



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE ECONOMÍA

El proceso de globalización y el combate de la pobreza en México: las políticas públicas aplicadas.

TESIS:

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN ECONOMIA

Presenta:

Jazmín López González

Tutor de tesis:

Lic. Brena Alfaro Javier

Ciudad Universitaria,

México, D, F



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Índice

Introducción.....1

CAPITULO 1.

LA POLÍTICA SOCIAL EN EL MARCO DEL SISTEMA CAPITALISTA.....12

1.1 El sistema capitalista de producción generador de pobreza a nivel mundial.....14

1.2 Inicio de la política social (estado de Bienestar).....31

1.3 Postura de las diferentes instituciones internacionales en la definición de la política social para el combate a la pobreza.....43

CAPITULO 2.

POLÍTICAS SOCIALES PARA EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO57.

2.1 Inserción de las políticas sociales en América Latina y en México para el combate a la pobreza.....59

2.2 Implicación de las políticas neoliberales aplicadas por los organismos internacionales en México.....69

CAPITULO 3

LOS PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO Y LA METODOLOGÍA PARA CUANTIFICARLO.....76

3.1 Pronasol, Progresa, Oportunidades.....78

3.2 Resultado de los programas sociales Pronasol, Progresa, Oportunidades.....98

Conclusiones.....111

Bibliografía.....116

Agradecimientos

A mi mamá Leticia López Por haberme dado todo lo que soy como persona, mis valores, mis principios, mi perseverancia, por su comprensión, por su empeño, por su fuerza, por su amor, porque siempre será la mejor. Te amo mami.

A mis abuelitos Jerónimo López y María González Por su cariño, comprensión y apoyo sin condiciones ni medida... por que los amo. Nunca les dejaré de agradecer todo lo que han hecho por mí.

A mi Marco Cázares Por creer tanto en mí y estar siempre conmigo apoyándome incondicionalmente, por preocuparte, escucharme, aconsejarme... simplemente por amarme. Gracias por ser parte de mi vida; eres mi máximo. Te amo demasiado.

A mi familia tío Armando, hermanos Cesar y Nery Porque directa e indirectamente me han enseñado tanto, los valoro y quiero mucho.

A mi asesor Javier Brena Alfaro Por su tiempo, consejos, paciencia y opiniones.

A mis sinodales Por sus comentarios, sugerencias y opiniones.

A todos y cada uno de mis amigos Por hacer que cada pedazo de tiempo fuera más fácil. No voy a olvidar sus consejos, enseñanzas y ayuda durante mi vida. En especial a Tania Velázquez Martínez por ser mi compañera más que de clases de todo.

A la Universidad nacional Autónoma de México y a la Facultad de Economía. Por permitirme ser parte de ellas.

A todos ellos,

GRACIAS de todo corazón.

Introducción

En la última década del siglo XX el proceso de globalización se aceleró, ya que este pasó de ser una dinámica económica o tecnológica a un proyecto político dirigido a la construcción de un nuevo orden mundial.

El consenso de Washington junto con las políticas neoliberales determinaron las pautas de opción para las políticas nacionales.

El proceso de globalización es posible gracias a opciones políticas nacionales e internacionales que han permitido una rápida liberalización financiera, comercial y de las inversiones. Si bien es cierto que los países del tercer mundo participaron de este proceso de integración, fueron los gobiernos de los países industrializados y las instituciones internacionales los que tomaron las decisiones políticas. Éste es un proceso muy desigual, en el que no hay una distribución equitativa de las pérdidas y beneficios. Ha provocado un desequilibrio que hace que se agrande la brecha entre los pocos países y corporaciones que obtienen las ganancias del proceso y las muchas naciones y sectores sociales que resultan perdedores o quedan al margen. Esto incluye a la mayoría de los países en vías de desarrollo.

La globalización destruye las industrias nacionales, esto genera un creciente número de desempleados, que los sectores industriales de tecnologías avanzadas no son capaces de absorber. Por tanto esto da un incremento en la marginación, aumento en las diferencias económicas y sociales entre los países y su expansión conlleva en la agudización de la pobreza en cada uno de ellos.

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional a partir de la década de los noventa muestran un supuesto interés por las cuestiones de política social, desigualdad y pobreza. Aunque primeramente estos dos organismos internacionales presionaron para que la estrategia neoliberal se aplicara en América Latina defendiendo los intereses de los países hegemónicos como Estados Unidos, Francia, Japón Y Alemania. Esta estrategia era condición para que los países latinoamericanos pudieran negociar la deuda, obtener nuevos créditos y restituir el desarrollo. Sin embargo ante los efectos negativos del ajuste, a estas instancias mundiales se les hace ver el costo social y el deterioro social de la región de América latina.

Estos Organismos Internacionales comienzan a mostrar pero no por iniciativa propia ni voluntariamente, en respuesta a la presión política e intelectual un interés por lo social y

ejercen presión para que los gobiernos pongan en práctica programas focalizados contra la pobreza en busca de remediar algunos de los costos sociales del mismo ajuste.

En América Latina el cambio de las políticas sociales han respondido a las exigencias de las nuevas economías políticas que imponen políticas económicas de ajuste y estabilización.

La privatización y la menor presencia del Estado en la economía registrada desde los ochentas lo que ha generado es un creciente desempleo y la terciarización de las actividades, que han derivado en la informalidad del trabajador. Peor aún, en situaciones de estancamiento o de bajo crecimiento, como lo que actualmente está ocurriendo en México, se acentúa la pobreza y aumenta la desigualdad.

Aunque la política social varía de uno a otro país, existen cuatro etapas de desarrollo social en Latinoamérica.

Durante el periodo en que rigió el modelo de sustitución de importaciones, dos grandes procesos incidieron en distintas direcciones sobre la pobreza. Por un lado, el sesgo urbano del crecimiento contribuyó al aumento de la pobreza; por otro, la interacción de tasas de crecimiento, relativamente altas y sostenidas y la aplicación de las políticas sociales universales no sólo contrarrestó un posible aumento de la misma, sino logró una disminución significativa entre 1960 y 1981-1982. Pese a los progresos del desarrollo social, la pobreza persistió.

A comienzos de la década 1980 inició la instauración de un nuevo modelo económico basado en la promoción de las exportaciones y una mayor participación del mercado. Los efectos sociales del drástico cambio se expresaron en la acentuación de la concentración del ingreso y la riqueza, y un significativo aumento de la pobreza.

En México, la política social surge hasta el Siglo XX. La política social en nuestro país, hasta finales de los años ochenta, venía implícita en las políticas de crecimiento, partiendo de la tesis de que el modelo de crecimiento adoptado crearía las bases del bienestar social.

La idea que tenían los gobiernos de que el crecimiento económico por sí mismo ocasionaría mejores niveles de bienestar social, tuvo como resultado que se destinaran recursos insuficientes particularmente para educación, salud, alimentación y vivienda, en un contexto en el que la desigualdad social y económica se manifestaba como elemento que caracterizaba a la sociedad mexicana.

En los años ochenta el gasto social en bienestar social se estanco en algunos años y disminuyo en términos reales en otros años. Desde la primera década de los noventa y hasta el presente, la inversión en el gasto público ha sido creciente. Sin embargo, más de la mitad de la población mexicana tiene varias carencias de alimentación, educación, salud, vivienda, entre otros bienes y servicios que contribuyen a mejorar la calidad de vida.

Con el gobierno de Miguel de la Madrid inicia la disminución del papel del estado que había tenido en la economía, el gasto público tiene cada vez menos importancia como promotor de la actividad económica y esta tarea es asignada a los sectores privados. Ante la situación económica en que se desarrollo el sexenio, el gobierno opto por no impulsar las políticas de desarrollo social e incluso limito programas que venia funcionando.

Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari se consolida el proyecto de restar peso a la política económica que promovía el crecimiento económico en base a la inversión pública y se impulsa el desarrollo de políticas que buscan crear un contexto macroeconómico que propicie el crecimiento sustentado en la actividad privada, incorporando el desarrollo social como un elemento central de las políticas publicas. Este gobierno fue el primero en elabora programas de combate a la pobreza como Pronasol, con el que se busco aumentar el bienestar de la población a partir de incrementar la infraestructura básica de hospitales y escuelas.

Ernesto Zedillo considero al desarrollo social de una forma integral, incluyente, participativa y federalista, y bajo estos principios la política social busco erradicar la pobreza. Se creo el programa Progresá.

La administración de Vicente Fox recibió a la economía del país con altas tasas de crecimiento económico y con un entorno macroeconómico de estabilidad, pero este marco no fue capitalizado por esta administración.

Las acciones comprendidas como parte de la política social, tiene como característica principal la focalización de programas sociales y de combate a la pobreza.

Y actualmente el programa de Oportunidades, que es un Programa del Gobierno Federal que busca fomentar el desarrollo humano de la población en pobreza extrema, para lograrlo, brinda apoyos en educación, salud, nutrición e ingreso.

Las acciones comprendidas como parte de la política social, tiene como característica principal la focalización de programas sociales y de combate a la pobreza. Con la

focalización se ponía el acento no sólo en la forma de utilización del gasto social, sino también en los destinatarios de dicho gasto. Por tanto a lo largo de este periodo no se ha logrado la verdadera erradicación de la pobreza ni de la pobreza extrema ya que las acciones comprendidas por los gobiernos neoliberales han sido insuficientes dado que los recursos destinados no alcanzan a cubrir todas las necesidades sociales en las regiones de México. Por lo que debería de haber un cierto monto de gasto social en el presupuesto que realmente sea destinada a la pobreza de tantas personas que están inmersas en ella especialmente cuando el crecimiento económico no tiene bases tan sólidas. Los Gobiernos y los partidos políticos hablan todavía de la pobreza; pueden incluso afirmar que es su gran preocupación. Pero no actúan consecuentemente con el interés manifestado. Basta considerar dónde son colocados y tras qué objetivos se utilizan los principales recursos del sector público Por lo que los objetivos generales del siguiente trabajo de investigación son:

- La globalización destruye las industrias, generando creciente número de desempleados, y por tanto incrementa los niveles de pobreza.
- El neoliberalismo, suponía un paquete de medidas acordadas con los organismos internacionales han propuesto una reforma social, para subsanar los costos sociales y los efectos negativos en la calidad de vida de la población.
- La política social, como política pública, aparece en la agenda gubernamental en los años ochenta, cuando la pauperización alcanza niveles verdaderamente alarmantes.
- Analizar los factores económicos, políticos y sociales que han agravado la pobreza en América Latina

En cuanto a objetivos particulares:

- Los programas sociales en México para el combate a la pobreza han sido focalizados donde se busca racionalizar el gasto social.
- El gobierno mexicano, a partir de los años ochenta comenzó a registrar esfuerzos dirigidos a la atención a los sectores de la población de escasos recursos, a través de programas focalizados como PRONASOL, PROGRESA. OPORTUNIDADES.
- Los resultados de estos programas sociales indican que en la actualidad los índices de pobreza van en aumento.

La hipótesis planteada es que el acelerado proceso de globalización es un proceso muy

desigual, en el que no hay una distribución equitativa de las pérdidas y beneficios. Analizando el desarrollo de la política social mexicana en el contexto del neoliberalismo adoptado por las diferentes administraciones, la estrategia económica ha generado mayor desigualdad entre grupos sociales, regiones geográficas y sectores productivos. Esta situación ha empeorado porque cada administración impone una estrategia no solo diferente, sino equivocada para atacar la pobreza y la pobreza extrema ya que no han podido sustituir las necesidades clásicas de política social como lo es la salud, educación y seguridad social.

Por tanto en el capítulo 1 se abordará la política social en el marco del sistema capitalista, donde se verá que el sistema capitalista de producción es el generador de pobreza a nivel mundial. El capitalismo es considerado como un sistema económico en el cual el dominio de la propiedad privada sobre los medios de producción desempeña un papel fundamental. Así como el aumento de la industria y la rápida concentración de la producción en empresas cada vez más grandes. Y esta concentración de la industria llamada monopolios es donde el proceso de globalización en la producción el capital fragmenta su proceso productivo y utiliza recursos materiales, humanos e incluso políticas económicas de diferentes países. Y es la globalización de la empresa, la que rompe con la fase anterior del capitalismo, para dar lugar al fenómeno de la globalización que es un proceso fundamentalmente económico de integración de las economías en una economía única de ámbito mundial. Las razones fundamentales de este proceso se debe al crecimiento económico, al avance tecnológico y a la conectividad humana (transportes y comunicaciones).

Por lo que con la caída del muro de Berlín en 1989 y con la desaparición del bloque comunista de la unión soviética en 1991 se empieza una nueva etapa llamada de globalización. Donde esta utiliza la aplicación y persistencia de medidas y reformas de corte neoliberal que solamente han profundizado la concentración de la riqueza y consiguientemente han hecho abismal la brecha entre países pobres y ricos.

El desmedido desarrollo de la productividad del trabajo hace que muchas personas se encuentren en condición de pobreza al ser innecesarios para el capital y, en consecuencia, no tienen acceso a ningún trabajo, ni a una remuneración por el mismo, lo cual les impide

participar en la distribución de lo producido, por ello se hunden irremediabilmente en la pobreza, a pesar de contar con capacidad y necesidad de trabajar. No es que no existan medios de vida suficientes para saciar las necesidades de las personas, sino que los pobres carecen de los medios monetarios para adquirirlos. Por ello se ha recurrido a la política social que consiste en situar a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores.

En América Latina como en México a finales de los ochenta se inicio un proceso de rediseño de políticas e instituciones sociales. Estas reformas estructurales implementadas durante los ochenta y noventa modificaron los criterios y las prioridades de la política económica en general y de la política social en particular bajo los organismos internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio que responden a la tendencia del capitalismo actual y su intención es evitar que se colapse el sistema y su política social, mediante los programas de estabilización que siguen contribuyendo en las repercusiones negativas de las diferencias que existen en las relaciones internacionales entre los países desarrollados y los subdesarrollados aumentando los niveles de pobreza.

En el capítulo 2 se analizaran las políticas sociales para el combate a la pobreza en México, como se han venido insertando las políticas sociales en América Latina y en México para combatir la pobreza. En el periodo de la segunda posguerra la intervención del Estado en la economía y en el desarrollo social inició un despliegue. La atención de los gobiernos desarrollados se centró en la reconstrucción de los estándares de bienestar económico y social gravemente dañados o destruidos por la guerra. En México, en los años 40 se emprendió un proceso de industrialización por sustitución de importaciones que puso énfasis en el crecimiento económico.

Este modelo entra en crisis hacia finales de los años 70, y a partir de la crisis de 1982, el gobierno mexicano decide adoptar una política económica de corte neoliberal como la “receta” para salir de la grave crisis. México decide abandonar su política industrial proteccionista, que durante 40 años había sido la base de su desarrollo económico, para dar paso a una apertura de su economía.

Las políticas sociales de la década de 1990 significaron una suavización de las políticas de mercado abierto, con un nuevo enfoque en las políticas de bienestar, en las cuales se mezcla el asistencialismo con políticas sociales selectivas y programas focalizados.

Dentro del contexto económico imperante de la globalización en el que México se encuentra, las autoridades mexicanas adoptaron, principalmente a partir de 1982, una serie de reformas y políticas económicas con el objetivo de sacar a México de la crisis económica y conseguir un crecimiento económico para el conjunto de la población.

También la implicación de las políticas neoliberales aplicadas por los organismos internacionales en México ya que el modelo neoliberal se ha generalizado en el mundo a través de los organismos internacionales, esta política ha provocado la desregularización en el mundo para el comercio internacional, ha llevado a cabo la privatización de servicios y recursos esenciales, se ha dedicado a restringir el gasto público, los deficientes presupuestos. Y así lo ha hecho como respuesta a los integrantes del gran capital.

En el capítulo 3 se abordaran los programas de combate a la pobreza en México como son Pronasol, Progresá y Oportunidades. Los programas sociales aplicados desde el gobierno de Carlos Salinas en 1988 y hasta la administración de Vicente Fox en 2006 han tenido cierta regularidad, en el sentido de que se han desarrollado en el marco del modelo económico neoliberal.

En este contexto, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) de Carlos Salinas fue el que planteó la necesidad de fomentar el desarrollo a través de acciones muy puntuales al interior de las comunidades rurales como la construcción de espacios educativos, sistemas de agua potable y alcantarillado y de ampliar la infraestructura sanitaria; además, se añadió la urgencia de rehabilitar y dar mantenimiento a la infraestructura relegada por las anteriores crisis; agregar tramos y nuevas carreteras y rehabilitar las ya existentes.

En el mismo orden de ideas, para el siguiente sexenio, el Presidente Zedillo cambió la política social y crea el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) para brindar apoyos educativos a niños y jóvenes, fomentar la matriculación, incrementar servicios de salud con un enfoque preventivo, mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional de los miembros más vulnerables de las familias.

Durante el sexenio de Vicente Fox el ProgresA fue convertido en el Programa Oportunidades, este último tuvo como objetivo apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar.

Y los resultados de estos programas. Si bien estos programas sociales gozan de cierto reconocimiento en el ámbito internacional como estrategias viables de combate a la pobreza, las experiencias locales de esos programas nos proveen de información sobre las restricciones e impactos en términos del nivel de dependencia económica que fomentan, así como la duda sobre los destinos finales de los recursos por parte de los beneficiarios.

CAPITULO 1. LA POLÍTICA SOCIAL EN EL MARCO DEL SISTEMA CAPITALISTA.

México es un país de enormes contradicciones; por una parte, es uno de los quince países más ricos del planeta con grandes recursos naturales, y por otra, se trata de una de las economías más desiguales del mundo.

Según las estimaciones oficiales (CONEVAL, 2006), alrededor del 42.6 por ciento de la población es pobre y el 13.8 por ciento se considera bajo pobreza extrema.

