

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**EL BANCO MUNDIAL Y LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA
EN MÉXICO. EL PROYECTO DE DESARROLLO RURAL EN
ÁREAS MARGINADAS (1997-2000)**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
RELACIONES INTERNACIONALES**

PRESENTA

ARMANDO RUÍZ OCHOA

DIRECTOR: MAESTRO JUAN PALMA VARGAS



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Índice

Introducción

Capítulo 1

La pobreza en el mundo

1.1. Globalización	3
1.2. La concepción de la pobreza	7
1.3. La Cooperación Internacional como apoyo para la erradicación de la pobreza	10
1.4. La pobreza en México	15

Capítulo 2

El Banco Mundial

2.1. Creación del Banco Mundial	24
2.1.1. Objetivos	27
2.1.2. Estrategias del Banco para reducir la pobreza	29
2.1.3. Corrupción y rendición de cuentas	31
2.2. El Banco Mundial en México	35
2.2.1. Estrategias de Apoyo para Países (EAP) Grupo del Banco Mundial (GBM)	39

Capítulo 3

Proyecto de Desarrollo Rural en Áreas Marginadas

3.1 Ley Agraria	42
3.2 Ley de Desarrollo Rural Sustentable	44
3.3 Marco Institucional	45
3.4 La Comisión de Desarrollo Rural	47
3.5 Programa de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas	48
3.6 Objetivos	51
3.7 El Programa en es Estado de Oaxaca	59

Conclusiones

64

Fuentes consultadas

74

INTRODUCCIÓN

El problema de la pobreza, la marginación social y/o la pobreza extrema, como lo acuñó prácticamente por primera vez el Banco Mundial hace casi dos décadas, es un asunto de interés global, pues ningún país de la esfera terráquea, principalmente los países en vías de desarrollo, está exento de este fenómeno socioeconómico que afecta entre 2.500 y 3.000 millones de personas, que viven con menos de US\$ 2 diarios, que equivale al 50 por ciento de la población mundial. Bien explica Amartya Sen, Premio Nobel de Economía 1998, que la pobreza no puede ser visualizada solamente en base al ingreso, como durante muchos años fue la postura del BM, ni tampoco, evaluarse con la misma óptica en un país desarrollado que en otro, en vías de desarrollo: por ejemplo en Estados Unidos, los negros que viven en condiciones inferiores de ingreso en relación con la mayoría de los blancos son considerados como pobres. Pero si a estos los comparáramos (según su nivel de ingreso) con los pobres del África Subsahariana y Asia, o con los de América Latina; aquellos negros estadounidenses, seguramente ya no serían catalogados como pobres.

La pobreza, por lo tanto, es un problema más que de ingresos económicos, de integración social y desarrollo humano. Es un problema de seguridad internacional tan grave o peor que las guerras entre naciones. Mata más la pobreza a niños, mujeres y ancianos en todo el mundo, principalmente en los países en vías de desarrollo como en África, Asia y América Latina, que todas las guerras juntas. Esto no es, por lo tanto, un asunto solamente de lucha doméstica por abatir la pobreza simple y la pobreza extrema, o de intereses ocultos que benefician a los países desarrollados, como algunos críticos consideran a los organismos internacionales financieros y de cooperación como el BM, la OCDE, el Fondo Monetario Internacional o la OMC, esencialmente; Tampoco lo es, de investigaciones académicas o programas asistencialistas de corte populista; ni siquiera de cumbres y acuerdos internacionales de libre comercio, como sucedió en la reciente reunión de Libre Comercio de las Américas en Mar del Plata Argentina, que en muchas de la veces no llegan a nada en concreto, que no sea continuar con la protección de los intereses de los países mas ricos o perderse en insultos e improperios entre los mismos líderes de los países: Este es un lacerante problema de estabilidad geopolítica, vamos de seguridad internacional que pone en riesgo la Paz Mundial y que tienen que enfrentar todas las naciones sin exclusión, con mecanismos de negociación y acuerdos globales, mas allá de intereses geoeconómicos donde se privilegie de manera real la democracia del mundo; aquella

que sea capaz de reformar en lo sustancial (y en base a las nueva realidad mundial), al máximo organismo internacional: la ONU.

De acuerdo a diferentes estudios las prescripciones para la lucha contra la pobreza tienen un carácter de "estatalidad" más que de globalidad evidente. Si cada estado debe luchar contra su pobreza, la estrategia a seguir desde los países centrales es la de ayudar, mediante inyecciones de capital o mediante la cooperación con bienes materiales. La pobreza, pues, es una cuestión local, aunque globalmente comparable. Por lo que se tienen que buscar respuestas a un problema global con efectos locales.

Por decirlo de otra forma, entenderemos pobreza como la insatisfacción de las necesidades humanas básicas de forma involuntaria y prolongada. Esto significa que hay personas en estadios más agudos del proceso de empobrecimiento (o si se prefiere, son más visibles porque sus condiciones de vida material y no material así lo procuran) y un volumen ingente de personas está dentro precisamente de ese proceso.

En su papel como institución dedicada a combatir la pobreza, el BM y otras organizaciones para el desarrollo están trabajando en conjunto para hacer frente al desafío de las Metas de Desarrollo del Milenio. Uno de los objetivos más importantes es el de reducir la proporción de la pobreza extrema (personas que viven con menos de US\$1 al día) en la región de América Latina a 10,5 millones antes del año 2015, de una cifra de 21 millones en 1990.

Los resultados del trabajo analítico del BM, entre ellos los informes de esa institución, siguen dando forma a la lucha del Banco contra la pobreza en la región de América Latina. Por ejemplo, gran parte del apoyo que presta esta institución a los programas de reducción de la pobreza incluyen componentes destinados a ayudar a las personas y sus comunidades, mejorando al mismo tiempo el clima de inversión en los países, a fin de acelerar el crecimiento.

Especialmente en los países de la región de América Latina y el Caribe, el Banco está destinando sus recursos a objetivos clave para reducir la pobreza:

- Creación de empleos
- -Reducción de los riesgos y creación de mejores redes de protección
- -Mejoramiento de los servicios básicos, tanto en infraestructura como en desarrollo social
- Lucha contra la corrupción; mejoramiento de la gobernabilidad para que los pobres tengan el poder de mejorar sus propias condiciones de vida

A medida que se desarrolla esta tendencia hacia la urbanización en América Latina y el Caribe, es imprescindible que aquellos que permanecen en áreas rurales tengan la oportunidad de mejorar su bienestar. Algunos de los factores esenciales para mejorar la calidad de vida de los trabajadores agrícolas y sus familias es contar con un acceso confiable a los mercados, mejorar las redes viales y los servicios de riego y electricidad.

También es importante que la población rural tenga la oportunidad de ganarse la vida, para lo cual los caminos, los sistemas de riego y la electricidad constituyen la infraestructura clave que asegura el futuro de estas poblaciones.

En este reto contextual de corte global, México como la mayoría de los países en desarrollo participa de manera creciente en los programas de combate a la pobreza que hoy por hoy se implementan en el mundo y está inmerso en las tres instituciones principales que gobiernan la globalización: el BM, el FMI y la OMC.

Por lo anterior, es importante el estudio de los programas que lleva a cabo el BM en especial en México, como el Proyecto de Desarrollo Rural en áreas Marginadas, el cual busca mejorar el bienestar y el ingreso de pequeños propietarios en 24 áreas marginadas, a través de aumentos sostenibles en la productividad y una mayor seguridad alimentaria. Debido a que es en este sector en donde la pobreza extrema sigue siendo mucho mayor.

Este proyecto ayudará a las comunidades más pobres del país, las cuales se encuentran en el sur del país. De acuerdo a estudios del BM entre 1996 y 2002, México presentó avances en su lucha contra la pobreza, en particular en lo que respecta a la pobreza extrema. Sin embargo, la pobreza sigue siendo un reto central para el desarrollo del país, pues hasta 2002, la mitad de la población vivía en pobreza y un quinto en pobreza extrema. El nivel actual de pobreza se encuentra apenas por debajo de los niveles prevalecientes antes de la crisis 1994-1995.

La pobreza en el país es un desafío importante y está asociado a una gran desigualdad, la cual sigue siendo alta sobre todo en las áreas rurales y se mantiene en el promedio latinoamericano y a niveles anteriores a la crisis, aun cuando disminuyó cerca de dos puntos porcentuales. La pobreza también está asociada con la exclusión social, especialmente de los grupos indígenas.

Asimismo, el BM señala que el 44 por ciento de los indígenas se encuentra en el lugar más pobre de ingreso; estos grupos constituyen 20 por ciento de los pobres extremos y sufren los mayores niveles de privación en términos de salud, educación y acceso a servicios básicos.

Actualmente las políticas rurales están más consolidadas en el área social que en la parte

productiva y que muchos programas agrícolas están más orientados a los grandes productores, por lo que es necesario dar mayores opciones a los grupos marginados.

El desarrollo de la presente investigación se ha dividido en tres capítulos; en el primer capítulo se da un visión general del problema de la pobreza, además se desarrollan brevemente algunos términos que serán de gran utilidad para el desarrollo de la investigación.

En el segundo capítulo se trata el tema del Banco Mundial, en donde se hace una reseña de su creación sus objetivos, estrategias, etc., para ayudar a los países, además de la participación que ha tenido en México en el combate a la pobreza.

Y el tercer capítulo se aborda en si el programa del Banco Mundial ya mencionado y se mencionan las leyes y las instancias que están involucradas para que se pudiera llevar a cabo el desarrollo de dicho programa en nuestro país

Capítulo 1

LA POBREZA EN EL MUNDO

Pese a los avances indiscutibles en el campo de la ciencia y la tecnología y la búsqueda al mejoramiento de las condiciones humanas, la situación de miseria persiste y la brecha que separa a la mayoría de los países pobres de un grupo de potencias económica y tecnológicamente más desarrolladas tiende a aumentar. De acuerdo con el Banco Mundial (BM) la distribución de los beneficios del proceso mundial continúa siendo extremadamente desigual y hoy por hoy el ingreso promedio en los 20 países más ricos es 37 veces mayor que el de las 20 naciones más pobres, esta razón se ha duplicado en los últimos 40 años¹, debido principalmente a la falta de crecimiento de los países más pobres.

Entre los problemas viejos y nuevos que aquejan al mundo contemporáneo se destacan la profundización de la pobreza y muchas necesidades básicas insatisfechas, las hambrunas y la violación de libertades básicas, entre otras.

De un total de 6 000 millones de habitantes, 2 800 millones viven con menos de dos dólares diarios y 1 200 millones con menos de un dólar. Por regiones, la situación varía considerablemente, las más afectadas por la pobreza son Asia Meridional y el sur del Sahara en África. En América Latina y el Caribe el número de personas que viven con menos de un dólar al día se incrementó notablemente en tan sólo 20 años; de 36 millones en 1981 a 50 millones en el 2001. Asimismo, se incrementó el número de personas que viven con menos de dos dólares diarios; de 99 millones en 1981, a 128 millones en el 2001. Las estimaciones más actuales sugieren que a lo largo de los próximos 30 años, dos millones de personas se sumaran a la población mundial, y en los 20 años subsiguientes lo harán mil millones más; virtualmente todo este incremento se dará en los países en desarrollo y esencialmente en las zonas urbanas².

¹Banco Mundial, *"A guide to the World Bank"*, Washington, D.C., 2003, p. 24.

²*World Development Indicators*, 2005, consultado en <http://www.worldbank.org>

En los países ricos, los niños que no llegan a cumplir cinco años son menos de uno de cada 100, mientras que en los países más pobres una quinta parte de los niños no alcanza esa edad. Asimismo, mientras que en los países ricos menos del 5% de todos los niños menores de cinco años sufre de malnutrición, en las naciones pobres la proporción es de hasta el 50%.³

A continuación se muestran algunos cuadros en donde se ve como a variado de 1981 a 2001 la pobreza en distintas regiones del mundo.

Población viviendo con menos de un dólar al día (millones)								
Región	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2001
Asia del Este y Pacífico	796	562	426	472	415	287	282	271
China	634	425	308	375	334	212	223	212
Europa y Asia Central	3	2	2	2	17	20	30	17
América Latina y el Caribe	36	46	45	49	52	52	54	50
Medio Oriente y África del N	9	8	7	6	4	5	8	7
Sur de Asia	475	460	473	462	476	461	429	431
África Sub-Sahariana	164	198	219	227	242	271	294	313
Total	1,482	1,277	1,171	1,218	1,208	1,097	1,096	1,089
Excluyendo a China	848	852	863	844	873	886	873	877

Fuente: *World Development Indicators*, 2005

Población viviendo con menos de dos dólares al día (millones)								
Región	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2001
Asia del Este y Pacífico	1,170	1,109	1,028	1,116	1,079	922	900	864
China	876	814	731	825	803	650	627	594
Europa y Asia Central	20	18	15	23	81	98	113	93
América Latina y el Caribe	99	119	115	125	136	117	127	128
Medio Oriente y África del N	52	50	53	51	52	61	70	70
Sur de Asia	821	859	911	958	1,005	1,029	1,039	1,064
África Sub-Sahariana	288	326	355	382	410	447	489	516
Total	2,450	2,480	2,478	2,654	2,764	2,674	2,739	2,735
Excluyendo a China	1,574	1,666	1,747	1,829	1,961	2,024	2,111	2,142

Fuente: *World Development Indicators*, 2005.

³ [www.htm_Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/lucha contra la pobreza](http://www.htm_Informe_sobre_el_Desarrollo_Mundial_2000/lucha_contra_la_pobreza).

De acuerdo con la información anterior y considerando el ingreso promedio la región del Este de Asia y del Pacífico es la que registra el mayor número de habitantes que viven con menos de un dólar al día, situación que ha ido mejorando en el lapso de 1981 al 2001; sin embargo, la África Subsahariana y el Sur de Asia son las regiones en donde se ha incrementado la población con menor poder adquisitivo en el mundo. Estos indicadores señalan que la situación de pobreza se ha agudizado en un ámbito mundial que se explica a través de la globalización como veremos a continuación.

1.1 Globalización

Actualmente el tema de la globalización continúa vigente, para la cual existen múltiples concepciones, dependiendo del área de conocimiento, así como la posición política e ideológica que se asuma al respecto.

En términos generales el concepto de globalización se ha utilizado para referirse al proceso de cambio que se produce a nivel mundial, y que por lo tanto ya no puede tratar de entenderse únicamente tomando en cuenta los marcos locales, regionales o nacionales. Aunque se tiene una concepción generalizada acerca de la globalización, en realidad existen variadas interpretaciones de la misma. Por ello, se considera que una de las necesidades más urgentes de las ciencias sociales sea definir y precisar lo que se entiende por este concepto. Las referencias a la globalización se han convertido en parte de un lenguaje común por los especialistas en la economía, mercadotecnia, informática etc., sin embargo, en las ciencias sociales su significado es poco preciso.

Pese a ser tan difundido el concepto, no existe consenso sobre los alcances que ha tenido el proceso globalizador a escala planetaria, sino que más bien se presenta una verdadera confrontación de ideas, unas tratando de justificar el *statu quo* internacional, bajo el supuesto de que todos los países tienen las mismas oportunidades, al tiempo que otros rechazan cualquier posibilidad de inserción ventajosa en la actual división internacional del trabajo. Una tercera posición trata

de conciliar los puntos de vista extremos y de formular una especie de síntesis, en la cual las fortalezas y las debilidades dependen no sólo de la correlación en el plano económico y político a escala mundial, sino también a las transformaciones estructurales que se lleven a cabo al interior de las naciones menos desarrolladas.⁴

En términos generales, la globalización es analizada desde posiciones tecnoeconómicas, socioeconómicas, políticas, geopolíticas, partidistas, religiosas, etc., sin embargo existen rasgos comunes en las interpretaciones en el sentido de ver en la globalización una etapa avanzada de la división internacional del trabajo, la cual se caracteriza por una mayor interacción e interdependencia de los factores y actores que intervinieron en el desarrollo mundial.

Hay diversas posiciones en torno a la globalización, por una parte, quienes están a favor y otros en contra. Algunos la defienden como aquella que consiste en la profundización de la interdependencia económica, cultural y política de todos los países. Entre los principales argumentos están:

- crecimiento o incremento del comercio mundial (bienes y servicios)
- flujo de capitales
- avance de los medios de transporte
- uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación

En síntesis la globalización se comprende como el proceso en el cual se da una integración y complementariedad de los aspectos financieros, comercial, productivo y tecnológico nunca antes visto.

Los que están en contra, la ven como una forma de colonialismo, puesto que en el fondo no se ha hecho más que reemplazar viejas formas de sometimiento por otras más sofisticadas, impidiendo superar la distribución desigual del poder y la riqueza en el mundo.

La consecuencia de este proceso ha sido la conservación y reproducción de la pobreza en diferentes puntos geográficos del planeta. Se trata en realidad de un mundo de socios desiguales, donde los más poderosos fijan las reglas del juego y

⁴ Alberto Romero, *Globalización y pobreza*, Ed. del Sur, Colombia, 2002, p.10

poseen los medios para hacerla cumplir, al mismo tiempo que los más débiles deben someterse a las mismas.⁵

El llamado proceso de globalización, en el que supuestamente todos los países intervienen en igualdad de condiciones dista mucho de la realidad. En este sentido, la globalización no pasa de ser más que un mito elaborado en los centros de pensamiento de los países más desarrollados, para darle consistencia teórica a las nuevas formas de sometimiento y explotación de los países menos avanzados, que son la mayoría.⁶

Pese al impresionante crecimiento de la producción mundial y a los significativos avances tecnológicos, las desigualdades económicas y sociales a escala planetaria no sólo persisten sino que tienden a agravarse.

En consecuencia también hay distintos autores y organismos que tratan de definirla, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), que la señala como el crecimiento de la interdependencia económica de los países en el mundo a través de un creciente volumen y variedad de transacciones de bienes y servicios y flujo internacional de capitales, a través de las fronteras y también por medio de una más rápida y amplia difusión de la tecnología.⁷

Por su parte, el BM concibe a la globalización como “un cambio general que está transformando la economía mundial...que se refleja en vinculaciones internacionales cada vez más amplias e intensas del comercio y las finanzas y el impulso universal hacia la liberación del comercio y los mercados de capital por la creciente internacionalización y por un cambio tecnológico que está erosionando con rapidez las barreras que obstaculizan la comercialidad internacional de bienes y servicios y la movilidad del capital.”⁸

También se puede observar a la globalización como un proceso dinámico de creciente libertad e integración mundial de los mercados de trabajo, bienes y servicios, tecnología y capitales. Está basada en una serie de libertades, la libertad de comerciar con el resto de los países del mundo aprovechando las ventajas

⁵ *Ibidem*, p.26

⁶ *Ibidem*, p.48

⁷ *Ibidem*, p.80

⁸ <http://psicomundo.com/tiempo/monografias/globalización.htm>.

comparativas de cada uno; la libertad de invertir los capitales allí donde tienen un mayor rendimiento dentro de un riesgo asumible y la libertad de establecerse en el país que se desee: bien para conseguir un mayor beneficio o una mayor cuota de mercado, si se trata de una empresa, o para obtener un mayor salario o mejores condiciones de trabajo, si se trata de una persona.⁹

Según Joseph Stiglitz,¹⁰ la globalización, no es buena ni mala, pues tiene el poder de hacer un bien enorme y palpable, como el caso de los países del Este Asiático, “que lograron adoptarla” bajo sus propias condiciones y a su propio ritmo, convirtiéndose para ellos en un inmenso beneficio, a pesar de la crisis que padecieron en 1997. Por ello, a pesar de los grandes males que la globalización ha generado al mundo en desarrollo incrementando la pobreza sensiblemente, “puede ser rediseñada y cuando lo sea, cuando sea manejada adecuadamente, equitativamente”, cuando todos los países tengan voz en las políticas que los afectan, es posible que ello contribuya a crear una nueva economía global en la cual el crecimiento resulte no solo mas sostenible, sino que sus frutos se compartan de manera mas equitativa, ya que este es el principal malestar de los países en desarrollo contra la globalización¹¹

Desde el punto de vista ideológico, la globalización es el argumento neoliberal que trata de justificar la inevitabilidad de someter el desarrollo de los países a los dictados del mercado bajo el supuesto de la igualdad de oportunidades para todos; donde el Consenso de Washington a través de la llamada “condicionalidad“, impone o (aconseja) sus tres pilares: la austeridad, la privatización y la liberación de los mercados, que sin embargo ha dado drásticos resultados en los países que los han aplicado; a excepción y (como ejemplo en América Latina) de un país como Chile, que desde la finales de la década de los 80’s, se dio a la tarea de aplicar esos dictados o condicionalidades de la globalización.

⁹ Guillermo de la Dehesa, *Comprender la globalización*, Alianza editores, España, 2000, p.18

¹⁰ Joseph Stiglitz, *El Malestar en la Globalización*, Editorial Taurus, España, 2001, p.42

¹¹ Por ejemplo, que México renegocie en el furo inmediato el TLCAN en su capitulo agropecuario, para que los Estados Unidos (principalmente) y Canadá, dejen de subsidiar a sus productores del campo de manera inequitativa con los productores mexicanos, lo que nos genera una total desigualdad y poca o casi nula competitividad de los productos mexicanos.

Por lo tanto, para efectos del presente trabajo se considerará a la globalización como el proceso social por el cual los límites geográficos sobre los arreglos sociales y culturales disminuyen, y en el cual el individuo en sociedad se da cuenta de este proceso mediante la interconexión económica que caracteriza el desarrollo de las relaciones mundiales, de ésta manera, la posibilidad de intercambiar información instantáneamente y a escala mundial ha provocado el debilitamiento de las fronteras y el mutuo contacto de los pueblos de la Tierra, en donde la integración de mercados nacionales asociada con la innovación y desregulación de la época de la posguerra, manifestada por un aumento en los flujos de capital transfronterizos, crea un proceso de aumento de la interacción internacional y entre si de ideas (combinación de Sistemas Económicos), información (Avances tecnológicos en las áreas de telecomunicación, comunicación telefónica y computación, multimedia e Internet), capital (Transferencias electrónicas entre países y continentes), bienes, servicios y personas.

