicas y sociales que combatan la miseria.

riesgo de regresar al predominio de la caridad, la beneficencia y el altruismo – además de ser objeto de manipuleo y clientelismo–, así como a políticas sociales compensatorias y focalizadas que no resuelven el problema de fondo... se agrega que la contención salarial erosiona 70% del poder adquisitivo de los trabajadores y no habrá recuperación ni siquiera en 30 años”.⁸⁴ También se advierte que la pobreza representa una situación de explosividad para el país ya que el abandono de una política social activa para dar mayor margen de maniobra a los mecanismos de mercado, en la práctica, significa que existan en el país cerca de 60% de población en condiciones de pobreza y sin posibilidades reales de superación. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sostiene que de seguir así las cosas, México resolvería en 40 años el problema de la pobreza si es que destina al menos tres por ciento del Producto Interno Bruto a gasto social. Sin embargo, en los últimos tiempos el crecimiento es menor al esperado por las autoridades, lo cual impediría su solución y, por tanto, tendrá que posponerse por más años su solución. En el cuadro 19 se señalan algunos indicadores de la situación en que se encuentra México en cuanto a desarrollo humano.

CUADRO 19
Informe sobre desarrollo humano para México

IDH	0.785	
EV promedio	72.3	años
EV mujeres	75.7	años
EV hombres	69.7	años
PIB per cápita promedio	7 704	dólares
PIB per cápita mujeres	4 112	dólares
PIB per cápita hombres	11 365	dólares
Alfabetización % de edad 15 y superior	90.8	
Alfabetización % de edad 15 y superior mujeres	88.7	
Alfabetización % de edad 15 y superior hombres	92.9	

Fuente: *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*, PNUD 2000.

Las cifras actuales confirman que la pobreza en México aumentó en el período que comprende la presente tesis; el Banco Mundial indica que al menos cuatro de cada diez personas se encuentran en situación de pobreza y 20% de la población vive con menos de dos dólares diarios, lo cual nos ubica por debajo de países como Irán, La India, Nicaragua y Siria, por sólo citar algunos. Al respecto el INEGI presenta algunas cifras oficiales relevantes, ya que en México aproximadamente 40 millones de habitantes viven con menos de 28.50 pesos al día y de ellos diez millones de personas viven en dos millones hogares con menos de 10 pesos al día, según resultados del Doceavo Censo General de Población y Vivienda presentados

⁸⁴ Véase, Carlos Arteaga Basurto, *La política social en la transición*; Plaza y Valdes, México, 2001.

por el INEGI. Con estos datos, se confirma que el número de personas en situación de pobreza aumentó a partir de la década de los ochenta. Desde luego, las cifras varían entre dependencia, sin embargo, como se mencionó en los capítulos anteriores, el número total de pobres depende en mucho del método de medición y de las tendencias o enfoques. Lo que sí es seguro es que tanto en términos relativos como en términos absolutos el crecimiento del número de pobres fue notable. Al respecto sostenemos el incremento de la pobreza está asociado al abandono relativo del Estado mexicano como agente activo en la instrumentación de mecanismos de compensación y de una política social más activa, ya que durante los últimos años dio mayor énfasis a los mecanismos de mercado, que sin duda han generado una enorme deuda social. El problema se acentuó con las crisis sufridas por el Estado mexicano al bajar sensiblemente el ritmo de la actividad económica, la depreciación de la moneda, el estricto ajuste a la política monetaria y fiscal con la consecuente reducción del gasto social que se vieron reflejados en menos apoyo para los sectores que viven en situación extrema. Al respecto el comportamiento del Índice de Gini es ilustrativo y sin duda, un referente importante para mostrar que la pobreza sigue siendo un problema a resolver y que lo hecho hasta hora no alcanza para hacer frente a los graves problemas que representa social y políticamente tener a más de la mitad de la población en condiciones de pobreza como un hecho prácticamente histórico, tal y como se muestra en el cuadro 20.

CUADRO 20
*Desigualdad del ingreso
en México, 1984-2000*

AÑO GINI	
1984	0.481
1989	0.500
1992	0.527
1994	0.554
1996	0.606
1998	0.538
2000	0.542

Fuente: elaborado con base en las ENIGH de los años de referencia

Como se resalta a lo largo de la tesis, la estrategia seguida por los diferentes gobiernos en materia de política social contra la pobreza no arroja los resultados que pretendían alcanzar, ya que los números sugieren lo contrario. En el fondo subyace la falta de ajustes estructurales en cuanto a instrumentar una política económica y fiscal que integre criterios distributivos y, sin duda, para ello se requiere una mayor intervención del Estado para encabezar una política social que

supere vicios del pasado; que promueva una estrategia de desarrollo que busque la equidad. Por otra parte, tanto la focalización como la puesta en marcha de programas contra la pobreza tendrá que atender necesariamente aspectos antes ignorados como la exclusión arbitraria de ciertos sectores de la población, el mal uso de los recursos destinados a su combate y la manera sesgada de asignar los recursos o en cantidades ineficiente. Para ello será necesario seguir otras líneas de acción contra la pobreza por parte del gobierno.