El presente capítulo se va a dar a la tarea de estudiar si las políticas sociales de corte neoliberal emprendidas en la década de los años 80, y que siguen vigentes, han ayudado a combatir el fenómeno de la pobreza para el caso concreto de México.

Después de 25 años de reformas económicas en las que el discurso central de la política ha sido que “los sacrificios” sufridos por gran parte de la sociedad mexicana servirán para erradicar la pobreza y mejorar las condiciones de vida en todo el país. Se analizarán las causas generadoras de la pobreza. Estableciendo que el marco del sistema económico que predomina en el mundo actual. El capitalismo es considerado como un sistema económico en el cual el dominio de la propiedad privada sobre los medios de producción, así como el aumento de la industria y la rápida concentración de la producción en empresas cada vez más grandes desempeña un papel fundamental. Y esta concentración de la industria llamada monopolios es donde el proceso de globalización en la producción el capital fragmenta su proceso productivo y utiliza recursos materiales, humanos e incluso políticas económicas de diferentes países. Y que es la globalización de la empresa, la que rompe con la fase anterior del capitalismo, para dar lugar al fenómeno de la globalización, donde esta utiliza la aplicación y persistencia de medidas y reformas de corte neoliberal que solamente han profundizado la concentración de la riqueza y consiguientemente han hecho abismal la brecha entre países pobres y ricos.

El desmedido desarrollo de la productividad del trabajo hace que muchas personas se encuentren en condición de pobreza al ser innecesarios para el capital y, en consecuencia, no tienen acceso a ningún trabajo, ni a una remuneración por el mismo, lo cual les impide participar en la distribución de lo producido, por ello se hunden irremediabilmente en la pobreza, a pesar de contar con capacidad y necesidad de trabajar. Al empresario capitalista

solo le importa que existan los obreros necesarios para no detener los procesos de producción y circulación. No es que no existan medios de vida suficientes para saciar las necesidades de las personas, sino que los pobres carecen de los medios monetarios para adquirirlos.

El concepto de política social como política de gobierno ha sufrido ha sufrido diversos cambios hasta nuestros días. La política social como parte de las políticas públicas constituye un fenómeno moderno, debido a que las cuestiones sociales comienzan a aparecer en la agenda de muchos gobiernos a partir de los últimos años del siglo XIX y propiamente con el llamado Estado de Bienestar.

En la siglo XVII, surge la primera intervención del Estado moderno en el problema de la pobreza, a través de la asistencia pública, bajo las Leyes de Pobres en Inglaterra.

A finales del siglo XIX, surge en Alemania un conjunto de leyes sobre seguros sociales dirigidos a la clase trabajadora alemana promulgadas por el canciller Otto Von Bismarck.

Es hasta el siglo XX, con el Estado de Bienestar, cuando aparece una política social de Estado, donde la protección social es concebida como un derecho político, para los ciudadanos a través de un concepto universal.

Donde postula que el estado debe intervenir activamente en la economía y la sociedad, con vistas a complementar el funcionamiento del mercado, garantizando un mínimo de bienestar básico a toda la sociedad. En América Latina como en México a finales de los ochenta se inicio un proceso de rediseño de políticas e instituciones sociales. Estas reformas estructurales implementadas durante los ochenta y noventa modificaron los criterios y las prioridades de la política económica en general y de la política social en particular bajo los organismos internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio que responden a la tendencia del capitalismo actual y su intención es evitar que se colapse el sistema y su política social, mediante los programas de estabilización que siguen contribuyendo en las repercusiones negativas de las diferencias que existen en las relaciones internacionales entre los países desarrollados y los subdesarrollados aumentando los niveles de pobreza. Por lo que el Estado ha intervenido para que de alguna manera reduzca los niveles de pobreza, y en México propiamente dada la globalización ha intervenido mediante políticas sociales, aunque estas políticas en realidad no han sido muy efectivas.

1.1 El sistema capitalista de producción generador de pobreza a nivel mundial

Para entender la realidad de la pobreza actualmente, se debe analizar dentro del sistema capitalista. El capitalismo es un sistema de producción económica que gestiona los recursos de una economía mediante el establecimiento de la propiedad privada sobre los medios de producción, así mismo es un régimen de libre mercado al cual lo mueve la ganancia.

Uno de los objetivos fundamentales del sistema capitalista es el de generar y apropiarse de la plusvalía, excedente indispensable para reproducir de forma constante y ampliado su sistema socio-económico. Es en el curso de tal reproducción cuando se genera la desigualdad.

Dentro de la sociedad capitalista, la población se divide en dos órdenes sociales: las que son propietarias de los medios de producción y las que no disponen de otros medios para sobrevivir como no sea la venta de su fuerza de trabajo. La separación de la fuerza de trabajo de los medios de producción, el reconocimiento jurídico de la propiedad privada de los bienes de producción y consumo, la producción de bienes y servicios para el intercambio, incluyendo la propia fuerza de trabajo, la satisfacción de las necesidades humanas a través del mecanismo de mercados, la fuerte implantación de la división del trabajo en los procesos productivos y la aplicación de las innovaciones tecnológicas a los mismos, son algunos de los elementos del sistema que garantizan a los propietarios de los medios de producción controlar la casi totalidad de la actividad productiva humana.

Para la población que no es propietaria de los medios de producción, las implicaciones de este control del proceso productivo y de intercambio por parte de la población propietaria son que: Por un lado, y desprovistos de otros recursos económicos, cada una de las personas de la población no-propietaria se ve en la inevitable situación de vender a los capitalistas lo único que posee, su fuerza de trabajo. Esta comercialización supone la transformación de su persona en mercancía. Este proceso se da como consecuencia del control capitalista de la organización social, donde cada uno de los componentes de la población que no es propietaria, tanto si es niño o joven -futura fuerza de trabajo-, está destinado potencialmente a ser un individuo-mercancía, por estar despojado de cualquier

otro recurso.

Por otro lado, bien sea por razones del mercado de trabajo, organización social, existe un gran número de personas entre la población no-propietaria que no van a poder vender su fuerza de trabajo, que no van a poder transformarse en mercancía, como es su condición potencial. Es aquí donde surge la marginación¹. Es decir, eventualmente se ha de dar una situación en la que una parte de los trabajadores quedarán excluidos del aparato productivo y, como a nivel de personas independientes carecen de recursos para sobrevivir a sus expensas, esta parte de la población se convierte automáticamente en marginados, lo que a partir de aquí denominaremos desempleados.

La definición de pobreza toma como sujeto a la población obrera y al hecho de quedar excluida del proceso productivo, considerando desempleados a todas aquellas personas trabajadoras que no han conseguido vender su fuerza de trabajo. Y a nivel de sujeto, esta definición toma como base de referencia a la persona considerada como individuo, es decir, con capacidad para decidir e incidir en su propia vida, distinta de aquellas otras personas que dejan que transcurra su vida como miembros de una institución, sea esta la familia, una orden religiosa, una organización asistencial, el propio Estado, etc.

Entonces en la organización capitalista de la actividad humana, aquel que no consigue vender su fuerza de trabajo, convertirse en individuo-mercancía, queda transformado en desempleado. Es en la esfera de la producción donde se determina y clasifica a la población no-propietaria en individuos-mercancía o en individuos-marginación. Entonces los bienes y servicios producidos por los individuos-mercancía son apropiados por los capitalistas, y llevados finalmente por estos a la esfera de consumo para ser intercambiados como mercancías. Esto hace que la compra de bienes y servicios (mercancías) se transforme en la forma dominante de acceso a los bienes necesarios. Por lo tanto, cuando una persona -como individuo- no ha conseguido convertirse previamente en mercancía -venta de su fuerza de trabajo- y obtener medios líquidos de intercambio -dinero- automáticamente queda marginada de la esfera de consumo. La marginación en el mercado de trabajo -esfera de la producción- conlleva la marginación de la esfera de consumo, ya que ante la imposibilidad de obtener un salario -base del intercambio en aquel mercado- queda sin recursos para

¹ Iglesias Fernández José . El derecho ciudadano a la Renta Básica. Capitalismo, marginación, pobreza. (Lecturas sobre Economía Crítica del Bienestar)

adquirir las mercancías de consumo necesarias para la sobrevivencia y reproducción de su fuerza de trabajo.

La población no-propietaria marginada de la esfera de producción se compone normalmente de aquellos grupos sociales cuya fuerza de trabajo potencial no está en disposición de responder a las exigencias del intercambio que las reglas de la competencia capitalista impone a los mercados: "amas de casa", viejos, niños y jóvenes, lisiados, disminuidos, enfermos, parados, etc. A esto se le llama ejército industrial de reserva. La producción requiere una mano de obra que sea joven, cualificada, rápida, fuerte, capaz, sana, movable, exigencias que las personas mencionadas no pueden aportar frecuentemente. De esta forma, las personas que componen todos estos grupos tendrán acceso a la esfera de consumo por estar en relación de dependencia con la población-mercancía y/o de los programas sociales que organiza el Estado.

Por tanto, la marginación se origina en la esfera de la producción, cuando las personas no pueden vender su fuerza de trabajo. La esfera de consumo vuelve actuar marginando a los marginados, al no disponer estos de los medios líquidos de intercambio necesarios para comprar las mercancías de consumo que exige la sobrevivencia humana. Entonces, como la organización económica de la sociedad capitalista no provee de mecanismos por si misma que puedan automáticamente remediar lo que precisamente origina: la marginación. Entonces una buena parte de la población ha de vivir a expensas de la caridad pública, la asistencia institucionalizada, la ayuda familiar o cualquier otra forma de solidaridad humana.²

El sistema capitalista exige explotación cuando se trabaja, y marginación cuando la fuerza de trabajo empleada no es necesaria, o no responde a las exigencias de la racionalidad productiva capitalista: la realización del beneficio, que es el objetivo de este sistema.

Para el capitalismo como sistema económico predomina el capital es por ello que se encuentra por encima del trabajo como elemento de producción y por ende es el creador de la riqueza

Hoy todos dependemos de la mercancía para nuestro consumo, desde el más básico. Todo lo compramos o lo vendemos. La mercancía es el centro del sistema y de la manera de

² José Iglesias Fernández. Capitalismo, marginación, pobreza. El derecho Ciudadano a la renta básica. (Lecturas sobre Economía Crítica del Bienestar)

producir en este sistema es precisamente lo que lo convierte en capitalismo. El comercio existe desde muchos años atrás, hoy es internacional y sus técnicas han avanzado sorprendentemente, pero lo que da su esencia al sistema, es la forma de producir.

El proceso de producción de una mercancía única se divide, hoy en día, en etapas que se llevan a cabo en diferentes países.

Por lo que se da un paso esencial el proceso de la producción de la mercancía de una empresa globalizada se lleva a cabo no ya en un solo país, sino en un conjunto de países.³

En esta nueva etapa de la producción, el hecho de fragmentar geográficamente el proceso resulta en ventajas económicas para el gran capital. Pero al mismo tiempo este fenómeno da lugar a una nueva situación en que diferentes países, de características muy diversas quedan implicados en un mismo proceso de producción.

“Marx había demostrado con un análisis teórico e histórico del capitalismo, que la libre competencia engendra la concentración de la producción y que dicha concentración, en un cierto grado de su desarrollo, conduce al monopolio. Ahora el monopolio es un hecho. Lo que caracteriza al capitalismo moderno, en el que impera el monopolio, es la exportación de capital. Si fuera necesario dar una definición lo más breve posible del imperialismo, debería decirse que el imperialismo es la fase monopolista del capitalismo.”⁴

Como ya se mencionó anteriormente el incremento enorme de la industria y el proceso notablemente rápido de concentración de la producción en empresas cada vez más grandes constituyen una de las particularidades más características del capitalismo.⁵ Donde Lenin describe que la concentración, al llegar a un grado determinado de su desarrollo, por sí misma conduce al monopolio, ya que unas cuantas empresas se ponen de acuerdo entre ellas y la competencia se hace cada vez más difícil por lo que el monopolio resulta de las grandes

³ López Beltrán Elia. Globalización. Una explicación de la economía mundial actual – en palabras sencillas- septiembre 2006

⁴ V.I. Lenin, “El imperialismo, fase superior del capitalismo”. Editorial Progreso. Moscú. Marx afirmaba que la libre competencia era considerada como una "ley natural". Donde esta crea la concentración de la producción, y que dicha concentración, en un cierto grado de su desarrollo, conduce al monopolio. Ahora la creación del monopolio por la concentración de la producción es una ley general y fundamental de la fase actual de desarrollo del capitalismo. Donde la competencia se convierte en monopolio, se socializa la producción así como se socializa el proceso de inventos y los perfeccionamientos técnicos.

⁵ V.I. Lenin, “El imperialismo, fase superior del capitalismo”. Editorial Progreso. Moscú.

proporciones de las empresas y esta transformación de la competencia en monopolio es una de las características capitalismo moderno y en este capitalismo moderno se encuentra otra característica que es la combinación, esto es la reunión, en una sola empresa, de distintas ramas de la industria que representan en sí o bien fases sucesivas de la elaboración de una materia prima (por ejemplo, la fundición del mineral de hierro, la transformación del hierro en acero y, en ciertos casos, la elaboración de tales o cuales productos de acero), o bien distintas ramas que desempeñan unas con relación a otras un papel auxiliar (por ejemplo, la utilización de los residuos o de los productos accesorios, producción de artículos de embalaje, etc.).

Esto es diferente con lo que sucedía con la libre competencia donde los patrones que no se conocían entre ellos pero que producían para un mercado. La concentración ha aumentado tanto que ahora se puede calcular las fuentes de materias primas en los países de todo el mundo y hasta los grandes monopolistas se apoderan de esta información para sacar provecho de los cálculos. La libre competencia persiste y el grupo reducido de monopolistas sobre el resto de la población al igual persiste y cada vez más fuerte. Por lo tanto ya no solo es una lucha de competencia entre grandes y pequeñas empresas, entre establecimientos técnicamente atrasados y establecimientos de técnica avanzada. Ahora los monopolistas someten a los que no se han incluido en el monopolio.

El capital financiero, que forma parte del monopolio efectivo, obtiene un gran beneficio ya que se incrementa de la constitución de sociedades, de la emisión de valores, de los empréstitos del Estado, etc., consolidando la dominación de la oligarquía financiera, imponiendo a toda la sociedad los tributos en provecho de los monopolistas.⁶

En la época del capital financiero, los monopolios de Estado y los privados forman un todo y tanto los unos como los otros, solo son la lucha imperialista entre los más grandes

⁶ El neoliberalismo no hace sino implantar su dominación mediante la penetración del capital extranjero y transnacional, mediante la brutal competencia del libre comercio, mediante los ajustes y privatización que imponen, mediante la transferencia de recursos naturales a cambio de una disminución de la deuda externa. La dominación del sistema actúa invadiendo territorios, saqueando recursos naturales, con el único objetivo del lucro y dejando por doquier desolación y muerte. La voracidad de las multinacionales ha encontrado el camino para perpetuar esta situación: cambio de la deuda externa por la "ecología" y confiscación estatal de territorios indígenas, que se declaran parques nacionales, y luego se entregan a las transnacionales. Son las grandes transnacionales las que siguen dominando nuestra economía. Es la misma corrupción. El mismo tráfico de influencia. Es el mismo aparato jurídico-político que se alimenta en forma parasitaria del estado como aves de rapiña y que no termina de saciarse, frente a la mirada complaciente del propio presidente que constantemente anuncia "cambios" para que nada cambie.

monopolistas por el reparto del mundo y esto en la época del capitalismo moderno muestra que se están estableciendo entre los grupos políticos, entre los Estados, determinadas relaciones sobre la base del reparto territorial del mundo, de la lucha por las colonias, de la lucha por el territorio económico.

Lo que hay de fundamental en este proceso, desde el punto de vista económico, es la sustitución de la libre concurrencia capitalista por los monopolios capitalistas. La libre concurrencia es la propiedad fundamental del capitalismo y de la producción de mercancías en general; el monopolio se halla en oposición directa con la libre concurrencia, pero esta última se ha convertido a nuestros ojos en monopolio, creando la gran producción, eliminando la pequeña, reemplazando la gran producción por otra todavía mayor, llevando la concentración de la producción y del capital hasta tal punto, que de su seno ha surgido y surge el monopolio: cartels, sindicatos, trusts, y, fusionándose con ellos, el capital de una docena escasa de bancos que manejan miles de millones.

El monopolio es el tránsito del capitalismo a un régimen superior.

Por lo que en el monopolio, es donde el proceso de globalización en la producción el capital fragmenta su proceso productivo y utiliza recursos materiales, humanos e incluso políticas económicas de diferentes países. Y es la globalización⁷ de la empresa, la que rompe con la fase anterior del capitalismo, para dar lugar al fenómeno de la globalización, que es una nueva etapa de la evolución del capital. Este fenómeno es ya una nueva fase extrema del mismo capitalista.

Donde la globalización es un proceso dinámico de creciente libertad e integración mundial de los mercados de trabajo, bienes, servicios, tecnología y capitales.

Uno de los primeros en utilizar el término globalización fue Theodore Levitt (1983) refiriéndose a la globalización de los mercados. Para este autor se estaba pasando de una concepción de la producción basada en el ciclo del producto, a otra global de los mercados.

⁷ La globalización es un proceso fundamentalmente económico de integración de las economías en una economía única de ámbito mundial. Las razones fundamentales de este proceso se debe al crecimiento económico, al avance tecnológico y a la conectividad humana (transportes y comunicaciones). Estas razones fundamentales o herramientas para la globalización fueron tomadas en cuenta ante el fracaso de los acuerdos de las instituciones mundiales como acuerdos monetarios y de comercio internacional que no logran hasta la fecha una estandarización de las economías. Con la caída del muro de Berlín en 1989 y con la desaparición del bloque comunista de la unión soviética en 1991 se empieza una nueva etapa llamada de globalización.