Si bien cada nación requiere de esquemas que complementen a las necesidades nacionales.

1.2 La concepción de la pobreza

Nada más difícil que definir el concepto de pobreza, pues ésta involucra múltiples factores determinantes, los cuales varían dependiendo las circunstancias de cada país, región o época.¹²

Según el BM, la pobreza es hambre; es la carencia de protección, un fenómeno multidimensional que incluye incapacidad para satisfacer las necesidades básicas, falta de control sobre recursos, falta de educación, deficiente salud.

De acuerdo con la CEPAL “La noción de pobreza expresa situación de carencia de recursos económicos o de condiciones de vida que la sociedad considera básico de acuerdo con normas sociales de referencia que reflejan derechos sociales mínimos y objetivos públicos”.

¹² Alberto Romero, *Op.cit.*, p. 115

En términos monetarios la pobreza significa la carencia de ingresos suficientes con respecto al umbral de ingreso absoluto, o línea de pobreza, que corresponde al costo de una canasta de consumo básico.

Pobreza humana, el PNUD se refiere a la privación en cuanto a tener una vida larga y saludable, poder acceder al conocimiento, alcanzar un nivel de vida decente y a acceder a la participación, este concepto considera al ingreso como un factor pero no el único.

Los estudios de *Voices of the poor*, encontraron que, en efecto, la pobreza significa carencia de medios materiales, pero también significaba muchas otras cosas, en especial mala salud, exclusión social y aislamiento, inseguridad y sentimientos de impotencia, desamparo y frustración.¹³

La pobreza puede definirse como la condición del que no tiene lo necesario para vivir. La Organización de Naciones Unidas (ONU) define a los pobres como las personas y familias que deben luchar constantemente para no pasar hambre y poder satisfacer otras necesidades básicas.

El BM reconoce varias dimensiones y categorías de la pobreza que pueden ofrecer la base para el análisis de sus causas, ha continuación se plantea un conjunto de categorías:¹⁴

- Pobreza de capacidades humanas; esta se refiere a la falta de posesión de capacidades mínimas que permitan llevar una vida saludable y productiva. A menudo se expresa en términos de acceso a la educación y servicios e salud.
- Pobreza de activos e infraestructura; más allá de los activos humanos, la falta de activos físicos y financieros es un elemento de pobreza. Aquí se incluyen bienes privados como vivienda, así como el acceso a servicios básicos de infraestructura como agua y saneamiento, caminos y electricidad.
- Pobreza de ingreso o de gasto; esta define un nivel mínimo de ingresos o de gasto que permite la compra y el consumo de una canasta básica de

¹³ *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del Gobierno*, Banco Mundial. México, 2004, p.3

¹⁴ *Ibid.* p.5

bienes privados como alimentos, vestimenta, vivienda y elementos de adquisición privada para educación.

- Vulnerabilidad; es el riesgo de caer en la pobreza...
- Pobreza de dignidad e inclusión social.

Hay distintos métodos para medir la pobreza uno de ellos es la línea de la pobreza, en donde hay dos franjas de medición de los pobres una línea superior llamada pobreza, en la que se incluye a aquellos que logran alcanzar un mínimo de bienestar en alimentación, casa, educación básica (lo que se llama cubrir una canasta elemental de bienes y servicios) pero que no es suficiente para atender la educación secundaria o universitaria y tampoco para hacer frente a problemas emergentes de salud.

La siguiente línea es inferior a la de pobreza y se denomina pobreza extrema o miseria; los miserables utilizando un término menos diplomático pero más realista son aquellos que ni siquiera logran cubrir la canasta básica de alimentación, educación y casa.

Un ejemplo de la medición de la línea de pobreza es el siguiente:

Líneas de pobreza (SEDESOL)							
		1992	1994	1996	1998	2000	2002
Pobreza alimentaria (PL1)	Urbana	167,955.20	194.00	389.40	524.80	626.00	672.25
	Rural	124,750.60	143.30	290.00	388.50	463.00	494.77
Pobreza de capacidades (PL2)	Urbana	197,963.80	236.10	469.40	622.10	768.10	792.29
	Rural	140,586.30	165.60	335.60	445.00	548.50	587.57
Pobreza de bienes (PL3)	Urbana	333,122.70	414.50	804.20	1,054.50	1,254.50	1,366.85
	Rural	218,794.40	278.80	527.20	690.90	843.30	946.94

Las líneas se presentan en pesos mensuales per. cápita de agosto de cada año.

Fuente: INEGI-CEPAL, SEDESOL. *La pobreza en México: Una evaluación de las condiciones, las tendencias y las estrategias del Gobierno*. BM, 2004, p.119.

Podría decirse que la pobreza es consecuencia de procesos económicos, políticos y sociales que están relacionados entre sí y con frecuencia se refuerzan mutuamente, lo que agrava más las privaciones que sufren los pobres.

1.3 La Cooperación Internacional como apoyo para la erradicación de la pobreza

En términos generales, la cooperación significa la acción conjunta de dos o más partes para la consecución de objetivos comunes.¹⁵ En este sentido, implica la concertación y la realización de acciones de por lo menos dos integrantes, ya sean individuos, instituciones, provincias, estados, regiones de un país o varios países u organismos internacionales, con objetivos comunes y en busca de un beneficio relativo para los mismos.

También podemos ver que la cooperación internacional comprende innumerables operaciones, situadas al mismo tiempo en distintos campos de la política internacional, ya sea en los ámbitos político, económico, social, cultural, etc., en conclusión su campo de acción es ilimitado.

Regularmente la cooperación internacional es planteada como una transferencia de una parte que otorga y otra que recibe. Por consiguiente, este tipo de planteamiento se refiere más a un tipo de ayuda o asistencia que a un ejercicio de cooperación. Existen distintas razones que podrían explicar este tipo de enfoques, podemos señalar que existe una tendencia a asociar la cooperación con la cooperación para el desarrollo, y debido a esto, se habla de una cooperación internacional cuando se trata de una relación de asistencia o ayuda de países más desarrollados hacia aquellos de menor desarrollo.

En la práctica existen diferentes modalidades, tipos y áreas en las que se desarrolla la cooperación internacional para su análisis. Éstas se pueden clasificar mediante cinco criterios, los cuales varían dependiendo el autor y al tipo de cooperación que se este analizando; la primera es de

¹⁵ Ernesto Soria, “*La Cooperación Internacional para el desarrollo y la política mexicana en la materia: evolución y perspectivas*”, Tesis De Licenciatura, FCPyS, AÑO, P.

acuerdo a las áreas en las que se pretenda colaborar, la cooperación puede ser política, económica, social, cultural, etc., es decir en todos los ámbitos en los que se dan las relaciones internacionales, éstos también pueden combinarse y crear relaciones más complejas de cooperación, como el caso de

cooperación internacional para el desarrollo, o subdividirse aún más como cooperación comercial, financiera, educativa, etc.; de acuerdo al número de participantes involucrados, en bilateral, multilateral y triangular; de acuerdo a la naturaleza de los actores, puede ser pública, privada y mixta; de acuerdo a la obligación generadas, es decir, al costo de las acciones de colaboración. Puede ser reembolsable y no reembolsable; tomando en cuenta el nivel de desarrollo de las partes, puede ser vertical, horizontal y siguiendo este criterio de acuerdo a su beneficio se distingue como donadora, receptora y colectiva.

La cooperación para el desarrollo se puede definir como: el conjunto de acciones, proyectos, programas o convenios de colaboración establecidos por dos o más actores internacionales con la finalidad de promover el progreso, fortalecer la capacidad de desarrollo económico y contribuir a elevar el nivel de vida de la población de la parte receptora, y al mismo tiempo generar beneficios para la parte oferente. De esta manera, la cooperación para el desarrollo comprende desde acciones de ayuda, asistencia y colaboración técnica, transferencias de recursos financieros a través de donativos, préstamos blandos y créditos, hasta la transferencia de conocimientos y tecnología e incluso al acceso a mercados e inversiones.¹⁶

Así, para que una acción sea considerada cooperación para el desarrollo, debe tener como objetivos principales, contribuir a elevar el nivel de vida de la población de la parte receptora, fortalecer su capacidad productiva, y dar solución a problemas específicos, como extrema pobreza, analfabetismo, insalubridad, deterioro del medio ambiente, etc.

¹⁶ *Ibidem.* p. 17

La cooperación internacional para el desarrollo es comúnmente denominada, ayuda, asistencia técnica o Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD). Por ejemplo, el Grupo del Banco Mundial (GBM), la denomina Estrategia de Asistencia a Países (EAP).

Los principales objetivos de la cooperación internacional para el desarrollo, en términos generales son: satisfacer las necesidades internas de cada país; elevar el nivel de vida de la población, dar solución a problemas específicos, transmitir conocimientos y tecnología; contribuir al desarrollo político, económico, social, cultural y tecnológico de las naciones. Aunque distintos autores han coincidido que son dos los objetivos fundamentales: promover el crecimiento económico y reducir la pobreza.

Desde el establecimiento de la Carta de las Naciones Unidas hace sesenta años, se trazaron objetivos generales para determinar la cooperación entre los países firmantes para promover el desarrollo económico y social de los países pobres; así, en el artículo 55 de la Carta, se estableció que la organización promovería, con la finalidad de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones.¹⁷

Estos objetivos planteados en la Carta de Naciones Unidas han servido de base desde la Segunda Guerra Mundial, para llevar a cabo diferentes iniciativas, tanto en el ámbito bilateral como multilateral, orientadas a promover el desarrollo de los países pobres; sin embargo debido a los cambios que se han dado en el ámbito internacional se han ajustado a las diferentes realidades del desarrollo socioeconómico de los países hasta convertirse en objetivos más específicos.

Por otra parte los organismos internacionales más importantes que tienen que ver con la cooperación internacional para el desarrollo, han propuesto una serie de objetivos muy específicos como es el caso de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

¹⁷ Niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural, educativo; El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.

De manera particular, el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE ha propuesto objetivos cuantitativos a alcanzar por medio de la cooperación internacional para el desarrollo, como el bienestar económico, el desarrollo social y medio ambiente sustentable.

A lo que se puede llamar una evolución histórica de la cooperación internacional para el desarrollo podemos distinguir ciertas etapas a partir del establecimiento de una nueva organización mundial después de la Segunda Guerra Mundial. La primera abarca los años siguientes a la creación de la ONU, en ésta los esfuerzos de los países miembros se centraron en darle forma a un sistema de cooperación, primero reconstruyendo a Europa y después enfocándose al desarrollo de los países menos desarrollados, con la creación de nuevos mecanismos multilaterales de cooperación económica y social. Con el fin del colonialismo y después de la Segunda Guerra Mundial nace el interés de los países de establecer nuevas relaciones internacionales con el propósito de lograr un bienestar social, político y económico mediante el desarrollo económico.

Esta reconstrucción del orden internacional se hace evidente en los proyectos de establecimiento de la ONU o los acuerdos de Breton Woods. Durante los años cuarenta, después de la firma del Atlántico se iniciaron los preparativos y se procedió a discutirlos y a elaborarlos, primero en reuniones de representantes de las principales potencias aliadas y después en conferencias formales, a partir de las cuales surgieron diversos organismos como el Banco Mundial¹⁸, el Fondo Monetario Internacional, el Acuerdo General de Tarifas y Aranceles (GATT),¹⁹ la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

En 1948 al tomar posesión el presidente de Estados Unidos Harry S. Truman, anunció la política de cooperación y asistencia que habría de llamarse el Punto Cuarto, en el cual proponía un plan de acción que comprendía asistencia técnica masiva al mundo subdesarrollado, con esto se dio un fuerte impulso a las actividades de cooperación. El Punto Cuarto, dio origen al Programa Ampliado de Asistencia

¹⁸ El banco que se funda en 1945, tenía como principales funciones asistir a los países miembros en la reconstrucción y desarrollo mediante la inversión de capital con fines productivos; promover inversiones extranjeras privadas y estimular un crecimiento equilibrado, a largo plazo, del comercio internacional

¹⁹ El GAAT, a partir de 1995, se convierte en La Organización Mundial de Comercio, organismo internacional mayormente integrado a los intereses del mercado y la economía mundial.

Técnica, el cual más adelante se transformaría en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La segunda etapa, en la que se ha constituido ya un sistema internacional de cooperación para el desarrollo en el sistema de Naciones Unidas, se caracteriza por la falta de recursos para llevar a cabo las acciones a favor del desarrollo y la búsqueda y creación de mecanismos nuevos para financiar el desarrollo, de ahí se derivarían una serie de acciones para fortalecer el sistema de cooperación aunque no eran suficientes.

En la tercera etapa, que comienza en los sesenta, se le da una nueva dimensión al concepto de desarrollo y se establece un nuevo impulso para fomentar el desarrollo económico y social de los países atrasados. Desafortunadamente los factores políticos y económicos presentes en el medio internacional en estos años hacen imposible la consolidación de un sistema en el ámbito multilateral, dando con ello paso a una serie de iniciativas de carácter bilateral que lo debilitarían.

De esta manera aunque por un lado se avanzó en el concepto de desarrollo, por el otro en la consolidación de un sistema que lo fomentaría a través de la colaboración entre las naciones no hubo mayor adelanto. Lo cual llevó al deterioro del sistema de cooperación que aunado a nuevos factores, dada la situación política y económica a escala mundial durante las décadas de los setenta y ochenta, generaron una serie de problemas que llevaron a un mayor deterioro de la situación económica y social de los países en desarrollo. Esto propició que para los países de América Latina y la África Sub-Sahariana la década de los ochenta fuera la década pérdida, debido a que los encargados de dirigir la política, se obsesionaron con el control de la inflación, abandonando el enfoque de los ingresos, el empleo y el bienestar acordado en Bretón Woods.

Finalmente la última etapa estuvo plagada de cambios estructurales es la escena mundial. Con el fin de la Guerra Fría en 1988-1989, existió un nuevo espíritu respecto a la cooperación internacional. El desarrollo se concibió como algo más que el crecimiento económico. Además, la agenda internacional en materia de desarrollo fue relegada por los nuevos temas que comenzaron a preocupar

mayormente a los países y a los organismos internacionales como la deforestación, el calentamiento global, la degradación del medio ambiente, la pobreza, etc.

Los países donadores comenzaron a plantearse la responsabilidad que tienen las naciones receptoras de participar en los proyectos en estas materias.

1.4 La pobreza en México

Al hablar de pobreza nos enfrentamos a una diversidad de conceptos y nociones, pues no existe una definición del tema como tampoco lo hay de otros aspectos vinculados al campo problemático de los estudios de la pobreza, como son polarización, desarrollo, desigualdad, marginación o exclusión.

Desde la perspectiva del desarrollo sustentable, se afirma que la pobreza ha dejado de ser un mal inevitable, pues el desarrollo se concibe como una dinámica mediante la cual se trata de asegurar la satisfacción de las necesidades y las aspiraciones del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas.

En el reporte del PNUD de 1997 por primera vez se plantea que la pobreza significa carencia de lo que se necesita para obtener bienestar material, pero también negación de opciones y oportunidades para vivir una vida tolerable. En consecuencia se propone que la pobreza debe ser enfrentada en todas sus dimensiones y no sólo en las que tienen relación con el ingreso, es decir, también deben considerarse las posibilidades de la población para contar con educación básica y agua potable para enfrentar el hambre y la inseguridad alimentaria, para prolongar su esperanza de vida más allá de los 40 años.²⁰

Es por ello que los encargados de elaborar la edición del PNUD han procurado medir la miseria en el Tercer Mundo, sobrepasando “las perspectivas economicistas del Banco Mundial centradas sólo en los ingresos, en el tener (dinero y cosas), mas que el ser (bienestar y capacidades de los seres humanos). A tal efecto en el informe del PNUD elaborado en 1997 se estableció por primera vez el concepto de un

²⁰ Luis Rigoberto Gallardo, *Los Rostros de la pobreza. El debate Tomo I*, México, Limusa, 2001, p.X

indicador de la pobreza humana IDH para los países en desarrollo que tome en consideración otros criterios²¹, entre los cuales destacan los siguientes:

- El porcentaje de individuos con alto riesgo de morir antes de los cuarenta años.
- El porcentaje de adultos analfabetas.
- Los servicios producidos por la economía en su conjunto. Para determinar la calidad de éstos, se toma en consideración el porcentaje de individuos que no tiene acceso al agua potable y a los servicios de salud, así como el porcentaje de niños de menos de cinco años, víctimas de desnutrición.²²

La pobreza en términos absolutos implica una falta severa de bienes materiales y culturales que impiden el desarrollo de los individuos hasta el punto de comprometer su integridad personal.

La pobreza es uno de los mayores problemas de la sociedad en México y tiene muchas dimensiones, como pueden ser mala salud y la falta de necesidades básicas, la falta de acceso a los servicios básicos, ingresos insuficientes para una vida digna, la vulnerabilidad, la exclusión social y la indignidad social.

A partir de 1980 se planteó a México y a los países en vías de desarrollo la necesidad de instrumentar políticas macroeconómicas de estabilización y ajuste para superar la crisis. El FMI y el BM ofrecieron sus recursos a los países endeudados a cambio de que estos aplicarían una serie de políticas de estabilización y ajuste dictadas por dichos organismos.

Desde el gobierno de Manuel Ávila Camacho comenzó a utilizarse la palabra marginados y durante este período existió un fuerte interés por la asistencia social, sobre todo en las grandes ciudades.

²¹ En tanto que el Indicador de desarrollo humano miden el nivel medio alcanzado por un país, el indicador de pobreza humana “ para los países en desarrollo” se preocupa por una base nacional en la proporción de habitantes víctimas de tres déficit fundamentales: de supervivencia, de instrucción y de ingreso

²² Eric, Toussaint, *Deuda externa en el Tercer Mundo: las finanzas contra los pueblos*, Nueva sociedad, Venezuela, 1998, p.35

A partir de 1957-1958, el Instituto Nacional de Nutrición y la Secretaría de Industria y Comercio realizaron los primeros estudios sobre las carencias nutricionales (el hambre) de la población en diversas regiones del país.

Para 1970 en el discurso oficial se incorporó una concepción más amplia de la pobreza. Se reconoce que el crecimiento económico por sí mismo no garantiza una mejor redistribución del ingreso.

En el sexenio de Luis Echeverría se incorporó una concepción más amplia de la pobreza misma que serviría para el propio diseño de las políticas de combate a la pobreza, cuyas premisas fueron: reconocer que el crecimiento económico por sí mismo no garantiza una mayor redistribución del ingreso y que éste, a su vez, no es sinónimo de reducción de la pobreza; desarrollar diversos métodos de medición de la pobreza, dado que la identificación de los grupos en esas condiciones depende el éxito de los programas para su erradicación.

El combate a la pobreza en el medio urbano se asumió como el acceso de los grupos más marginados a la seguridad social.

En 1980-1982 con López Portillo las principales acciones de combate a la pobreza se dirigieron al sector rural y a las actividades productivas a través del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) cuyos objetivos fueron alcanzar la autosuficiencia en granos básicos, subsidiar el consumo de alimentos de los campesinos pobres, sobre todo maíz, frijol, arroz y aceites comestibles y extender la agricultura hacia las zonas más marginadas del país y el “Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.” Este fue un proyecto con una perspectiva global de investigación en torno a la pobreza, dado que una de sus funciones consistía en estudiar y proponer la atención eficaz de las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados.

Por primera vez se puso en marcha un proyecto de investigación en torno a la pobreza, dado que una de sus funciones consistía en estudiar y proponer la atención eficaz de las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados bajo las siguientes convicciones;

- que el crecimiento no constituye el propósito del desarrollo sino un medio para alcanzarlo,

- qué el desarrollo se expresa en el grado de satisfacción de las necesidades esenciales de toda la población.²³

Se concebía que la pobreza era un fenómeno predominantemente rural. Era entendido como un problema de marginación que se expresaba en desnutrición, insalubridad, altas tasas de natalidad y mortalidad infantil, etc. Las principales acciones de combate a la pobreza se distinguieron al sector rural y a las actividades productivas, a través de tres principales programas.

Entre 1982-1988, Las propuestas de combate a la pobreza de los liberalizadores coincidían cada vez más con las recomendaciones del BM y el FMI.

Posteriormente con Carlos Salinas, en “El Plan Nacional de Desarrollo” 1989-1994, una de sus líneas estratégicas busca la erradicación extrema. Sin embargo, la concepción de las políticas sociales seguidas desde 1982 y con un mayor énfasis en 1988, difieren sustancialmente de las establecidas previamente.

El ataque a la pobreza ya no se concebía como resultado del crecimiento, ni como acción supletoria por parte del estado, sino que se postulaba cada vez más claramente la necesidad de políticas enfocadas que no estuvieran en contradicción con la búsqueda de optimización del mercado.

Durante este período se creó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) este programa ya no sólo se refería a los pobres rurales sino también a los urbanos. La importancia que adquirió el programa de combate a la pobreza fue notable tanto en el discurso como en la participación presupuestal. El crecimiento de Pronasol llevó a crear la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en 1992.

La política de atención a la pobreza fue sufriendo una transformación paulatina; que incluyó la incorporación de solidaridad en la Alianza Nacional para el Bienestar (1995), la descentralización del Pronasol en 1995 y 1996, la puesta en marcha (1997) del programa de educación, salud y alimentación (Progresá), y en 1998 el Programa para superar la pobreza.

Estos cambios son expresión de las controversias intergubernamentales en torno a cómo combatir la pobreza y cómo construir una nueva política social. En febrero

²³ *Íbid.*, p. 45

de 1998 se publicó en el DOF el “Programa para superar la pobreza 1995-2000”. Se propuso elevar el bienestar mediante 5 estrategias:

- Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos.
- Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población.
- Promover el desarrollo equilibrado de las regiones.
- Privilegiar la atención a los grupos y las zonas con mayor desventaja económica y social.