En este sentido, al ser la alimentación uno de los principales determinantes de la calidad de vida de la población, es necesario y deseable que permita el sano desarrollo físico y mental de la población, la expansión de sus capacidades productivas y el aprovechamiento de oportunidades. La desnutrición es un problema que repercute de modo negativo en la productividad para el trabajo y en el rendimiento escolar ya que hace a la población más vulnerable a las enfermedades e impide el desarrollo pleno de sus capacidades y habilidades. Se estima que 80% de los miembros de las familias más pobres del país sufren algún grado de desnutrición como: Oaxaca, Chiapas, Hidalgo, Guerrero y Puebla, que tienen los más altos niveles.

La carencia de servicios básicos o el hacinamiento ponen en riesgo la salud y crean un clima poco propicio para el desarrollo de las actividades escolares. En el plano nacional, una de cada cinco viviendas carecía de drenaje en 1990. La falta de servicios, la ausencia de hábitos de higiene derivados de una educación deficiente y la imposibilidad de generar mayores ingresos, se expresa con mayor fuerza en los estados con menores niveles de ingreso.

En las entidades con mayor porcentaje de población rural, el hacinamiento y la ausencia de letrinas y baños propician mayor incidencia de enfermedades infecciosas que, en los casos más agudos, conducen a trastornos graves e incluso a la muerte, sobre todo entre los niños menores. Por ejemplo, en Chiapas, Guerrero y Oaxaca más de la mitad de las viviendas poseen piso de tierra, y se presentan las tasas más altas de mortalidad a causa de enfermedades infecciosas intestinales. A pesar de que el panorama era grave, lo más lamentable es que tal situación no ha cambiado y en muchos casos se agrava.

En el medio urbano, los rezagos existentes se encuentran estrechamente vinculados con factores demográficos. Un gran porcentaje de las personas nacidas a finales de los años sesenta y principios de los setenta entra al mercado laboral y constituyen nuevos hogares, por tanto, demanda nuevas viviendas y servicios. Esta formación de hogares incrementa el déficit de vivienda. Al respecto, el gobierno estimó una demanda acumulada de vivienda en el país de poco más de cuatro millones de unidades, equivalentes a un promedio anual de 670 mil viviendas. Para superar estos rezagos es necesario extender las oportunidades

de superación del individuo, la familia y la comunidad, tanto en sus necesidades como en el desarrollo de sus capacidades. En este sentido en la presente tesis resaltamos que:

El Estado ha sido en gran medida ineficaz en llegar a los pobres. Si bien los pobres reconocen la función que cumple el gobierno en el suministro de infraestructura y de servicios de salud y educación, consideran que esas actividades públicas no producen ningún cambio en sus vidas. Las personas pobres dan cuenta de que sus interacciones con los representantes del Estado se ven teñidas de rudeza, humillación, abuso e indiferencia. Los pobres también dan cuenta de una amplia experiencia en materia de corrupción cuando tratan de obtener atención de salud, educación para los hijos, cuando solicitan asistencia social, o de socorro, reciben pagos de sus empleadores y buscan protección policial o justicia por parte de las autoridades locales. En muchos lugares, los pobres identifican como buenas a determinadas personas dentro del aparato estatal y a ciertos programas como útiles, pero estas personas y programas no bastan para sacarlos de la pobreza... a pesar de las experiencias negativas, cuando llegan extraños, los pobres, en su mayoría, están dispuestos a confiar y escuchar una vez más con la esperanza de que algo bueno pueda ocurrirles.⁸⁵

POLÍTICAS CONTRA LA POBREZA

Se pueden distinguir dos elementos de la estrategia gubernamental para la superación de la pobreza: el de compensación social, dirigido a paliar los efectos de la crisis, y el ajuste, orientado a satisfacer las urgencias inmediatas de la población, especialmente en alimentación y atención básica de salud y transformación estructural de la satisfacción de necesidades.

La superación de la pobreza como objetivo de las políticas sociales está ligado a la integración nacional y a la creación de una identidad y sus criterios generales parten de la necesidad de articular plenamente las políticas económica y social, configurando una política socioeconómica integrada por sus objetivos unificados y un manejo instrumental coherente.

Para ello se requiere un esfuerzo eficiente que permita superar los factores estructurales y coyunturales que determinan la pobreza y así alentar los principios de solidaridad nacional que se basan en la aceptación de que el otro tiene derecho a lograr el desarrollo como ser humano. Esto significa superar las barreras de discriminación por: sexo, raza, cultura y clase social.

Las políticas de superación de la pobreza lejos de establecer una relación de dependencia entre individuos necesitados y Estado benefactor, deben constituir un conjunto de acciones destinadas a sentar las bases de una activa capacidad para la participación. En este sentido es necesario el reconocimiento de las políticas de

⁸⁵ Deepa Narayan, *op. cit.*, p. 5.

desarrollo como factor de equidad y así orientarse a procesos de apertura democrática, cada vez más profundo, para poder incorporar las tensiones y conflictos entre los grupos sociales y entre algunos de éstos y el Estado.

El proceso de desarrollo, equidad y democracia es, necesariamente, un proceso de articulación constante entre acciones inmediatas y orientaciones de largo plazo; de control de algunas expectativas inmediatas y satisfacciones diferidas a futuro; de acumulación y distribución y, finalmente, de orientación y participación. Para ello, se requiere una base política de sustentación, que sirva como fundamento de gobernabilidad y así facilitar las transformaciones necesarias.