En la primera se innovaban nuevos productos que se vendían en los países más desarrollados hasta que quedaban obsoletos y, a partir de entonces, se dirigían a los menos desarrollados hasta que desaparecían del mercado. En la segunda se vende el mismo producto y de la misma manera en todo el mundo, con lo que se reducen los costos y se armonizan los gustos de los consumidores globalmente.

Michael Porter utilizó posteriormente el término globalización para diferenciar a una empresa multinacional de otra global. La compañía multinacional es aquella que opera en un número determinado de países pero hace muy poco o ningún esfuerzo en unificar sus operaciones desde los puntos de vista estratégicos, mientras que la empresa global persigue una estrategia mundial en la que las distintas operaciones nacionales están totalmente coordinadas, desarrollando sinergias y haciendo que el conjunto tenga mayor valor que la suma de sus partes.

Kenichi Ohmae (1990) consideró que la empresa global es aquella que ha abandonado su identidad nacional y que opera como una entidad sin patria en una escala mundial.

Es decir, la globalización tiene como agentes fundamentales a las grandes empresas multinacionales, tanto financieras como no financieras, que se implantan en la mayor parte de los países, aumentando los flujos comerciales y de capitales entre unos y otros y haciendo que los mercados estén cada vez más integrados y globalizados. Estas empresas son capaces de desarrollar la globalización por que una serie de descubrimientos tecnológicos y decisiones políticas les están permitiendo hacerlo.

Un factor que determina la globalización es sin duda la tecnología. El desarrollo de nuevas tecnologías en el transporte y las telecomunicaciones ha permitido que sus costos caigan de una manera espectacular. Se ha pasado de transportar materias primas y alimentos sin procesar o poco elaborados a transportar, fundamentalmente, productos manufacturados acabados, que cada vez se hacen con materiales más ligeros y que ocupan menos espacio. Es decir, los productos que se comercian tienen cada vez un mayor valor unitario y el transporte es cada vez más barato, con lo que la relación del primero con el segundo cae con gran rapidez.

Todo esto ha hecho que las barreras naturales del tiempo y espacio entre los países sean cada vez menores y, por tanto, el costo de enviar de unos a otros bienes y servicios, personas y capitales e información sea cada vez más bajo, lo que ha facilitado la

internacionalización e interdependencia de las economías.

La integración y globalización de los mercados financieros es todavía más importante y ha avanzado en mayor medida que la comercial debido al desarrollo tecnológico y, sin embargo, también está muy lejos de ser total. Una manera de medir el grado de globalización financiera es observando las salidas netas de los países exportadores de capital (es decir, los que tiene un superávit por cuenta corriente en su balanza de pagos) y las entradas netas de los países importadores (que tiene déficit por cuenta corriente en su balanza de pagos). Si hubiese una globalización financiera total habría una convergencia de los tipos de interés, cubiertos del riesgo del tipo de cambio, de todos los países, lo que tampoco ha ocurrido. Es decir, los tipos de cambio no han respondido ni compensado siempre los diferenciales de tipos de interés a corto plazo, ni de los diferenciales de inflación a largo plazo, con lo que la convergencia de tipo de interés es lenta y volátil.⁸

La globalización abarca las esferas en donde predominan los intereses de los países más poderosos”,⁹ reflejando el sistema de poder que prevalece en las relaciones internacionales. El curso de la historia mundial, sobre todo después del derrumbe del comunismo y la Unión Soviética (1989–1991), confirmó la hegemonía de los sistemas democráticos capitalistas, representados por las tres grandes potencias económicas mundiales: Estados Unidos, Japón y la Unión Europea. En este contexto, la mayor parte de los países en vías de desarrollo han seguido el modelo de economía de mercado¹⁰ que las democracias occidentales han postulado como la única alternativa posible para el desarrollo.

Estas potencias concentran más de la mitad de la producción industrial mundial y la mayor parte de los intercambios comerciales internacionales, que tienden a establecerse más entre ellas mismas que entre Norte y Sur. Pero graves asimetrías se derivan de otro gran factor:

⁸ De la Dehesa Guillermo. Comprender la globalización. Alianza Ed. 2000

⁹ Aldo Ferrer: *op. cit.*, p. 16.

¹⁰ Una economía de mercado es un sistema social basado en la división del trabajo en el que los precios de los bienes y servicios se determinarán en un sistema libre de precios fijado por la oferta y la demanda. Esto es a menudo contrasta con una economía planificada, en la que un gobierno central determina el precio de los bienes y servicios mediante un sistema de precio fijo. Las economías de mercado se contrastan con economía mixta donde el sistema de precios no es totalmente libre, pero bajo el control del gobierno de que algunos no es lo suficientemente amplia para constituir una economía planificada. En el mundo real, las economías de mercado no existen en forma pura, como las sociedades y los gobiernos regular a diversos grados en lugar de permitir la autorregulación por las fuerzas del mercado.

ha habido una vertiginosa liberalización del intercambio comercial, pero los países ricos han mantenido políticas proteccionistas que reducen la capacidad de los países en vías de desarrollo para participar en los beneficios del proceso globalizador y que incluso lleva a que en muchos países, el resultado de la globalización no sea el desarrollo, sino la exclusión. La persistencia y ahondamiento del abismo entre ricos y pobres es, por lo tanto, en gran medida, el resultado de la reproducción de los mecanismos que perpetúan términos desiguales de intercambio, incluyendo medidas proteccionistas de los países desarrollados que perjudican las exportaciones de los países periféricos.

Uno de los problemas más evidentes que acompañan el proceso de globalización, es la inequidad con que sus beneficios se distribuyen a lo largo del planeta: un grupo de países concentra la mayor parte de esos beneficios, con lo que sigue aumentando la brecha existente entre países ricos y países pobres; por otra parte, al interior de los países en vías de desarrollo, la distancia entre los más ricos y los más pobres ha crecido peligrosamente debido a la inexistencia o debilidad de las políticas redistributivas.

Los grandes problemas de la humanidad no son en ningún caso exclusivos de nuestra época, ni han sido generados solo por la globalización. La dominación, la injusticia, la pobreza, la guerra y las enfermedades, entre otras lacras, han acompañado –como su lado oscuro- al ser humano durante toda su historia.

En ese sentido, lo que ha hecho la globalización actual es acelerar y evidenciar con mayor fuerza los contrastes existentes.

Los países considerados pobres – con ingreso medio por habitante inferior a un dólar diario-, según el Banco de México que reúnen a casi la mitad de la población mundial, captan apenas el 7% del producto mundial, mientras que los países ricos, que representan alrededor del 8% de la población mundial, concentran casi 70% del producto del mundo y 80% del comercio mundial. Además, los grandes desniveles educativos, técnicos, de bienestar y productivos contribuyen también a explicar estas agudas y crecientes diferencias¹¹. El problema, es que dada la dinámica actual, la distribución desigual de recursos, valores, transacciones y beneficios se mantendrá en el futuro si es que no se realizan esfuerzos concretos por revertir esta tendencia.

Y aunque este tema es controversial, por una lado, es defendido por la mayoría de los

¹¹ En Programa Laboral de Desarrollo, Perú, www.plades.org.pe/circuitos/sesiones/lectura_6ideas_falsas_sesion4.htm

sectores gubernamentales y privados como la única salida para alcanzar el desarrollo y por otro, es fuertemente cuestionado por amplios sectores de la población: movimientos sociales, intelectuales, académicos y algunos sectores de la clase política ya que ha significado el incremento de la desigualdad y la exclusión económica, política y social, particularmente, asimismo ha acelerado el deterioro ambiental y la mercantilización de los servicios y bienes sociales.

La globalización es un proceso mediante el cual las fronteras nacionales entre los países se trascienden con el objetivo de impulsar la libre circulación de los productos, las inversiones, los capitales, las ideas, las comunicaciones, la cultura, los paradigmas sociales y en algunos casos las personas. Esta dinámica implica necesariamente la apertura de los estados nacionales a todas sus esferas de acción: política, social, económica, cultural y ambiental.

Entendiendo entonces que la globalización es una fase más del mismo capitalismo donde dicha globalización económica es un proceso histórico, el resultado de la innovación humana y el progreso tecnológico. Se refiere a la creciente integración de las economías de todo el mundo, especialmente a través del comercio y los flujos financieros. En algunos casos este término hace alusión al desplazamiento de personas (mano de obra) y la transferencia de conocimientos (tecnología) a través de las fronteras internacionales. La globalización abarca además aspectos culturales, políticos y ambientales.

Se han formado estructuras y bloques de poder dominantes en el ámbito transnacional o propiamente global. Se desarrolla así la globalización desde arriba, articulando los grupos y clases o bloques que controlan el poder económico y político.

Los sectores populares o los grupos y las clases sociales subordinadas son desafiados a adaptarse a una realidad social, económica, política y cultural de estatuto mundial.

Un aspecto particularmente grave que trae consigo la globalización, es el desempleo estructural¹². A causa de la intensa y generalizada tecnificación de los procesos de trabajo y de producción, muchos son apartados del empleo. La adopción de tecnologías electrónicas e informáticas origina la potenciación de la fuerza productiva del trabajo, lo que lleva al desempleo de los trabajadores y muchos se convierten en desempleados permanentes o de

¹² Es causado por cambios en la estructura de la economía, como aumentos de la demanda de mano de obra en unas industrias y disminuciones en otras, que impide que la oferta de empleo se ajuste a la velocidad que debería.

mediano y largo plazos. Aumentando así los índices de pobreza ya que no cuentan con un salario que cubra sus necesidades básicas.

Por lo tanto, el proceso globalizador lejos de conducir a una igualación o equilibrio, conduce necesariamente a la desigualdad y a un mayor desequilibrio que, lejos de superar la crisis, se hunde en ella y la profundiza.

La globalización con la aplicación y persistencia de medidas y reformas de corte neoliberal solamente han profundizado la concentración de la riqueza y consiguientemente han hecho abismal la brecha entre países pobres y ricos.

El desajuste, entre el progreso social (globalización económica, desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, etc.) es evidente. Sobresalen algunos datos sobre los cuales, a su vez, nos dan una idea exacta de los grandes desajustes que subyacen a la ideología neoliberal como motor fundamental de la globalización económica y, por extensión, de los cambios políticos, culturales, valorativos, familiares, etc. que caracterizan la realidad actual.

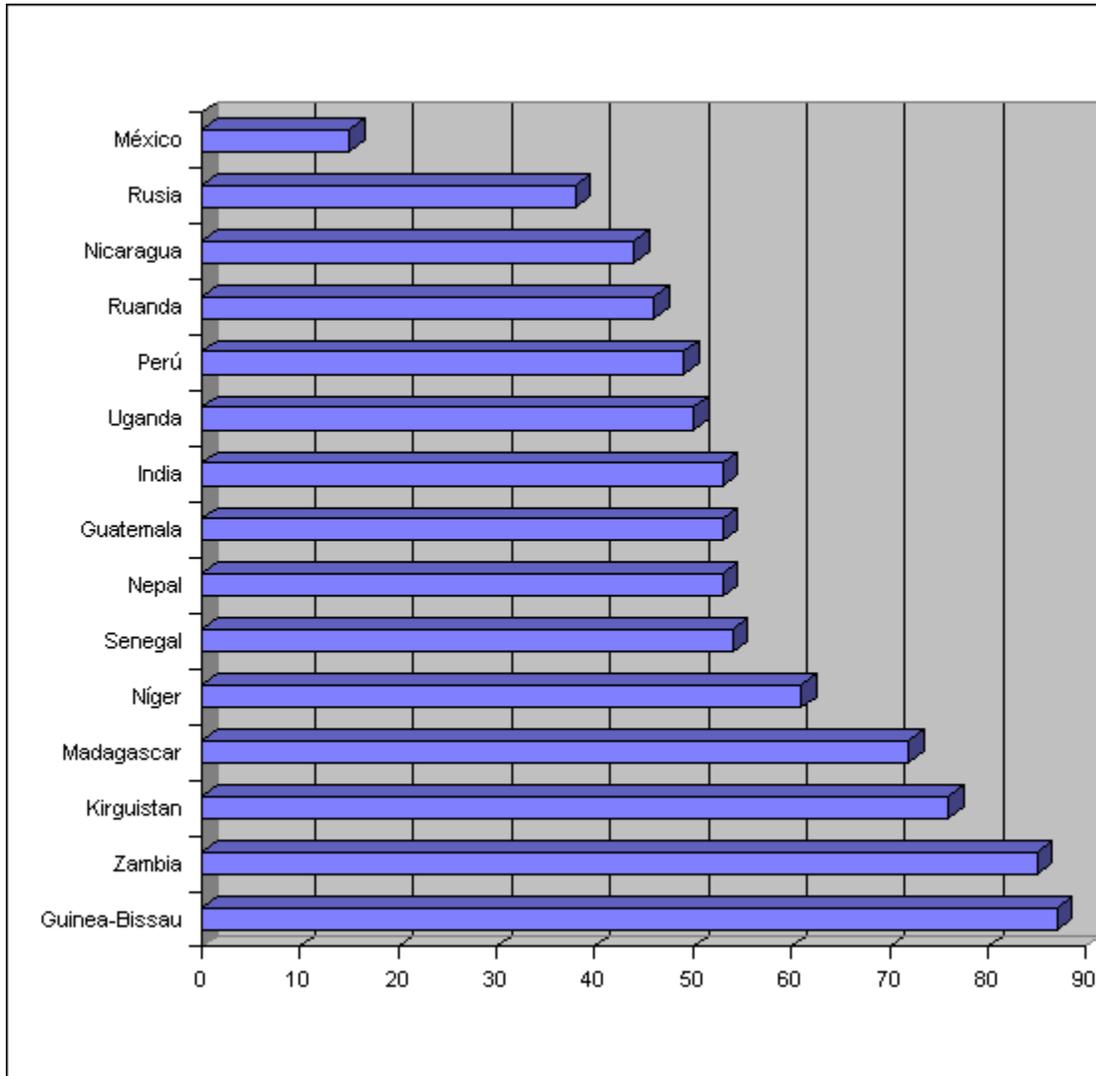
En los países en desarrollo viven 1300 millones de personas por debajo de la línea de pobreza, más de 100 millones de personas viven en estas condiciones en los países industrializados, y 120 millones en Europa Oriental y Asia Central, (Ver gráfica 1).

Las disparidades de la pobreza, realmente alcanzan cifras alarmantes; Asia Meridional concentra la mayor cantidad de población que subsiste con 1 dólar, es decir 515 millones de personas. Seguida por Asia Oriental y Suoriental y el Pacífico donde 446 millones de gentes viven en estas condiciones. 219 millones en África al Sur del Sahara. Y 11 millones en los Estados Arabes. En América Latina y el caribe 110 millones de personas viven con 2 dólares diarios. En Europa Oriental y en los países de Asia Central 120 millones de personas viven con 4 dólares al día. (Ver gráfica 2).

Por el lado opuesto se encuentran los países industrializados, como los europeos, o Japón o Canadá, que generalmente sus economías sufren una inflación anual muy baja; su línea de pobreza está fijada en 14.4 dólares diarios por persona y su porcentaje de pobres no llega ni a los 15 puntos porcentuales. (Ver gráfica 3).

En los países pobres, 120 millones de personas carecen de agua potable, 842 millones de adultos son analfabetas, 766 millones no cuentan con servicios de salud, 507 millones cuentan con una esperanza de vida de tan sólo 40 años de edad, 158 millones de niños sufren algún grado de desnutrición y 110 millones en edad escolar no asisten a la escuela. (Ver gráfica 4)

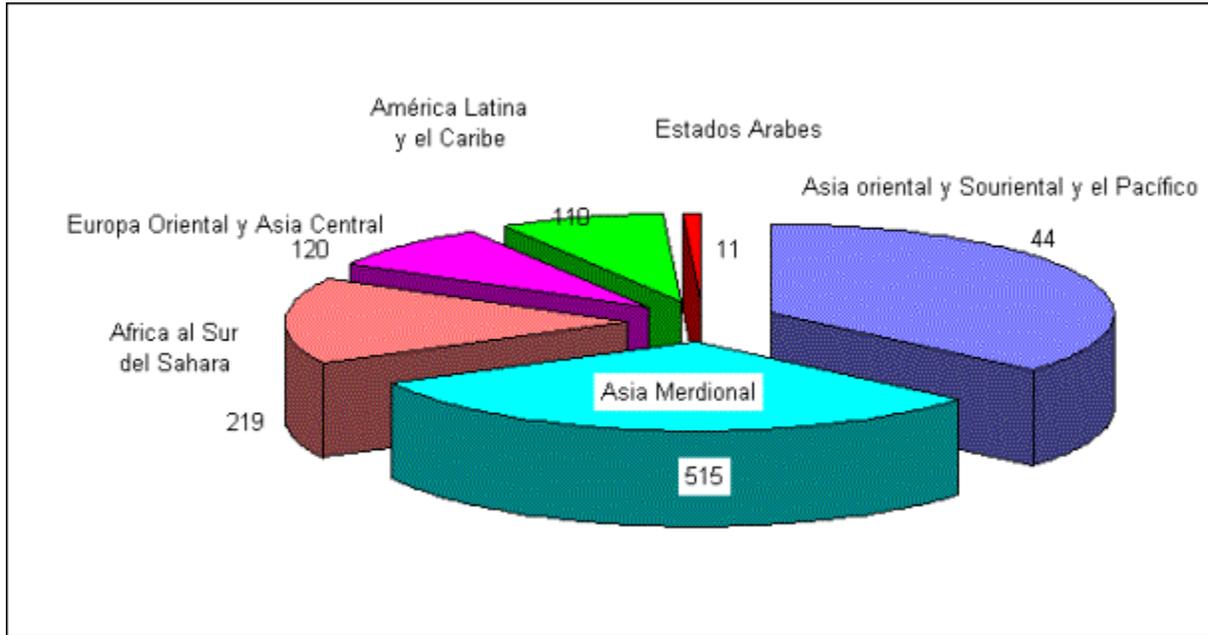
Gráfica 1 Población que vive con un dólar por día (porcentaje)



Fuente: Ángeles palacios elaboración propia con datos de ONU, Informe sobre desarrollo humano 1997, Madrid 1997.