La política social del gobierno de México está dividida en cuanto a sus vías de acción, por un lado se desarrollan programas enfocados a la población en general y por el otro, acciones dirigidas específicamente a la población más vulnerable y necesitada. Es dentro de este contexto que se da el Programa para superar la pobreza 1995-2000.²⁴

En dicho programa se considera como pobres extremos a aquellos grupos humanos que no están en condiciones de consumir un mínimo alimentario suficiente para un desarrollo normal, a diferencia de estos los pobres relativos sí tienen suficientes recursos para alimentarse aunque no satisfacen necesidades mínimas de acuerdo con el grado de desarrollo del país.²⁵

El objetivo principal del programa es reducir la pobreza extrema en el mediano plazo enfocando las acciones a las regiones y grupos que más lo requieren.

En agosto de 1997, con el propósito de intensificar el combate a la pobreza, el gobierno de México puso en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA 1997-2000),²⁶ que el BM reconoce como sorprendentemente exitoso y sugiere al presidente entrante Vicente Fox, que lo continué a partir de su mandato y lo incorpore (y de ser posible lo amplíe) a su programa de gobierno 2000-2006. Su objetivo consiste en reducir la inestabilidad

²⁴ Para los propósitos de este programa la población en pobreza extrema es aquella que no cuenta con los recursos suficientes para acceder a los bienes contenidos en una canasta básica que permita el desempeño adecuado de sus actividades.

²⁵ *Ibid.*, p. 74

²⁶ El Banco Mundial: “Una Agenda Integral Para el Desarrollo para la Nueva Era” Enero del 2001. En el documento, exalta la eficiencia del programa *PROGRESA* instrumentado por el gobierno anterior y propone a Fox, que no solamente lo continué, sino que “de ser posible, lo amplíe”. De esta manera, durante este gobierno 2000-2006, se le cambia el nombre por el de “oportunidades”; se continúa con el programa y se amplía de manera significativa el presupuesto, así como la gama de sub-programas para el combate a la pobreza y la pobreza extrema.

del ingreso en ciertas regiones donde la pobreza es más aguda. El programa tiene tres componentes el primero se refiere a la educación, con el otorgamiento de becas a los niños, el segundo componente es la salud, en este aspecto el gobierno se propone ampliar la cobertura de servicios de salud y mejorar su calidad, respecto a la alimentación se ha propuesto a través de las madres de familia un apoyo monetario para complementar los ingresos familiares.

La pobreza es esa situación de privación de los elementos esenciales para que un ser humano viva o se desarrolle con dignidad física, mental y espiritual. Más allá de un problema de ingresos, es un síntoma de profundos desequilibrios estructurales que se manifiestan en todos los ámbitos del quehacer humano.

En los programas para combatir a la pobreza se han delineado principalmente tres tendencias; la de los organismos financieros internacionales comandados por el BM, los del PNUD y la de las organizaciones no gubernamentales ONG. El BM intenta completar con esos programas sus políticas de ajuste estructural, que durante los últimos dos ejercicios gubernamentales se han aplicado progresivamente

En el gobierno de Zedillo la política de atención a la pobreza fue sufriendo una transformación paulatina, que incluyó la incorporación de programas como: Solidaridad en la Alianza Nacional, para el bienestar (1995); la descentralización de PRONASOL en 1995-2000. éstos cambios son expresión de las controversias intergubernamentales en torno a cómo combatir la pobreza y cómo construir una nueva política social. En esta administración la política social contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se propuso elevar el bienestar mediante cinco estrategias, mencionadas anteriormente.

La política social siguió teniendo como objetivo principal erradicar la pobreza y sus estrategias continuaron por el rumbo de la descentralización bajo el lema de “nuevo federalismo” que ponía sobre los otros dos ámbitos de gobierno a los municipios.²⁷

²⁷ Sin embargo, aunque se reformó el Art. 115 constitucional que regula la vida del municipio donde se estableció la nueva personalidad jurídico-política del municipio; con mayor autonomía y autoridad para ejercer y programar los recursos que la federación descentralizaba para ellos para el combate a la pobreza y la marginación; la realidad es que los viejos moldes impuestos por los gobernadores de los estados, se impusieron evitando una sana y positiva participación de los municipios, ya que por criterios estrictamente políticos impuestos por aquellos, lo dineros en la mayoría de los casos, se ejercían alejados de sus más sentidas necesidades.

Así los ejes de la política social en este sexenio fueron: la descentralización hacia estados y municipios y la búsqueda de una mayor focalización o concentración de las políticas sociales en las familias más pobres de la población.²⁸ Sin embargo pese a todos los esfuerzos la pobreza siguió a la crisis del 95 y a la excesiva focalización de la pobreza y recursos.

La política de desarrollo de esta administración (2000-2006) tendrá el compromiso primordial de garantizar el desarrollo integral de todos los mexicanos, como reducir la pobreza extrema; generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables.

Se sustituye el programa PROGRESA por CONTIGO el cual consistió en cuatro grandes estrategias que implican nuevos ámbitos de acción para la política social: ampliación de las capacidades todos deberán contar con la posibilidad de acceder a la educación, a la salud y a niveles nutricionales; generación de oportunidades; promover protección social; formación de patrimonio.

Se definen 3 tipos de pobreza;

- alimentaría
- de capacidades
- de patrimonio

Es importante señalar que el BM considera que el 11% de los hogares mexicanos son indígenas, predominantemente rurales y asentados en comunidades con menos de 15 mil habitantes²⁹.

Entre la población indígena en México la pobreza disminuyó apenas perceptiblemente en la década cubierta por el informe. Hace 10 años afectaba a 90% de los indígenas y ahora se extiende a 89.7% del total, prácticamente las mismas cifras.³⁰ Mientras que en la población no indígena, la pobreza disminuyó de 49.1 a 46.7% de la población en el mismo período.

²⁸ Una de las acciones del gobierno mexicano que ha apoyadas terminantemente el GBM, ha sido la descentralización de las acciones gubernamentales. En esa línea se incidió en la descentralización hacia los gobiernos de los estados y de los municipios. Por ello, aunque el GBM ha trabajado desde décadas con los estados y municipios mexicanos, desde 1999 apoyo el proceso de descentralización del país dando mayor énfasis estratégico a las intervenciones analíticas y financieras a nivel estatal e incluso, a nivel municipal.

²⁹“Pueblos indígenas, Pobreza y Desarrollo Humano en AL 1993-2004”, Banco Mundial, 2005.

³⁰ Apenas el 23 de agosto del 2005, La presidenta del Banco Mundial Para Colombia y México Isabel Guerreo Pulgar, durante la “*Reunión de Evaluación para México sobre los alcances del programa Antipobreza*”, reconoció un notable

La disminución de la pobreza extrema también fue leve, en el mismo período, pasó de 70.8% a 68.5% entre los hogares no indígenas.

La siguiente tabla nos muestran que la incidencia de la extrema pobreza en 2002 fue 4.5 veces mayor en las municipalidades predominantemente indígenas en comparación con las no indígenas lo cual se encuentra por encima de la proporción de 3.7% en 1992.

Presentación de las tendencias de pobreza para la pobreza extrema y moderada con ingreso y consumo								
		1992	1994	1996	1998	2000	2002	Significancia del cambio 2000-2002
Ingreso								
Extrema	Nacional	22.4	21.4	37.1	34	24.2	20.3	***
	Rural	35.6	37	52.4	52.4	42.4	34.8	***
	Urbana	13.3	10	26.5	21.2	12.6	11.4	
Moderada	Nacional	52.5	55.8	69.6	63.7	53.7	51.7	
	Rural	65	72.3	80.8	75.1	69.3	67.5	
	Urbana	43.8	43.7	61.9	55.7	43.7	42	
Consumo								
Extrema	Nacional	24.8	22	36.1	33.4	24.2	21	**
	Rural	41.8	38.7	52.9	52	42.4	37.2	**
	Urbana	13.0	9.8	24.5	20.5	12.5	11.1	
Moderada	Nacional	51.2	50.4	64.0	60.6	53.7	51.3	*
	Rural	69.3	68.7	76.5	76.5	69.3	66.1	*
	Urbana	38.7	37.0	55.3	50.1	43.7	42.2	

avance en la disminución de la *pobreza extrema rural* en el gobierno del presidente de México Vicente Fox del 24.2 al 17.6 por ciento en estos cinco años, y subrayo que es de los decrecimientos mas rápidos de América latina, pero advirtió, que estos indicadores apenas están en los niveles en que se encontraba la pobreza extrema antes de la crisis de 1995; Es decir, igual que hace una década; Y explico además, que la diferencia de ingreso entre la gente pobre y no pobres, es la misma que existía antes de la debacle de la crisis del 95 por lo que aprovecho para advertir la necesidad apremiante de que en México sean aprobadas las reformas estructurales, y se pueda abreviar el transito hacia la disminución de la pobreza, tanto rural, como urbana (que según dijo, es la mas difícil de disminuir ya que esta prácticamente en los mismos niveles que los últimos diez años); también se refirió de manera puntual en la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de la rendición de cuentas.

***Significa en el nivel del 1%. **Significa en el nivel de 5%. * Significa en el nivel de 10%

Fuente: La Pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y las estrategias del Gobierno.

Asimismo, en el 2004, el 28 por ciento de los habitantes en zonas rurales se encontraba en niveles de pobreza extrema y el 57 por ciento en situación de pobreza moderada³¹, Así aunque solo una parte de la población vive en zonas rurales, en estas regiones reside el 60.7 por ciento de población en pobreza extrema y el 46.1 por ciento de los moderadamente pobres del país.

De aquí se desprende que los procesos que no son participativos, que no escuchan la voz de los que tienen algo que decir en un asunto crucial como es el desarrollo territorial, terminan fallando. La lista de asuntos a tratar es tan larga como sustanciosa: cómo combinar la justicia social con el desarrollo sostenible; cómo legislar las necesidades específicas de grupos nómadas y sedentarios; cuál es el papel del Estado y del mercado en los procesos de reforma agraria; la promoción de energías verdes como la bioenergía para revitalizar las economías rurales; cómo mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores temporeros o cómo reconocer el papel fundamental que juegan las mujeres en la agricultura y la conservación de los recursos naturales.

³¹ El término de “pobreza extrema” se refiere a aquellas personas cuyo gasto es inferior a la línea de pobreza alimentaria que establece Sedesol; por su parte la pobreza moderada se refiere a quienes muestran gastos en consumo inferiores a la línea de pobreza de activos que establece Sedesol. Véase Banco Mundial 2004

Capítulo 2

EL BANCO MUNDIAL

En los últimos años, el capitalismo contemporáneo se ha dividido en cuatro fases, dentro de las cuales encontramos: el inicio de la primera guerra mundial que se distinguió por el auge de la economía mundial; el periodo de entreguerras (1914-1950) predominando la autarquía comercial y financiera; el nacimiento de las instituciones creadas en Bretton Woods (1950-1973), donde se restauró el comercio mundial y los flujos internacionales de capitales y finalmente, el ciclo de estanflación donde se abandonó el orden monetario mundial.

Particularmente, se aprecia que la integración de la economía mundial reinició en 1945 con el nacimiento de las instituciones de Bretton Woods las cuales restauran los flujos mundiales de comercio y capitales, generando una mayor interdependencia entre las diversas economías del mundo.

2.1 Creación del Banco Mundial

El origen del BM igual que el del Fondo Monetario Internacional (FMI)³² se remonta a las reuniones celebradas en Bretton Woods en 1945, donde se establecieron las bases del nuevo orden económico surgido tras la Segunda Guerra Mundial³³. El BM, que en el ejercicio del año 2000 otorgó préstamos por un valor de US\$17.300 millones a los países que recurrieron a sus servicios, actualmente lleva a cabo actividades en más de 100 países en desarrollo y aporta una combinación de financiamiento e ideas traducidas en profundos estudios y diagnósticos del entorno social y económico nacional, para mejorar el nivel de vida de la población y eliminar las peores formas de pobreza.

³² A diferencia del Banco Mundial BM cuya función principal actualmente es la de apoyar con créditos y asesoría múltiple a los países en vías de desarrollo para combatir la pobreza; el FMI actúa como organismo supervisor de las monedas mundiales, para lo cual ayuda a mantener un sistema organizado de pagos entre todos los países y otorga préstamos a sus miembros que tienen grandes déficit de balanza de pagos. El FMI mantiene el diálogo con las autoridades nacionales sobre cuestiones macroeconómicas y cuestiones estructurales conexas en tanto que el BM toma la iniciativa en cuestiones sociales y estructurales. Como objetivos principales tiene la promoción de políticas cambiarias sustentables a nivel internacional, facilitar el comercio internacional y reducir la pobreza.

³³ Ambas Instituciones Financieras tuvieron su origen en una Conferencia Internacional que se reunió en Bretton Woods New Hampshire, en Estados Unidos en 1944. Su objetivo era crear un marco para la cooperación económica y el desarrollo que permitiera lograr una economía mundial más estable y más próspera.

En cada uno de esos países el BM, colabora con organismos estatales, organizaciones no gubernamentales y el sector privado para elaborar estrategias de asistencia y para involucrar a todos los sectores de la sociedad en el desarrollo integral de los países asistidos. Sus oficinas, diseminadas por todo el mundo, llevan adelante el programa del Banco para el país pertinente, actúan de enlace con el gobierno y la sociedad civil, y trabajan en pos de una mejor comprensión de los problemas del desarrollo.

El BM aplica diferentes tipos de interés dependiendo los términos del préstamo y con quien se haya acordado ya sea con el BIRF (que por ejemplo, en México, tiene como tarea o responsabilidad, apoyar en el programa “ oportunidades” que, ha sido notablemente exitoso, aunque también financia de manera sobresaliente programas de vivienda, y obras de infraestructura, entre otros.), o el AID, si es con el primero es el 1% de la cantidad prestada, Aunque Esta puede variar dependiendo el proyecto, el vencimiento es de 15 a 20 años con una prórroga de 3 a 5 años. Y si es con el segundo el cargo del préstamo es de .75 %, con una comisión de 0.0 a 0.5%, con un vencimiento de 40 años con una prórroga de 10 años.³⁴

El BM tiene 184 países miembros cuyos puntos de vista e intereses están representados por una Junta de Gobernadores y un Directorio Ejecutivo con sede en la ciudad de Washington. Los países miembros son accionistas que tienen facultad de decisión final dentro del Banco.

El Banco utiliza sus recursos financieros, su personal capacitado y su amplia base de conocimientos para guiar a cada país en desarrollo hacia una vía de crecimiento estable, sostenible y equitativo. Su objetivo principal es ayudar a la población más desfavorecida y los países más pobres. En la relación con todos sus clientes, el Banco subraya la necesidad de:

- Invertir en capital humano, especialmente por medio de servicios básicos de salud y educación.
- Prestar particular atención al desarrollo social, la inclusión, la buena gestión de los asuntos públicos y el fortalecimiento de las instituciones, elementos que considera importantes para la reducción de la pobreza.
- Afianzar la capacidad de los gobiernos para prestar servicios de buena calidad, en

³⁴IBRD front end fee 1.0 percent of the loan amount, payable on loan effectiveness; lending rate, product specific, for some products, also currency specific; commitment fee, varies by product but .75 percent on undisbursed balance for most loans partial waiver may apply; maturity, 15 to 20 years with 3 to 5 years grace period. IDA service charge .75 percent; commitment fee 0.0 to 0.5 percent on undisbursed balance (set annually, but has been 0.0 percent since 1989); maturity, 40 years (35 years for IBRD-IDA blend countries), with a 10 year grace period.

forma eficiente y transparente.

- Proteger el medio ambiente.
- Prestar apoyo al sector privado y alentar su desarrollo.
- Promover reformas orientadas a la creación de un entorno macroeconómico estable favorable a las inversiones y la planificación a largo plazo³⁵.

Con préstamos y asesoramiento sobre políticas y asistencia técnica, el BM apoya una amplia variedad de programas encaminados a reducir la pobreza y mejorar el nivel de vida en el mundo en desarrollo.

La lucha mundial contra la pobreza tiene por objeto lograr que las personas de todo el mundo tengan la oportunidad de alcanzar una vida mejor para ellas y para sus hijos. En la última generación se ha progresado más en la lucha contra la pobreza y en la elevación de los niveles de vida que en ningún otro período de la historia. En los países en desarrollo:

- La esperanza de vida ha pasado de 55 a 65 años³⁶.
- El número de adultos alfabetizados se ha duplicado.
- El número de niños que asisten a la escuela primaria ha aumentado de 411 millones a 681 millones.
- La mortalidad infantil se ha reducido en un 50%³⁷.

A pesar de estos logros, el desarrollo tropieza todavía con enormes obstáculos³⁸. Las estrategias eficaces de reducción de la pobreza y los préstamos orientados a combatirla son fundamentales para alcanzar los objetivos de la institución financiera internacional. De ahí que los programas del Banco dan prioridad al desarrollo social y humano sostenible y a una sólida gestión económica, y dedican cada vez mayor atención a la integración, el buen gobierno y el fortalecimiento institucional.

³⁵ El tema de las reformas estructurales, son de las grandes asignaturas que tiene pendiente el gobierno de México, y que el GBM, desde la administración de Salinas, pero con mayor insistencia y puntualidad (en varios documentos incluso ya publicados) ha insistido se lleven a cabo a los gobiernos, tanto de Ernesto Zedillo, como del presidente Vicente Fox.

³⁶ En México, la esperanza de vida se sitúa ya en 72 años para los hombres y 76 para las mujeres.

³⁷ En el Día Internacional de la Erradicación de la Pobreza celebrado el 16 de octubre del 2005 en la Sede de la ONU en Nueva York, el Consultor para América del Fondo De las Naciones Unidas Para la Infancia UNICEF, por sus siglas en inglés) Jorge Enrique Vargas, estimó que en México todavía, dos de cada tres niños son pobres, mas de dos millones no asisten a la escuela y tres millones tienen que trabajar. Diario El Siglo de Torreón Coah. Miércoles 19 de Octubre del 2005

³⁸ De los 4.700 millones de personas que viven en los 100 países que recurren a los servicios del BM: 3.000 millones viven con menos de US\$2 al día, y 1.200 millones con menos de US\$1 diario, casi 3 millones de niños mueren anualmente como consecuencia de enfermedades prevenibles mediante vacunación, 113 millones de niños no asisten a la escuela, 1.500 millones no tienen agua potable para beber

En esa tesitura, con el propósito de optimizar la administración pública y que ésta sea más eficaz y productiva para la comunidad, el GBM alienta la aplicación en México del Sistema de Medición de Resultados M&E, que a nivel global ya se aplica en muchos países del mundo, y en América Latina, en Chile, Uruguay, Argentina, Colombia; y en nuestro propio país –con resultados satisfactorios- en la SEDSESOL, por lo que sugiere sea ampliado y fortalecido este sistema de manera paulatina en otras dependencias, que aunque ya lo han iniciado, su etapa de aplicación es deficiente y por lo tanto sus resultados son aún embrionarios, por lo que no abonan a eficientizar los servicios del gobierno a través de sus instituciones públicas, y en caso específico a contribuir al desarrollo del país y por consecuencia a disminuir la pobreza común y la pobreza extrema.

Por ello, es conveniente enfatizar, que el BM en su evaluación de la M&E en México, reconoce que al principio de la actual administración, la presidencia comenzó la construcción de un Sistema de Metas Presidenciales, que ha permitido pasar de un sistema concebido o basado en normas a uno de resultados. Es decir, que el primer sistema de monitoreo creado para dar seguimiento a las metas presidenciales estaba basado en un registro de puntuación, sin embargo, como se considero que no estaba dando los resultados deseados, se cambió a un sistema de indicadores a corto plazo.

Tal vez estas sean algunas de las causas que inciden en el atraso y la eficiencia de algunos programas y de las EAP (Asistencia de Apoyo a Países) del BM para el combate y disminución de la pobreza.³⁹

2.1.1 Objetivos

El objetivo fundamental del BM es colaborar con sus países miembros en la lucha contra la pobreza y la marginación social en todas sus expresiones socioeconómicas, y contribuir a promover su desarrollo económico y social a largo plazo, que les permita de manera sostenible incorporarse

³⁹ El Sistema M&E en vez de concentrarse solo en el monitoreo de los indicadores de entrada, se basa *en los resultados e impactos*. Estos enfoques se caracterizan como ABR o *mediciones de desempeño*. En general los estudios internacionales sobre el ABR arrojan diversos resultados de evaluación. Primero, de acuerdo con los informes de la OCDE, las mejoras en el desempeño del sector público son un factor esencial en el mantenimiento del bienestar social y económico de los individuos y de la competitividad de la economía. En consecuencia la gestión del desempeño es un aspecto decisivo de las reformas del sector público en muchos países miembros de la OCDE (como México), De ahí que en los países en desarrollo la administración del desempeño es un aspecto fundamental de la estrategia de la reducción de la pobreza que tanto promueven los países de esta organización internacional, y en específico México.

paulatinamente al mundo globalizado.

De ahí que las recomendaciones que hace a México esta institución financiera - fundamentalmente desde la década de los ochenta, y de manera mas precisa y puntual de los noventa a la fecha- es que se lleven a cabo una serie de reformas también llamadas estructurales, que modernicen sus instituciones y logren con ello transitar a mejores estándares de vida, tanto económica, como política y social.

Los estudios técnicamente exhaustivos elaborados por los expertos del BM que comprenden prácticamente todos los ámbitos de la administración pública así como el análisis socioeconómico de la realidad mexicana,⁴⁰ han arrojado un conjunto de información que ha servido para que en los últimos diez años, fundamentalmente después de la crisis financiera del 94, el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales; la sociedad civil y la iniciativa privada, den pasos aunque lentos, sólidos hacia el desarrollo y la modernización integral, y consecuentemente combatan la pobreza y la pobreza extrema de manera sostenida, como lo reconoció recientemente Isabel Guerrero Pulgar la representante del BM para Colombia y México, en la reciente reunión de evaluación que sostuvo ante el presidente Fox a finales de agosto del 2005, previo al V informe presidencial. De esta manera, México estará en la posibilidad de lograr para el 2015, uno de los “objetivos básicos del Milenio” (ODM), disminuir la pobreza extrema al 50 por ciento.