También se requiere una estrategia regional para superar la pobreza y lograr la equidad social que implica considerar simultáneamente los factores estructurales propios de las características del desarrollo de la región y factores coyunturales que han agudizado los problemas sociales preexistentes y han creado nuevas dimensiones de la pobreza y nuevos obstáculos para la movilidad social. En la presente tesis advertimos que de no atenderse el fenómeno de la pobreza de manera adecuada, tarde o temprano habrá problemas en cuanto a la estabilidad social en diversas regiones y en algunos grupos específicos ya que:

El tejido social se está desintegrando... los grupos más poderosos y de mayor cohesión interna refuerzan la exclusión social de algunos grupos en particular, en tanto que la cohesión social (la conexión entre grupos) se quiebra. El quebrantamiento de la economía y los cambios políticos generales han producido conflictos tanto a nivel de los hogares y comunidades, como a nivel regional y nacional. Estos conflictos tienen tres consecuencias importantes. Primera, una vez que la sociedad empieza a deshacerse, es difícil invertir el proceso. Segunda, el quebrantamiento de la solidaridad social y de las normas sociales por las que en algún momento se regía el comportamiento público conduce a un nivel creciente de desorden, violencia y delincuencia, al cual los pobres son más vulnerables. Por último, debido a que los pobres carecen de activos materiales y dependen de la seguridad social proporcionada por la solidez de los vínculos sociales, el desmoronamiento de la solidaridad comunitaria y de las normas de reciprocidad con los vecinos y familiares afecta a los pobres más que a otros grupos.⁸⁶

Las considerables diferencias —que originalmente existieron—, se han hecho aún mayores, debido a los desiguales ritmos y las diferentes modalidades del crecimiento económico, la mayor o menor concentración de los ingresos, los diversos grupos que han sido beneficiarios de las políticas públicas; en consecuencia, no existe una sola situación social común; son múltiples y por ello, las estrategias han de ser igualmente múltiples. La estrategia debe actuar sobre estructuras sociales formadas a lo largo de la historia de cada región, con relación a

⁸⁶ Deepa Narayan, *op. cit.*, p. 7.

identidades y solidaridades nacionales de diverso carácter, estructuras económicas de desigual potencialidad y estructuras de poder que favorecen el cambio social.

El crecimiento no sólo es la condición indispensable para generar los bienes con los cuales atender las necesidades sociales, sino también es condición necesaria para la creación de puestos de trabajo que exijan calificación y tecnificación, lo que favorece la movilidad social mediante la selección y la promoción de los individuos mejor capacitados. Sin embargo, la crisis hace extremadamente difícil en algunos casos e imposible en otros, disponer de los recursos indispensables para atender las situaciones de pobreza y extrema pobreza y promover el desarrollo social. Se han registrado grandes incrementos en la desocupación y subocupación, fenómenos de crisis alimentaria, reducción del ingreso disponible en escala nacional, y aún más en los tramos de población incluidos en 50% inferior de la escala, deterioro de los servicios sociales y de la seguridad social y manifestaciones de desintegración. Por ello, las políticas económicas y sociales son inseparables del desarrollo. Su integración recíproca es condición necesaria para salir adelante. La integración de ambas políticas es la base de la democracia. Esta es incompatible con un proceso en el que un sector concentra los capitales, los ingresos y el acceso al trabajo, articulados en la racionalidad económica de un mercado limitado, mientras que al resto de la población se le excluye del mercado y se atiende su pobreza con políticas sociales de tipo asistencialista, bastante limitadas.

Las políticas y estrategias para el desarrollo social de una región con sociedades en mayor o menor grado diferenciadas, deben necesariamente combinar la superación de la pobreza, el logro de una equidad mínima para todos los miembros de la sociedad y la satisfacción razonable de las demandas de grupos con diferentes posiciones en el orden social. La política social debe evitar la concentración de los recursos públicos en determinados grupos, lo que va en detrimento de los sectores rurales y urbanos más pobres y procurar asignar cuidadosamente los escasos recursos disponibles para asegurar la progresividad de la distribución del ingreso. Sin embargo, también debe evitar que los cambios realizados con este propósito reduzcan a la condición de pobres a grupos que actualmente no lo son, entre otras razones, por efecto de las propias políticas sociales. Tales acciones sólo se pueden instrumentar desde el Estado.

La transferencia de alimentos y la atención primaria de la salud son indispensables en lo inmediato y deben vincularse con políticas que abarquen no sólo el corto, sino también el mediano y el largo plazos y que se propongan objetivos en relación con las personas y las instituciones económicas. Las políticas de subsidios en bienes para los sectores de la población que se encuentren en situaciones de alto riesgo y tienen la más alta prioridad, tanto por razones humanitarias y de solidaridad como por su valor como inversiones en recursos

humanos. Dichas políticas deben cumplir la doble función de atender las emergencias sociales, promover la modernización de los conocimientos y de las capacidades de los recursos humanos para lograr una organización nacional más eficiente de la producción de bienes y servicios y preparar a la sociedad para los desafíos.