Esto significa que más de ¼ parte de la población en las regiones en desarrollo y 1/3 de la población mundial, viven en condiciones de pobreza con ingresos diarios de 1 dólar por persona.

Gráfica 2



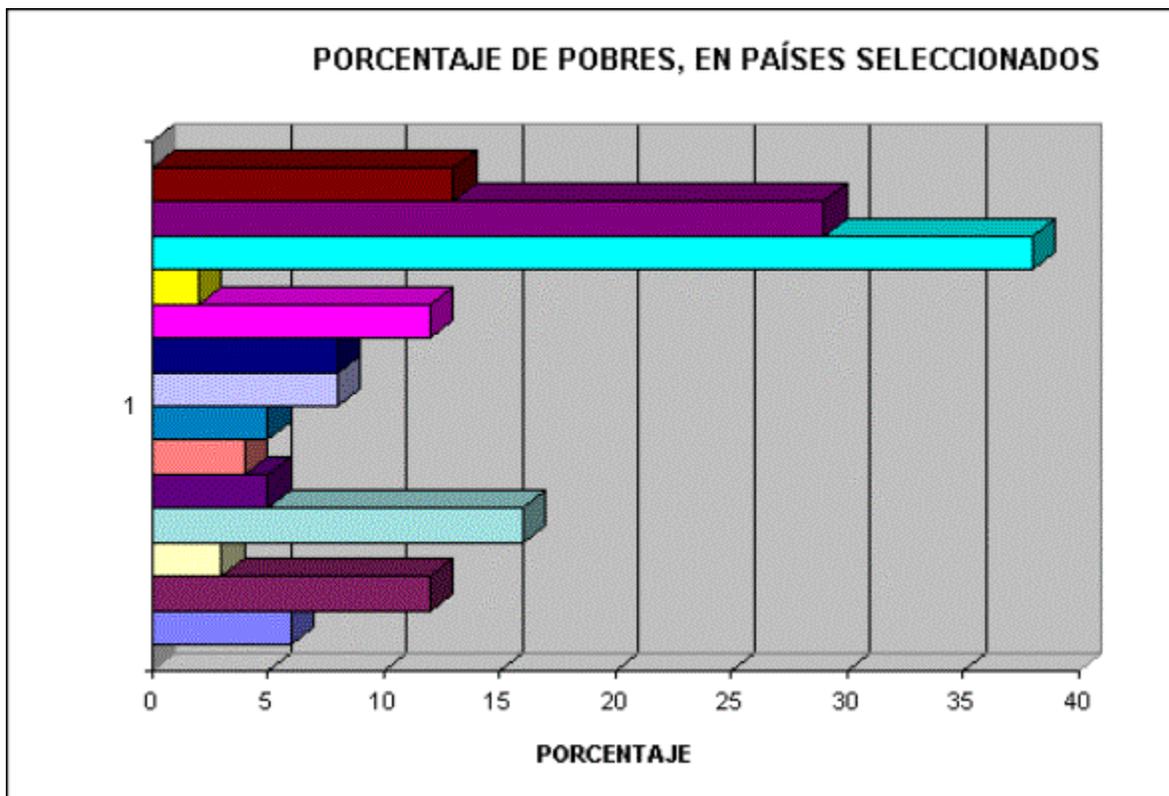
Fuente: Ángeles palacios, elaboración propia con datos de ONU, Informe sobre desarrollo humano 1997, Madrid 1997.

El Banco Mundial, sugiere una línea de pobreza de :a) 2 dólares diarios para América Latina y el Caribe, b) 4 dólares diarios para Europa Oriental y la ex Unión Soviética, c) y 14 dólares diarios por persona para los países industrializados.

Gráfica 3

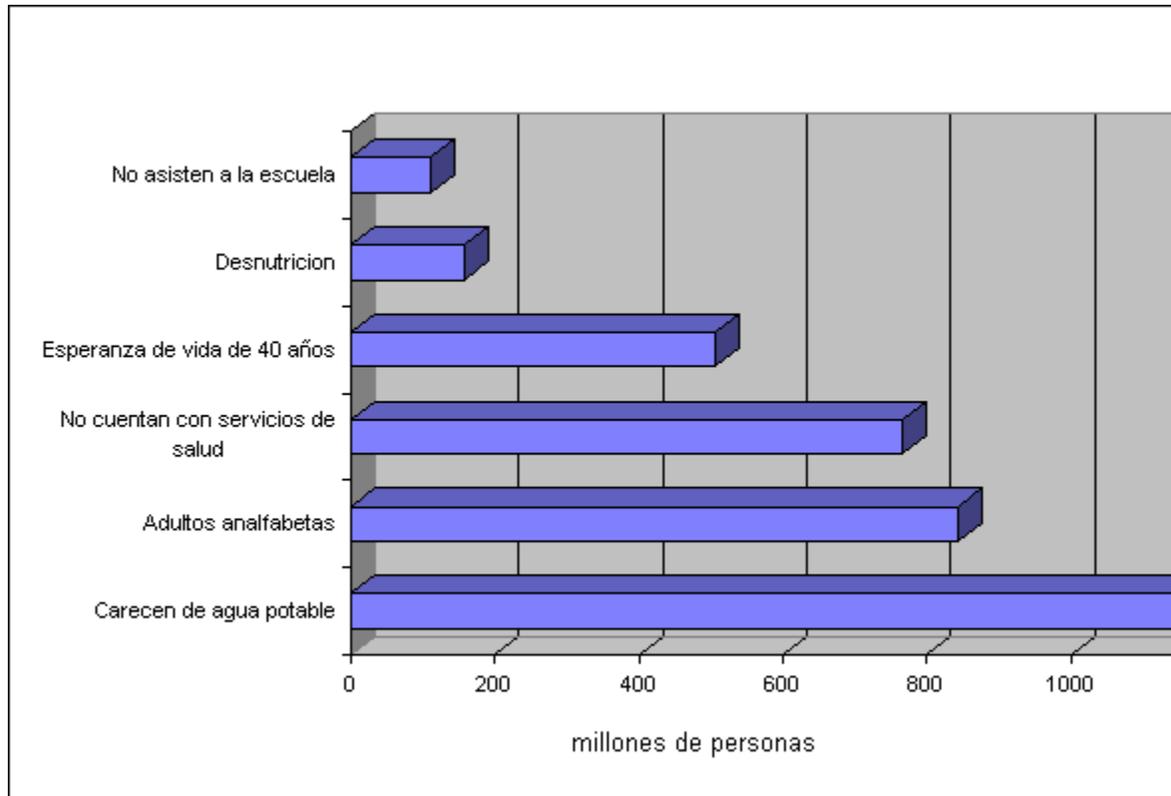
| País | Inflación anual promedio | | | País | Inflación anual promedio |
|-----------|--------------------------|--|--|--------------|--------------------------|
| Canada | 2.7 | | | Australia | 3.3 |
| Francia | 2.5 | | | Dinamarca | 2.1 |
| Noruega | 2.6 | | | Alemania | 3.1 |
| EUA | 3.6 | | | Italia | 15 |
| Japón | 1.7 | | | Rusia | 460.4 |
| Finlandia | 2.8 | | | China | 11.4 |
| Suecia | 5.3 | | | Gran Bretaña | 4.4 |

Fuente: México Social, Estadísticas Seleccionadas 1996-1998; con datos de :
Informe sobre desarrollo humano 1997, Madrid 1997 y FMI, Statics Yearbook, Washington 1996



Gráfica 4

Condiciones de vida en los países en desarrollo



Fuente: Ángeles Palacios. Elaboración con datos de ONU, Informe sobre desarrollo humano 1997, Madrid 1997

Esto es que actualmente en el mundo hay más pobres que hace cincuenta años, aumentando la pobreza proporcionalmente los países en desarrollo, pero este problema no es exclusivo de los países pobres, y aunque los dirigentes políticos y miembros de las grandes multinacionales de los países industrializados se empeñen en desfigurar la realidad, las cifras hablan por sí solas, ya que más de un tercio de los países industrializados tiene una educación inferior a la secundaria; la tasa de desempleo es superior al 8% y la de los jóvenes es casi del 15%, habiendo cerca de 40 millones de personas en busca de empleo; el 40% más pobre de los hogares sólo recibe el 18% del total del ingreso; el salario de la mujer sigue siendo sólo las dos terceras partes del salario del hombre y las mujeres sólo

ocupan un 12% de los escaños parlamentarios; hay unos 100 millones de personas que viven por debajo del límite de pobreza y más de 5 millones carecen de vivienda (PNUD, 1999).¹³

Al revisar estos datos alguien nos podría decir que se trata de estadísticas de finales del siglo XX y que en la actualidad las cosas han podido cambiar. Sin embargo, si leemos el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) del año 2005, observamos que las injusticias, el hambre, la marginación, la violencia y la pobreza, por citar sólo estos aspectos, no han mejorado mucho durante estos últimos años.¹⁴

Esto significa que más de 40% de la población del mundo día a día se enfrenta a la dura realidad o a la amenaza de la extrema pobreza.

Nos encontramos inmersos en un contexto globalizado de enormes desajustes. Un contexto caracterizado, por las desigualdades generadoras, a su vez, de injusticias. Por lo que resulta lógico pensar que existe una relación entre los aspectos negativos originados por el proceso globalizador y la pobreza (puesto que la base de la pobreza radica en esas desigualdades económica, sociales, etc. que causa y agudiza el proceso de la globalización).

Este proceso de producción capitalista ha alterado las funciones de los Estados nacionales. Pierden soberanía, puesto que la mayor parte de las decisiones en materia de política económica ya no son adoptadas por ellos sino por instancias supranacionales. No obstante, existe un importante vacío institucional, que no cubre la ausencia de los Estados nacionales con otros organismos democráticos de carácter supranacional. Así como existe un incremento paralelo en el número de personas en condiciones de pobreza extrema, especialmente en la región latinoamericana en las dos últimas décadas.

La actualidad ha demostrado que la crisis de desempleo, la pauperización y la brecha de distribución del ingreso son peores cada vez.

¹³ tomado del la pagina del banco mundial:
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH/0,,contentMDK:22446802~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.htm>

¹⁴ Informe sobre Desarrollo Humano 2005, p.26-27

Distribución del ingreso en México

| Años/Deciles | 1970 | 1975 | 1977 | 1984 | 1989 | 2000 |
|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| I | 1.43 | 0.76 | 1.08 | 1.72 | 1.58 | 1.44 |
| II | 2.34 | 1.39 | 2.22 | 3.11 | 2.81 | 2.73 |
| III | 3.49 | 2.51 | 3.23 | 4.21 | 3.74 | 3.52 |
| IV | 4.54 | 3.53 | 4.42 | 5.32 | 4.73 | 4.67 |
| V | 5.46 | 4.96 | 5.73 | 6.4 | 5.9 | 5.7 |
| VI | 8.24 | 6.58 | 7.15 | 7.86 | 7.29 | 7.06 |
| VII | 8.24 | 8.52 | 9.11 | 9.72 | 8.98 | 8.77 |
| VIII | 10.44 | 11.51 | 11.98 | 12.16 | 11.42 | 11.89 |
| IX | 16.61 | 16.84 | 17.09 | 16.73 | 16.52 | 15.55 |
| X | 39.21 | 43.4 | 37.99 | 32.77 | 37.93 | 38.67 |
| Totales | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fuente: INEGI, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 2001

Tal como podemos observar, entre 1970 y 1984 se produjo una mejora sustancial en la distribución del ingreso; sin embargo, con el proceso globalizador (1984-2000), la concentración del ingreso se agudizó de manera preocupante. Ya que para el año 2000 el 30% de la población más rica del país (deciles X, IX y VIII) poseía el 66.11% de la riqueza nacional. En cambio el 30% de la población más pobre del país (deciles I, II, III) solo poseían el 7.66% de la riqueza nacional. Por lo que la globalización ha generado dimensiones macroeconómicas totalmente desfavorables para los grandes sectores de la población.

La política social es también necesaria en un mundo en proceso de globalización. La desigualdad extrema en la distribución mundial de bienes repercute de manera grave en la efectividad del crecimiento económico en reducir la pobreza. Es, de hecho, la necesidad urgente de reducir la pobreza, la exclusión y los conflictos lo que ha llevado a poner a la política social en el primer plano de las agendas de desarrollo del mundo.

En los países que registren un crecimiento satisfactorio y apliquen políticas económicas y sociales correctas cabe esperar una reducción sostenida de la pobreza, dado que los datos recientes demuestran que el incremento de la pobreza es inminente aunque se nieguen las instituciones a reconocerlo porque la realidad está lejos de ser como ellos lo plantean. Por lo que se deberían aplicar políticas orientadas firmemente a combatir la pobreza es mucho más

probable que el crecimiento se traduzca en una reducción mucho más rápida de la pobreza. Esta es una razón contundente para que todos los responsables de la política económica, incluido el FMI, BM, OMC, etc., tengan en cuenta de manera más explícita el objetivo de reducir la pobreza.

1.2 Política Social

Las Políticas Públicas son las acciones emitidas por el gobierno, que busca cómo dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad, se pueden entender como uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales.

Las Políticas Públicas se pueden entender como el ámbito privilegiado de realización del “pacto” entre Estado y sociedad. Un nuevo papel del Estado, en el sentido de hacerlo más ágil y organizador.

Las Políticas Públicas son “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”.

El gobierno por su alta capacidad administrativa tiene la obligación de resolver problemas trascendentales para la sociedad, como pueden ser, el empleo, salud, vivienda, abastecimiento de agua, seguridad, etc., para resolver o incluso prevenir estos problemas es necesaria la eficiente implementación de las políticas publicas, las cuales si cuentan con un aparato administrativo adecuado podrán dar satisfacción a los ciudadanos en el cumplimiento a sus demandas y con esto la sociedad tendrá elementos para catalogar al gobierno de efectivo o no. “Un gobierno puede ser calificado como efectivo si el objeto que le da vida es alcanzado, o si sus rendimientos permanecen y crecen ante los imperativos públicos que tienen encomendados. El grado de alcance de tal objeto es variable y, por consiguiente, variable también el grado de gobernabilidad”¹⁵

De estas políticas públicas se derivan las políticas sociales y de manera general se puede definir la política social como un instrumento publico por el cual -mediante planes, programas y el uso de servicios y mecanismos diversos- el Estado busca cristalizar los

¹⁵ Martinelli José María, políticas públicas en el nuevo sexenio, Plaza y Valdés editores, México, 2002.

objetivos constitucionales de justicia social; es decir, se trata de un conjunto instrumental que tiene el propósito de lograr que los frutos del desarrollo se redistribuyan entre las mayorías nacionales. En esta perspectiva, la política social incluye aspectos como: atención a la alimentación y nutrición, salud, vivienda y seguridad social, educación y cultura, recreación y uso del tiempo libre.¹⁶ con excepción del rubro educativo , el acceso a los satisfactores de las necesidades sociales se debe garantizar fundamentalmente a través del empleo y, en menor proporción , mediante el esfuerzo asistencial de Estado.

De lo anterior se desprende la manera en que la estructura económica puede, finalmente, brindar al oportunidad de acceder a un empleo y de obtener los ingresos necesarios, de forma tal que la población tenga posibilidades reales de satisfacer sus necesidades básicas y de disfruta de una vida digna. Sin embargo, los procesos económicos actuales no están otorgando esta posibilidad.

Desde otra perspectiva, el concepto de política social puede referirse al diseño y a la aplicación de acciones relativas al bienestar de los individuos, tendientes a mejorar su nivel de vida. Estas acciones además incluyen los esfuerzos de diversos sectores para lograr reformas en la estructura social que realmente logren concretizarse en los programas institucionales. Bajo esta perspectiva, el gobierno concibe la política social como un ejercicio destinado a conciliar las demandas específicas de diversos grupos sociales en función del interés general.

Por lo tanto, las políticas sociales son necesarias porque los beneficios del crecimiento económico no llegan automáticamente a todos los ciudadanos. Las políticas sociales no se justifican sólo por humanitarismo: son una necesidad para el crecimiento económico y para la estabilidad política de los países. Debe haber argumentos para promover políticas de desarrollo equitativo como: invertir en las personas mejora la calidad y la productividad de la mano de obra, lo que , a la vez, estimula la inversión y, por lo tanto, el crecimiento económico. Así como elevar los ingresos de los ciudadanos más pobres aumenta la demanda interna y, a su vez, estimula el crecimiento; un mayor índice de consumo entre los grupos de bajo ingreso contribuye a expandir el mercado interior. En los niños, la pobreza y la malnutrición perjudican la salud, provocando muertes prematuras y dañando las

¹⁶ Arteaga Basurto Carlos, Políticas sociales en México, en revista trabajo social, num. 21, México, Escuela Nacional de Trabajo Social, UNAM 1998

habilidades cognitivas, lo que resulta en una productividad inferior en los futuros adultos.

Por éstas y otras razones, las políticas económicas¹⁷ y sociales deben ser promovidas en paralelo, de manera que se refuercen mutuamente, como parte de la estrategia nacional de desarrollo.

Los ciudadanos prestan su apoyo al gobierno mediante el pago de impuestos y contribución al desarrollo del país; los gobiernos, en contrapartida, adquieren legitimidad protegiendo los derechos de los ciudadanos y apoyando con políticas públicas que beneficien a todos. Sin embargo, las políticas públicas son frecuentemente capturadas por grupos de poder que se benefician desproporcionadamente de ellas. La política social es un instrumento que utilizan los gobiernos para regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales. La política social definida en términos de servicios sociales como la educación, la salud, o la seguridad social. Sin embargo, la política social incluye mucho más: distribución, protección y justicia social.