Sin embargo, es conveniente precisar que en el análisis que hace para México el BM en su informe No. 23849-ME la Institución Financiera Internacional le sugiere al gobierno de Vicente Fox llevar a cabo algunas de las multicitadas reformas estructurales y le advierte, que por esta vía es más factible alcanzar un crecimiento sostenido del PIB del 5 por ciento anual, pues este crecimiento le permitiría obtener una de los objetivos del milenio (OM): disminuir la pobreza al 50 por ciento en el 2015; lo que será difícil, pues lo mas que ha logrado es un crecimiento inferior al 3.8 por ciento en promedio los cinco años que lleva de gobierno y solo el 3 por ciento para el 2006, como lo anunció el Director del Banco de México, Guillermo Ortiz. Observando esos diagnósticos y esas premoniciones económicas, se avizora que no se podrá alcanzar esa ambiciosa meta proyectada, no obstante el BM recomienda, que “se afirmen las bases para continuar con la negociación política para construir los acuerdos necesarios para lograr las reformas estructurales y en ese rumbo, se pueda disminuir a

⁴⁰ Las mismas recomendaciones el GBM las ha hecho, además de otros países latinoamericanos a Brasil, Argentina, Colombia, Chile, entre otros. Este último ha demostrado una gran capacidad y organización hacia el interior de su gobierno, pues ha sido el único país que ha logrado sobresalir de manera contundente en la disminución de la pobreza, al lograr cumplir de manera anticipada las “Metas del Milenio y aminorarla ya al 50 por ciento. Además de que ha logrado llevar adelante una serie de reformas estructurales que le han permitido avanzar en su desarrollo.

mediano plazo el lastre de la pobreza común y la pobreza extrema que laceran a casi la mitad de los mexicanos.⁴¹ Un referente claro y vinculado a esta propuesta del BM, es que apenas el pasado 30 de noviembre del 2005, el Fondo Monetario Internacional advirtió que estaba “decepcionado” por la falta de reformas que México no ha podido alcanzar en estos últimos cinco años del gobierno de Fox.

Tal vez esta vía, la de la asesoría técnica; sea una de las acciones culminantes de cooperación y ayuda internacional del GBM a los países en vías de desarrollo en América Latina y de todo el mundo, pero fundamentalmente al caso que nos ocupa: El Gobierno de México, dirigidas a combatir la pobreza. Lamentablemente aún y a pesar de las diversas acciones que se han implementado para disminuirla, persisten mas de 45 millones de mexicanos sumidos en la pobreza.

Como lo hemos apuntado, el Banco Mundial es uno de los principales proveedores de asistencia para el desarrollo en todo el mundo. Además de ser la institución de desarrollo multilateral más importante, tanto por el número de países que lo integran como por el volumen de los recursos que moviliza. Su finalidad es ayudar a sus países miembros en desarrollo a reducir la pobreza y elevar sus niveles de vida mediante el desarrollo sostenible y la inversión en recursos humanos. Para ello, el BM facilita préstamos a sus países miembros en desarrollo para financiar inversiones que contribuyan a impulsar el crecimiento económico y a aliviar la pobreza. De esta manera les proporciona asesoría especializada para asistirlos a mejorar sus programas y políticas de desarrollo.

Los proyectos financiados por el banco pueden orientarse a la modernización de los sistemas de telecomunicaciones, la construcción de escuelas y guarderías infantiles, el mejoramiento de sistemas viales y ferroviarios y el suministro de servicios de extensión agrícola, entre muchos más.⁴²

2.1.2 Estrategias del Banco para reducir la pobreza

Las principales políticas que ha seguido el BM para disminuir la pobreza son:

⁴¹ Esta recomendación del Organismo Internacional, es considerada por algunos partidos políticos – principalmente el PRD y el PRI, este ultimo en menor escala -- como postura neoliberal “que afecta el desarrollo de los países pobres pues agudiza más sus asimetrías sociales”; Y se ha convertido en una controversia político-ideológica entre los diversos candidatos a la presidencia de la republica rumbo a las elecciones de julio del 2006.

⁴² BIRF, *Colaboración entre el BM y las ONG's*, BM, 1996, EU, p. 2

- 1950-1960 se consideró que el crecimiento era el principal medio para reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida.
- 1970-1979: se reorientaron las prioridades hacia el suministro directo de los servicios de salud, nutrición y educación, se consideraron como asuntos de políticas públicas.
- 1980-1989; los países, especialmente de América Latina y del África sur del Sahara se esforzaron por introducir ajustes tras la recesión mundial y sus crisis macroeconómicas.
- 1990: profundización de las reformas estructurales, entre las prioridades estratégicas para acelerar el crecimiento se planteó la inversión en calidad de capital humano, el desarrollo de mercados de capital eficientes, mejorar el marco legal y regulatorio, fomentar la eficiencia del sector público y la gobernabilidad, la descentralización del poder federal hacia las entidades federativas y los municipios.
- 2000.- Edita el Documento “México A Comprehensive Development Agenda for The New Era” 200-2006. A petición del propio gobierno se difunde por primera vez de manera publica el contenido de los estudios sobre el desarrollo de México, así como los planteamientos y recomendaciones que el Banco Mundial hace al gobierno de Vicente Fox para que logre transitar hacia el desarrollo y disminuya la pobreza común y la extrema de manera sostenida. Quizás en el periodo de Ernesto Zedillo 1994-2000 y el actual de Vicente Fox 2000-2006, es cuando la presencia del Banco Mundial se percibe de manera más contundente por las acciones que en materia: social, económica, jurídica y de gobernabilidad, administrativa, de rendición de cuentas y combate a la corrupción fundamentalmente, recomienda a ambos gobiernos. De esa manera el GBM observa, el avance y /o el cumplimiento de las llamadas reformas estructurales: Reforma Fiscal, Laboral, Energética, de Impartición Justicia, y la Pensionaria , y le advierte que esta, es un problema que tiene que resolver de manera breve pues atentara en corto tiempo contra la gobernabilidad, pues no tendrá capacidad para cubrir el grave déficit que representa para el gasto publico federal , pero también a las 32 sub-economías nacionales; Con estas recomendaciones, México logrará integrarse al desarrollo y alcázar los indicadores mínimos de pobreza simple y pobreza extrema (disminuirla

al 50 por ciento para el 2015) y cumplir los “Metas del Milenio”.⁴³

De tal manera, tenemos que el análisis de las condiciones de salud y pobreza en la región y la revisión de los obstáculos que existen para la ejecución de políticas efectivas de combate a la pobreza ponen en evidencia la necesidad de aplicar amplias reformas a los sistemas. Las políticas de salud y pobreza en su conjunto, deben distribuir los servicios con equidad, movilizar los recursos suficientes para satisfacer las necesidades esenciales de toda la población y mejorar substancialmente la eficiencia técnica y en la asignación de recursos. Para definir las políticas adecuadas es necesario puntualizar los principios y propósitos que deben servir de fundamento y guía para las reformas. Cabe también discutir posibles formas concretas de llevarlas a cabo.

2.1.3 Corrupción y rendición de cuentas

En ese contexto, sobresale el fenómeno de la corrupción y la rendición de cuentas de las instituciones y de los servidores públicos, que aunque ya habrían sido tratados en la administración pasada con resultados incipientes, en la actual administración de Vicente Fox han sido afrontados de manera mas clara y objetiva, con la creación del IFAI (Instituto Federal de Acceso a la Información Gubernamental) y el avance en el Programa Nacional del Servicio Civil de Carrera y con ello, en la profesionalización de los servidores públicos,⁴⁴ dando de esa manera -aunque con serias deficiencias todavía- un gran paso hacia la eficientización de los recursos públicos y la formación del buen gobierno que, de manera coincidente se enmarcan en las recomendaciones que el GBM da a sus socios, para que alcancen mejores estándares de calidad de los servicios públicos, y por consonancia de la optimización de los programas dirigidos a la disminución de la pobreza.

“La buena gobernabilidad puede producir mejoras significativas en los estándares de vida de los ciudadanos en los países en vías de desarrollo y aun cuando un número de países ha mejorado en los tiempos recientes, muy a menudo ha habido falta de acción y los lideres enfrentan el reto de establecer

⁴³ Los objetivos del milenio surgen de la “Declaración del Milenio” firmada por 189 países en el año 2000. Incluye ocho objetivos y dieciocho metas. Los Objetivos son: 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre, 2) Lograr la enseñanza primaria universal 3) Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer 4) Reducir la mortalidad infantil 5) Mejorar la salud materna 6) Combatir el VIH/SIDA el paludismo y otras enfermedades 7) Garantizar la sostenibilidad de medio ambiente 8).....

⁴⁴ La profesionalización de los servidores públicos y el fomento de esta cultura desde los tres niveles de gobierno, son también las recomendaciones puntuales que el Banco Mundial hace en reiteradas ocasiones al gobierno de México

metas claras de buena gobernabilidad y dar seguimiento a su progreso“⁴⁵, explica el Banco Mundial, y advierte “que los reformadores del gobierno, ciudadanos, empresas domesticas y inversionistas extranjeros, ven la gobernabilidad como el ingrediente clave para el desarrollo sostenible y el clima de inversión sano; y asimismo, las agencias donantes de ayuda externa también tienen claro que los flujos de ayuda son mas efectivos en los países con una buena calidad institucional⁴⁶”

El BM también está ayudando a los países a reforzar y consolidar las condiciones fundamentales que necesitan para atraer y retener la inversión privada. Con apoyo del Banco -en forma de créditos y de asesoramiento-, los gobiernos están reformando sus economías y fortaleciendo los sistemas bancarios. Están invirtiendo en recursos humanos, infraestructura y protección del medio ambiente y, de esa manera, hacen más interesante y productiva la inversión privada.

El BM está constituido por cinco organismos multilaterales⁴⁷:

- El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el cual concede préstamos y asistencia para el desarrollo a los países de ingreso mediano y a los países más pobres con capacidad de pago.
- Asociación Internacional de Desarrollo (AID), Concede préstamos sin interés a los países más pobres.
- La Corporación Financiera Internacional (CFI), promueve el crecimiento de los países en desarrollo prestando apoyo al sector privado, la CFI invierte en empresas comerciales a través de préstamos y de participación en el capital social.
- Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA), contribuye a fomentar la inversión extranjera en los países en desarrollo mediante el otorgamiento de garantías a los inversionistas extranjeros contra pérdidas provocadas por riesgos comerciales, además proporciona servicios de asesoramiento para ayudar a los gobiernos a atraer inversiones privadas y divulga información sobre oportunidades de inversión en países en desarrollo.
- Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), contribuye a promover las inversiones internacionales mediante procedimientos de conciliación y arbitraje orientados a resolver las diferencias entre los inversionistas

⁴⁵ www.worldbank.org/wbi/governance/esp/pubs/govmatters4-e.html

⁴⁶ www.worldbank.org/wbi/governance/esp/pubs/govmatters4-e.html

⁴⁷ Alonso serrano Méndez, *financiación de proyectos por el BM*, Instituto español de Comercio Exterior ICEX, Madrid, 1993, p.17

extranjeros y los países receptores.

El objetivo común de estas instituciones es elevar el nivel de vida de los países en desarrollo, canalizando hacia ellos recursos financieros de los países desarrollados.

El BM, otorga los préstamos a los gobiernos de los países prestatarios, pero también a las instituciones públicas o empresas privadas que cuenten con la garantía del gobierno respectivo. La mayoría de los préstamos aprobados por el BM tienen por objeto no solo financiar la totalidad del coste de un proyecto sino que el préstamo cubre generalmente el total de las adquisiciones que deberán ser pagadas con divisas y parcialmente las que lo serán en moneda local, como medida el BM financia el 40% de los proyectos.⁴⁸

El BM para poner en marcha un programa sigue un ciclo del proyecto el cual comprende diferentes etapas, desde la identificación de las necesidades y prioridades existentes hasta la terminación de todo el trabajo y la evaluación de los resultados. Son seis etapas las que abarcan el ciclo del proyecto que en general abarcan unos diez años durante los cuales, los funcionarios del Banco Mundial trabajan en estrecha colaboración con el gobierno prestatario. En cualquiera de las etapas puede haber la participación de ONG con el BM. La labor del Banco en un proyecto se encomienda a un grupo de funcionarios operacionales dirigido por un jefe de proyecto quien cuenta con la asistencia de especialistas sectoriales y funcionarios de los departamentos técnicos o las vicepresidencias centrales.

La Estrategia de Asistencia para el País (EAP)⁴⁹ constituye el marco general para las actividades del Banco en un país. Dicha estrategia sienta las bases para la actuación del Banco y determina entre otras cosas, el nivel y la composición de la asistencia que le proporcionará al país teniendo presentes las prioridades de éste y el desempeño de la cartera. A pesar de que la Estrategia de Asistencia para el País se formula a través del diálogo con el gobierno, se somete a consideración del directorio del Banco; hay que tener presente que se trata de una Estrategia del Banco Mundial.

La primera etapa del proyecto es:

- **La identificación.** En esta etapa se plantean diferentes preguntas como por ejemplo quien se beneficiará con el proyecto, si este contribuye a un mejor crecimiento o alivio de la pobreza, etc., aunque los gobiernos pueden presentarle al Banco proyectos para su financiamiento, pueden recibirse propuestas de distintas fuentes, como organismos de Naciones Unidas. La identificación del proyecto

⁴⁸ *Ibid*, p.18-19

⁴⁹ Sobre esta estrategia de financiamiento, específicamente para el caso de México, hablaremos mas adelante.

se fundamenta en diferentes fuentes de información, como el presupuesto de desarrollo y prestatario y estudios de viabilidad, así como en las investigaciones y análisis acerca del país que realiza el banco en sus estudios económicos y sectoriales de países. En esta etapa del ciclo el banco Mundial prepara un documento de información sobre el proyecto que contiene una descripción del mismo, este documento se pone a disposición del público a través de los centros de información pública de la institución y de la oficina en el país que se trate. Una vez que se llega a un acuerdo acerca de la prioridad del proyecto se inicia la siguiente fase del ciclo.

- **La preparación**, en esta fase el principal responsable es el prestatario aunque a veces recibe apoyo del Banco, la idea del proyecto se transforma en una propuesta detallada en la que se toman en cuenta factores técnicos, económicos, sociales, institucionales, financieros y ecológicos. Y se pasa a la siguiente etapa.

- **La evaluación**. La cual es realizada por el Banco, entregando un resumen de conclusiones y recomendaciones en un informe de evaluación del personal que después de ser examinado en el banco, constituye la base para las negociaciones con el prestatario.

- **La negociación**, aquí el Banco y el prestatario llegan a un acuerdo sobre las medidas necesarias para asegurar el éxito del proyecto. Entonces se somete el informe de evaluación del personal al Directorio ejecutivo del banco para su aprobación. Una vez aprobado el préstamo o crédito correspondiente, comienza la ejecución del proyecto y el informe de evaluación del personal se hace público. Si el prestatario es responsable de la ejecución del proyecto, el Banco desempeña una importante función de supervisión y en casos necesarios de suministro de asistencia técnica⁵⁰.

La última fase es la de evaluación durante esta fase los resultados alcanzados por el proyecto se comparan con los objetivos iniciales. El Departamento de evaluación de Operaciones (DEO) es responsable de determinar el impacto de todos los proyectos ya terminados en el proceso de desarrollo y emitir una opinión sobre su funcionamiento

Por otra parte la experiencia del BM en cuanto a la mitigación de la pobreza fue formándose en alto grado durante el período de 1973-1974, que para el mundo industrializado y la mayor parte del mundo en desarrollo se caracterizó por un crecimiento selectivo, que pasaba por alto a la mayoría de la población mundial y que en todas partes dejaba fuera la totalidad de la pobreza.⁵¹

⁵⁰ BIRF, *Colaboración entre el Banco Mundial y las ONG's*, Banco Mundial, EUA, 1996, p.7

⁵¹ Richard E. Feinberg, *La actividad del BM en el período de tránsito hacia un nuevo mundo*, Centro de Estudios Monetarios latinoamericanos, México, 1991, p.115

De ahí que el discurso sobre desarrollo rural pronunciado por Robert McNamara en 1973,⁵² sea considerado como el lanzamiento público de la orientación del Banco hacia la pobreza; fue así como el banco redefinió como su principal objetivo la pobreza rural y conforme a ello, canalizó una considerable cantidad de recursos dirigidos a combatir la pobreza.

2.2 El Banco Mundial en México

Desde su primera inversión en México en 1949, el BM ha enfatizado diferentes programas, invirtiendo en proyectos de infraestructura hasta 1980, de ajuste estructural a partir de los 80 y de ese tiempo a la fecha, en proyectos de reformas sectoriales y compensatorias., que han incidido en la modernización y en la paulatina mejora del gobierno federal.

Como lo hemos constatado, a través de las estrategias sectoriales, el federalismo entendido como la delegación de la toma de decisiones a los estados y municipios, ha ido cambiando la manera de determinar las políticas en México en todos los sectores., y le ha dado mayor madurez al sistema de gobierno, propiciando una mejor relación entre los tres poderes y la sociedad en su conjunto. Es decir, que la descentralización ha sido fundamental en el desarrollo del país. Incluso reconocida su labor en este renglón por el BM en su informe 23849-ME, le da mayor asistencia por lo que : a) proporciona ayuda para asegurar que el proceso sea sostenible, tanto fiscal como programáticamente; un ejemplo de esto, fue el Préstamo para Ajuste para la Descentralización (DAL, por sus siglas en inglés) en el año fiscal 1999 cuyas conjunto de reglas básicas de la federación a llegado a convertirse en un modelo para otros países, b) el (GBM) ya ha comenzado a apoyar de manera individual a los estados que solicitan apoyo para adaptarse a las nuevas responsabilidades y a las reformas estructurales y a la disciplina fiscal que implican dicha responsabilices, donde incluso, pone mayor atención a los estados mas pobres, estableciendo paralelamente ventanillas técnicas enfocadas a la instrumentación de dichos programas en los estados, en el año fiscal 2004 c) El BIRF, también apoya a los estados y a los municipios grandes que han alcanzado un nivel de acción financiero y fiscal sostenible, a tener acceso para el financiamiento para infraestructura, en sectores como el agua, saneamiento y transporte, esencialmente, y c) el BIRF continua trabajando en el desarrollo

⁵² Robert MacNamara, cuando fue presidente del Banco Mundial, destaco la importancia de distinguir entre la pobreza absoluta y la pobreza relativa. Esta ultima, se refiere a la que existe en las naciones industrializadas (algunos ciudadanos son pobres en comparaci0on con sus vecinos); por otro lado, la pobreza absoluta, es pobreza según cualquier estándar.

institucional con los municipios pobres de zonas rurales, por medio de los proyectos de desarrollo municipal en Zonas Rurales años fiscales 2002 y 2005, el los estado de mayor marginación como : Chiapas, Oaxaca, guerrero, Veracruz, y Puebla, fundamentalmente.

A finales de 1996, México era el principal deudor del mundo, con 12.1% de la cartera activa del Banco. Hasta 1997, el BM había concedido a México 160 préstamos por un monto total de US\$27,292.5 millones.⁵³

Aunque ya desde agosto de 1948, el BM había escrito un informe económico sobre México, el primer intento serio del Banco para evaluar la economía mexicana se hizo en febrero de 1951 a petición de nacional financiera (NAFIN), el principal banco estatal de desarrollo. En el informe publicado dos años más tarde, se concluyó que México estaba listo para absorber préstamos del extranjero, así como que era necesario tener más precaución en cuestiones fiscales.⁵⁴

Como parte de préstamos compensatorios, el porcentaje de fondos asignados para conservar el medio ambiente y aliviar la pobreza aumentó de manera significativa. De 1986 a 1990, 8.6% de los préstamos del Banco eran para reducir los índices de pobreza. De 1991 a 1995, este porcentaje aumentó a 27% así como los fondos asignados a proteger el medio ambiente, los cuales pasaron de menos de 1% a 14%. A partir de 1996, el BM se concentra en las reformas de segunda generación.

Aunque aparentemente el GBM disminuye su énfasis en el alivio de la pobreza en México, la realidad es que su apoyo para las reformas son precisamente para contribuir a la solución de la pobreza, pues como se demostró con el paso de los años, , por ejemplo las reformas sobre la descentralización, han dado otra dimensión de la administración pública en los tres niveles de gobierno, fortaleciendo incluso su margen de operatividad financiera y participación en la construcción de políticas sociales ejecutadas desde los estados y los propios municipios, así como en la ejecución de los programas y los presupuestos que antes solo los manejaba la federación generado un problema serio de centralismo pernicioso y alejado de la modernidad de la administración pública del mundo globalizado en el cual está inmerso formalmente desde la firma del TLC en 1982. Asimismo, la participación de los niveles de gobierno, tanto el estatal como el municipal, a partir de la referida reforma, han jugado un papel más resolutivo y de vigilancia en la protección del medio ambiente que es una de las grandes asignaturas que tiene pendiente su consolidación en México, ya

⁵³ Manuel Fernández, *La participación de la sociedad civil en los programas del BM y del BID, El caso de México*, Argentina, FLACSO, 1999, p.4

⁵⁴ Carlos Urzúa, *Medio siglo de relaciones entre el Banco Mundial y México*, Jornadas 132, COLMEX, México, 2000, p.25

que el desarrollo sustentable son uno de los magnos compromisos, no solamente del Banco Mundial a nuestro país, sino que son políticas cuya aplicación son de urgencia global.⁵⁵

Por muchos años y por muchas razones, los gastos gubernamentales en agricultura se concentraron en las obras de riego. De ahí que no sea de sorprender que el primer préstamo no industrial del Banco Mundial a México en 1961, tuviera justo ese fin. Sin embargo casi todas esas inversiones para irrigación fueron dirigidas de manera sesgada hacia los estados del norte, así como hacia agricultores atípicos que poseían extensiones de tierra relativamente grandes. Como se argüirá más tarde, este selectivo comportamiento crediticio en el sector agrícola tuvo consecuencias funestas en años posteriores.⁵⁶ Por esta causa – independiente de otras de carácter geopolítico y estructural-, existe una diferencia de desarrollo cada vez mas pronunciada entre la región sur y el resto de México, fundamentalmente del norte del país, pues la gente del sur es mucho mas pobre; cuenta con menos educación formal, con menos probabilidades de poseer agua corriente y con mas probabilidades de morir mas joven, por lo que su aguda vulnerabilidad social son de los grandes retos a resolver en un futuro inmediato.⁵⁷

Tal vez para no crear problemas de irritación y hasta fricción social – pues podría considerarse como una política de desarrollo excluyente dentro del propio territorio mexicano-, no se tiene a la fecha (o por lo menos no se conoce públicamente) ningún estudio serio que arroje datos técnicamente sustentados que nos den de manera objetiva los indicadores, por ejemplo: del numero de muertes infantiles, personas sin agua potable y vivienda digna; de atención a la salud; niños sin educación básica y de instrucción secundaria que viven en el sur; con relación a los indicadores de esos mismos rubros, de la población que vive en el centro-norte del país, y básicamente en el norte.