En el plano económico, un cambio en el patrón de la distribución de ingresos, en un país puede generar mayor empleo a través de la demanda de bienes salariales, sin embargo, actualmente el gobierno pone límites y señala que lo hace por que puede afectar negativamente la balanza de pagos o generar inflación. En las políticas sociales, el cambio puede iniciarse mediante la formación y capacitación de jóvenes, para retirar fuerza de trabajo del mercado, o bien con una cadena de acciones en salud, alimentación y educación. Para la ejecución de la estrategia resulta indispensable un esfuerzo sistemático de formación y capacitación del personal del sector público, desde el nivel de planificación y diseño de políticas hasta su ejecución en el plano municipal o comunal.

El éxito de la ejecución de las políticas sociales depende en gran medida de la adecuada capacitación de los funcionarios que las aplican, sobre todo cuando se dirigen a los sectores pobres cuya escasa o nula organización social los hace depender, más que otros, de la eficiencia del sector público. El grado de centralización de las decisiones y de la ejecución de las políticas también influye de diversas maneras y no siempre se corresponde con la mayor eficiencia técnica en las políticas aplicadas. En principio, los grupos sociales de menores recursos y, en especial los pobres, tienen más probabilidades de que se atiendan sus demandas potenciales y reales de servicios sociales cuanto más cercano se encuentre el centro de decisiones. Sin embargo, la descentralización no asegura por sí misma una mayor eficiencia ni mayor equidad. Para que así sea, es necesario que cada unidad administrativa reciba no sólo la delegación de autoridad, sino también los recursos equivalentes a la población que debe atender, de modo que los servicios tengan una calidad homogénea para los distintos estratos de la sociedad y en todo el territorio nacional. Por ello la política social tendrá que ajustar cada vez más su accionar a adaptarlo:

en relación con las tendencias a una mayor democratización y una individualización de la vida en la sociedad moderna, adquieren cada vez mayor sentido las diversas formas de política social locales y próximas al ciudadano, organizadas según el principio de subsidiariedad, que ofrece muchas posibilidades de cooperación a los interesados para descongestionar al Estado social, que topa con los límites financieros, la promoción de autoayuda colectiva, (grupos de

autoayuda, pequeñas redes sociales), responsabilidad y producción propias se ha convertido en una tarea característica social de la política social actual⁸⁷

Esto requiere de un importante esfuerzo colectivo y además la estabilización en los actuales niveles de participación de algunos sectores en los beneficios sociales. Implica la existencia de un consenso nacional que de sustento a las políticas, que encauce las motivaciones solidarias y que acepte e impulse un modelo de desarrollo con equidad; el sistema político es el espacio ideal a través de sus distintas modalidades institucionales. La pobreza y las privaciones sociales están vinculadas estructuralmente con la forma en que se distribuye el ingreso, lo que a su vez está asociado a la distribución del poder social. Para organizarse, en la dificultad de movilizarse en forma autónoma y de contar con líderes propios; en la falta de capacidad para vincular conceptualmente sus situaciones personales de pobreza material con la estructura social y de poder; así como en la carencia de instrumentos para hacer efectivas sus demandas, dado que no se cuenta con capital ni con participación sindical efectiva. Los diferentes actores sociales como el Estado, la empresa privada y las organizaciones sociales y comunales deben reconocer la necesidad de coordinar sus acciones para el desarrollo, partiendo de que el objetivo de la superación de la pobreza y el logro de la inequidad es indispensable para obtener un desarrollo que aporte beneficios a la sociedad en su conjunto y a cada uno de los agentes económicos y sociales considerados en forma individual.

En tal proceso al Estado corresponde un papel crucial, porque entre el conjunto de sus responsabilidades debe planificar las políticas de desarrollo, así como concentrar y canalizar los recursos económicos necesarios para dicha transformación. A su vez, al sector privado corresponde participar en las estrategias de inversión, crecimiento, generación de empleo y, además, asumir una parte de la ejecución, financiamiento, apoyo y asistencia en los servicios destinados a evitar la reproducción de la pobreza, así como brindar protección social básica a los sectores con mayores rezagos, sin soslayar el hecho de que a medida que el Estado retira su grado de intervención, en esa misma medida supone que debe intervenir el mercado, sin embargo, por tener fines distintos, sus mecanismos se han canalizado a otro tipo de prioridades y esto se refleja en la agudización de las condiciones sociales, así como en el incremento de la pobreza. Por ello, sostenemos que de continuar las políticas actuales, la pobreza será cada vez mayor, ya que el mercado por sí mismo no contempla mecanismos capaces de llevar a cabo acciones tendientes a disminuirla.

⁸⁷ Karl Heinz Hillmann, *Diccionario enciclopédico de sociología*, Herder, Barcelona, 2001, p. 710

En conclusión: en la presente tesis se advierte que sólo desde el Estado se pueden instrumentar mecanismos integrales para lograr que disminuya la pobreza, fundamentalmente a través de las políticas sociales. En este sentido, podemos observar que a raíz del *proyecto modernizador* iniciado por Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, se dio cada vez mayor espacio a los mecanismos del mercado y el Estado abandonó gradualmente su función social, con lo cual la pobreza no sólo pospuso su solución de fondo, sino que en la práctica se contribuyó a su polarización, ya que las políticas asistencialistas de los programas gubernamentales observan serias deficiencias tanto en la instrumentación, como en los vicios y límites de dichos programas, que arrojaron dramáticos resultados para la sociedad en su conjunto, pero sobre todo, en los sectores sociales con menores recursos y, de seguir con esta tendencia, la pobreza será cada vez mayor.