La disminución de la pobreza no son objetivos que puedan ser logrados solo mediante una política social, ya que mientras no exista un modelo de crecimiento que permita la integración de los diferentes sectores a la actividad económica estaremos en un círculo vicioso: la política social tendrá que atender, cada vez con mayor intensidad, a los pobres que genera el modelo de crecimiento económico. Esto no significa que el Estado no deba diseñar políticas sociales cada vez más amplias y eficientes sino que también la política económica debe cambiar en la misma dirección para que así un modelo de crecimiento más incluyente promueva el empleo y el desarrollo del mercado interno.

La política social consiste en situar a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores.

La intervención del estado en las cuestiones sociales y principalmente en la pobreza se

¹⁷ La política económica es la intervención del Estado a través de estrategias, planes, inversión pública, concientización de las masas, legislación y otros instrumentos en una economía. Los objetivos suelen ser la inflación, el desempleo y el crecimiento, junto a estos las autoridades económicas también se preocupan del presupuesto público, las cuentas con el sector externo y el nivel de endeudamiento de nuestro país. El objetivo principal de la política económica es lograr el desarrollo socioeconómico del país. El Estado lleva a cabo acciones a través de la política económica para lograr el desarrollo socioeconómico del país entre los cuales se plantea: • Estabilidad monetaria, Estabilidad del sector externo, Estabilidad de precios, Predistribución del ingresos, Elevación del nivel de vida de la población, Reducción del desempleo y subempleo, Conservación y explotación racional de los recursos naturales Desarrollo del mercado interno.

remota al siglo XVII con la ley de pobres en Inglaterra y a finales de este siglo donde surge en Alemania un conjunto de leyes sobre seguros sociales dirigidos a la clase trabajadora alemana promulgadas por el canciller Otto Von Bismarck. Estos dos pilares dieron inicio al estado de bienestar.

El concepto de política social como política de gobierno ha sufrido diversos cambios hasta nuestros días. La política social como parte de las políticas públicas constituye un fenómeno moderno, debido a que las cuestiones sociales comienzan a aparecer en la agenda de muchos gobiernos a partir de los últimos años del siglo XIX y propiamente con el llamado Estado de Bienestar.

En el siglo XVII, surge la primera intervención del Estado moderno en el problema de la pobreza, a través de la asistencia pública, bajo las Leyes de Pobres en Inglaterra.

Las leyes de pobres de Inglaterra derivan de las normas y prácticas con las que desde la primera mitad del siglo XVI se había intentado suprimir el vagabundeo. El sistema de caridad institucionalizada que surge en estos momentos proporciona ayudas a los pobres pero les prohíbe mendigar fuera de sus parroquias de origen: los mendigos quedaban confinados dentro de áreas específicas y el salirse de las mismas estaba fuertemente penalizado.

Todas estas normas fueron recopiladas en el reinado de Isabel I y dieron origen a la primera ley oficial de pobres conocida como Ley de Isabel del año 1601. Esta ley estableció los principios de un sistema nacional de ayuda legal y obligatoria a los pobres y constituyó la base de lo que más tarde se conocería como antigua ley de pobres.

El sistema de ayuda legal a los pobres que se instituyó en ese momento se caracterizaba por los siguientes elementos: (a) la parroquia era la unidad básica de aplicación; (b) las ayudas se financiaban fundamentalmente a través de impuestos sobre las propiedades locales; (c) la gestión corría a cargo de funcionarios nombrados por los jueces locales; y (d) las ayudas variaban dependiendo del tipo de pobre: limosnas y asilos para los pobres incapacitados (ancianos y enfermos), aprendizaje de oficios para los niños, trabajo para los pobres capacitados, y castigo o prisión para los que podían y no querían trabajar.

Las sucesivas leyes de pobres que se fueron promulgando a partir de la Ley de Isabel se complementaron con las llamadas leyes de asentamiento. Estas leyes impedían que un recién llegado a una parroquia pudiera establecerse irregularmente en ella y se convirtiera

en una carga económica adicional para los habitantes de la misma. Aunque el principio del asentamiento no era nuevo, fue la Ley de Asentamiento de 1662 la que estableció una definición precisa y uniforme de asentamiento. Las disposiciones sobre el asentamiento fueron a menudo ignoradas, eludidas y modificadas por leyes posteriores, pero los requisitos para el asentamiento y las restricciones a la movilidad de los pobres continuaron existiendo y se convirtieron en una característica esencial de la antigua ley de pobres.

Una de las modificaciones más importantes de las leyes de pobres inglesas se produjo con la aprobación de la Ley de Gilbert de 1782. Esta ley introdujo el principio de ayuda exterior para los pobres capacitados, es decir, subsidios a los desempleados con cargo a impuestos locales. Con anterioridad a esa ley la ayuda sólo se facilitaba a través de la residencia en un asilo.

La última innovación substancial en lo que se considera antigua ley de pobres inglesa se produjo en el año 1795. La mala cosecha de ese año en Inglaterra así como las penalidades producidas a consecuencia de las guerras napoleónicas llevaron a que se aumentara ampliamente la ayuda a los pobres y se instituyeran nuevos tipos de subsidios. El más novedoso fue el que se fijó en los Acuerdos de Speenhamland. Los jueces del condado de Berkshire, reunidos en Speenhamland, establecieron un subsidio para los trabajadores cuyos ingresos estuvieran por debajo de un nivel dado, determinado por el precio del pan y el número de miembros de su familia. Este subsidio se extendió rápidamente a otros condados, fundamentalmente del sur Inglaterra, de

forma que puede decirse que se institucionalizó una nueva categoría de pobres: la de los trabajadores que a pesar de tener un empleo no ganaban un salario suficiente para mantener a su familia.

La revolución industrial, el crecimiento de la población y las frecuentes crisis económicas del primer tercio del siglo XIX, dieron lugar a un gran aumento en la mendicidad. Esto incrementó grandemente los costos de el sistema de ayuda legal vigente. Se daba además la circunstancia de que este sistema creaba grandes desigualdades entre unas zonas y otras. Las zonas industriales solían atraer mano de obra campesina durante las épocas de expansión. Pero cuando surgía una crisis y la actividad económica se reducía los desempleados de origen inmigrante no podían obtener ayuda en las ciudades industriales y tenían que volver a sus lugares de partida, donde no siempre eran bien acogidos. El sistema

era pues claramente ventajoso para las zonas industriales en expansión en relación con las zonas agrícolas tradicionales.

Todos esto hizo surgir un debate en torno a la conveniencia de modificar la antigua ley de pobres. Este debate se desarrolló tanto en el Parlamento como en la prensa inglesa durante las tres primeras décadas del siglo XIX. Los economistas clásicos se mostraron, en general, críticos con el sistema de ayuda legal establecido. Malthus puede considerarse que atacó a dicho sistema. Ricardo se refirió a la “perniciosa tendencia de las leyes de pobres” en el capítulo que dedicó a los salarios en sus Principios. Pero el economista clásico que analizó con más detalle la cuestión de las leyes de los pobres fue Nassau William Senior. De hecho, él formó parte, junto con Edwin Chadwick, de la comisión parlamentaria que investigó el problema en 1832. Senior también desempeñó un papel decisivo en la redacción del Informe de la Ley de los Pobres de 1834 que acabó convirtiéndose ese mismo año en la Ley de Enmienda a la Ley de Pobres (o nueva ley de pobres).

La nueva ley de pobres transformó de manera importante el sistema de ayuda legal vigente hasta entonces. Lo hizo fundamentalmente a través de dos medidas: la primera, la suspensión de la ayuda exterior a los necesitados y su sustitución por un sistema de casas de trabajo donde se ofrecía ayuda a cambio de la realización de algún trabajo, aunque en condiciones más desagradables que las existentes en cualquier empleo; la segunda, el traspaso de la gestión del sistema de ayuda desde las autoridades locales a un órgano central de nivel nacional creado al efecto.

La revolución industrial abrió una nueva era social. La categoría social de los pobres se dividió en las ahora familiares clases socioeconómicas, tendiendo los pobres urbanos a adaptarse conceptualmente a la clase trabajadora. Conforme se fue desarrollando el capitalismo, también se fue encarando políticamente las necesidades sociales que demandaban una fuerza de trabajo cada vez más creciente.

Las políticas sociales y los estados benefactores modernos han surgido en Europa a finales del siglo XIX, como respuesta al conflicto que empieza a configurar entre el novedoso fenómeno de participación de los trabajadores en la actividad política y la tendencias emergentes a la ampliación de la desigualdad social, el empobrecimiento y la inseguridad económica.¹⁸

¹⁸ Palacios Escobar Ángeles. Las políticas de bienestar social en el capitalismo en superación de la pobreza y

A finales del siglo XIX, surge en Alemania un conjunto de leyes sobre seguros sociales dirigidos a la clase trabajadora alemana promulgadas por el canciller Otto Von Bismarck.

La experiencia alemana por iniciativa del canciller alemán Otto Von Bismarck, surgió en el último tercio del siglo XIX el seguro social en Alemania, fenómeno asociado al origen del Estado de Bienestar. Este país estableció un sistema tripartito de seguros sociales contra enfermedad, accidentes y vejez.

Logro mediante la legislación la previsión de beneficios para ciertas clases de la población. Esta legislación, implicaba la aportación de recursos por parte de tres sectores: obrero, patrón y estado (este último no solo como financiadora, sino también como administrador). Con esta legislación se trataba de asegurar a gran parte de la población como un medio necesario para hacer frente a los problemas como la vejez, los accidentes, los jubilados y los desempleados.

La legislación social que implantaba Bismarck, incluye tres seguros de protección, que datan de 1883 el primero hasta 1889 el último de estos tres. Es bajo esta proclamación de leyes sociales, que se le otorga el nombre de fundador del estado de Bienestar.

La primera ley de seguros se aprobó en 1883, estableciendo un sistema de seguros de enfermedad, se basaba en una contribución conjunta de patronos y obreros. Este seguro se hizo obligatorio a todos los obreros agrícolas, la cual se dejó a la decisión de las autoridades locales o federales.

La segunda ley se refería al seguro de accidentes, aprobada en 1884, se aplicó a los trabajadores de los ferrocarriles, factorías, minas y canteras. Después se extendió a cubrir casi todas las ramas de la industria, el comercio y la agricultura.

La indemnización se hizo extensible a todos los accidentes, excepto a aquellos que eran ocasionados por negligencia de la víctima. Y en los casos en que no era negligencia de la víctima se paga una indemnización.

El tercer seguro contra invalidez y la vejez se aprobó en 1889. Las pensiones se pagaban a los setenta años, en proporción con el número total de contribuciones hechas por la persona asegurada. Las pensiones de invalidez se pagaban sobre las mismas bases, cuando el mal estado de salud provocaba una incapacidad permanente para el trabajo. El costo del seguro

universalización de la política social. Cordera Campos Rolando y Cabrera Adame Carlos Javier coordinadores. Facultad de economía. Octubre 2005.

contra enfermedades se repartía entre el empresario y empleados, el seguro de accidentes era totalmente sufragado por el empresario, y en el de vejez participaban el empresario, el obrero y el estado, según la cuantía de sus contribuciones.

El seguro contra el desempleo, se estableció en 1927 en Alemania se aprobó un plan de seguros de desempleo obrero y de asalariados, las aportaciones estaban limitadas a 3% del salario básico del obrero, pagadas por patronos y rajadores.

Las legislaciones de la seguridad social se aprobaron también en Austria-Hungria en 1887, en Suecia en 1891, en Noruega en 1894, en Dinamarca y Francia en 1898, en 1903 Bélgica, en 1905 en Italia, en 1906 en Suiza y en 1908 en Gran Bretaña.

El estado social se convierte entonces, en un contratos social entre los ciudadanos y el gobierno, como instrumento de bienestar para la población.

Es hasta el siglo XX, con el Estado de Bienestar, cuando aparece una política social de Estado, donde la protección social es concebida como un derecho político, para los ciudadanos a través de un concepto universal.

El estado de bienestar se puede concebir, como el estado que garantiza los estándares mínimos de ingreso, de educación, salud, alimentación y vivienda, a todos los ciudadanos como un derecho político y no como una beneficencia.

Este Estado apoyaba la necesidad de implementar una política pública que atenuara los problemas de un capitalismo liberal a ultranza.

Reconocían la responsabilidad y el derecho del estado, como representante de la sociedad, y su intervención a través de una redistribución del ingreso, para subsanar y modificar las consecuencias sociales del capitalismo. Este método intervencionista, entendía como primera tarea del estado, la de extender los servicios sociales a toda la sociedad, logrando un equilibrio entre la libertad privada y el intervencionismo público.

El concepto de seguridad social de cobertura universal que propuso William Beveridge debería proveer un nivel mínimo de ingresos que permitiera la subsistencia a los ciudadanos, para hacer frente a los principales problemas de la existencia humana independientemente de su inserción laboral.

El elemento central de este concepto universalista y consistía en la provisión de una ocupación bien remunerada, lo que presuponía un crecimiento económico dinámico que creara empleos y permitiera financiar fiscalmente la seguridad social. Así como de una base

fiscal progresiva. A través de la seguridad social se podía llevar a cabo la redistribución del ingreso, de ahí el objetivo de pleno empleo como calve en el diseño de política económica.¹⁹

John M. Keynes, quien frente a la aguda depresión económica de 1929, aconsejó dejar de lado el modelo liberal, que el Estado gestionara por si mismo aquello que el mercado no proveía: crédito, empleo e insumos estratégicos. Esta intervención decidida de los estados permitió a la recuperación de la economía.

El Estado de bienestar se rigió mediante: a) Empresas Públicas: el estado se convierte en empresario en aquellos sectores que son indispensables para la economía, pero que el capital privado no quiere o no puede invertir. b) Regulación económica: el estado dicta normas obligatorias respecto de ciertos aspectos de la actividad económica, con vistas a favorecer su desarrollo, c) Impuestos progresivos: se cobran impuestos proporcionalmente mayores a aquellos que tienen mayores riquezas. d) Centralización estatal del crédito: el estado adquiere un rol predominante (o exclusivo, según los casos) en la asignación de crédito a las empresas privadas, orientando los préstamos hacia los sectores de mayor interés para la nación. e) Expansión monetaria (Inflación): El estado maneja el tipo de cambio y la cantidad de dinero circulante, en función de sus políticas de desarrollo, sin importar que esto genere inflación. f) Política social: el estado desarrolla una amplia red de planes de efectiva ayuda social en beneficio de los más pobres. Ejemplo: planes de vivienda económica, jubilaciones y pensiones, subsidios, planes de turismo social, etc. g) Derechos laborales: se consagran y efectivizan un conjunto de nuevos derechos en favor de los trabajadores (jornada limitada, descanso semanal, vacaciones pagas, indemnización por despido, etc.) que llevan a incrementar los salarios junto con el nivel de empleo. h) Proteccionismo. El estado nacional fomenta las industrias locales, limitando de distintos modos el ingreso de productos importados.

Así, el estado de bienestar, sin romper con el modo de producción capitalista, establece mecanismos de redistribución por el cual el beneficio de los sectores más ricos de la sociedad se ve acompañado por el incremento del bienestar de los sectores más pobres.

¹⁹Palacios Escobar Ángeles. Las políticas de bienestar social en el capitalismo en superación de la pobreza y universalización de la política social. Cordera Campos Rolando y Cabrera Adame Carlos Javier coordinadores. Facultad de economía. Octubre 2005. P. 160

El Estado de Bienestar consistió en un conjunto de instituciones públicas destinadas a elevar el nivel de vida de la fuerza de trabajo o de la población en general. Es un Estado en el cual el gobierno promovió beneficios sociales a través de la generación de recursos y de la distribución de bienes y servicios hacia los ciudadanos. Esto es garantizar la cobertura universal y gratuita de servicios básicos de salud, educación, cubrir los riesgos sociales vinculados o no al trabajo. Su objetivo era el de administrar las contradicciones entre la distribución asimétrica de los ingresos en el mercado y la distribución simétrica de valores políticos en el Estado social de derecho.

En México no hubo un estado de bienestar como tal, pero si hubo una intervención del Estado importante que además dio lugar a instituciones de seguridad social y otros derechos sociales plasmados en la constitución política.

El problema de la pobreza no forma parte de la realidad mexicana de los últimos años, más bien ha estado presente desde que México se constituyó como nación independiente. Sin embargo es hasta a la última década del siglo pasado que la política social, en su vertiente de combate a la pobreza, adquiere configuración propia dentro de las políticas públicas, principalmente a través de la canalización de recursos crecientes programas sociales específicos.

A partir de esa década la política social en México se ha orientado por criterios localizadores de los programas. Dicho enfoque se materializa en la administración de Carlos Salinas de Gortari, con el programa de Solidaridad, posteriormente continúa en el sexenio Zedillista con Progresá y actualmente con el nombre de Oportunidades.

Con la focalización se destinaron recursos a sectores que reúnen ciertas características que los hacen destinatarios de ciertas acciones y apoyos. Este esquema de funcionamiento de los programas sociales se aplicó por las restricciones financieras que generaron la crisis de la deuda de la década de los ochentas.

A principios de los años ochenta se llevaron a cabo ajustes y cambios estructurales. Donde la política de estabilización intenta corregir lo que se consideran excesivos déficits de los presupuestos públicos y de la balanza de pagos, debidos a una demanda superior a la oferta del país. El regreso al equilibrio se conseguirá mediante una política de reducción enérgica de la demanda, que ajuste el consumo interno del país a su capacidad de producción. Esta intervención macroeconómica debía dar sus frutos en el corto plazo (uno o dos años),

utilizando instrumentos de política monetaria y presupuestaria. Se trata de un plan de austeridad, de un ajuste recesivo, que conduce a una interrupción o incluso una caída en el crecimiento del producto nacional.

Por su parte, las políticas estructurales buscan adaptar las condiciones de la oferta de la economía, de manera que posibiliten un crecimiento económico a medio o largo plazo. Dentro de la ortodoxia neoliberal, la mejor forma de estimular el crecimiento de la producción interna es favorecer el libre juego del mercado, permitiendo que la iniciativa privada asigne los recursos donde encuentre mejores perspectivas de beneficio. Esto es liberalizar la economía, abrirla al exterior y disminuir la presencia del sector público.