En relación con el financiamiento que en general el BM otorgó a México durante el gobierno de Díaz Ordaz, es notable que el número y volumen de los préstamos aumentaran significativamente. En

⁵⁵ *Op.cit*, p.5

⁵⁶ Carlos Urzúa, *Medio siglo de relaciones entre el Banco Mundial y México*, p.38

⁵⁷ Un dato que llama la atención es que no se tiene por lo menos públicamente y al alcance de la sociedad, ningún estudio serio *comparativo*, que arroje información sobre los indicadores de pobreza extrema y marginación, de los mexicanos que viven en el centro y el norte del país, confrontado con los que viven en la zona sur, donde la marginación es mucho mas aguda. Seria bueno y hasta necesario que este estudio se hiciera, para que los gobiernos tanto federal como estatales y municipales, reflexionen sobre la asimetría tan aguda que se presenta entre el sur y el centro norte del país y buscaran, junto con los organismos que combaten la pobreza a nivel global como el GBM, una redefinición de los programas y estrategias para combatir la pobreza, que privilegiara los recursos y los programas hacia las zona sur-sureste del país. Tal vez el BM tenga ya algún documento que avale esta información, pero, pudiera ser también; que como podría generar discrepancia y hasta diferencias de corte político entre los mismos mexicanos, no se ha hecho publico. Sin embargo a la fecha, no se ve ningún informe al respecto que nos permita hacer este comparativo de la pobreza y marginación, del México de arriba y el México de abajo (geográficamente hablando).

1970, la participación de México en el total de los desembolsos del BIRF alcanzó la cifra de 14.2%. Sin embargo, la mayoría de los proyectos del Banco fue una continuación de los que se iniciaron en gestiones anteriores. La única diferencia notable fue que el Banco comenzaba a prestar mayor atención a la problemática del sector agrícola.

En 1954, el BM había creado dos fideicomisos agrícolas, conocidos conjuntamente como Fideicomisos Instituidos en relación con la Agricultura (FIRA) con el propósito de promover, bajo la égida del propio banco central, el sector agrícola a México. Y es en 1965 que el banco Mundial concedió su primer préstamo agrícola a México.

En 1968 cuando Robert MacNamara llega a la presidencia del BM, es cuando precisamente México estaba a dos años de ingresar en un nuevo modelo de desarrollo que acentuaría las necesidades de aminorar la pobreza y de emprender otras políticas sociales. Esta visión del gobierno de México era similar a la de MacNamara, lo que ayudó de cierto modo al país a tener mejores vínculos con el Banco.

Al final de 1996 México era el principal deudor del Banco en el mundo, con el 12.1% de la cartera activa del Banco. Durante los ochentas el Banco se centró en los programas de ajuste estructural. En los noventas el Banco proporcionó préstamos compensatorios y para la reforma. El porcentaje de fondos asignados para conservar el medio ambiente y aliviar la pobreza han aumentado de manera significativa. De 1986 a 1990 8.6% de los préstamos del Banco eran para reducir los índices de pobreza. De 1991 a 1995 este porcentaje aumentó a 27%.⁵⁸

La cartera del Banco en México como lo hemos señalado, refleja su nueva estrategia de continuar las reformas económicas, al mismo tiempo que financia programas compensatorios para suavizar los efectos del ajuste estructural. En México las áreas rurales fueron golpeadas fuertemente por los ajustes y la subsiguiente crisis del peso en diciembre de 1994, el resultado es, que la mayoría de los programas compensatorios hoy tengan como prioridad apoyar a los pobres rurales. La Estrategia de Asistencia para el País (EAP), cuya labor es esencial para impulsar los programas de disminución de la pobreza, señala tres cuestiones centrales sobre las que basa su estrategia para México y éstas son: crecimiento con estabilidad, desarrollo social y modernización del Estado.⁵⁹

⁵⁸ <http://www.transparencia.org.mx/bmpres.htm>

⁵⁹ World Bank, 1996

2.2.1 Estrategias de Apoyo para Países (EAP) Grupo del Banco Mundial (GBM)

La Estrategia de Asistencia para Países (EAP), es el instrumento clave del GBM para apoyar los diversos programas de los países miembros destinados a combatir la pobreza extrema; pues además de estar estrechamente coordinadas con otras importantes instituciones internacionales que apoyan a México, participa de manera formal vía asesoría y de diagnóstico en el planteamiento de los proyectos que se presentan en el país, a través de las instituciones de gobierno, la iniciativa privada y las organizaciones civiles.

Mediante un informe pormenorizado del GBM, las EAP son discutidas por la Junta Directiva de la Institución Financiera internacional. Entre los temas que se tratan fundamentalmente son la sostenibilidad –tanto económica como social-.

Un caso de ejemplo fue cuando se concluía el sexenio 1994-2000, que pese a las fuertes turbulencias económicas que padeció en el 1994 y 1995, y al agudo crecimiento de la pobreza extrema que se disparó de manera impresionante, pudo salir favorablemente, como lo reconoció públicamente el Banco Mundial, y se avocó de manera previsoramente recomendar al nuevo gobierno continuar con las políticas tanto macro como micro económicas aplicadas en el periodo del presidente Zedillo. Este escenario favorable, permitió que la EAP en México para el periodo que concluyó en el 2005, fuera favorable, como lo reconoce desde hace cinco años el GBM:

“El Banco Mundial ingresara a su sexta década de colaboración y asistencia continua al gobierno mexicano, lo que lo sitúa en condiciones especialmente favorables, para realizar un recuento del progreso, necesidades y opciones del país en materia de desarrollo”. El sexenio del presidente Zedillo ha sido muy exitoso. Después de una secesión dura (pero breve) que siguió a la crisis de 1994, México ha gozado de cuatro años consecutivos de crecimiento económico, con un promedio anual de 4.9 por ciento durante el periodo 1995-1999, mientras que la inflación se ha reducido del 53 por ciento en 1995 a un 9 por ciento estimado para el 2000. En cuanto a los indicadores de pobreza (que suben en forma rápida durante una recesión y tienden a quedarse atrás durante la recuperación económica), su reciente mejoramiento es indudable”. Y recomienda para el futuro gobierno: “Se deben proteger y consolidar los logros macroeconómicos de los últimos cinco años mediante una disciplina permanente en materia de gastos; consolidar las cuentas fiscales a través de un programa de Reforma Fiscal Integral; Reducir la dependencia de los ingresos provenientes del petróleo, realizar un sólido manejo de la deuda pública (federal, Subnacional, explícita y contingente, interna y externa)”⁶⁰

⁶⁰ The World Bank. Giugale M. Marcelo (síntesis 2001) Una Agenda Integral para el Desarrollo de la Nueva Era

El periodo de la EAP para los años fiscales 1999-2002 fue regido por el tema de la sostenibilidad, tanto económica como social. La incertidumbre de la próxima elección presidencial y los antecedentes de la crisis del fin del sexenio, requirieron de flexibilidad en el diseño de los programas de asistencia. De ahí que la EAP tuvo lecciones precisas en la aplicación de políticas sociales y reformas estructurales en México. Pudo apoyar la sostenibilidad en los sectores macroeconómico y financiero para los cuales se dio un consenso político (como en las áreas de descentralización y operaciones bancarias.)

Siguiendo el profundo proceso de descentralización política en el país durante este periodo de la EAP, el BM puso mayor énfasis estratégico en trabajar con los gobiernos municipales y estatales, tanto en operaciones de inversión (por ejemplo el proyecto de desarrollo municipal en áreas rurales DRD III) y de ajuste (El Préstamo para Ajuste Estructural al Estado México); así como en el trabajo analítico (los análisis del gasto publico en Guanajuato y Veracruz, que constituyeron sendos documentos de análisis, diagnóstico y recomendaciones, para que aquellos gobiernos aplicaran mejor los recursos, tanto financieros, propios y los de vía créditos del exterior) como materiales y humanos.

En dichos documentos técnicos, el BM, sintetiza comparativamente en una serie de análisis, de lo que sucede a nivel nacional, y lo refiere geopolíticamente a nivel estados, insistiéndoles en que deben privilegiar el combate a la corrupción, la rendición de cuentas, (el buen gobierno), la reformas a sus sistemas sociales en el renglón pensionario a las 31 economías subnacionales, y el Distrito Federal, mejorar los métodos de educación básica; que los estudiantes dejen de privilegiar el método de memorización por el comprensivo y el razonamiento. Asimismo recomienda en ese documento, que sean los municipios los que participen con los gobiernos de los estados y la federación, en el pago de salarios de los maestros. Dice “ de esa manera, desde los municipios se vera mayor interés en el seguimiento y la calidad de la educación, pues ellos también participan en algo que les cuesta”, señala el documento del BM. Recomienda también, que maestros cumplan más horas de clase- aula, pues son demasiadas las clases que se pierden en otras actividades lo que afecta la calidad de la educación tanto básica como secundaria y redundando negativamente en el desarrollo educativo y por ende en el índice de desarrollo humano IDH de los mexicanos desde temprana edad.

El GBM a través del BIRF (Banco internacional de Reconstrucción y Fomento), contribuyó a un proceso de transición tranquilo entre las administraciones presidenciales saliente y entrante (la de Ernesto Zedillo y Vicente Fox) mediante el dialogo sobre políticas, la transferencia de conocimientos y su servicio de asesoría, a través de aproximadamente 30 notas sectoriales, cinco notas temáticas

y una síntesis global de estrategia. Esta experiencia es producto de mas de cinco décadas de relaciones entre esta institución bancaria y el gobierno de México, señala en su reporte No. 23849-ME el BM. Un ejemplo clave de la EAP a través del BIRF durante el periodo en referencia, fue que fomentó tanto operaciones que apoyaron el establecimiento de nuevos marcos normativos (por ejemplo, el préstamo de ajuste a la descentralización), como proyectos de inversión que elevaban la calidad de los sectores específicos, que fueron fundamentales para fortalecer el índice de desarrollo humano⁶¹ (por ejemplo, el Préstamo Programático Adaptable PPA para la Educación). De esta manera combinó estratégicamente prioridades de macro y micro que se complementan.⁶²

De esta manera al consolidar dentro del cuadro de las instituciones bancarias, un régimen de libertad y de justicia social, fundado en la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, se exige, una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena.

⁶¹ El índice de Desarrollo Humano (IDH) fue propuesto por primera vez en 1990 por el PNUD. Dicho indicador permite alcanzar el nivel medio alcanzado por cada país a partir de tres aspectos esenciales: 1) Longevidad y salud representados por la esperanza de vida al nacimiento; 2) Instrucción y acceso al saber, representados por la tasa de alfabetización de los adultos (dos tercios) y la tasa de traza bruta de escolaridad para todos los niveles (un tercio); 3) posibilidad de disponer de un nivel de vida decente representado por el PIB por habitante en el PPM (paridades de poder de compra).

⁶² The World Bank. Informe No. 23849-ME Unidad para México-Colombia-Vezuela

Capítulo 3

Proyecto de Desarrollo Rural en Áreas Marginadas

Como parte del compromiso del Gobierno Mexicano para instrumentar políticas que promuevan la superación de las condiciones de pobreza de un gran número de productores rurales, en 1996 se estableció el Programa de Alianza para el Campo, como una estrategia para atender a la población de las regiones marginadas. Este programa se basa en la participación activa de los diferentes niveles de Gobierno, así como de los propios productores, facilita la obtención de insumos y equipos agrícolas, fomenta la organización productiva y brinda asistencia técnica.

Este programa ha dado la más alta prioridad a la atención de aquellas regiones que se caracterizan por su alto grado de marginación, pero que al mismo tiempo cuentan con un reconocible potencial productivo. Es así como surge el Programa de Desarrollo Rural en Áreas Marginadas, cuyo objetivo primordial es contribuir a la disminución del rezago de estas regiones y favorecer su incorporación al desarrollo nacional. Mediante el Proyecto de Desarrollo Rural en Áreas Marginadas se otorga financiamiento a pequeñas inversiones productivas, el cual se acompaña de asistencia técnica al productor.

Con ello se busca mejorar la productividad de los cultivos tradicionales y no tradicionales, fomentar el desarrollo de microempresas para la transformación y la comercialización, así como mejorar la integración de las cadenas agroalimentarias.

3.1 Ley Agraria

Esta Ley fue expedida el 23 de febrero de 1992 por Carlos Salinas de Gortari, publicada en el diario de la federación el 26 de febrero de 1992, fue reformada el 7

de julio de 1993 y publicada en el Diario Oficial de la Federación DOF el 9 de julio de 1993.⁶³

Entre los artículos que componen dicha Ley se encuentran algunos que pueden ser de utilidad para entender como es que operan los distintos programas para disminuir la pobreza impulsando la ayuda en el campo, en el Título segundo Del desarrollo y fomento agropecuario en el artículo sexto, se establece “apoyar la capacitación, organización y asociación de los productores para incrementar la productividad y mejorar la producción, la transformación y la comercialización; asesorar a los trabajadores rurales; y llevar a cabo las acciones que propicien el desarrollo social y regionalmente equilibrado del sector rural”.

En la sección quinta de las tierras de uso común en el artículo 75 se establece que “en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo de la población ejidal, ésta podrá transmitir el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios conforme al siguiente procedimiento: II. El proyecto de desarrollo y de escritura social respectivos será sometido a la opinión de la Procuraduría Agraria, la que habrá de analizar y pronunciarse sobre la certeza de la realización de la inversión proyectada, el aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales y la equidad en los términos y condiciones que se propongan. Esta opinión deberá ser emitida en un término no mayor a treinta días hábiles para ser considerada por la asamblea al adoptar la resolución correspondiente”.

⁶³ Art. 27 constitucional, La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellos a los particulares, constituyendo la propiedad privada. La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana...; para disponer en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. p.27.

3.2 Ley de Desarrollo Rural Sustentable

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable surgió y fue aprobada después de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND). Esta Ley es en donde se fundan las acciones relacionadas con el desarrollo rural impulsadas desde la SAGARPA y establece que el Estado debe asumir la responsabilidad de crear un marco institucional y de planeación, que permita poner especial atención en las zonas en donde existe una pobreza extrema, como queda planteado en su artículo 14 dentro de sus lineamientos generales, incluso de los Objetivos del Milenio (ODM).

Artículo 14.- En el marco del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales de las dependencias y entidades que la integren, la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable propondrá al Ejecutivo Federal, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 7, 9 y 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 19 y 26 de la Ley de Planeación, el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable que comprenderá las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación de empleo y a garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles.

En la elaboración de la Ley se entendió que en el medio rural no sólo se desarrollan actividades agropecuarias, aunque se reconozca que son éstas las que organizan la vida rural y el resto de actividades económicas. Respecto a las zonas marginadas del medio rural la Ley abre toda una serie de lineamientos en donde se pone especial atención a las actividades agropecuarias pero se entiende que no solamente el impulso a las actividades agropecuarias va a ayudar a mejorar la condición de los pobladores de estas regiones. En su artículo 154 del apartado del Bienestar Social y la Atención Prioritaria a las Zonas de Marginación establece que:

“Los programas del Gobierno Federal, impulsarán una adecuada integración de los factores del bienestar social como son la salud, la seguridad social, la educación, la alimentación, la vivienda, la equidad de género, la atención a los jóvenes, personas de la tercera edad, grupos vulnerables, jornaleros agrícolas y migrantes, los derechos de los pueblos indígenas, la cultura y la recreación; mismos que deberán aplicarse con criterios de equidad”.⁶⁴

⁶⁴ Estos son los lineamientos básicos que el Banco Mundial recomienda al gobierno de México desarrolle y consolide fundamentalmente. En diferentes documentos de evaluación y análisis socioeconómico elaborados por sus expertos; desde el gobierno de Ernesto Zedillo y de manera más puntual en el de Vicente Fox, la institución financiera internacional hace estas recomendaciones y las pone incluso, como esenciales para lograr el combate a la pobreza y poder alcanzar los “objetivos del milenio” para el 2015: disminuirla la pobreza al 50 por ciento. Asimismo, el ejercicio de la democracia, como vía legitimadora del gobierno y elemento esencial de la modernidad y el desarrollo social y económico

El artículo 159 de la misma Ley define que SAGARPA, dentro del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, debe enfocar su atención principalmente a desarrollar las actividades productivas, buscando evitar los paternalismos históricos que se han dado en la relación estado-campesinos, pero al mismo tiempo reconociendo que las zonas con mayor marginación necesitan una atención especial para aprovechar sus recursos disponibles y las capacidades de sus pobladores.

Artículo 159.- En cumplimiento de lo que ordena esta Ley, la atención prioritaria a los productores y comunidades de los municipios de más alta marginación, tendrá un enfoque productivo orientado en términos de justicia social y equidad, y respetuoso de los valores culturales, usos y costumbres de los habitantes de dichas zonas.

El Programa Especial Concurrente en el marco de las disposiciones del artículo 15 de esta Ley tomará en cuenta la pluriactividad distintiva de la economía campesina y de la composición de su ingreso, a fin de impulsar la diversificación de sus actividades, del empleo y la reducción de los costos de transacción que median entre los productores de dichas regiones y los mercados.

3.3 Marco Institucional

La Secretaría de Agricultura (SAGAR) a través de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, constituye la entidad de Apoyo Normativo a nivel federal para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación del Programa de estudio.

Sus funciones son:

- Elaborar y publicar en el Diario Oficial de la Federación, las Reglas de Operación del Programa.
- Planear, integrar y autorizar el Programa-Presupuesto Nacional del Programa.
- Apoyar el proceso de gestión y promoción de los anexos técnicos, así como su validación correspondiente.
- Apoyar la planeación, diseño y formulación del Programa en los Estados.
- Formular e instrumentar el sistema nacional de monitoreo y comprobación de gastos.

- Realizar el seguimiento físico y financiero del Programa, así como de la realización de las evaluaciones externas en los estados.
- Participar en las acciones de coordinación y apoyos interinstitucionales desde el nivel federal para el desarrollo del Programa.
- Colaborar en las acciones de coordinación y apoyos con entidades nacionales e internacionales de todo género, institutos de investigación, universidades, agrupaciones no gubernamentales vinculadas al sector agropecuario, de manejo de los recursos naturales y todas aquellas vinculadas al desarrollo rural.
- Apoyar la instrumentación de estrategias de capacitación para los productores y extensionistas en planeación comunitaria y administración de proyectos.

A su vez el gobierno de cada Estado, a través de sus diferentes dependencias y representaciones en las diversas instancias de coordinación y administración del Programa, será responsable del diseño y ejecución e intervendrá en el seguimiento y evaluación del Programa. Además están:

El Consejo Estatal Agropecuario el cual se constituye como la máxima autoridad en materia agropecuaria y de desarrollo rural en el Estado, conforme lo establece el Convenio de la Alianza para el Campo celebrado entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y el Ejecutivo del Estado.

- El Consejo Estatal Agropecuario, tiene la facultad de promover prioridades de operación, metas y montos para el Programa de acuerdo a la normatividad que consigna guardar el equilibrio entre las micro regiones, ámbitos de inversión y líneas de acción de la matriz presupuestal establecida con base en los diagnósticos y demandas comunitarias.
- El Consejo Estatal Agropecuario, como máxima autoridad en materia agropecuaria y desarrollo rural en el estado, tiene preeminencia para intervenir y decidir en casos de imperativos en la revisión programática-presupuestal del Programa y ante solicitud o disenso en el Consejo Regional.

3.4 La Comisión de Desarrollo Rural

La Comisión de Desarrollo Rural o equivalente se conforma por las representaciones de las dependencias estatales y federales que actúan en el sector así como las organizaciones de productores de conformidad en lo establecido en el Convenio de la Alianza para el Campo y asimismo, constituye la instancia operativa del nivel estatal para llevar a cumplimiento las políticas y planes de desarrollo rural decididos en el Consejo Estatal Agropecuario.

Para los fines de este Programa, sus funciones principales serán las siguientes:

- Apoyar la constitución, operación y desarrollo del Consejo Regional de Desarrollo Sustentable, según lo establecido en este Manual de Operación, en las Reglas de Operación y en el Anexo Técnico.
- Apoyar la operación del Consejo Regional como instancia de carácter operativo y en su caso normativo en concordancia con la flexibilidad definida en el Anexo Técnico y en este mismo Manual de Operación.
- Apoyar la difusión y divulgación de los objetivos, normas y características del Programa.
- Revisar y validar el programa-presupuesto anual de la(s) región(es) objeto del Programa y remitirlo a la Subsecretaría de Desarrollo Rural de la SAGAR por medio de la Delegación de esta dependencia en el estado.
- Dar seguimiento a las acciones del Consejo Regional desarrolladas para el ejercicio presupuestal del Programa, participar en la evaluación de éste y determinar, en su caso, procedimientos de retroalimentación o corrección que al efecto determine, para mejorar, perfeccionar o corregir el ejercicio presupuestal y acciones en curso o subsecuentes, sin menoscabo de las acciones con otras dependencias que intervengan en el marco de la coordinación interinstitucional o las que en esta materia lleve a cabo la SAGAR, a través de sus unidades administrativas o despacho designado al efecto.
- La Comisión de Desarrollo Rural en su carácter de instancia operativa del nivel estatal para la consecución de las políticas de desarrollo rural, contará con el apoyo de una

Vocalía de Desarrollo Sustentable para la coordinación, ejecución, evaluación, reprogramación y seguimiento de las acciones del Programa.