CONCLUSIONES

En la presente tesis se considera que para definir la pobreza se requiere considerar aspectos relacionados con la insatisfacción de ciertas necesidades. Así, a través de diversos autores se definió como pobres a aquellas personas cuyos niveles de consumo caen por debajo de ciertas normas. Asimismo se retomaron elementos que señalaban a los individuos y familias cuyos recursos son tan bajos que se ven excluidos de la forma de vida de los países en que viven. En lo social se concibió a la pobreza como la ausencia de capacidades básicas tales como: nutrición, salud, educación y vivienda, así como la carencia de una base social que les permita generar ingresos y tomar decisiones relevantes. Se advierte la existencia de sentimientos de inferioridad social, aislamiento, debilidad física y minusvalía, vulnerabilidad, indefensión, inseguridad y exposición a contingencias, situaciones de agravamiento en ciertas temporadas del año, así como la falta de tiempo, dificultad para organizarse, carencia de influencia y sujeción al poder de otros.

Retomamos algunas propuestas para medir la pobreza mediante una combinación del método directo y el de línea de pobreza y se muestra que algunas cosas se pueden cuantificar con uno y otras no, por lo que se recomienda integrar un método alternativo, se retoman las aportaciones del Método de Medición Integrada de la Pobreza (MIP) y la formulación de un índice que mida su intensidad y para calcularlo se requiere construir una canasta básica de alimentos que determine su valor y que sea representativo del costo y de las necesidades nutricionales específicas en un lugar determinado.

Desde una perspectiva sociológica se sostiene que la pobreza esta asociada a la privación y se debe considerarse como un fenómeno multidimensional y diverso, por tanto, existe desacuerdo con quienes limitan la pobreza al ingreso, por considerar que no explica a fondo muchos de los fenómenos de la población en condiciones de pobreza. En cambio, el fenómeno debe verse desde una perspectiva de conjunto, que integre diversos puntos de vista. Para efectos de análisis consideramos que las *familias indigentes* son aquellas que, aún cuando asignen la totalidad de sus recursos a la compra de alimentos, no satisfacen sus necesidades nutricionales mínimas, mientras que las *familias pobres* son aquellas cuyos hábitos de gasto en alimentos y en otros productos de consumo, no les permiten satisfacer sus necesidades nutricionales mínimas.

En la presente tesis se sostiene que para cualquier evaluación de los programas contra pobreza se debe comenzar con un análisis de la naturaleza y dimensiones del fenómeno; ya que la pobreza no es un problema unidimensional; los pobres de México constituyen grupos muy heterogéneos que plantean diferentes desafíos para la política económica y que requieren distintos programas de ayuda.

Se adoptó el concepto de pobreza extrema para identificar al conjunto de individuos que necesitan ayuda directa de las políticas generales formuladas para su reducción, y constituyen la población objetivo de programas especiales. Sirve para identificar qué tipo de beneficios deben otorgarse, dónde y con qué prioridad. Quienes diseñan las políticas deben saber el número de personas que vive en condiciones de pobreza moderada y extrema y necesitan saber qué tan pobres son, dónde viven y cuál es su composición nacional y desde luego, regional.

Por otra parte, se encontró que para un análisis integral se deberían considerar también otro tipo de aspectos como: las causas del atraso socioeconómico, la resistencia a la creación de nuevas condiciones institucionales, la desigual distribución del ingreso, los lentos procesos de reforma agraria y la falta de voluntad para alentar su cambio, en consecuencia, si esas causas no se modifican, no será posible acelerar el proceso de desarrollo, ni alcanzar una distribución más justa del ingreso que permita mejorar sustancialmente las condiciones de vida. En tal proceso el Estado tiene una responsabilidad prioritaria ya que sólo desde el ahí es posible introducir los cambios necesarios en la organización social y en la estructura del poder político.

Se advierte que es necesario remover las limitaciones históricas de la agricultura y eliminar las distorsiones que la afectan, incrementar la inversión pública y redefinir el desarrollo entre el Estado y las organizaciones sociales y se enfatiza la necesidad de realizar cambios profundos en política y economía y que al Estado le hace falta afinar sus instrumentos para ejecutar políticas sociales de fondo. Asimismo se advierte que de no articular eficientemente las acciones de gobierno relacionadas con la política social se puede dar paso a grandes contradicciones sociales y llegar a erosionar las bases de legitimidad del Estado y dar pretexto a los partidarios de los mecanismos del mercado para polarizar aún más a la sociedad, por tanto, será necesario emprender acciones de gobierno eficaces, en el sentido de atender a las personas, familias y zonas que están en condiciones de pobreza, tanto en zonas urbanas como rurales, a través de programas encaminados a generar ingresos en las familias, de tal manera que no se alienen los flujos migratorios que provocan desequilibrios regionales y den paso a condiciones de explotación.

Sobre todo en las dos últimas décadas el propósito del gobierno se enfoca a privilegiar al mercado. Sin embargo, en la presente tesis se sostiene que las graves

deficiencias de las políticas sociales orientadas a ayudar a los grupos pobres, tiene su origen en la concepción impuesta por el neoliberalismo respecto de las responsabilidades que competen al mercado y al Estado. En este sentido, si el libre mercado no ofrece una alternativa real para superar estos problemas, la solución debe provenir de la acción del Estado. La participación de los grupos sociales es relevante para alentar un panorama diferente.