Para reducir la demanda se utilizan prioritariamente instrumentos de política monetaria y presupuestaria. En cuanto a la primera, se restringe la oferta monetaria interna, contrayendo el crédito para evitar presiones inflacionarias. En materia presupuestaria, a fin de disminuir el déficit público, se actúa para reducir el gasto público corriente sea éste de personal (mediante despidos y rebajas salariales), de funcionamiento (sanidad, educación, etc), subvenciones al consumo de bienes esenciales (pan, transporte colectivo, etc), o subvenciones de explotación a las empresas públicas. Y aunque no es en principio lo recomendado, también suele reducirse el gasto público en inversión para poder alcanzar los objetivos previstos.

Del lado del ingreso se deberían tomar medidas que lo aumentaran, mejorando la eficacia recaudadora o reformando el sistema impositivo, pero sus efectos a corto plazo son mucho menos visibles. Por ello, el ajuste presupuestario descansa normalmente en el lado del gasto.

En el marco de estos ajustes y cambios estructurales de la economía, dejó de funcionar el sistema de bienestar constituido en las décadas anteriores. La menor expansión del empleo formal y de la cobertura de la seguridad social, junto con la caída del salario real observable en los últimos años, generó una rápida expansión de la demanda social de apoyos por parte del Estado. Pero esa ampliación de la demanda no pudo ser acompañada de la correspondiente expansión del gasto social del Estado, para cumplir con el papel compensatorio que efectivamente se concretó en los países desarrollados debido a:

Los lentos ritmos de crecimiento, que desaceleraban la expansión de los ingresos fiscales; el drenaje de recursos fiscales asociados al pago de intereses de la deuda interna y externa

y en los últimos años al rescate del sistema bancario del país y a la debilidad fiscal del estado mexicano.

Este desencuentro entre demanda social y disponibilidad de recursos fiscales susceptibles de canalizarse al gasto social, determino la rápida expansión de la pobreza y la concentración del ingreso y con esto la desigualdad en varios de sus aspectos.

Por algunas de las razones que explican este cambio en las últimas décadas, y fuertemente influenciado de la doctrina neoliberal de los '80, el Estado fue abandonando las prestaciones básicas públicas y, rápidamente, ello se tradujo en un funcionamiento ineficiente de los servicios. En este sentido, el problema no ha sido tanto la disminución del gasto social sino una carencia crónica de políticas públicas de largo plazo.

Los malos desempeños macroeconómicos del país en las últimas dos décadas tuvieron como consecuencia un aumento sostenido del desempleo y de la pobreza. Ello produjo un desfase entre el aumento de las necesidades sociales y las bases del Estado de Bienestar.

La globalización neoliberal es radicalmente imperfecta. No es verdad que esté implicando una globalización de todas las relaciones sociales, como falsamente se quiere hacer creer. Por el contrario, son demasiados los ámbitos que expresamente están quedando fuera de la dimensión global que podrían alcanzar para lograr mejores condiciones de vida y bienestar para el conjunto de la humanidad.

Desde la década de los ochenta los objetivos estatales de crecimiento y generación de empleo fueron sustituidos por la búsqueda de la estabilidad de indicadores macroeconómicos como la inflación, el balance fiscal y el tipo de cambio. Sin embargo, el precario crecimiento económico desde que se consolidó la reorientación de la política gubernamental, así como los niveles de desempleo abierto y el creciente empleo informal, hacen impostergable la inclusión en los planes de gobierno de objetivos de crecimiento, estabilidad y desarrollo social, garantizando su indispensable congruencia con la políticas y recursos necesarios para lograrlo. Sin la consecución combinada de esos objetivos México no podrá acceder a niveles de desarrollo que permitan una convivencia social armónica.

Las reformas estructurales implementadas durante los ochenta y noventa modificaron los criterios y las prioridades de la política económica en general y de la política social en particular.

Aunque los primeros esfuerzos del gobierno mexicanos, para atender a los sectores de la

población de escasos recursos de las áreas rurales, se llevaron a cabo durante los años sesentas y setenta, a través de diversos programas como fueron: el programa de Inversiones públicas para el desarrollo rural (PIDER), la coordinación General del plan Nacional de zonas Deprimidas y grupos marginas (Coplamar), y el sistema Alimentario mexicano (SAM), sin embargo, el combate a la pobreza en México nace a partir de 1989, con el programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), después con el programa d Educación, Salud y alimentación (Progresa) y el programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Los programas antes mencionados durante la década de los sesenta y setenta no tuvieron la importancia y alcance de estos últimos creados a partir de la década de los ochenta, ya que la población objetivo a los que estaban destinados, no eran los grupos prioritarios en la agenda gubernamental de la época, ya que el combate a la pobreza se vuelve prioritario e inaplazable hasta finales de los años ochenta, cuando la pauperización alcanza niveles verdaderamente alarmantes, comienza a buscarse estrategias que subsanaran los costos sociales y efectos negativos en la calidad de vida de la mayor parte de la población mexicana que había dejado el ajuste y las reformas estructurales implementadas a principios de esta década.²⁰

1.3 La postura de las diferentes instituciones internacionales en cuanto a la política social (FMI, BM, OMC)

Los Organismos internacionales responden a la tendencia del capitalismo actual. Y su intención es evitar que se colapse el sistema y su política social.

En la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, en el 2000, los líderes de los países desarrollados del mundo le dieron al desarrollo un papel importante dentro del programa mundial, mediante los objetivos de Desarrollo del Milenio²¹, donde se establecen metas

²⁰ Palacios Escobar Ángeles. Diferencias, limitaciones y alcances de las estrategias de combate a la pobreza en México en la política social en México: tendencias y perspectivas. Cordera Campos Rolando, Cabrera Adame Carlos Javier coordinadores. México, UNAM, Facultad de economía, 2007

²¹ Objetivos de desarrollo del Milenio. La Declaración del Milenio fue aprobada por 189 países y firmada por 147 jefes de estado y de gobierno en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2000. Los

claras para reducir la pobreza, la enfermedad, el analfabetismo, la degradación del medio ambiente y la discriminación contra la mujer para el año 2015. El PNUD se encuentra presente en 166 países utiliza su red mundial para ayudar al sistema de las Naciones Unidas y a sus asociados a tener una mayor conciencia y verificar los progresos realizados, así también brinda recursos a los países para lograr estos objetivos.

Los Objetivos del Desarrollo del Milenio representan una asociación global que ha surgido de los compromisos y metas establecidas en las cumbres mundiales de los años noventa. Como respuesta a los principales desafíos de desarrollo y a la voz de la sociedad civil, los ODM promueven la reducción de la pobreza, la educación, salud materna, equidad de género, y apuntan a combatir la mortalidad infantil, el VIH/SIDA y otras enfermedades.

El sistema capitalista de producción como ya se mencionó anteriormente continúa predominando como sistema económico actual con la gran potencia mundial Estados Unidos es el líder de este proceso, con el apoyo de organizaciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial del Comercio (OMC), que pretende acelerar este proceso.

La inauguración de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en 1995, marca una nueva fase en la evolución del sistema económico global de posguerra. Ha surgido una nueva división de la autoridad entre el FMI, el Banco Mundial y la OMC. El FMI habrá exigido una "supervisión" más efectiva de las políticas económicas de los países en vías de desarrollo, así como una mayor coordinación entre las tres instituciones internacionales, lo

Objetivos de desarrollo del Milenio (ODM), ocho ambiciosos objetivos que se intenta alcanzar para 2015, se basan directamente en las actividades y metas incluidas en la Declaración del Milenio. Los ODM se componen de 8 Objetivos y 21 metas cuantificables que se supervisan mediante 60 indicadores. Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil Objetivo 5: Mejorar la salud materna Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Reconocen explícitamente la dependencia recíproca entre el crecimiento, la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible; Consideran que el desarrollo se sustenta en la gobernabilidad democrática, el estado de derecho, el respeto de los derechos humanos, la paz y la seguridad; Están basados en metas cuantificables con plazos y con indicadores para supervisar los progresos obtenidos; y Combinan, en el octavo Objetivo, las responsabilidades de los países en desarrollo con las de los países desarrollados, sobre la base de una alianza mundial respaldada en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey, México, en 2002 y reafirmada en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo en agosto de 2002.

que significa violentar aun más la soberanía de los gobiernos.

La imposición de las políticas prescritas por el Fondo Monetario Internacional-Banco Mundial ya no depende solamente de los convenios de préstamo adoptados a nivel nacional. Muchas de las cláusulas del programa de ajuste estructural²² estarán insertadas permanentemente en los artículos de convenio de la OMC. Estos artículos sientan las bases para "vigilar" a los países (y para imponer "condicionantes") de acuerdo con el derecho internacional. La desregulación del comercio, que obedece a las normas de la OMC, junto con las nuevas cláusulas relativas a los derechos de propiedad intelectual permite a las corporaciones multinacionales penetrar en los mercados locales y extender su control sobre prácticamente todas las áreas de la manufactura, la agricultura y los servicios de un país.

En la lógica del ajuste, política de estabilización y reformas estructurales, los programas de ajuste estructural comprenden medidas estabilizadoras, que reducen la demanda, y medidas estructurales, que actúan sobre la oferta. Estos programas intentan conseguir una balanza positiva, es decir, importar el mínimo y exportar el máximo, a la vez que se privatizan las empresas estatales más rentables y se recortan al máximo todos los gastos sociales. De esta manera el país puede ir devolviendo la deuda. Estos programas tienen unos efectos nefastos sobre las poblaciones más desfavorecidas.

Los programas de ajuste estructural favorecen los intereses de las empresas multinacionales y bancos del Norte, lo que no debe sorprender cuando se tiene cuenta quién controla las instituciones de Bretton Woods.²³

²² Los programas de ajuste estructural son recetas económicas impuestas por el Fondo Monetario Internacional para poder recibir nuevos créditos y no ser expulsado del sistema financiero internacional. Un programa de ajuste estructural es la condición impuesta por el FMI y/o el Banco Mundial a un país para otorgarle respaldo financiero destinado a afrontar un grave problema de pagos internacionales. Se trata de una receta única y de pretendida validez universal que se aplica con independencia de la situación particular de cada país. Y a ella se han sometido más de noventa países del Sur y del Este durante las dos últimas décadas del siglo XX, lo que da una idea de su importancia. Los programas de ajuste estructural (PAE) surgieron a comienzos de los años 1980s, como respuesta de las instituciones de Bretton Woods a la *crisis de la deuda externa* del Tercer Mundo, y luego se extendieron a los países del Este tras la debacle de las economías del bloque soviético. Los PAE obedecen a una concepción extremadamente ortodoxa de la política económica, que años más tarde sería bautizada por sus propios impulsores como el *consenso de Washington*, pretendiendo dar a entender su universal aceptación por parte de los expertos en desarrollo económico. Sin embargo, esto no era cierto y desde el principio surgieron voces críticas que denunciaron los terribles efectos económicos y sociales que acompañaban a la puesta en marcha de los PAE, pero pasaron muchos años antes de que se les hiciera algún caso, dada la hegemonía del "pensamiento único" neoliberal en esta época.

²³ El 27-7-1944 en Bretton Woods tuvo lugar la fundación de dos organizaciones institucionales, a saber: El banco

Los programas de ajuste estructural han sido objeto de muy variadas críticas por los efectos que producen sobre las economías en las que se vienen aplicando. Hay un tipo de crítica radical que cuestiona su propia existencia, negando a organismos externos legitimidad alguna para condicionar la política económica de países soberanos. Otras críticas importantes a los programas de ajuste han venido de instituciones internacionales como UNICEF que, sin cuestionar la necesidad de las reformas estructurales y que éstas requieren asistencia técnica y financiera internacional, discrepan con el FMI y el Banco Mundial sobre los objetivos prioritarios y los medios a utilizar.

El ajuste debe adaptarse a cada caso concreto, puesto que no existe una receta única, como habitualmente dan a entender el FMI y el Banco Mundial.

Por lo que existe la importancia del bienestar de las personas sobre los posibles beneficios futuros de un brutal ajuste macroeconómico, que se aplica a modo de receta universal sin tener en cuenta las circunstancias específicas de cada país. Y sin extraer las lecciones que derivan de las políticas de desarrollo aplicadas por varios países del sudeste asiático durante el último cuarto de siglo, cuyo indiscutible éxito contrasta con los resultados del ajuste estructural y se basa en recetas bien distintas a la preconizada por las instituciones de Bretton Woods. Ambas instituciones se vienen limitando a diseñar redes de protección social para proteger a grupos muy vulnerables de los perjuicios ocasionados por la aplicación de sus propios programas de ajuste.

internacional para la reconstrucción y el desarrollo (BIRD o Banco Mundial) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). El rol del banco fue por consiguiente, asignar fondos, tal como un banco. Se renunció en un comienzo a la fundación de las dos organizaciones restantes, no obstante, la influencia sobre el comercio mundial se recuperó por la institucionalización del “General Agreement on Tariffs and Trade” (GATT) en 1948 en Havanna Charta. Recién a partir del 1-1-1995, con la fundación de la “World Trade Organisation” (WTO) (Organización Mundial de Comercio – OMC) el GATT se convirtió en un ámbito organizador propio. El GATT fue logrando desde el comienzo una liberalización del comercio mundial a través de las sucesivas reducciones de las aduanas y la disminución de los obstáculos no tarifarios del comercio. El objetivo más importante de Bretton Woods fue el nuevo orden de la economía mundial y el apoyo al comercio a través de un régimen internacional monetario (Bretton Woods System) con tipo de cambio estable y fuerte y con el dólar estadounidense como patrón. Los componentes más importantes de este sistema fueron: Total convertibilidad del Dólar estadounidense en oro con una cotización de 35 US\$ por onza (el banco emisor de USA estaba por consiguiente obligado a comprar y vender el dólar a esa cotización), Obligación del resto de los bancos centrales al mantenimiento de las respectivas cotizaciones internas a través de intervenciones en el mercado de divisas, manteniendo los márgenes de fluctuación establecidos, Adjudicación de créditos del FMI por problemas transitorios de la balanza de pagos, Ajuste de las paridades por dificultades permanentes en la balanza de pagos. El sistema Bretton Woods quebró cuando, alrededor del final de los años 1960, el Dólar estadounidense no podía seguir cumpliendo con su función de dinero patrón.

Los programas de estabilización impuestos por el FMI y el Banco Mundial siguen contribuyendo en las repercusiones negativas de las diferencias que existen en las relaciones internacionales entre los países desarrollados y los subdesarrollados. En lo que se refiere al crecimiento económico en muchos casos no han servido de mucho. Esto se debe en gran medida a que la inversión, siempre tiende a irse al pago del servicio de la deuda externa. Por lo que mandan los intereses de los países desarrollados, que son quienes envían al FMI y al Banco Mundial a cobrar, sobre el crecimiento futuro de los países subdesarrollados.

Y lo peor es que llegue o no llegue el crecimiento, los costos socioeconómicos, ecológicos, políticos están garantizados. Los programas de ajuste acentúan las desigualdades distributivas, cayendo en los y las más vulnerables, y deterioran elementos esenciales de la vida humana, como son el acceso a la educación, la salud y el empleo. Es decir, privilegian los intereses inmediatos de los poderosos del Norte frente a la perspectiva de un desarrollo humano y sostenible para el conjunto del mundo.

Las instituciones globales como el FMI, el Banco Mundial y la OMC, casualmente, niegan el aumento del grado de pobreza en el mundo. Ocultan las realidades sociales, manipulan las estadísticas oficiales, distorsionan los conceptos económicos. El Banco Mundial tiene un papel clave al promover la investigación sobre el "alivio de la pobreza".²⁴

Desde finales de los ochenta, el combate a la pobreza se ha convertido en una condicionalidad de los acuerdos para préstamos del Fondo Monetario Internacional y para el Banco Mundial. El combate a la pobreza apoya el objetivo de rembolsar el servicio de la deuda externa: la "reducción sustentable de la pobreza", bajo el dominio de las instituciones de Bretton Woods, se promueve recortando los presupuestos del sector social y canalizando el gasto sobre una base selectiva y simbólica "en favor de los pobres".

El fondo de emergencia social requiere un enfoque de rediseño social, un marco político para manejar la pobreza y atenuar los conflictos sociales a un costo mínimo para los acreedores.

Bajo estos organismos internacionales, la propuesta de austeridad presupuestaria, devaluación, liberalización del comercio y privatización se aplica simultáneamente en más de 150 países endeudados. Las naciones deudoras renuncian a su soberanía económica y al

²⁴ CHossudovsky Michel. Globalización de la pobreza y nuevo orden mundial. Ed. Siglo veintiuno. 2002

control de las políticas fiscales y monetarias, el banco central y el ministerio de finanzas son reorganizados, las instituciones estatales son desmanteladas y se instala una tutela económica.

En los países no desarrollados la situación es de exasperación social y desesperanza de una población empobrecida por la interacción de las fuerzas del mercado. El programa de ajuste estructural afecta directamente la sobrevivencia. Su aplicación en gran número de países deudores individuales favorece la internacionalización de las políticas macroeconómicas bajo el control directo del FMI y del Banco Mundial, que actúan en nombre de poderosos intereses financieros y político. Esta nueva forma de dominación económica y política subordina a pueblos y gobiernos mediante la interacción aparentemente neutral de las fuerzas del mercado. Los acreedores internacionales y las corporaciones multinacionales han encargado a la burocracia internacional con sede en Washington la ejecución de un proyecto económico global que afecta la vida de más del 80% de la población mundial.²⁵

La reestructuración de la economía mundial bajo la dirección de las instituciones financieras con sede en Washington niega a los países en vías de desarrollo la posibilidad de construir una economía nacional: la internacionalización de las políticas macroeconómicas transforma a los países en territorios económicos abiertos y a las economías nacionales en reservas de mano de obra barata y recursos.