Para la asignación de la Vocalía, se deberá hacer de preferencia una invitación por parte de la Delegación de la SAGAR y el Gobierno del Estado a terceros relacionados directamente con el sector (INCA Rural, Fundación Produce, Universidades locales e institutos de investigación, entre otros) a participar como vocales del Programa, y en el caso que las circunstancias locales no permitan este esquema, la Vocalía podrá ser asignada al Gobierno del Estado y/o a la Delegación de la SAGAR.

Una vez asignada la Vocalía, se deberán dar facultades formales al vocal para participar en las reuniones de los órganos de gestión estatales y tener personalidad para tratar los asuntos relacionados con el Programa, de acuerdo a lo establecido en el presente Manual.

Para su conformación y operación, la Vocalía contará con parte de los recursos asignados en el rubro “Gastos de Operación” de la matriz presupuestal definida en los Anexos Técnicos, y podrá contratar servicios profesionales para el desarrollo de las funciones que le son conferidas.

Es importante destacar que la Vocalía no es un órgano adicional de aprobación de los proyectos a ser apoyados por el Programa.

Para efectos del presente Programa, la Comisión de Desarrollo Rural, el Comité Técnico del Fideicomiso y la Vocalía de Desarrollo Sustentable, así como cualquier otro órgano participante en la Alianza para el Campo reconocen la conformación, funciones, atribuciones y responsabilidades para el Consejo Regional de Desarrollo Sustentable, manteniendo la prerrogativa de hacer uso de sus facultades en caso de disenso o controversia dentro de ese órgano regional que se crea para hacer más expedita la ejecución de los proyectos y la participación directa de los productores.

3.5 Programa de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas

Los antecedentes más inmediatos son un estudio del centro de inversiones de la FAO de los potenciales de desarrollo agropecuario de los Estados del Sur de México, un estudio del Banco Mundial sobre la pobreza en México y la experiencia de implementación en México de programas descentralizados de desarrollo rural. Conjuntamente se acordó que primero sería Oaxaca y después la

Huasteca, las regiones donde inicialmente se estudió la viabilidad de implementar un proyecto de desarrollo sostenible.

El Programa de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas (PDPSZRM)⁶⁵ es operado por la SAGAR a través de su Dirección de Programas Regionales. Es el primer proyecto financiado por el Banco Mundial en México que tiene la característica de ser un "Préstamo Adaptable para Programas de Desarrollo". Esto quiere decir que el proyecto puede tener varias etapas que serán financiadas con igual número de préstamos. Sin embargo, el proyecto y el primer préstamo son aprobados solamente una vez por el Consejo de Directores Ejecutivos del Banco, las aprobaciones de las etapas siguientes son competencia de la gerencia del Banco.

Con este nuevo mecanismo, existe mayor flexibilidad para hacer modificaciones a los proyectos "sobre la marcha" a partir de las lecciones y resultados obtenidos en las fases previas. También implica que la aprobación de nuevos préstamos sea más ágil, ya que los gobiernos y el Banco no tienen que recorrer todo el procedimiento de aprobación para financiar las siguientes etapas del proyecto.

El Programa, como parte de la Política de Desarrollo Rural de la SAGAR, responde a las orientaciones definidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000⁶⁶, con el propósito de establecer las bases productivas para un desarrollo sostenible, justo y equitativo, entre las diferentes regiones.

Para alcanzar este objetivo, se instrumenta en las regiones marginadas del país, una estrategia de desarrollo integral basada en la coordinación de los diferentes niveles de gobierno y la participación directa de los productores, sus organizaciones y comunidades.

Las regiones seleccionadas forman parte de las zonas prioritarias de atención de los gobiernos de los estados y de la SAGAR, son áreas marginadas con potencial productivo no desarrollado.⁶⁷ Estas regiones del programa se conforman en su mayoría por localidades rurales, y de gran parte de su población percibe ingresos menores a dos salarios mínimos.

⁶⁵ El préstamo del Banco Mundial es llamado indistintamente de dos formas; en los documentos de Banco se trata del Proyecto de Desarrollo Rural en Áreas Marginadas, mientras que la SAGAR se refiere a él como Programa de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas. La adaptación no fue simple porque en teoría el proyecto del Banco daba gran peso a la participación social y concebía la sustentabilidad como la integración de elementos técnicos, sociales y económicos, esto se redujo para que concordara con el enfoque de la Alianza para el Campo.

⁶⁶ De acuerdo con la estrategia del Plan, la política social deberá enfocarse prioritariamente a la erradicación de la pobreza, privilegiando la atención a grupos, comunidades y zonas geográficas que padecen las más grandes desventajas económicas y sociales. La aplicación de esta estrategia entraña llevar servicios, la incorporación a actividades productivas y la promoción de empleos que eleven el ingreso familiar. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, SHCP, 1995.

⁶⁷ Manual de operación del Programa de Desarrollo Productivo en Zonas Rurales Marginadas, p.6

En general, más del 60% de las comunidades y familias campesinas de estas regiones se localizan en niveles de muy alta marginación, y el resto queda colocada en los grados de alta y media marginación, coincidiendo en la mayoría de los casos, con zonas pobladas por grupos indígenas.⁶⁸

El Programa se aprobó el 23 de diciembre de 1997, firmándose el préstamo en julio de 1998, por un monto de 47 millones de dólares, para una primera etapa que abarca a cuatro estados y seis regiones: la Cuicateca, Mazateca y Mixe de Oaxaca y las Huastecas de Hidalgo, Veracruz y San Luis Potosí. Pero en 1998 el PDPSZRM se extendió a una segunda etapa a otras nueve regiones de otros cuatro estados (aunque es hasta el 2000 cuando se suscriben los documentos que amparan la segunda fase del crédito externo, para fines de este año, el programa tenía un universo de atención de 14 Estados con 13 regiones y 385 municipios. De éstos, 15 regiones de 8 estados participaron del crédito externo) a otras nueve regiones de otros cuatro estados, aunque para la presente investigación nos referiremos solo a la primera etapa

Entre las causas de marginalidad y pobreza que padecen los productores y comunidades de las regiones, se encuentran:

- Minifundismo con alta dispersión y baja productividad, agudizada por el uso de tecnologías atrasadas y el creciente deterioro de los recursos naturales, así como la falta de créditos blandos y susceptibles que impulsen el desarrollo del campo; también la falta de caminos rurales y vías de comunicación (carreteras modernas) que le permita sacar sus productos a los mercados medios y a los de los grandes centros urbanos.⁶⁹
- Heterogeneidad en los niveles y experiencia organizativa de los productores y comunidades, en combinación con una oferta institucional descoordinada.
- Insuficientes servicios de asistencia social.
- Bajo desarrollo de los mercados rurales de bienes, servicios y de trabajo.

⁶⁸ Los estados con un grado muy alto de marginación son; Chiapas en donde el 76% de la población vive con menos de dos salarios mínimos, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Veracruz; el segundo grupo lo conforman SLP, Puebla, Campeche, Tabasco, Michoacán, Yucatán, Zacatecas, Guanajuato y Nayarit

⁶⁹ Otra de las grandes problemas a que se enfrentan los productores del campo (con las características ya señaladas), es la desigualdad que se da entre los productores Mexicanos y sus socios del TLC (Estados Unidos y Canadá), por los fuertes subsidios que estas naciones y en especial Estados Unidos, otorgan a sus productores del campo De ahí que dentro de las políticas para impulsar este sector y que influiría sustancialmente en el combate a la pobreza y la desigualdad, es que se tendrá que legislar en el futuro inmediato, para que los subsidios al campo mexicano se incrementen en nivel de mayor competencia con sus socios del TLC. Pues a partir del 2008 se abrirá la frontera a los productos del campo entre los tres países y la inequidad podría afectar mas a ese segmento social, que coincidentemente padece el mayor atraso y pobreza en México.

Se trata de comunidades estructuradas con base en las actividades agropecuarias y los vínculos familiares y comunitarios. Cerca del 80% de la población se dedica a la agricultura y otros aprovechamientos de los recursos naturales.

El préstamo para financiar el programa fue acordado bajo la modalidad de reembolso, esto es, que el Banco Mundial no inyecta recursos adicionales al presupuesto del Gobierno Mexicano, sino que éste ejerce recursos propios, que luego le son reembolsados por el Banco. Esto significa que el Gobierno no cuenta con recursos adicionales para el programa, sino que inicialmente debió financiarlo desde su presupuesto agrícola, ubicándolo dentro del programa sexenal para ese sector: La Alianza para el Campo.⁷⁰

3.6 Objetivos

El principal es mejorar en forma sostenible los niveles de alimentación, ocupación e ingreso de los campesinos y sus familias, poniendo atención en el incremento de la producción sin dañar el medio ambiente y hacer más eficientes los procesos de producción, para una reducción en los costos que se ven reflejados en el mejoramiento del ingreso neto de los beneficiarios. Además de ser una vía productiva para la superación de la pobreza, basada en el trabajo de la familia y la comunidad, Otros son:

- Promover el mejoramiento tecnológico-productivo de las regiones con base en el aprovechamiento adecuado de los recursos naturales.
- Alcanzar el desarrollo integral de las familias, comunidades y regiones con la participación de los diferentes pueblos indígenas, respetando sus usos, costumbres y formas de organización tradicional.
- Asegurar a la mujer su acceso a los recursos y su integración al conjunto de las actividades productivas.
- Diversificar las actividades económicas para ampliar las oportunidades locales de empleo y mejorar la calificación de los trabajadores migratorios

⁷⁰ Transparencia Sociedad Civil, *Seguimiento al Programa de Desarrollo Productivo en Zonas Rurales Marginadas*, p.46

- Incorporar a las organizaciones sociales de productores de las regiones de atención para su participación y gradual apropiación del Programa.⁷¹

Las líneas estratégicas que distinguen al programa son: El respeto a las costumbres y a la cultura; el sistema de producción familiar como eje ordenador de los diagnósticos y de la determinación de proyectos; la metodología participativa; la descentralización de la toma de decisiones y de gestión; la coordinación interinstitucional; el enfoque regional y comunitario; las líneas comunes con otros programas de la Alianza para el Campo; y el desarrollo de sistemas de recuperación y ahorro.⁷²

Se reconoce que la problemática rural no es solamente un asunto de la producción agropecuaria⁷³, sino que se relaciona, además del mercado, con aspectos ambientales, sociales, culturales, etc., que implican la adopción de estrategias de atención integral.

Nota: Abundar con más información, por ejemplo que la educación, la capacitación, la inclusión, la paridad de género, el desarrollo de la salud pública, la rendición de cuentas, el combate a la corrupción (México ocupa el 65 lugar de corrupción de 178 países en el mundo), son factores fundamentales que inciden en el problema de la pobreza del campo.

La labor de cada uno de los miembros es importante para lograr la subsistencia, por lo que las acciones del Programa tienden a fortalecer este esquema de relaciones de trabajo como base del desarrollo de la unidad de producción y la familia.

Entre los beneficios del programa destacan los siguientes; impulsa un desarrollo Integral, regional Sostenible y Ordenado con la articulación de las Instituciones de los 3 niveles de Gobierno y los representantes de las organizaciones económicas y comunidades de las regiones; genera proyectos integrales de desarrollo comunitario y regional a través del Consejo Regional de Desarrollo Sustentable al convertirse en el eje rector de los apoyos del Programa y de los demás programas en la región, propiciando mayor sinergia y por ende mejores resultados e impactos; promueve una mayor adopción e integración tecnológica, con la participación de los beneficiarios en la planeación,

⁷¹ Manual de operación, *Op.cit.*, p.8

⁷² *Evaluación Nacional Externa del Programa de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas de la Alianza para el Campo*, SAGARPA, 2000, p.8

⁷³ El concepto de sistema de producción, se relaciona con la manera en que los diferentes miembros de la familia se ocupan en diversas actividades productivas en la parcela y en el traspatio, en el acarreo de la leña, en el jornaleo, etc. actividades que en conjunto permiten resolver las necesidades básicas de consumo e ingreso

operación, y seguimiento de los proyectos integrales del Programa.; Propicia un mejor manejo y una mayor transparencia de los recursos, al descentralizar las decisiones y los recursos a las regiones; Elimina el paternalismo y dependencia de los productores al promover la autogestión y autofinanciamiento de los productores del Programa; Produce el desarrollo mejorando y aumentando los índices de alimentación, ocupación e ingresos de la población rural marginada y una disminución en desnutrición, migración, desintegración familiar, al dinamizar y fortalecer las actividades económicas y productivas de la familia rural en su mismo entorno, de manera sostenida; elimina intermediarios tecnócratas en el flujo y autorización de los apoyos, y fortalece la organización de los productores y sus familias; unifica criterios metodológicos que facilitan las decisiones y disminuye duplicidad de programas institucionales con diferentes normas que complican su participación; propicia la participación del sector rural en su propio desarrollo, dejando el círculo vicioso del paternalismo del gobierno.⁷⁴

En consecuencia, la estrategia adoptada se caracteriza por un enfoque:

- **Productivo:** El reconocimiento puntual de las potencialidades productivas de las regiones permitirá dirigir de manera eficiente la operación del Programa, promocionando el mejoramiento tecnológico y la diversificación de las actividades económico-productivas, como estrategia para el aumento de la producción, la productividad, el ingreso y el nivel de bienestar de las familias campesina.

Entre los proyectos productivos se encuentra la producción agropecuaria sustentable; milpa-granos básicos; traspatio; cultivos comerciales; diversificación de cultivo y ganadería.

Aprovechamiento sustentable de recursos naturales, agroforestería, establecimiento de viveros, establecimiento de plantaciones forestales maderables y no maderables, manejo y aprovechamiento del agua.

Diversificación de las actividades económico-productivas, microempresas agropecuarias, empresas comercializadoras, mejoramiento de los procesos de transformación agropecuarias.

Infraestructura de apoyo a la producción y comercialización, centros de acopio y riego parcelario

⁷⁴ *Op. Cit*, Evaluación Externa, p.9

- **Regional:** Como espacio de convergencia de las condiciones económicas, sociales, culturales y agroecológicas que permiten llevar a cabo la reconversión productiva y el reordenamiento de las cadenas agroalimentarias.

- **Integral:** Como articulador de las diversas actividades de la unidad de producción familiar y como catalizador en las regiones de aspectos complementarios a lo productivo, tales como lo social, ambiental y cultural, sobre la base de la coordinación interinstitucional.

- **Sostenible:** Como promotor de un desarrollo familiar, local y regional perdurable bajo un aprovechamiento adecuado y conservación de los recursos naturales, con pleno respeto de los usos y costumbres de las comunidades rurales.

- **Participativo:** Fortaleciendo las capacidades de la sociedad en la identificación de sus problemas y necesidades; en la toma de decisiones sobre los proyectos a desarrollar; y para el reconocimiento y gestión de los apoyos.

Para superar las condiciones de pobreza se requiere que los apoyos gubernamentales se dirijan ordenadamente a las diversas actividades de los sistemas de producción, pues de no ser así, los apoyos que reciben en un determinado ámbito de acción, terminan por diluirse y anularse por la debilidad del resto de los elementos del sistema

Para fines del año 2000, el programa atendía estados con 33 regiones y 385 municipios. La población global de las 33 regiones ascendía a 8.2 millones de habitantes, de los cuales 5.2 millones constituían la población rural objetivo del programa y, de ésta, el 50.9% correspondía a la población indígena.

Sobre la base de proyectos integrales de mediano plazo, el año 2000 se tuvieron alrededor de 58,000 unidades de producción familiar capitalizadas con apoyos en las diferentes actividades económicas que realizan las familias rurales para su subsistencia, beneficiando alrededor de 91, 860 familias y mejorando sus ingresos hasta en un 60% en promedio.

En el período 1997-2000 se apoyaron 94,966 hectáreas para la producción agropecuaria sustentable y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; 76,145 paquetes para actividades agropecuarias de traspatio y manejo de ganado; 3,455 proyectos para la diversificación de las actividades económico-productivas e infraestructura de apoyo a la producción y a la comercialización; 4156 obras para el manejo y el aprovechamiento del agua; 9,180 cursos para

técnicos, unidades de producción familiar y comunitarios, giras de intercambio tecnológico, y módulos y parcelas demostrativas.⁷⁵

La inversión gubernamental paso de 41.8 millones de pesos en 1997 a 171.6 millones de pesos en el año 2000; esto es que aumentó 412%.

Los resultados en metas físicas revelan un aumento en los índices de producción en dos de los tres renglones básicos; la producción en milpa granos-básicos continúa en ascenso (48.7%), así como los proyectos productivos. A diferencia de los paquetes básicos disminuyeron en 12.13% parece ser que como consecuencia a que muchos productores ya están pasando a otras etapas del desarrollo vía proyectos productivos de cultivos comerciales, diversificación y producción de mayor valor agregado, esto es por el aumento en el porcentaje de estos proyectos del 48.47%

En cuanto a la productividad la mayor parte de los estados reportan un 20% de aumento en promedio. Esto significa que el programa está propiciando mejoras en los rendimientos debido a que los productores están obteniendo insumos de mejor calidad, además de la asistencia técnica.

Unidad de medida	1999	2000	Porcentaje de avance
Hectárea	22,504	33,413	48.47%
Paquete	27,815	24,440	-12.13%
Proyecto	852	1,959	43.49%
Obra	1,433	1,200	-16.25%
Curso	2,640	5,298	49.83%
Estudio	213	519	41.04%

Fuente: Dirección General de Programas Regionales, Evaluación Nacional Externa del PDSZRM, 2000, p.15

En cuanto el empleo en la mayoría de los estados participantes (86%) el programa ha logrado impactar fuertemente el autoempleo y la creación de nuevos empleos.

Respecto a la alimentación los proyectos de granos básicos, actividades agropecuarias de traspatio y recolección de frutas y plantas comestibles, basados en los sistemas tradicionales, son el eje que asegura la alimentación de las familias, además, garantiza la sustentabilidad de la producción, es importante continuar apoyándolos principalmente por la falta de caminos.

En cuanto al mejoramiento tecnológico de acuerdo a los datos emitidos por los estados el 86% de los mismos declararon haber tenido algún mejoramiento tecnológico derivado de la adquisición de implementos, herramientas y equipos que han mejorado los procesos productivos. Aunque el 57% de

⁷⁵ *Ibidem*, p.10

los estados han declarado que la calidad de la asistencia técnica y la capacitación no es satisfactoria; asimismo, que no se atiende oportunamente a los productores que solicitan este servicio. En cuanto a la capacitación se reporta en varios casos la falta de capacidad didáctica por parte de los técnicos; sus materiales didácticos dejan mucho que decir, no son claros, manejan demasiados tecnicismos, etc., en resumen no tienen la facilidad para transmitir ideas y conocimientos.

El 93% de los estados han declarado haber incorporado a las mujeres a la producción.

Sobre la coordinación interinstitucional el programa presenta serias deficiencias, apenas el 21% de los estados declaró que el grado de coordinación interinstitucional es bueno; el 45% declaró que es malo; y el 34% restante declaró que es nulo.

La coordinación nacional del programa, a través de la Dirección General de Programas Regionales, ha funcionado de manera más o menos satisfactoria, en particular si se considera la naturaleza descentralizada de su operación.

El programa impulsó la organización de productores para potenciar el impacto de los apoyos. Sin embargo, a pesar que el 40.6% de los beneficiarios recibieron el apoyo a través de un grupo, la mayoría de ellos (22%) sólo formaron los grupos para recibir los apoyos y aprovechar los apoyos de manera individual.

La promoción de la inversión fue exitosa, ya que los productores invirtieron 54 centavos (aportación obligatoria más inversiones adicionales) por cada peso gubernamental. Por cada peso de inversión del gobierno federal se invirtieron 80 centavos de recursos del gobierno del estado y de los productores.

El problema que se enfrentó fue por las evaluaciones ya que a pesar de que se había previsto hacer evaluaciones anuales para cada región, el proceso se fue atrasando siendo así que de los informes disponibles que se tuvieron fueron del 2000 y no de todas las entidades federativas.

El 70% de los productores apreciaron cambios positivos en el nivel de producción y el 68% en la productividad, 16% en los ingresos, 16.5% registraron cambios en el manejo postproducción y transformación, la contribución al empleo fue casi nula y el 39% de los beneficiarios encuestados afirmaron haber registrado cambios positivos en el manejo sostenible de los recursos naturales.⁷⁶

Es importante destacar que para que este plan se llevara a cabo se realizó un estudio de recursos naturales del proyecto. Como ya se ha mencionado anteriormente el proyecto se enmarca dentro de la política del Gobierno Federal de combate a la pobreza extrema, y los objetivos del estudio son;

⁷⁶Evaluación de Alianza para el Campo 2001

realizar un breve diagnóstico de la situación general de los recursos naturales, vegetación, suelo, agua, fauna, clima y minerales; indicar los principales riesgos y posibilidades ambientales de las regiones en estudio; realizar un manual de recomendaciones concretos del estudio de recursos naturales, con la finalidad de que se garantice que no se deterioren los recursos naturales y en la medida de lo posible contribuyan a su mejor utilización; diseñar un mecanismo de participación de tal manera que los dueños y poseedores de los recursos elijan el modelo productivo más adecuado para explotarlos y utilizarlos adecuadamente y de esta forma se garantice un esquema participativo integral en la planeación del manejo comunitario.