El Estado debe retomar aquellos elementos que le permitan plantear una visión de conjunto, que contemple avanzar en los procesos de descentralización, aliento a la participación comunitaria, concertación activa con la sociedad civil así como en la profesionalización del personal encargado de instrumentar la política social.

En la presente tesis observamos varios enfoques que consideran a la población marginada como integrante de una sociedad en la que por diversas causas la organización socioeconómica y política vigente la integra en el subsistema económico pero la excluye total o parcialmente del acceso al consumo, disfrute de bienes y servicios, así como a la participación en los asuntos públicos. En este sentido, se coincide en ver a la marginación como un fenómeno con múltiples formas y expresiones sociales; por ello, a futuro las investigaciones orientadas a valorarla deben tener un carácter interdisciplinario en el cual será necesario profundizar.

Como hemos observado, el combate a la pobreza depende básicamente de la forma como se define y cuantifica. Con estos criterios es posible identificar a los grupos de población en condiciones de pobreza y de pobreza extrema. Sin embargo, ante las discrepancias en su cuantificación, es necesario iniciar un debate formal sobre el método para medirla en México; ya que las estimaciones existentes no satisfacen las necesidades de información requerida. Por ello mencionamos algunos criterios generales para evaluar la eficacia de los programas gubernamentales mediante una visión interdisciplinaria.

Asimismo se enumeran aspectos de las acciones de gobierno a través del Programa Nacional de Solidaridad y el *Programa para Superar la Pobreza* y el *Programa de Educación, Salud y Alimentación* (Progresá). A su vez se destacan los objetivos de la política de desarrollo social establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Un aporte que se destaca fue la descentralizaron el Ramo 26 y el 33, ya que con ellos se transfirió gradualmente facultades y recursos hacia los municipios, por medio de los gobiernos estatales, para dotarlos de mayor participación en la atención de necesidades e incorporar su aportes en las etapas de: planeación, ejecución, supervisión, control y evaluación de las acciones destinadas a mejorar su nivel de vida mediante algunos instrumentos de operación, con el propósito de fortalecer la capacidad institucional y financiera de los municipios, acercar las

acciones de gobierno a los grupos sociales y comunidades a quienes van destinadas y así impulsar la participación social en la definición, ejecución y seguimiento de las obras, así como en la vigilancia en el uso de recursos y contribuir al fortalecimiento de la institución municipal.

Por otra parte, a escala internacional, no obstante la creciente preocupación mundial por el tema de la pobreza, en la actualidad viven cerca de 1 300 millones de personas por debajo de la línea de pobreza en los países en desarrollo. En los países pobres millones de personas carecen de agua potable, son analfabetas, no cuentan con servicios de salud, cuentan con una esperanza de vida de tan sólo 40 años de edad, sufren algún grado de desnutrición y un alto porcentaje de personas en edad escolar no asisten a la escuela.

En la presente tesis se enfatiza que un factor esencial para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza es la educación, a través de ella se alcanzan mayores niveles de capacitación, lo que incrementa la productividad de las personas, posibilita el acceso a mercados de trabajo mejor remunerados y permite la incorporación a una vida social y cultural más plena.

La globalización de la economía y la mayor apertura otorgan relevancia a la necesidad de una población más preparada con mayores niveles de estudio y capacitación. México es uno de los países en donde las diferencias entre 10% más rico de la población y el resto son mayores, ya que ocupa el quinto lugar en desigualdad en América Latina y se ubica entre las doce sociedades más desiguales del mundo debido a la desproporcionada concentración en 10% de la población más rica y a la desigualdad en la educación, diferencias en la participación de la mujer, número de hijos por familia, así como a desiguales oportunidades que ofrecen las regiones del país. Ocupa el doceavo lugar de 16 en desigualdad en la región, por ello, la lucha contra la pobreza pasa necesariamente por una redistribución del ingreso. México requiere una reforma fiscal profunda, que responda a criterios de equidad y que atienda los objetivos de reducir la desigualdad extrema que durante las últimas tres décadas tiene una tendencia a crecer. Por ello puede afirmarse que en los últimos años 40% de la población más pobre (deciles I; II; III y IV) mantiene una baja participación promedio en el ingreso nacional, con deterioro constante y progresivo de los sectores medios al darse una reconcentración del ingreso sumamente elevada (decil X) que corresponde a la población más rica del país. Al respecto observamos que los porcentajes de pobreza extrema se incrementó, lo cual confirma que, si no hay cambios drásticos en la distribución del ingreso, la pobreza seguirá siendo uno de los principales problemas de México. Por eso resaltamos que hay aproximadamente 60 millones de mexicanos excluidos del desarrollo y de no modificarse la actual tendencia el número será cada vez mayor. En consecuencia,

se requiere adoptar programas de desarrollo capaces de detener el surgimiento de nuevos cinturones de miseria. Se debe intensificar la calidad de la educación básica, promover el ahorro y crédito popular. Fomentar el autoempleo no es suficiente, la creación de microempresas es un paso necesario y urgente pero no es lo único, ya que la acción del Estado debe ir al fondo. A pesar de que se aplican diversos programas, estos no han logrado disminuir la pobreza ya que sus limitaciones sexenales y su visión de corto plazo limita sus alcances, lo cual se pone en evidencia con programas como el Pronasol o Progresá que lamentablemente no pasaron de ser una moda sexenal con escasa incidencia en el largo plazo.