El cometido del FMI, BM y OMC es la promoción de la cooperación monetaria internacional, el crecimiento equilibrado del comercio internacional y la estabilidad del sistema de los tipos de cambio. El cumplimiento de este cometido es la principal contribución del FMI para lograr un desarrollo económico y humano sostenible. Sin embargo, el FMI reconoce asimismo que la viabilidad macroeconómica debe incluir medidas de política que se ocupen directamente de los problemas sociales y de pobreza. Esta conclusión se deriva de dos tendencias generales que se han manifestado: la adopción de una tónica más abierta y participativa en lo que respecta a la toma de decisiones en materia de política económica, que supone una colaboración entre el FMI y varios otros elementos de la sociedad civil (académicos líderes religiosos, grupos empresariales, sindicatos y ONG), y la creciente aceptación de la idea de que el respaldo popular o la identificación con los programas de ajuste es una condición esencial para el éxito de los

²⁵ CHossudovsky Michel. Globalización de la pobreza y nuevo orden mundial. Ed. Siglo veintiuno. 2002

mismos.

El ajuste fiscal ²⁶ es un elemento crucial en la formulación de programas de ajuste respaldados por el FMI y en el asesoramiento que presta la institución en materia de política social. La composición del gasto público refleja las prioridades sociales y dicho gasto se está orientando en forma más específica a satisfacer las necesidades de los pobres.

Según el FMI se asegura de que los programas sociales y sectoriales destinados a la reducción de la pobreza puedan financiarse dentro de un marco macroeconómico y presupuestario firme y conducente a un mayor crecimiento.

Para el FMI en el corto plazo, algunas de las medidas que es necesario adoptar para alcanzar la estabilidad económica pueden perjudicar a los grupos más vulnerables de la sociedad. Es probable que el ajuste económico provoque cambios en la distribución del ingreso a medida que algunos grupos ganan o pierden más que otros como consecuencia de la modificación de las políticas. Es por este motivo que el FMI brinda asesoramiento en materia de política económica y diseño de programas incorpora redes de protección social focalizadas y efectivas en los programas de reforma, con el objeto de reducir la carga del ajuste para los sectores pobres. “Estas redes de protección según el FMI pueden proporcionar un medio de asegurar a los pobres contra el riesgo de perder ingresos”. ²⁷

Cuando un país ha pedido ayuda al FMI, este ha tendido su mano bajo una serie de condicionantes que el propio organismo considera saludable para la economía. Lógicamente, si se facilitan recursos a un determinado país, este debe cumplir un conjunto de requisitos que garanticen que esos recursos van a producir una evolución positiva de la economía y la sociedad. Sin embargo, los condicionantes que establece el FMI están fuertemente influenciados por una visión fundamentalista del mercado que ha provocado, a lo largo de estos últimos años, toda una serie de importantes crisis.

El FMI ha marcado sus políticas centrándose exclusivamente en indicadores macroeconómicos como el déficit y ha dejado de lado asuntos de vital importancia como la

²⁶ A ajuste fiscal es una reducción en el presupuesto primario del gobierno déficit, y puede resultar de una reducción en gastos de gobierno, un aumento en impuesto réditos, o ambos simultáneamente. El FMI diseñado Ajuste estructural las políticas que abogaron para los ajustes fiscales basaron en cortes del gasto, porque incluyeron generalmente, entre otro condicionales: Gasto social que corta, Quitando los controles de precios y los subsidios de estado, Privatización, o desposeimiento del todo o una parte de empresas propiedad del gobierno.

²⁷ CHossudovsky Michel. Globalización de la pobreza y nuevo orden mundial. Ed. Siglo veintiuno. 2002

pobreza o la educación, creyendo que un país con un mercado completamente liberado tenderá hacia el equilibrio a largo plazo. Sin embargo, el corto plazo se hace en ocasiones tan insostenible que es inevitable que las revueltas sociales desestabilicen el país y perjudiquen la marcha de la economía.

Por otro lado, estos organismos internacionales han impulsado toda una serie de regularizaciones sin tener en cuenta la situación individual de cada uno de los países con los que ha llegado a un acuerdo. Parece haber construido un único molde para su política, intentado hacerlo encajar en la realidad de cada país omitiendo completamente las particularidades de cada uno de ellos.

Pero no solo la política del FMI ha sido completamente incorrecta, para los países en vías de desarrollo, también su estructura interna no refleja la realidad que pretende representar. Los países que tienen mayor peso dentro de la organización son justamente los países industrializados, siendo EEUU el único con derecho a veto, mientras que los países en vías de desarrollo se ven relegados a un segundo plano.

Los países en vías de desarrollo ya se percataron hace tiempo que las políticas del FMI no resultaban positivas para la economía, pero es el precio que han de pagar para poder acceder a determinados préstamos. Es más, la Unión Europea o Japón delegan la función de estudio de la concesión de préstamos al FMI, por tanto, aunque un país en vías de desarrollo decida evitar el FMI e ir directamente a la Unión Europea a solicitar un préstamo, este verá que irremediamente tiene que pasar el filtro del FMI.

Estos organismos internacionales que parecen estar al servicio de los intereses de los países desarrollados, solo generan un mayor conflicto entre los países más ricos y los menos desarrollados. La globalización, a pesar de las posibilidades que podría haber otorgado a los países menos agraciados, se ha convertido en el objetivo a derrocar por culpa de las malas políticas y los favoritismos que han tenido lugar. Es evidente que cualquier ciudadano de países en vías de desarrollo que observe como el desempleo y la pobreza aumenta a causa de las políticas del FMI, arremeta contra el concepto de globalización.

En definitiva, no solo el FMI, sino cualquier organismo público tanto nacional como internacional (Banco Mundial) debería aportar transparencia a todos sus procesos, para así poder ser abiertamente criticados y corregidos para adoptar las políticas más adecuadas en

cada momento.”²⁸

La Organización Mundial del Comercio OMC afirma que su objetivo es ayudar a los productores de bienes y servicios, los exportadores y los importadores a llevar adelante sus actividades. La apertura de los mercados nacionales al comercio internacional, con excepciones justificables o con la flexibilidad adecuada, fomentará y favorecerá el desarrollo sostenible, mejorará el bienestar de las personas, reducirá la pobreza y promoverá la paz y la estabilidad. Al mismo tiempo, esa apertura de los mercados debe ir acompañada de políticas nacionales e internacionales racionales que contribuyan al crecimiento económico y al desarrollo en consonancia con las necesidades y aspiraciones de cada uno de los miembros.²⁹

Dicha organización afirma que el comercio puede ser una fuerza muy poderosa para la creación de empleo y la reducción de la pobreza³⁰.

En realidad lo que está sucediendo es que la pobreza se está agudizando y las políticas que estos organismos han implementado para dicho fenómeno no han sido tan eficaces como los datos de estos organismos informan ya que si bien el paquete de políticas económicas que pretende en principio promover la eficiencia y una distribución más racional de los recursos productivos basados en los mecanismos del mercado, este objetivo se logra mediante una retirada de recursos humanos y materiales. La contraparte de la eficiencia microeconómica es la austeridad programada en el plano macroeconómico. Por lo tanto es difícil justificar estas medidas con el argumento de la eficiencia y de la distribución de

²⁸ Stiglitz Joseph . (2002). El malestar de la globalización. Taurus, Madrid.

²⁹ http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/10mis_s/10m06_s.htm

³⁰ Esta Organización afirma que el primer beneficiario es el país que reduce sus propios obstáculos al comercio. Aunque no tanto, también salen ganando los países que exportan a éste. En muchos casos, los trabajadores del sector de las exportaciones disfrutan de mejores salarios y de una mayor seguridad en el empleo. No obstante, es indudable que los productores que antes estaban protegidos y sus trabajadores tienen que hacer frente a la nueva competencia cuando se reducen los obstáculos al comercio. Algunos sobreviven volviéndose más competitivos. Otros no lo logran. Algunos se adaptan rápidamente (por ejemplo, encontrando un nuevo empleo), mientras que otros tardan más tiempo. Aunque algunos países tienen mayor facilidad para adaptarse que otros. Esto se debe en parte a que cuentan con políticas de reajuste# más eficaces. Los países que carecen de políticas eficaces están desaprovechando una importante oportunidad, ya que el impulso que el comercio da a la economía crea los recursos que contribuyen a facilitar los reajustes. la OMC trata de dar solución a estos problemas de diversas maneras.”

recursos.

El programa de ajuste estructural no solo resulta en un mayor nivel de pobreza urbana y rural, implica también una capacidad reducida de las personas para pagar por los servicios de salud y educación asociados con el plan de recuperación de costos.

La solución de la crisis de la deuda se convierte en causa de endeudamiento aún mayor. El paquete de estabilización económica del FMI pretende, en teoría, asistir a los países para que reestructuren su economía con vistas a generar un excedente en su balanza comercial de manera que se pague la deuda y se inicie un proceso de recuperación económica. Lo que sucede es exactamente lo opuesto.

Existen realidades deliberadamente escondidas por los estudios sobre la pobreza del Banco Mundial. Sus indicadores descaradamente tergiversan la realidad social de los diferentes países, así como la gravedad de la pobreza en el mundo. Y esto con el fin de hacer aparecer a los pobres como un grupo minoritario que no representa más que un 20% de la población mundial.³¹

³¹ CHossudovsky Michel. Globalización de la pobreza y nuevo orden mundial. Ed. Siglo veintiuno. 2002



Fuente:<http://www.lahistoriaconmapas.com/2011/07/la-pobreza-extrema-en-el-mundo-world.html>

Las cifras sobre supuesta reducción del nivel de pobreza y las predicciones de futuras tendencias se presentan con el fin de justificar las políticas de libre mercado y de respaldar el consenso de Washington sobre las reformas macroeconómicas. Se hace aparecer al sistema de libre mercado como el medio más efectivo para mitigar la pobreza, mientras se niegan los impactos de las reformas macroeconómicas.

Ambas instituciones señalan los beneficios de la revolución tecnológica y la contribución de la inversión externa y la liberalización comercial, pero no señalan la manera en que estas tendencias globales incrementan los niveles de pobreza.

La legitimidad de las reformas del libre mercado descansa en la idea de que, a largo plazo, la globalización conducirá a la prosperidad. Esta idea se sostiene mediante la descarada manipulación de los datos económicos y sociales, entre otros las cifras relativas a la pobreza global. A través de una burda manipulación de las estadísticas de ingresos las cifras del Banco Mundial cumplen el propósito, útil de representar a los pobres de los países en vías de desarrollo como un grupo minoritario.

El Banco Mundial define con "umbral de pobreza" un dólar al día, y describe como "no

pobres” a los grupos de población con un ingreso per cápita por encima de un dólar.³²

Con la liberación de los mercados de bienes de consumo, los precios domésticos de los alimentos básicos en los países en vías de desarrollo se han emparejado con los del mercado mundial. El estándar de un dólar al día no tiene base racional: los grupos de población de los países en vías de desarrollo cuyo ingreso per cápita es de dos, tres o cinco dólares al día siguen hundidos en la miseria

Los países desarrollados y en desarrollo necesitan redoblar sus esfuerzos para disminuir la pobreza y alcanzar los Objetivos del Desarrollo del Milenio con estrategias de desarrollo impulsadas por ellos mismos. Para este fin, deben crear un entorno más propicio para el crecimiento, intensificar el desarrollo humano y la infraestructura y mejorar los mecanismos destinados a aliviar el efecto de las crisis económicas. Los niveles crecientes de pobreza global que resultan de la reforma macroeconómica son negados tranquilamente por los gobiernos de las instituciones internacionales (incluyendo al Banco Mundial y al FMI); las realidades sociales son ocultadas, las estadísticas oficiales son manipuladas, los conceptos económicos son invertidos.

Consideraciones

La intensificación de los intercambios internacionales comerciales y financieros de las últimas décadas, ha impulsado el crecimiento de la economía mundial en su conjunto. Por eso, se afirma que el proceso de globalización ha aportado múltiples beneficios a cientos de millones de personas que han mejorado sustancialmente su calidad de vida.

Sin embargo, estos beneficios se han repartido de modo extremadamente desigual. Asimismo, en el marco de la globalización no se ha logrado resolver graves problemas como la pobreza y las desigualdades, el desempleo y el subempleo, la dependencia de los países más débiles de los poderes financieros internacionales, ni se ha logrado evitar que las grandes potencias económicas, como Estados Unidos, a Unión Europea y Japón, continúen ejerciendo prácticas proteccionistas para preservar los intereses de sus productores.

Con las nuevas tecnologías y con la ampliación de los intercambios internacionales, la

³² CHossudovsky Michel. Globalización de la pobreza y nuevo orden mundial. Ed. Siglo veintiuno. 2002

globalización ha creado oportunidades sin precedentes de desarrollo y difusión de la riqueza y del bienestar; pero al mismo tiempo, no ha superado, e incluso en algunos aspectos ha agravado, las asimetrías que dificultan o bloquean la realización de esas oportunidades de desarrollo y bienestar.

La globalización es un fenómeno que nos afecta a todos de uno u otro modo. Hoy observamos como muchos países en vías de desarrollo buscan integrarse con mayor éxito a esta dinámica globalizadora y adecuarse al marco que ella exige ya que la globalización está enmarcada en un sistema de reglas establecido por los centros de poder mundial y por los organismos internacionales asociados a ellos o en los que al menos ejercen una directa influencia, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

CAPITULO 2. POLÍTICAS SOCIALES PARA EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO

En este capítulo se revisará la aplicación de las políticas sociales en América Latina así como en México.

En el periodo de la segunda posguerra la intervención del Estado en la economía y en el desarrollo social inició un despliegue. La atención de los gobiernos desarrollados se centró en la reconstrucción de los estándares de bienestar económico y social gravemente dañados o destruidos por la guerra. En México, se emprendió un proceso de industrialización por sustitución de importaciones que puso énfasis en el crecimiento económico.

A partir de 1940, los gobiernos enfatizaron en el logro del crecimiento económico a través de la industrialización. Así, aunque continuó la promoción estatal del desarrollo social, se consideraba que el crecimiento económico se convertiría en sí mismo en un mecanismo para elevar el nivel de vida de la población.

A partir de la década de 1980, México vivió un proceso de crisis y ajuste estructural que implicó un cambio de modelo económico basado en la apertura económica y comercial y en la desregulación financiera. Debido a los altos niveles de pobreza que se vivieron en esa época, se empiezan a aplicar programas de combate a la pobreza con un mayor alcance, el primero de estos programas sociales inicio en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari con Programa nacional de Solidaridad (Pronasol), continuo con Zedillo Prgrama de Educación, Salud y alimentación (Progresá) y actualmente Programa de Desarrollo Humano (Oportunidades).

La economía mexicana con un modelo de “sustitución de importaciones” consiguió unas tasas de desarrollo económico y social sin precedentes entre los años 50 hasta la crisis de 1976. Este modelo entra en crisis hacia finales de los años 70, y a partir de la crisis de 1982, el gobierno mexicano decide adoptar una política económica de corte neoliberal como la “receta” para salir de la grave crisis. México decide abandonar su política industrial proteccionista, que durante 40 años había sido la base de su desarrollo

económico, para dar paso a una apertura de su economía.

Las políticas sociales de la década de 1990 significaron una suavización de las políticas de mercado abierto, con un nuevo enfoque en las políticas de bienestar, en las cuales se mezcla el asistencialismo con políticas sociales y programas focalizados.

Dentro del contexto económico imperante de la globalización en el que México se encuentra, las autoridades mexicanas adoptaron, principalmente a partir de 1982, una serie de reformas y políticas económicas, en su discurso, con el objetivo de sacar a México de la crisis económica y conseguir un crecimiento económico para el conjunto de la población.

La Política neoliberal se ha generalizado en el mundo a través de los organismos internacionales, esta política ha provocado la desregularización en el mundo para el comercio internacional, ha llevado a cabo la privatización de servicios y recursos esenciales, se ha dedicado a restringir el gasto público, los deficientes presupuestos. Y así lo ha hecho como respuesta a los integrantes del gran capital.

Se ha adecuando a las políticas económicas a los grandes intereses industriales y financieros. El aspecto neoliberal actual de la globalización ha servido a algunos fines específicos como el de abrir las fronteras al libre comercio y regular el gasto público, sin embargo ello ha sido a costa del gasto social y se ha agudizado el grave problema de la distribución del ingreso en el mundo.

Por ello el Estado a través de programas como el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), siguió Progresá y actualmente Oportunidades. Ha intentado apalear los efectos de la pobreza.

2.1 Inserción de la política social en América Latina y en México para el combate a la pobreza

La intervención del estado en las cuestiones sociales y principalmente en la pobreza se remota al siglo XIX con la ley de pobres en Inglaterra y a finales de este siglo donde surge en Alemania un conjunto de leyes sobre seguros sociales dirigidos a la clase trabajadora alemana promulgadas por el canciller Otto Von Bismarck. Estos dos pilares dieron inicio al estado de bienestar donde surge el interés por el desarrollo social como un asunto público. Con el Estado de Bienestar, la población adquirió derechos sociales por su condición de ciudadanos y no por su posición en el mercado de trabajo.³³

Aunque en México y en el resto de América Latina no se conformó un Estado de Bienestar, tuvieron lugar arreglos entre el Estado, los patrones, los trabajadores y otros sectores de la población que institucionalizaron la forma en que se produce y distribuye el bienestar, por lo cual se considera que configuraron un régimen de bienestar.³⁴ En México, se estableció un régimen de bienestar el cual por un lado se privilegió a la población urbana organizada, empleada en el sector público y en las ramas más dinámicas de la economía y, por el otro, se excluyó al resto de la población.

En el periodo de la segunda posguerra la intervención del Estado en la economía y en el desarrollo social inició un despliegue. La atención de los gobiernos desarrollados se centró en la reconstrucción de los estándares de bienestar económico y social gravemente dañados o destruidos por la guerra. En México, se emprendió un proceso de industrialización por sustitución de importaciones que puso énfasis en el crecimiento económico.