En el reporte final presentado se considera que su cumplimiento fue relativamente satisfactorio, debido a que su desarrollo fue heterogéneo, en algunos estados se tuvo relativo interés, en otros hubo más voluntad y más interés de alcanzar los objetivos, así como más recursos a disposición del programa y más control. Le faltó un sistema eficiente de administración de las acciones para asegurar los resultados en la parte operativa, un sistema de información y mecanismos eficientes de gestión.

Entre las lecciones aprendidas es que se necesitan sistemas de comunicación, información, seguimiento y evaluación para asegurar resultado; que se debe hacer un análisis de capacidad institucional en todos los niveles que intervienen en cualquier programa, que el reconocimiento de la lógica de producción de la familia rural marginada para su subsistencia, propicia apoyos integrales para su desarrollo social y económico; que el fomento al ahorro y la recuperación de los apoyos por parte de las familias rurales beneficiadas, es posible y que además es fundamental para la sostenibilidad financiera de los cambios tecnológicos; que el desarrollar mayor número de herramientas de trabajo como metodologías, manuales, modelos, paquetes de capacitación, controles, formatos, procesos, talleres, videos, entre otros, permita sistematizar las acciones del desarrollo del programa.⁷⁷

La supervisión del BM mediante misiones permitió un contacto cotidiano con las operaciones de campo que facilitó el apoyo en la instrumentación tanto en la parte documental como en la parte técnico-operativa. Su relación con la SAGARPA y NAFIN, fue fluida, sin embargo la capacidad de respuesta fue insuficiente para concretar medidas encaminadas a mejorar el desembolso, tales como la ampliación de regiones y estados susceptibles de descontar, etc.

⁷⁷ *Additional annex 8. Borrower Executive Summary*, Document of The World Bank, 2004, p.40

Principales Aspectos de la Evaluación Nacional del Programa de Desarrollo Productivo Sostenible de Zonas Rurales Marginadas, ejercicio 2001			
Concepto		Valor	
Metas físicas (2001)		Programado	Ejercicio
Beneficiarios		168,173	120, 808
Superficie (ha)		45,817	30,454
Cursos		2,641	1,639
Paquetes		48,865	37,917
Obras		3,410	2,800
Estudios y proyectos		4,623	8,466
Metas financieras (2001)			
Gobierno Federal (miles \$)		244,683	246,241
Gobierno Estatal (miles \$)		87,259	89,374
Total Gobierno (miles \$)		331,942	335,615
Productores (miles \$)		90,943	95,109
Total (miles \$)		422,885	430,724
Perfil de beneficiarios	Promedio	% de beneficiarios	Arriba de la norma
Tierra de temporal (ha)	4.96	69.0	5.6
Tierra de riego (ha)	3.7	7.1	1..2
Cabezas de bovino	9	40.6	9.3

Fuente: Elaboración propia con base a os cierres físicos y financieros y encuestas estatales de evaluación

Este estudio se llevo a cabo en el Estado de Oaxaca y la problemática de las regiones estudiadas se puede ver en el cuadro siguiente:

Causas	Problemas	Alternativas
*Poblacionales *Empobrecimiento de los suelos *Externas a la comunidad	*Producción agrícola *Cosechas pobres *Transporte de cosechas	*Asistencia técnica *Agricultura orgánica y apicultura
*Agua	*captación y manejo del agua	*Captación del agua de lluvia *Destilación solar
*El bosque	*Deforestación *Poco conocimiento	*Asesoría técnica para el cultivo bosque *Ecoturismo

Fuente: Integración forestal del sur, S.A de C.V. Coordinación Regional Valles Centrales. Departamento de proyectos especiales. Estudio de recursos naturales del proyecto Desarrollo Sostenible en zonas rurales, marginadas de Oaxaca, regiones Mixe, Mazateca y Cuicateca, (Oaxaca, mayo, 1996).

Entre las conclusiones generales de dicho estudio se encuentran las siguientes:

- Se debe impulsar el uso de técnicas agroecológicas, como los abonos verdes, la cobertura vegetal, el establecimiento de barreras vivas, terrazas y reforestación con especies nativas y de leguminosas.
- Se debe de aprovechar las experiencias que existen localmente, con la finalidad de facilitar la adopción de la tecnología, coincidiendo con las inquietudes expresadas por los productores.
- Se debe de apoyar el tiempo que sea necesario para la difusión y adopción de estas tecnologías, así como la asistencia técnica y financiera suficiente para la obtención de resultados palpables.

3.7 El programa en el Estado de Oaxaca

Como ya se ha señalado anteriormente el proceso de diagnóstico, el Programa de Desarrollo Productivo Sostenible para Zonas Rurales Marginadas en el Estado de Oaxaca se inició en 1995. La etapa operativa se inició en 1997 bajo el Programa Alianza para el Campo. En 1999 se crea la Comisión Estatal del PDPSZRMO como instancia de coordinación entre el FOFAE y los CRDS y para su apoyo constituye la Unidad Técnica Estatal (UTE).

En julio de 1995 el Banco Mundial visitó México para iniciar discusiones en torno a la preparación del proyecto y en donde se informó que el objetivo del proyecto sería combatir la pobreza extrema en zonas de cierto potencial mediante un programa que permita identificar y aprovechar las posibilidades de desarrollo agropecuario a través del mejoramiento de la tecnología, etc.

Lo cierto es que las pocas superficies agrícolas que quedan en Oaxaca resultan insuficientes para resolver la grave problemática alimentaria que se registra en la zona al no producir ni siquiera lo

suficiente para el autoconsumo y por ello se ha generado incertidumbre e irritación social entre quienes habitan una de las zonas más pobres y marginadas de la entidad.

En Oaxaca el BM para la región Mixe identificó la siguiente problemática:

1.- escasa aplicación de la tecnología de conservación del suelo y del agua que garanticen la sostenibilidad del sistema de producción.

2.- alto nivel de desnutrición en algunas regiones, específicamente de los niños debido, en parte, a las limitaciones en la dieta de las familias, etc.

Finalmente el programa se realizó en 24 regiones del país y tiene por objetivo, conseguir el bienestar y el ingreso de los pequeños productores más pobres del país a través del incremento sustentable de la productividad y mejorar la seguridad alimentaria, además que busca mejorar la capacidad productiva mediante:

- facilitar la introducción de un sistema de producción agrícola sostenible y la diversificación que mejore el acceso a los sistemas financieros y de los servicios agrícolas,
- reforzar la prestación de los apoyos técnicos y de capacitación de los productores y sus organizaciones.

Dentro del proyecto se menciona primero a un grupo de áreas marginadas entre ellas las regiones indígenas Mazateca, Cuicateca y Mixe del estado de Oaxaca.

El proyecto es implementado dentro de la Alianza para el campo. En los niveles regionales y locales la intención es implementar los arreglos para que las comunidades se refuercen y se apropien del proceso, y estimular la participación de los beneficiarios y de la sociedad civil.

Coordinación del Proyecto

A nivel federal la SAGARPA

A nivel estatal la Comisión de Desarrollo Rural

A nivel Regional los Consejos Regionales de Desarrollo Sostenible CRDS

Como ya se menciono anteriormente el proyecto se inicia en 1997 con 50% de aportaciones federales, 25% estatales y 25% de los productores.

En el año de 2002 se destaca que de los 47 millones del préstamo contratado para la totalidad de la primera fase del programa solo se habían descontado US\$21.408 millones equivalentes al 46% del total.

También se observó que siendo Oaxaca el estado en donde el programa tiene mayor antigüedad es el lugar donde se observaron la mayor cantidad de contradicciones y problemas.

El programa beneficio a 44.638 UPF (son las siglas en español de Family Productive Units) en proyectos productivos a 1796 UPF en proyectos comunitarios de carácter económico productivo y a 5 890 en actividades de extensionismo.

En este anexo se presentan las regiones y municipios que se enmarcan en los documentos legales de los préstamos No. 4276-ME y No. 7004-ME, suscritos por el Gobierno de México con el Banco Mundial.

Préstamo No. 4276-ME

Estado	Región	Municipios
Hidalgo	Huasteca	1. Atlapexco 2. Calnali 3. Huautla 4. Huazalingo 5. Huejutla de Reyes 6. Jaltocan 7. San Felipe Orizatlan 8. Tianguistengo 9. Xochiatipan 10. Yahualica
San Luis Potosí	Huasteca	1. Aquismón 2. Tancanhuitz de Santos 3. Coxcatlan 4. Huehuetlan 5. San Antonio 6. San Martín Chalchicuautla 7. Tamasopo 8. Tamazunchale 9. Tampacan 10. Tampamolón Corona 11. Tanlajas 12. Axtla de Terrazas 13. Xilitla 14. Valles Ciudad 15. Matlapa
Veracruz	Huasteca	1. Chiconamel 2. Chalma 3. Chicotepec 4. Benito Juárez 5. Zontecomatlán 6. Ixhuatlán de Madero 7. Huayacocotla 8. Texcatepec 9. Tlachichilco 10. Iliamatlán 11. Zacualpan
Oaxaca	Mazateca	1. Mazatlán Villa de Juárez 2. San Fco. Huehuetlan 3. San Lorenzo Cuaunecuiltitla 4. Sta. María Teopoxco 5. Santiago Texcalcingo 6. Eloxochitlan de Flores Magón 7. Huautepc 8. Huautla de Jiménez 9. San Jerónimo Tecoaatl 10. San Juan Coatzospam 11. San Lucas Zoquiapam 12. San Mateo Yoloxochitlan 13. San Pedro Ocopetatlillo 14. Santa Ana Ateixtlahuaca 15. Santa Cruz Acatepec 16. Sta. María La Asunción 17. San José Tenango 18. Sta. María Chilchotla 19. San Bartolomé Ayautla 20. Acatlán de Pérez Figueroa 21. San Felipe Jalapa de Díaz 22. San José Independencia 23. Nuevo Soyaltepec 24. San Pedro Ixcatlán
	Mixe	1. Asunción Cacalotepec 2. Mixistlan de la Reforma 3. San Pedro y San Pablo Ayutla 4. Sta. María Tepantlali 5. Sta. María Tlahuitoltepec 6. Sto. Domingo Tepuxtepec 7. Tamazulapan del Espíritu Santo 8. San Lucas Camotlan 9. San Miguel Quetzaltepec 10. San Pedro Ocoatepec 11. Sta. María Alotepec 12. Santiago Atitlan 13. Santiago Ixcuintepec 14. Santiago Zacatepec 15. Totontepec Villa de Morelos 16. San Juan Juquila Mixes 17. San Juan Cotzocon 18. San Juan Mazatlán 19. Santiago Yaveo 20. San Juan Guichicovi

	Cuicateca	<ol style="list-style-type: none"> 1. Concepción Papalo 2. Cuyamecalco Villa de Zaragoza 3. San Juan Tepeuxila 4. San Miguel Santa Flor 5. Sta. Ana Cuauhtemoc 6. Santa María Papalo 7. Santos Reyes Papalo 8. San Juan Chiquihuitlan 	<ol style="list-style-type: none"> 9. San Andrés Teotilalpam 10. San Fco. Chapulapa 11. San Juan Bautista Tlacoatzintepec 12. San Pedro Sochiapam 13. San Pedro Teutila 14. Sta. María Tlalixtac

Préstamo No. 7004-ME

Estado	Región	Municipios	
Chiapas	Norte	<ol style="list-style-type: none"> 1. Amatlán 2. Bochil 3. El Bosque 4. Chapultenango 5. Francisco León 6. Huitiupan 7. Ixhuatán 8. Ixtacomitán 9. Ixtapangajoyá 10. Jitotol 	<ol style="list-style-type: none"> 11. Ocotepec 12. Pantepec 13. Pueblo Nuevo Solistahuacan 14. Rayón 15. Simojovel 16. Solosuchiapa 17. Tapalapa 18. Tapilula
	Sierra	<ol style="list-style-type: none"> 1. Amatenango de la Frontera 2. Bejucal de Ocampo 3. Bella Vista 4. Chicomuselo 5. Frontera Comalapa 	<ol style="list-style-type: none"> 6. La Grandeza 7. Mazapa de Madero 8. Motozintla 9. El Porvenir 10. Siltepec
Guerrero	Alto Balsas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Huitzoco de los Figueroa 2. Tepecoacuilco de Trujano 3. Copalillo 4. Eduardo Neri 5. Mártir de Cuilapan 	<ol style="list-style-type: none"> 6. Ahuacotzingo 7. Chilapa de Alvarez 8. Zitlala 9. Atenango del Río
Michoacán	Meseta Purépecha	<ol style="list-style-type: none"> 1. Charapan 2. Cheran 3. Chilchota 4. Nahuatzen 5. Nuevo Parangaricutiro 6. Paracho 7. Periban 8. Los Reyes 	<ol style="list-style-type: none"> 9. Tancitaro 10. Taretan 11. Tingambato 12. Uruapan 13. Ziracuaretiro 14. Erongaricuaró 15. Patzcuaro 16. Quiroga 17. Tzintzuntzan
	Tierra Caliente	<ol style="list-style-type: none"> 1. Caracuaró 2. Churumucu 3. Madero 4. Nocupetaro 5. Nuevo Urecho 6. San Lucas 	<ol style="list-style-type: none"> 7. Susupuato 8. Tiquicheo 9. Turicato 10. Tuzantla 11. Tzitzio 12. Huacana 13. Huetamo
Puebla	Sierra Norte	<ol style="list-style-type: none"> 1. Atlequizayan 2. Acateno 3. Ahuacatlán 4. Amixtlan 5. Aquixtla 	<ol style="list-style-type: none"> 31. Olintla 32. Pahuatlan 33. Pantepec 34. San Felipe Tepatlán 35. Tenampulco

		6. Atempan 7. Ayotoxco de Guerrero 8. Camocuautla 9. Caxhuacan 10. Coatepec 11. Cuautempan 12. Cuetzalan del Progreso 13. Chiconcuautla 14. Chignahuapan 15. Chignautla 16. Chila Honey 17. Francisco Z. Mena 18. Hermenegildo Galeana 19. Huahuetla 20. Hueyapan 21. Hueytamalco 22. Hueytlalpan 23. Huitzilán de Serdan 24. Ixtacamaxtitlán 25. Ixtepec 26. Jalpan 27. Jonotla 28. Jopala 29. Naupan 30. Nauzontla	36. Tepango de Rodríguez 37. Tepetzintla 38. Tetela de Ocampo 39. Tlacuilotepec 40. Tlaola 41. Tlapacoya 42. Tlatlauquitepec 43. Tlaxco 44. Tuzamapan de Galeana 45. Venustiano Carranza 46. Xicotepc 47. Xiutetelco 48. Xochiapulco 49. Xochitlan de Vicente Suárez 50. Yaonahuac 51. Zacapoaxtla 52. Zacatlán 53. Zapotitlán de Méndez 54. Zautla 55. Zihuateutla 56. Zongozotla 57. Zoquiapan
San Luis Potosí	Altiplano	1. Catorce 2. Cedral 3. Charcas 4. Guadalcázar 5. Matehuala 6. Moctezuma 7. Salinas de Hidalgo 8. Santo Domingo	9. Vanegas 10. Venado, 11. Villa de Guadalupe 12. Villa de la Paz 13. Villa de Ramos 14. Villa de Hidalgo. 15. Villa de Arista
	Pame	1. Alaquines 2. Ciudad del Maíz 3. Rayón	4. Santa Catarina 5. Tamasopo
Veracruz	Zongolica	1. Astacinga 2. Atlahuilco 3. Mixtla de Altamirano 4. Los Reyes 5. Soledad Atzompa 6. Tehuipango	7. Tequila 8. San Juan Texhuacán 9. Tlaquilpan 10. Xoxocotla 11. Zongolica

CONCLUSIONES

No se podrá hablar de verdadera cooperación internacional para paliar la pobreza del mundo o de fomentar “Una Asociación Mundial para el Desarrollo” como lo establece el octavo objetivo del Milenio, cuando en el seno de la ONU, las decisiones para combatir la pobreza y promover el desarrollo de los países pobres sean solo paliativos sin una consumada agenda para el desarrollo y la cooperación internacional dirigida a los países mas pobres. En la ONU tendría que traducirse en hechos que “la democracia internacional” es la vía para encontrar mejores estándares de vida en los países en desarrollo, y por lo tanto deberá ineludiblemente que estar sustentada en acuerdos tomados por todos los países del orbe; que los compromisos para abatir la pobreza mundial que se aprueben en la Asamblea General de ese sexagenario organismo internacional, sean consensuados por todos sus miembros y no solamente inducidos o conducidos por unos cuantos países ricos, encabezados por los Estados Unidos de América y de la Unión Europea .

Corresponde a todos los países del globo, ricos y pobres, grandes y chicos, combatir la pobreza del mundo con pasos firmes y de manera planeada, no solo a mediano y largo plazo como son los Objetivos del Milenio (que esa ya es una buena intención mundial), sino hacerlo con todas las voces y todas las voluntades de los Estados del Mundo, privilegiando inaplazablemente los intereses de los mas pobres.

Esa sería una visionaria estrategia global para garantizar la paz del Mundo. Si los nuevos gobiernos de los países desarrollados que asumen funciones a partir del 2005, -como lo podría hacer la nueva Canciller de Alemania, la cristianodemócrata Ángela Merkel- firmaran ante la ONU, el compromiso de combatir la pobreza del mundo subdesarrollado proponiendo un esquema de trabajo mundial, sería inobjetablemente una ejemplar postura internacional.

México y los países en vías de desarrollo, tendrán que enfrentar la lucha contra la pobreza moderada y la extrema, a través de nuevas pero eficientes políticas publicas, mas allá de los programas de gobierno que se proyectan sexenalmente, mediante reformas constitucionales que le den a sus administraciones facultades para proyectarlas a largo plazo: 20, 25 ó 30 años, con el propósito – además de que se sujetarían estrictamente a un esquema estratégico de plantación-, no serian contaminadas o frenadas por los diferendos políticos-electorales de cada seis años en época de elecciones presidenciales.

El Banco Mundial, tiene importante inversión financiera en México con créditos blandos, compensatorios, y de reembolso de alivio a la pobreza y la pobreza extrema. Asimismo, elabora desde

hace décadas a través de las EAP (Estrategias de Apoyo a Países) diagnósticos y estudios técnicos para la inversión de diversos programas de apoyo a la pobreza mexicana, así como reportes de asesoría técnica para contribuir al desarrollo y la modernización de la función pública y por ende para disminuir conjuntamente con el gobierno la pobreza extrema, tanto en zonas rurales como urbanas donde, según datos del propio BM, en estas últimas, la pobreza es más agresiva y difícil de combatir.

Asimismo, ha sugerido desde hace varios sexenios la conveniencia de que México se “modernice y cambie viejos esquemas y conductas de administrar el poder público y esté en condiciones de crecer y desarrollarse a tono con la nueva sociedad internacional. El hecho de que el BM “le acentúe a México que la democracia en la medida en que se fortalece permite que los pueblos sean mayormente libres y su desarrollo sea más factible y su sociedad más incluyente y participativa”, indica con claridad, que en México dimos un gran paso por la madurez con que enfrentamos la transición del poder presidencial en el 2000, y habría también que reconocer que ha sido éste un factor de solidez rumbo a mejor gobernabilidad y al combate –aunque lento- firme de la pobreza simple y la pobreza extrema.

El BM metódicamente hace observaciones al sistema Mexicano de impartición de justicia; su política nacional pensionaria –que puede colapsar la gobernabilidad mexicana si esta no se reforma y se moderniza-; hace hincapié en su política fiscal -obsoleta y disfuncional- pues en recaudación de impuestos México está casi en el mismo nivel de Haití, que es el más bajo de América Latina.

Hoy más que nunca en la historia del mundo, el ámbito de competencia de la política interna de los países, -sus alcances, su modernidad, sus alianzas, tratados pactos y acuerdos con otras naciones- así como su autogestión gubernamental para insertarse en el escenario mundial, -entre otras de sus legítimas funciones de estado-, tiene tal connotación en el ámbito internacional, que quizás ya podríamos hablar en estos tiempos que la política interna de los países (fundamentalmente en desarrollo) se ha ido modernizado y adecuando a las políticas internacionales que regulan el mundo global, no solo por necesidad sino esencialmente por estrategia para aprovechar la nueva realidad mundial.

En ese sentido, el país requiere de un cambio de rumbo y cancelar el excesivo populismo, el asistencialismo político-partidista; combatir la corrupción gubernamental en los tres niveles de gobierno, para así poder redimir la relación sociedad-Estado, rescatar y renovar la confianza ciudadana en sus gobernantes pues este es el ingrediente vertebral en la buena relación entre ambos;

razón de la desconfianza que la sociedad da a su gobierno y la falta de compromiso compartido para disminuir las enormes desigualdades, la predispone evidentemente contra un aumento de impuestos, lo que afecta los ingresos fiscales y los programas y las políticas públicas de combate a la pobreza

El (GBM) recomienda a México construir a través del consenso interno las reformas necesarias (fiscal, energética, laboral, de impartición de Justicia, Educativa) para que la sociedad tenga mayor participación en los beneficios de su desarrollo y disminuya la desigualdad tan aguda que se vive en el país; Se dé prioridad a la educación básica y en el nivel secundario se alcance la universalidad y se abatan los niveles de abandono-aula; se combatan el analfabetismo y la ignorancia; se incrementen la atención a la salud y el fortalecimiento de la paridad de género; se fomente el desarrollo humano y la rendición de cuentas; se promuevan y den prioridad a la cultura de la protección del medio ambiente que les permita desarrollarse con equidad y sustentabilidad; y en todo este marco, se privilegie la competitividad que le permita abrirse más al mercado mundial y a la inversión extranjera directa. Algo impostergable que incluso puede poner en peligro a mediano plazo su gobernabilidad, es reformar sus leyes pensionarias, que constituyen una pesadísima carga para la hacienda pública, tanto federal, como de las 32 economías subnacionales.

En fin que las encomiendas y exámenes prospectivos que hace el BM a México, -con todo y las naturales críticas y el rechazo que generan en los diferentes grupos políticos y fuerza sociales-, han penetrado positivamente en la sociedad Mexicana. Aunque moderadamente, se manifiestan en los resultados que se han abstenido en la disminución de la pobreza moderada y la pobreza extrema que fue del 6.4 por ciento del 2000 al 2005 como lo reconoció públicamente la representante del BM para Colombia y México en el mes de agosto, días antes del V informe de Gobierno de Vicente Fox..