Por ello, la política social debe reconocer la necesidad de articular plenamente las políticas económica y social, configurando una política socioeconómica integrada por objetivos unificados. Asimismo, se requiere de una estrategia regional para superar la pobreza y lograr la equidad social que implica considerar simultáneamente los factores estructurales propios de las características del desarrollo de la región, y factores coyunturales, que han agudizado los problemas preexistentes y han creado nuevas dimensiones de la pobreza y nuevos obstáculos para la movilidad social, ya que no existe una sola situación social común; son múltiples y por ello las estrategias han de ser múltiples.

Las políticas económicas y sociales son inseparables del desarrollo, su integración recíproca es condición necesaria de una estrategia seria, a su vez, la política social debe evitar la concentración de los recursos públicos en determinados grupos por que podría ir en detrimento de sectores rurales y urbanos más pobres. En este sentido, la pobreza y las privaciones sociales están vinculadas estructuralmente con la forma en que se distribuye el ingreso, lo que a su vez está asociado a la distribución del poder social. Los diferentes actores sociales como el Estado, la empresa privada y las organizaciones sociales y comunales deben reconocer la necesidad de coordinar sus acciones para el desarrollo y lograr que aporte beneficios a la sociedad en su conjunto y a cada uno de los agentes económicos y sociales considerados en forma individual.

Por ello enfatizamos que al Estado corresponde un papel crucial, porque entre el conjunto de sus responsabilidades destaca el orientar y planificar las políticas de desarrollo así como concentrar y canalizar los recursos económicos necesarios para la transformación requerida. Al sector privado corresponde participar en las estrategias de inversión, crecimiento y generación de empleo y cabe esperar que asuma, además, una parte de la ejecución, financiamiento y apoyo a cuestiones sociales destinadas a evitar la reproducción de la pobreza así como a otorgar protección social básica. De no darse una acción conjunta, se reproducirá un alarmante círculo vicioso que repercutiría inevitablemente en la reproducción de

la pobreza, tan acentuada en los tres últimos sexenios, por el sensible retiro de la intervención estatal en la promoción del desarrollo y en la lucha frontal contra la pobreza.

Asimismo resaltamos que el tema está lejos de agotarse, pues hace falta integrar análisis sobre la participación del sector privado-gobierno en la instrumentación de la política social; también se requiere una valoración cuantitativa y cualitativa del impacto de cada programa en diversos sectores sociales, tanto local como nacionalmente. Sería deseable contar con análisis que aborden los programas sociales aplicados en otras latitudes y así contar con posibilidades de comparación entre países; por último, sería recomendable contar con información y análisis sistemáticos que evalúen las formas de intervención de los organismos multilaterales en lo relativo a las políticas sociales y su impacto en la pobreza a escala internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- “Pobreza, condiciones de vida y políticas sociales”, en *Sociológica*, septiembre-diciembre, 1995, México, 1995.
- Alcocer Jorge e Isidro Cisneros, “Los empresarios entre los negocios y la política”, en *México presente y futuro*, ediciones Cultura Popular, México.
- Altimir Óscar “La dimensión de la pobreza en América Latina”, en *Cuadernos de la CEPAL*, núm. 27, Santiago de Chile, 1979.
- Atkinson, A. B., *La pobreza*, Facultad de Economía, México, UNAM, 1994.
- Beccaria Luis. A. y Alberto Minujin, “Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza”, documento de trabajo, *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos*, núm. 6, Buenos Aires, Argentina.
- Behm Rosas, Hugo, *Las desigualdades sociales ante la muerte en América Latina*, Centro Latinoamericano de Demografía, Santiago de Chile, 1992.
- Boltvinik Julio, *Pobreza y necesidades básicas, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza del PNUD*, Caracas, 1990.
- Campos, Julieta, *¿Qué hacemos con los pobres? La reiterada querrela por la nación*, Editorial Aguilar, México 1995.
- Castaingts Teillery, Juan, *México: economía, mito y poder*, UAM-Iztapalapa, México, 1994.
- CEPAL, *Magnitud de la pobreza en ocho países de América Latina en 1986, 1989*, mimeo,
- CEPAL-ONU, *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, 1995.
- Cook, María Lorena, Kevin J. Middlebrook y Juan Molinar Horcaditas, *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, México, Cal y Arena, 1996.
- Cordera Rolando y Carlos Tello (coords.), *La desigualdad en México*, México, Siglo XXI Editores, 1986.
- Chambers Robert, *Poverty and Livelihoods: Wohse Really Counts? (A policy paper Commissionel)* By UNAP for the World Summit for Social Development), Copenhagen 1995.
- Development Without Poverty*, Bogotá, Colombia, 1990.

- Ferres Juan Carlos, “Notas sobre la medición de la pobreza según el método de ingreso”, en *Revista de la CEPAL*, 61, abril de 1997.
- Fitoussi Jean-Paul y Pierre Rosanvallon, *La nueva era de las desigualdades*, Buenos Aires Ediciones Manantial, 1996.
- Heinz Hillman, Karl, *Diccionario enciclopédico de sociología*, Herder, Barcelona, 2001.
- Hernández Laos Enrique, *Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1991.
- Hernández Laos Enrique, *Crecimiento económico y pobreza en México, una agenda para la investigación*, México, UNAM, 1992.
- INEGI-Sistema Interagencial de la Naciones Unidas, *Perfil estadístico de la población mexicana: una aproximación a las inequidades socioeconómicas, regionales y de género*. México, 1995.
- Informe sobre el Desarrollo Humano 1997*.
- Intervención del secretario ejecutivo de la CEPAL, José Antonio Ocampo ante la Segunda Cumbre de las Américas, Santiago de Chile, 18 de abril de 1998.
- Kaztman Rubén, “La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 37, abril de 1989, Santiago de Chile.
- Kliksberg Bernardo, “Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza”, en *Comercio Exterior*, núm. 41, vol. 5, 1992.
- Kusnir Liliana, *La política social en Europa*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- Levy Santiago, “La Pobreza en México”, *Lecturas del Trimestre Económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Londoño de la Cuesta Juan Luis, *Pobreza, desigualdad y formación de capital humano en América Latina, 1950-2025*, Washington, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 1996.
- Macroeconomía de las necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000*, Coplamar, Siglo XXI Editores, 2a. edición, México, 1990.
- Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, Santiago de Chile CEPAL-PNUD 1990, Chile, 1990.

- Magnitud y evolución de la pobreza en México 1984-1992. Informe metodológico*, ONU-CEPAL-INEGI, México, 1993.
- Marcel J. M., “Gasto social del sector público, 1979-1983”, en *Notas Técnicas*, núm. 66, CIEPLAN, julio de 1984, y J. Marshall, “El gasto público en Chile: 1969-1979”, en *Estudios CIEPLAN*, núm. 5, 1981.
- N. N. Franklin, “The Concept and Measurement of Minimum Living Standards”, en *International Labour Review*, vol. 75, núm. 4, 1967.
- Nyerere Julius K., “Librar más eficazmente la batalla contra el subdesarrollo y la pobreza”, en *Comercio Exterior*, núm. 42, México, 1992.
- Orshansky Molly, “Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile”, en *Social Security Bulletin*, Washington, U. S. Department of Health, Education and Welfare, vol. 28, núm. 1, 1965.
- Ortiz Mena, Antonio, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, FCE, 1998.
- Pérez Germán y Samuel León, *17 ángulos de un sexenio*, Editorial Plaza y Valdez, 1987.
- Perfil estadístico de la población mexicana: una aproximación a las iniquidades socioeconómicas, regionales y de género*, México, 1995.
- Phillips Graciela, “Estados Unidos: pobreza en la abundancia: atisbos al lado oscuro de la realidad”, en *Comercio Exterior*, núm. 42, México, 1992.
- Pizarro, Crisóstomo, *Desarrollo social en los 90. Los casos de Chile*, Costa Rica y México; Editorial Ariel, S. A. UNICEF, Colombia, 1996.
- Pizarro, Crisóstomo, *Poverty and Progress*, Londres, 1941,
- Pozas Horcaditas, Ricardo, *La consolidación del nuevo orden institucional en México (1929-1940)*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Presidencia de la República, Coordinación general del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, *Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000. Geografía de la marginación*, Siglo XXI editores, México, 1982.
- Programa Nacional para Superar la Pobreza*, Poder Ejecutivo Federal, México, 1998.
- Reyes Heróles G. G. Jesús, *Política macroeconómica y bienestar en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.
- Richa Radovan, *La civilización en la encrucijada*, Artiach Editorial, Madrid, 1972.
- Rowntree B. S., *Poverty, A Study of Town Life*, Londres, 1902.

- Rowntree B. S. y G. R., *Lavers, Poverty and the Welfare State*, Londres, 1951.
- Sen Amartya, *Poverty and Famine. an Essay on Entitlement and Deprivation*, Gran Bretaña, OIT, Clarendon press. Oxford, 1981.
- Sen Amartya K., *Sobre conceptos y medidas de pobreza*, en Comercio Exterior, núm. 42, México, 1992.
- Sen Amartya, *The Human Needs of Labour*, Londres, 1937.
- Sen Amartya, “Poor, Relatively Speaking”, en *Oxford Economic Papers*, núm. 35, julio de 1983.
- Sen Amartya, “Progreso y déficit social: algunas cuestiones metodológicas” (cap. 1), en Meghnad Desai, Amartya Sen y Julio Boltvinik, *Índice de progreso social. Hacia un método alternativo para evaluar el desarrollo*, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, PNUD, Bogotá, Colombia.
- Toffler Alvin, *La tercera ola*, Barcelona, Plaza & Janes Editores, 1980, Power Shift, Bantam Books, Nueva York, 1990.
- Townsend Peter, “Measuring Poverty”, en *British Journal of Sociology*, vol. V, núm. 2, 1954.
- Vázquez Olivera, Mercedes Gabriela, *El modelo neoliberal en México: pobreza y polarización y reducción del espacio de la política social*, México, 2001.
- Weber, Max, *El político y el científico*, Premio Editora, México, 1989.
- Williamson, John, “Democracy and the Washington Consensus”, *World Development*, vol. 21, 1993.
- Woolf Stuard, *Los pobres en la Europa moderna*, Barcelona, España, 1989.