El proceso de modernización que sugiere el BM considera inaplazable también, que la impartición de la justicia sea más expedita, incorruptible e imparcial, y pueda llegar de manera más transparente a los pobres y a los grupos de marginados que hoy en día llenan las cárceles del país, en su mayoría por delitos de la pobreza y la miseria; enfatiza asimismo en el combate a la corrupción y la cultura de la rendición de cuentas tanto de los servidores públicos como de las instituciones. Explica el BM que esa disciplina debe ser un valor que tenga raigambre en la sociedad mexicana, fortalezca la vida nacional y asimismo de certidumbre a la inversión privada nacional como extranjera.

Es irrefutable, que México y los países en vías de desarrollo no han sentido gran alivio a sus males sociales por el arribo de la globalización que ya está presente en prácticamente todo el orbe. Pero también lo es, que en sus sistemas de gobierno todavía en muchos de ellos como el nuestro, coexisten los rezagos de regímenes autoritarios o de partido único que los gobernó por décadas. La democracia no ha llegado por ello de manera sólida y por lo tanto, sus gobiernos viven hacia adentro fuertes resistencias que obedecen a inercias del pasado inmediato que no los dejan fácilmente generar una sociedad mas justa y equitativa que obedezca a nuevas formas de gobernar mas cerca de la sociedad y dispuesta a rendir cuentas de sus actos y combatir eficientemente la corrupción que tanto desigualdad económica ha generado.

Por ello, aunque los resultados no fueron los esperados, es de destacarse que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) vigilo el plan antipobreza “Oportunidades” para evitar que los partidos políticos emplearan con fines proselitistas los 35 mil millones de pesos que se destinaron para combatir la marginación de 25 millones de beneficiarios en el año electoral del 2006. Esta acción inédita, es también parte del papel que juega el BM en México en trabajos de gestión y asesoría

Gran parte de las asimetrías sociales que vivimos, son causa de las viejas practicas del antiguo régimen que sexenio con sexenio crea nuevos ricos muy ricos y genera nuevos pobres y muchos mas. De ahí que las acciones que han tomado la sociedad y el gobierno en diferentes rubros de la vida nacional, han sido esenciales para el bienestar colectivo que requerimos todos como sociedad y como país en desarrollo; y sean compatibles a las propuestas que el BM hace al gobierno federal en diferentes estudios y diagnósticos para fortalecer la gobernabilidad y el rumbo hacia el desarrollo sostenible, y la integración paulatina a la globalización, de la que México no puede excluirse ya que desde la firma del TLC en 1982 esta comprometido internacionalmente con sus homólogos Los Estados Unidos de América y Canadá.

Se tendrá que revisar urgentemente el capitulo agropecuario del TLC que entrara en vigor totalmente y en cobertura amplia en el 2008. El acuerdo por desigual e inequitativo con Estados Unidos de América que protege su sector agrícola y lo subsidia ventajosamente afectando la

competitividad de ese sector de nuestro país cuyos subsidios son menos de la décima parte que los de ellos.

La globalización es la nueva forma del mundo de transmutarse económica social y políticamente y aunque se le achaca en el mundo en desarrollo ser la causante del incremento de la pobreza, México debe prepararse gradualmente para integrarse a ella lo mas rápido posible sin tener que renunciar a sus valores y su identidad nacional. Modernizándose desde las aulas (reformando y renovando su sistema educativo desde la primaria hasta el ciclo universitario), desde los hogares, promoviendo la igualdad de genero y el desarrollo humano; desde los organismos de poder político y desde el propio gobierno en sus tres niveles, como ya lo esta haciendo en algunos estados de la republica.

Aunque en los países en desarrollo en los que México se inscribe, no están mayoritariamente de acuerdo con la Globalización, como se vio recientemente en la Cumbre de las Américas el mes de noviembre del 2005 en el Mar Del Plata Argentina, la inconformidad contra la globalización tiene sus razones solidamente fundamentadas, y es precisamente signo de madurez política, que al insertarnos en ella, lo hagamos con responsabilidad, aprovechando siempre nuestras propias capacidades y avance democrático.

De no apresurar el paso a la modernización, estaríamos perdiendo la oportunidad de incorporarnos de manera más sólida al mercado internacional y a la inversión extranjera directa y perderíamos la oportunidad también, de diversificar nuestro mercado y nuestras capacidades para poder incrementar nuestro nivel competitivo. No podemos dejar que China y los países del este asiático, nos sigan saturando el mercado nacional con sus productos.

En México, somos ya 103 millones de habitantes que se incrementaran a una tasa anual de 1.1 millones de nuevos mexicanos; tenemos que generar 1 millón de empleos anuales y solo generamos menos de seiscientos mil, con lo que la tasa de desempleo es alarmante, y traerá en consecuencia mayores índices de pobreza, y seguirán abandonado el campo mas de 400 mil mexicanos al año que se van en busca del sueño americano; que si bien nos generan con sus remesas del orden para este año del 2006 25 mil millones de dólares cierto equilibrio y se constituyen un placebo a la disminución de la pobreza, esto, no se reflejara bajo ninguna circunstancia en el desarrollo integral de México.

Por ello, se trata de vincularse al mundo globalizado, selectiva y paulatinamente, de tal manera que lo que se pueda capitalizar como útil para el desarrollo de nuestro país sea incorporado y convertido en beneficio mutuo, hasta donde la cohabitación internacional y sus propios intereses lo

permita. Es decir, incorporarse a la globalización sin renunciar a sus mas elementales valores de nacionalismo, culturales y su identidad étnica; que proteja a sus indígenas, su *biosfera*, su medio ambiente, en fin su vida como nación y como estado independiente, pero que coparticipe de la modernidad mundial. Es por ello necesario sacar las reformas estructurales.

Observemos como los países del este asiático, y Chile en América Latina -que desde hace 15 años en noviembre de 1989 y después de la dictadura de Augusto Pinochet desde 1973, se insertaron en la nueva política global, con la elección del primer presidente demócrata cristiano Patricio Aylwin -, fueron capaces de aprovechar los beneficios de las reformas neoliberales que representan en esencia la globalización, y hoy son líderes en el mundo de los países en desarrollo, en la disminución de la pobreza, el crecimiento el PIB mas alto de América Latina, y el control de la inflación y la recaudación fiscal.

Estudiar y analizar el papel que juega El Banco Mundial en México, la institución Internacional más importante que asiste a los países pobres para combatir la pobreza en todos sus rostros, ha sido ilustrativo y aleccionador. Nos ha motivado a la reflexión social mas seria y objetiva que debemos tener cualquier mexicano de nuestros tiempos sobre su ejemplar destino en materia de cooperación internacional. Esta investigación, a sido una positiva enseñanza del papel real que le toca jugar en México en los programas de esta Institución.

La gama de criticas e inconformidades que recaen sobre el BM Junto con el FMI y la OMC (consenso de Washington) , porque representan a la globalización, –justificadas muchas veces, injustificadas otras según el tipo de país y de gobierno-, no son siempre sustantivamente razonables, ni suficientes para cerrarle el paso al mundo globalizado

Como lo indicamos en el transcurso de este trabajo, la participación del Banco Mundial para ayudar a disminuir la pobreza simple y la pobreza extrema en México, se ha manifestado en todos los sectores; desde el gobierno en sus tres niveles, el campo, las ONG y el sector privado, las instituciones educativas y la sociedad civil. Los dos mas importantes créditos que el BM otorgo a México estuvo dirigida a las 24 regiones mas atrasadas del país enclavadas en su mayoría en el sur y las zonas serranas que comprendieron ocho estados: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz, Puebla, Hidalgo, Michoacán y San Luis Potosí y representan a más del 70 por ciento de los mexicanos que viven (en la zona rural) en pobreza extrema. Sirvió de base para darle a ese programa de ayuda internacional y al propio gobierno mexicano, el sustento de que la educación, la capacitación, la cultura, la salud, las obras de infraestructura, las vías de comunicación, la equidad y el desarrollo

humano en si, son factores primordiales para poder alcanzar otros estándares de bienestar social en un país en desarrollo como el nuestro.

Los préstamos del Banco Mundial para disminuir la pobreza en dichas zonas marginadas: el 4276-ME y 7004-ME, fueron dirigidos y aplicado de manera exclusiva en 243 municipios y 24 regiones mayormente atrasadas de la geografía nacional. Combatir la pobreza y la pobreza extrema fue su misión en conjunto con el gobierno federal, estatal y los municipio involucrados. La supervisión y control de los recursos ejercidos ciertamente no fue satisfactoria, lo que nos revela, y como nos lo reitera el BM, que debemos de afrontar los desafíos de la modernidad reformando nuestro sistema educativo en todos los niveles, para que este esfuerzo que da resultados a mediano y largo plazo, lo puedan recoger las nuevas generaciones, por ello planteo las siguientes conclusiones:

Las realidades Socioeconómicas

La función del Banco Mundial como aliado de México para disminuir la pobreza y asistirlo para que se modernice y transite hacia un desarrollo sostenible y sustentable es ciertamente positiva, con todo y las controversias de opinión que se puedan inscribir al respecto.

No obstante, es necesario reconocer que la reducción de la pobreza y el desarrollo están afectados aún por cuatro contradicciones persistentes en el mapa social del país:

a) las cifras absolutas de pobreza, aunque reducidas, siguen siendo inaceptables (unos 45 millones de mexicanos siguen viviendo en la pobreza

b); La marcada desigualdad en la distribución de ingresos, que parece inmune al proceso de crecimiento y, hasta ahora resistente a las intervenciones de política (de acuerdo a los últimos cálculos del BM la economía en México es una de las mas desiguales en América Latina,

c) la incidencia de pobreza extrema en las zonas rurales es enormemente aguda (en el año 2000, casi uno de cada dos personas que vivían en zonas rurales era extremadamente pobre y en el año actual solo se ha logrado disminuir la pobreza en ese sector el 6.8 por ciento y

d) existe una diferencia de desarrollo cada vez mas pronunciada entre la región sur y el resto de México. La gente del sur es mucho mas pobre, cuenta con mucho menos educación formal, con menos probabilidades de contar con agua corriente y con más probabilidades de morir mas joven.

Sumado a esto, la incipiente generación de empleo. En México, el gobierno apenas crea anualmente alrededor de 450 mil empleos y se necesitan de un millón de empleos anuales, que son aproximadamente, la población que año con año emigra a los Estados Unidos de América

La Agenda pendiente

Tanto los logros como los retos restantes en la disminución de la pobreza y la desigualdad (y en la creación de empleos), indican la necesidad de una nueva agenda para el desarrollo de México (que refiere en esencia a las reformas: Educativa, Energética, Fiscal, Laboral Pensionaria); una agenda que convine el efecto de un marco macroeconómico sólido y un crecimiento sostenido con micro intervenciones por sector y región a fin de llevar los beneficios del crecimiento a todos los mexicanos.

Esta Agenda Integral, así como los vínculos macro-micro que implica, puede organizarse en torno a cinco desafíos incluidos en el plan nacional de desarrollo para el 2001-2006 del país:

a) Consolidar el avance en materia macroeconómica en los años recientes (entiéndase en el periodo gubernamental de Ernesto Zedillo), que si bien se ha mantenido la sostenibilidad macroeconómica, el crecimiento ha sido por debajo del esperado, este año, no será mayor del 3.5 por ciento ; b) Acelerar el crecimiento mediante una mayor competitividad; c) Equilibrar el crecimiento y la reducción de la pobreza mediante la protección ambiental de los recursos naturales d) Promover un gobierno eficiente que rinda cuentas a sus ciudadanos y e) que combata la corrupción de manera frontal y organizada

Del Avance Macroeconómico

Desde la crisis del 94 el marco macro de México ha sido sostenido por tres pilares: a) Una política monetaria restringida y relativamente independiente b) un sistema cambiante flexible; c) una postura fiscal prudente. Estas medidas, además de sacar a la economía de su crisis, propiciaron también una tasa de crecimiento adecuada, una inflación de un dígito, una cuenta externa viable, y una posición de deuda cómoda y tres calificaciones de grado de inversión del crédito soberano. Todo pese a cuatro importantes crisis internacionales que redujeron las expectativas económicas a nivel mundial (Asia del Este en 1997, Rusia en 1998, Brasil en 1999 y Argentina en el 2001).

Por ello, México debe de mantenerse en esa línea macroeconómica durante los próximos años, con una excepción; la administración fiscal requiere de un fortalecimiento adicional; toda vez que la política fiscal se ha vuelto inseparable de los procesos de reforma de la administración y del Estado, es impostergable lleguen al consenso las diferentes fuerzas políticas para aprobar la reforma fiscal y prepararse para emprender un ritmo mas sostenido y dinámico hacia el desarrollo.

Las nuevas democracias, y los países que han dejado atrás los regímenes dictatoriales o los de partido único como el caso de México, dan a estos la entrada a un nuevo esquema de gobierno que ha permitido indudablemente mayor equidad e igualdad social a pesar de las profundas asimetrías que aun prevalecen. Los frutos de los cambios democráticos como el de México a partir del 2000, según la experiencia mundial, se manifiestan de manera mas clara en periodos de hasta 20 y 25 años. Por consecuencia, aunque se ha visto un desarrollo con paso lento, se percibe también que es mas firme. incluso, a partir de 1995 después de la crisis financiera., que arrojó una inflación de hasta 59 por ciento , pero que en base a la aplicación de las recomendaciones del (GBM) y la buena gestión del gobierno de entonces; con la aplicación de ajustes presupuétales, de sostenibilidad económica y financiera, y políticas de apoyo social a grandes segmentos de población marginada, como el programa PROGRESA, lograron que al final de ese sexenio, en el 2000, se tuviera una inflación de un dígito (del 9 por ciento anual.) y un crecimiento promedio en los seis años del 4.5 por ciento. Esto, permitió una transición política tranquila y evito las turbulencias financieras de otras épocas, que a cinco años ha arrojado indicadores halagüeños de disminución de la pobreza principalmente en las zonas rurales; porque es de reconocerse, que combatir la pobreza en la ciudades urbanas ha sido muy difícil pues se tienen aun indicadores de marginación y pobreza casi iguales que los de hace cinco años.

La ciudadanía hoy puede exigir mas y participar mas a través de leyes y reformas, como la de descentralización (sugerida y apoyada por el Banco Mundial desde la década de los ochentas) que ha dado mayor capacidad de decisión y participación en su toma de decisiones y en la defensa de sus intereses y de sus presupuestos a los gobiernos de los Estados y de los Municipios.; a fortalecido el federalismo. El (GBM), participo y financio este programa en México, con el fin de modernizar sus acciones de gobierno y que estas permitieran distribuir las responsabilidades en sus tres niveles, el Federal, El Estatal y el Municipal, para respetar la autonomía de cada uno de ellos. Hoy los 2445 municipios y los 32 Estados ya pueden diseñar y programar sus obras prioritarias y sus gastos de

desarrollo municipal integral, amén de otras funciones que antes les estaban vedadas y les significaban atraso y por consecuencia mayor pobreza; pero además, se les cancelaba la posibilidad para que desde el censo de la vida municipal se pudiera dar marcha la descentralización rumbo a un nuevo federalismo. La resolución de la suprema corte de Justicia de la Nación en 1999 fue histórica: “hoy los municipios no solamente serán administrados -- como antes-- por sus ayuntamientos, sino que podrán ser gobernados”. Por ello, podremos afirmar, que desde ahí, se inicio el camino -aunque moderado-- firme al combate a la desigualdad y la pobreza, en los 2245 municipios que integran la geografía mexicana. Empero, algo muy lamentable que constituye un reto para el futuro: es la preparación académica casi nula, y la bajísima formación profesional de los alcaldes que alcanza niveles de preocupación: De los 2245 Ediles, el 97 por ciento son hombres y solo el 3 por ciento son mujeres; apenas el 50 por ciento tienen niveles de preparatoria, 33 por ciento solo de secundaria y 57 por ciento nunca tuvo alguna experiencia en la administración pública. Esto habla de los grandes rezagos que hay en la educación y que tanto incide en el atraso y la marginación que se vive desde la vida municipal. De los más de 2220 municipios, solamente 120 de ellos son ciudades urbanas de carácter medio, y el resto son municipios en su mayoría rurales o de reciente creación y de los cuales en su mayoría están en el sur sureste del país. Debe por ello, es lamentable también observar que la profunda inequidad de género que se manifiesta en el exiguo tres por ciento de mujeres alcaldes frente al 97 de hombres que gobiernan los municipio en el país. Este es un mal que se engendra desde la familia, pues desde ahí se privilegia a los niños sobre las niñas en la instrucción primaria y secundaria lo que manifiesta una punzante desigualdad de género, que son los grandes desafíos por vencer, dentro de los rostros de la pobreza ancestral que aun se vive, y que el Banco Mundial, establece como elementales para combatir la pobreza y la marginación social.

La década perdida (los 80's) fue deplorable para México, pero también aleccionadora., pues la firma del TLC, nos inserto de manera real al mundo globalizado y el Banco Mundial, participo desde entonces, de forma mas activa en la cooperación para el combate a la pobreza en nuestro país. Fomento el desarrollo y la sostenibilidad económica y financió programas diversos en diferentes sectores de la economía nacional y impulso la agenda para el desarrollo de la “Nueva Era”, según su propio documento elaborado para los gobiernos mexicanos, desde Salinas hasta Fox. Ante esta realidad ya participamos aunque moderadamente, activa y estratégicamente en la globalización economía.; los beneficios de la inversión extranjera directa, el desarrollo de la tecnología, el flujo de capitales y mercancías, y la participación de tratados y acuerdo internacionales son la prueba irrefutable.

FUENTES CONSULTADAS

Bibliografía

- A guide to the World Bank, Washington, D.C., WB, 2003, p.247.
- BIRF, Colaboración entre el BM y las ONG's, EUA, BM, 1996
- DE LA DEHESA, Guillermo, Comprender la Globalización, España, Alianza Editores, 2000.
- FEINBERG, Richard, La actividad del BM en el período de tránsito hacia un nuevo mundo, México, Centro de Estudios Latinoamericanos, 1991.
- FERNÁNDEZ, Manuel, La participación de la sociedad civil en los programas del BM y del BID, el caso de México, Argentina, FLACSO, 1999.
- GALLARDO, Luis Roberto, Los rostros de la pobreza. El debate, Tomo 1, México, LIMUSA, 2001.
- GARCÍA, Reyes Miguel, Ajuste Estructural y pobreza, La transición económica en la sociedad mundial contemporánea, México, FCE, 1997
- KEHOE, Arturo, Desarrollo Productivo Sostenible en zonas rurales marginadas de la Alianza para el Campo, México, SAGARPA, 2000.
- KLUGMEN Jeni, A sourcebook for poverty reduction strategies, Washington, D.C World Bank., 2002, p.600, Vol.1.
- MARTÍN Alonso, Enciclopedia del idioma, 3 tomos, México, Ed. Aguilar, 1998, p. 1213.
- ROMERO Alberto, Globalización y Pobreza, Ed, del Sur, 2002, p.10.
- SERRANO Méndez, Alonso, Financiación de Proyectos por el BM, Madrid, Instituto Español de Comercio Exterior ICEX, 1993.
- TOUSSAINT Eric, Deuda Externa en el tercer Mundo: Las finanzas contra los pueblos, Venezuela, Nueva Sociedad, 1998.
- TUSSIE, Diana, El BID, el BM y la sociedad civil, nuevas formas de financiamiento internacional, Argentina, FLACSO, 1997.
- URZÚA, Carlos, Medio siglo de relaciones entre el banco Mundial y México, México, COLMEX, 2000.

Documentos

- La pobreza en México; Una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno, México, Banco Mundial, 2004.
 - Manual de operaciones del Programa de Desarrollo Productivo en Zonas Rurales Marginadas.
 - Transparencia Sociedad Civil, Seguimiento del programa de Desarrollo Productivo en Zonas Rurales Marginadas.
 - Evaluación de Alianza para el Campo, 2001.
 - Diario Oficial de la Federación, segunda sección, Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
 - Ley Agraria.
 - Programa para superar la pobreza 1995-2000, DOF, 2 febrero de 1998.
 - Documento de resultados, Evaluación Externa del programa de desarrollo productivo sostenible en zonas rurales marginadas del estado de Oaxaca, 1999, Consultoría Agropecuaria y forestal de Oaxaca, S.A. de C.V.
 - World Development Indicators, 2005.
- Ley General de Desarrollo Social
- Objetivos del Desarrollo del Milenio
- Boletín anual: Erradicación de la pobreza última edición 2003
 - UNESCO: Pobreza y Derechos Humanos
 - Fondo Monetario Internacional: Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza
 - Década de las Naciones Unidas para la Erradicación de la pobreza (1997-2006)
 - Informe Mundial sobre la pobreza y el desarrollo 2000/2001
 - Informe de Desarrollo Humano sobre México PNUD 2003

Páginas en internet

- [www.html. Informe](#) sobre el desarrollo mundial 2000/lucha contra la pobreza.

- [www.http://psicomundo.com/tiempo/monografias/globalización.htm](http://psicomundo.com/tiempo/monografias/globalización.htm).
- www.transparencia.org.mx/bmpres.htm
- www.Evaluación de la pobreza en México 1968-2002 ub.es/geocrit/nova.htm.
- www.undp.org/povertyreport/SPANISH/spchapol.pdf
- [www.añointernacionalparalaerradicaciondelapobreza\(1996\)un.org/esa/socdev/poverty/poverty-link2.htm](http://www.añointernacionalparalaerradicaciondelapobreza(1996)un.org/esa/socdev/poverty/poverty-link2.htm)
- Implementation completion report on a loan in the amount of US\$47 million to Nacional Financiera S.N.C. with the guarantee of the united Mexican status for a rural development in marginal areas project, December 9, 2004. document of the world bank, www.worldbank.org