³³ Guillermo Farfán Mendoza, “Política de bienestar”, en Laura Baca Olamendi, et. al., *Léxico de la política*, FLACSO, CONACYT, Fundación Heinrich Böll y FCE, México, 2000, 563.

³⁴ Carlos Barba recurre a Esping-Andersen, quien define un régimen de bienestar como “la manera combinada e interdependiente como el bienestar es producido y asignado por el Estado, el mercado y la familia”. Esta combinación implica un arreglo institucional específico en cada país entre diferentes agentes económicos, los principales actores políticos y el Estado. Carlos Barba Solano, Régimen de bienestar y reforma social en México, CEPAL, Serie Políticas Sociales Núm. 92, Santiago de Chile, julio de 2004, 19.

Diversos autores fechan el inicio del desarrollo social y económico del México moderno al término de la Revolución Mexicana. Para la descripción de la evolución del desarrollo social se utilizan las cuatro fases propuestas por Carlos Barba quien emplea como criterio de periodización los avances y transformaciones del régimen de bienestar y de las políticas sociales.³⁵

En el periodo de 1917-1940. Fase de constitución de la política social posrevolucionaria. Se inicio la naturaleza de la política social posrevolucionaria, de la que surgió el régimen de bienestar mexicano. La Constitución de 1917 tenía un elevado contenido social, principalmente en los artículos 3, 4 y 123,³⁶ y consagraba la intervención del Estado en la promoción del desarrollo social, en el artículo 25 constitucional. No obstante, aún en la década de 1930 el gobierno de México mantuvo restringido su papel por la escasez de recursos presupuestarios y porque todavía predominaba el paradigma liberal, que limita la participación del Estado en la economía y privilegia la acción individual.

Durante estos años, se realizaron acciones en el campo de la salud pública, entre las que destacan las campañas sanitarias, de vacunación y de educación higiénica, realizadas por el Departamento de Salubridad, creado en 1917. A partir de 1934, con el primer plan sexenal

³⁵ Barba, op. cit., 27. En el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, se identifican cuatro fases de la política social en México: i) Etapa de subsidios generalizados al consumo [que va aproximadamente de 1940 a 1982], ii) periodo de crisis de deuda en la década de 1980, iii) Proceso de crisis y ajustes estructurales de mediados de la década de 1980 a comienzos de la siguiente década, iv) Etapa de reanudación del crecimiento, de mediados de 1990 a la fecha. Sedesol, Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, 25.

³⁶ El artículo 3° garantiza el derecho a la educación. El artículo 4° establece el derecho a la protección de la salud, a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas, las familias tienen derecho a una vivienda digna y decorosa. Consagra los derechos de los niños para que satisfagan “sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.” El Artículo 123 consagra el derecho al trabajo digno y socialmente útil y, así como diversos principios jurídicos que guardan relación con el empleo y el bienestar de los trabajadores, por ejemplo, duración de las jornadas laborales, el pago de salarios mínimos que garanticen una vida decente al trabajador y su familia, el derecho de a la seguridad social y a diversas prestaciones. El Artículo 25 Constitucional establece que “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos, clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.”

de gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, estas campañas se extendieron por todo el país y comenzó la provisión sistemática de servicios de salud. Para cumplir con estas funciones se creó en 1938 la Secretaría de la Asistencia Pública.³⁷ En 1943, durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho, la fusión de ambas dependencias dio lugar a la creación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.³⁸ Los problemas de salud pública en México estaban íntimamente relacionados, por un lado, con el analfabetismo y las bajas tasas de escolaridad y, por el otro, con las casi inexistentes redes de agua potable, drenaje y alcantarillado. A partir de 1940, la creciente cobertura de infraestructura social básica, junto con las campañas sanitarias y de alfabetización, contribuyeron a elevar las condiciones de salud de buena parte de la población, sobre todo urbana y semiurbana, lo que se reflejó en la notable disminución de las enfermedades infecciosas y parasitarias. En materia educativa, en 1921 se creó la Secretaría de Educación Pública y el Estado asumió la responsabilidad de otorgar educación primaria a toda la población. Los programas educativos se volcaron hacia las campañas de alfabetización. Al inicio del gobierno del Gral. Lázaro Cárdenas se emprendieron acciones para extender la educación pública en el nivel de primaria. En 1921, de un total de 11 millones 749 mil habitantes, 61.5 por ciento era analfabeta y para 1940 esta cifra disminuyó a 58 por ciento, una reducción claramente insuficiente. La crisis económica mundial de 1929 impulsó el surgimiento del Estado interventor. Para México, nación agrícola que exportaba productos primarios e importaba bienes manufacturados, la crisis fue un golpe decisivo. De 1929 a 1932 el comercio exterior cayó a la mitad. Esto condujo a especialistas y funcionarios públicos a modificar el manejo de la economía, lo cual allanó el camino hacia la industrialización del país. No obstante, fue hasta el periodo de la segunda posguerra cuando la intervención gubernamental adquirió mayor vigor. Durante la primera mitad del siglo XX el logro de la integración nacional fue uno de los principios que promovieron y justificaron las políticas sociales y económicas como acciones prioritarias, debido a la gran dispersión y aislamiento de los centros de población. Entre las múltiples acciones del Gobierno Federal en esa dirección están la construcción y

³⁷ Santiago Zorrilla Arena, 50 años de política social en México. De Lázaro Cárdenas a Miguel de la Madrid, Limusa, México, 1988, 86.

³⁸ Idem.

la ampliación de carreteras y caminos para comunicar a pequeñas poblaciones, ciudades y entidades federativas, para favorecer el tránsito de bienes, servicios y personas.

En el periodo 1940-1982. Etapa donde hubo una articulación entre la política social y el modelo de sustitución de importaciones. A partir de 1940, los gobiernos pusieron mayor énfasis en el logro del crecimiento económico a través de la industrialización. Así, aunque continuó la promoción estatal del desarrollo social, se consideraba que el crecimiento económico se convertiría en sí mismo en un mecanismo para elevar el nivel de vida de la población.

A lo largo de las décadas de 1940 y 1950 la inversión pública en infraestructura y el fomento industrial fue prioritaria. La ampliación de las áreas de riego, la construcción de presas y diques, la electrificación de amplias zonas del territorio, la construcción de carreteras y de sistemas de comunicaciones, generaron empleos e ingresos. Mientras la estructura productiva se amplió y diversificó, las acciones de bienestar, acotadas a grupos organizados urbanos, se tradujeron en la mejoría de diversos indicadores sociales, sobre todo en términos de ampliación de la cobertura de salud y educación.³⁹

El gasto social creció en la medida en que se ampliaron los servicios básicos, las acciones de salud y de educación. La intervención estatal en la economía se financió con los ingresos petroleros, los cuales fueron insuficientes, por lo cual se inauguró el recurso de utilizar el déficit fiscal.⁴⁰ Entre 1940 y 1958 la inflación creció como resultado del déficit público que financió la intervención en la economía y las acciones sociales, provocando que los logros de los asalariados se revirtieran.⁴¹ Para combatir la inflación y reducir el déficit, la política

³⁹ James Wilkie, *La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social (1910-1976)*, FCE, México, 1978, 120-127.

⁴⁰ Viviane Brachet-Márquez, *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, El Colegio de México, México, 1996, 106-109.

⁴¹ Con la conclusión de la Guerra de Corea (1950-1953) la reducción de la demanda externa provocó el nulo crecimiento económico mexicano, agravado por la elevada deuda externa y la fuga de capitales, lo que llevó a una recesión que afectó negativamente los salarios de los trabajadores. En consecuencia, resurgió la movilización obrera por demandas salariales y otras prestaciones. Se aplicaron diversas medidas (como la devaluación) para reactivar la economía y atraer capital externo. Para compensar los aumentos de precios que el gobierno no podía controlar, en 1953 se fundó la

económica de los años siguientes se centró en el crecimiento sin inflación, por lo que se conoce a este periodo como de Desarrollo Estabilizador (1958-1970).

La intensa actividad gubernamental a favor del desarrollo económico desplegada de 1950 a 1970 fue alentada por las propuestas de crecimiento económico mediante la industrialización por sustitución de importaciones promovida por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), creada en 1947. Estas recomendaciones coincidieron con el discurso y los objetivos nacionalistas que caracterizaron a este periodo.

⁴²

En este periodo, un avance en materia social fue la creación, en 1943, del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y, posteriormente, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1959. Estas instituciones garantizaron el derecho a la salud y la seguridad social, sin embargo este derecho no era universal. La seguridad social ya se había instaurado en varios países de América Latina (Argentina, Chile, Uruguay, entre otros) de manera que México estaba rezagado en la materia. A mediados de la década 1960 el sistema de protección social registró un logro notable al hacer obligatorias las aportaciones empresariales para la vivienda social.

El rasgo más significativo de la década de 1940 fue el surgimiento y la consolidación del corporativismo, el cual devino crucial para el desarrollo social ya que buena parte de los beneficios en materia de bienestar y seguridad social se destinaron, desde entonces, a los grupos de trabajadores organizados. La seguridad social y los avances en materia laboral fueron una forma de controlar al movimiento obrero ante el fin de la Segunda Guerra Mundial, el avance del socialismo y el comienzo de la Guerra Fría.

Compañía de Exportaciones e Importaciones Mexicana (CEIMSA) que tuvo como propósito monopolizar la distribución de maíz y frijol. Posteriormente, en 1962 para acabar con la especulación del precio de la tortilla se adquirió una fábrica procesadora de harina de maíz para distribuir el producto en todo el territorio. En 1953 el valor de los salarios reales fue 80 por ciento menor al de 1936, mientras que el índice de precios al consumidor se cuadruplicó.

⁴² El modelo de sustitución de importaciones estaba basado en las concepciones teóricas sobre la dependencia económica. Vid. Octavio Rodríguez, "Fundamentos del estructuralismo latinoamericano", en Revista de Comercio Exterior, febrero de 2001, 100-112.

La agenda internacional tuvo gran influencia en el diseño de políticas sociales, a través de la difusión de las medidas de bienestar europeas como modelo para elevar las condiciones de vida de la población o bien, mediante la activa intervención de organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo. Ante el triunfo de la Revolución Cubana, el gobierno de Estados Unidos creó en 1963 la Alianza para el Progreso como agenda del desarrollo social en esta década, estrategia que contó con amplio apoyo de instituciones multilaterales como el Banco Mundial, fundado en 1944 y el Banco Interamericano de Desarrollo creado en 1957.⁴³

El agotamiento del modelo de crecimiento se expresó en fuertes desequilibrios económicos y financieros al comenzar la década de 1970. Entre los problemas que ya eran manifiestos desde mediados de la década 1960 puede mencionarse el elevado crecimiento demográfico (3.2 por ciento anual) frente al cual las políticas de empleo, educación, habitación, atención a la salud, asentamientos humanos, cobertura de demanda de alimentos y vestido, eran insuficientes.⁴⁴ A partir de 1970, se inició una tendencia descendente en el crecimiento demográfico explicable, en buena parte, por las políticas de control de la natalidad.

Los montos del financiamiento al desarrollo social proporcionados por la Alianza para el Progreso, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento disminuyeron drásticamente, de 89 millones de dólares en el bienio 1962-1964 se pasó a 25.1 millones en 1964-1970. Estos préstamos se emplearon principalmente en la ampliación de redes de agua potable y drenaje y, en menor medida, para la educación.⁴⁵

⁴³ Susana Cruickshank, Desmitificación del desarrollo en las políticas del Banco Interamericano de Desarrollo, DEC Equipo Pueblo, México, 2001, 1-16; C. Barba, op. cit., 12; El Banco Mundial es un proveedor de asistencia para el desarrollo a nivel mundial. Entre sus principales actividades está el financiamiento a los países de menor desarrollo para elevar el nivel de vida de la población y eliminar la pobreza extrema, actualmente 184 países están afiliados al Banco Mundial. www.bancomundial.org.mx.

⁴⁴ Ibarra, op.cit., 91-137.

⁴⁵ Estos préstamos dejaron fuera los programas de salud y vivienda. Susana Cruickshank, op. cit., 1-16.

La crisis económica de 1976 paralizó las acciones sociales reformistas y la austeridad fiscal condujo a un acercamiento más estrecho del Estado con la iniciativa privada, conocido como Alianza para la Producción. De acuerdo con Rolando Cordera (2005), la estrategia de industrialización sustitutiva favoreció el crecimiento económico pero moldeó un desarrollo social desequilibrado y, aunque hubo una disminución relativa de la pobreza, la desigualdad social se erigió como un rasgo inherente al desarrollo social del país.⁴⁶

El breve auge petrolero de comienzos del decenio 1980 permitió nuevas reformas sociales que casi de inmediato fueron detenidas por el surgimiento de la crisis de 1980-1982, desencadenada por la imposibilidad de pagar la deuda externa. Se inició la reforma del Estado que, entre otras cosas, implicó el redimensionamiento del sector público y el replanteamiento del papel del Estado en las políticas sociales.⁴⁷

En cuanto a las políticas sociales precursoras del combate a la pobreza tenemos que en 1973 se instituyó el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural Integral (Pider), cuya finalidad fue integrar todos aquellos programas destinados al medio rural, ejecutados por los tres niveles de gobierno. Se pretendía que los programas de desarrollo rural fuesen autofinanciables. Parte de los recursos del Pider provinieron de organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.⁴⁸

En 1976 se crearon dos programas emblemáticos de ese momento, el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados y el Sistema Alimentario Mexicano. El primero es un antecedente notable de las políticas de combate a la pobreza, que por medio de la Coordinación General del Programa realizó un amplio diagnóstico sobre la situación de los grupos y áreas marginadas del país. Sus resultados mostraron una radiografía de la marginación que hizo posible programar acciones específicas en los campos de la salud,

⁴⁶ Rolando Cordera Campos y Leonardo Lomelí, *La política social moderna: evolución y perspectivas. Resumen ejecutivo y consideraciones finales*, Cuadernos de Desarrollo Humano núm. 26, Secretaría de Desarrollo Social, México, julio de 2005, 10.

⁴⁷ Brachet, *op. cit.*, 33.

⁴⁸ R. Cordera, L. Lomelí, *op. cit.*, 12.

abasto alimentario, mejoras en viviendas rurales, ampliación de las redes de agua potable, electrificación, construcción de caminos, así como actividades de apoyo a la organización campesina. Aunque el programa sólo tuvo vigencia de 1976 a 1982, el enfoque de atención a grupos marginados, sobre todo en el medio rural, fue un reconocimiento implícito de que las políticas universales y los subsidios generalizados al consumo aplicados hasta este momento no llegaban a esos segmentos de la población, como revelaron los estudios realizados.⁴⁹

El Sistema Alimentario Mexicano buscaba combatir la pérdida de autosuficiencia alimentaria en productos básicos agropecuarios y coadyuvar a disminuir la pobreza extrema. Estos dos programas fueron cancelados al comenzar la crisis económica y financiera de comienzos de la década de 1980 que dio lugar al proceso de ajuste estructural. Estas circunstancias condujeron a un cambio profundo en las políticas sociales.⁵⁰

De 1982-1988. Apertura comercial. A partir de la década de 1980, México vivió un proceso de crisis y ajuste estructural que implicó un cambio de modelo económico basado en la apertura económica y comercial y en la desregulación financiera. Este proceso trajo consigo la aplicación de políticas y programas selectivos y focalizados a los segmentos de población con mayores carencias y rezagos.⁵¹

Con el proceso de ajuste iniciado en 1982-1983 el gasto público en general y el social en particular, tuvieron recortes sustantivos. La política social fue sometida a criterios de eficiencia en la asignación de recursos. La falta de presupuesto para enfrentar la demanda de bienes y servicios públicos amplió las desigualdades sociales y la pobreza aumentó.⁵²

⁴⁹ Coplamar, Macroeconomía de las necesidades esenciales en México, situación actual y perspectivas al año 2000, México, 1983. Cabe señalar que la Coordinación de Coplamar calculó diversas canastas de satisfactores básicos que a la fecha son un referente obligado para la determinación de las líneas de pobreza.

⁵⁰ R. Cordera, L. Lomelí, op. cit., 13-14.

⁵¹ Banco Mundial, op. cit., 26-43, 128-193. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, La planeación del desarrollo social en los noventa, en Antología de la Planeación en México, tomo 23, FCE, México, 1994.

⁵² Ibid., 14.

De 1989-2009. Hubo un cambio en el paradigma del bienestar. Las políticas sociales de la década de 1990 significaron una suavización de las políticas de mercado abierto, con un nuevo enfoque en las políticas de bienestar, en las cuales se mezcla el asistencialismo con políticas sociales selectivas y programas focalizados.⁵³

El primero de estos programas fue el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) iniciado en 1988. De acuerdo con Rolando Cordera (2005) el desafío era grande ya que a los rezagos acumulados se sumó la demanda de nuevos servicios, como la construcción de más escuelas, la ampliación y la rehabilitación de la infraestructura básica (agua potable, alcantarillado), el rezago habitacional y la demanda de servicios de salud tanto de los beneficiarios de sistemas institucionales como de los que estaban fuera de los mismos.⁵⁴

Las acciones del Programa Nacional de Solidaridad tuvieron como eje de articulación el fomento de las relaciones sociales en las comunidades en pobreza extrema, para lo cual los recursos fiscales federales se proporcionaron a las comunidades, situación propicia para el manejo clientelar del Programa, lo que provocó fuertes críticas. El Programa estaba dirigido a los indígenas, los campesinos en pobreza extrema y los grupos urbanos marginados más afectados por las políticas de ajuste. Las acciones se realizaron en los ámbitos de alimentación, salud, tenencia de la tierra, vivienda, la educación e infraestructura agropecuaria.⁵⁵ el impulso a las redes sociales de cada comunidad y la recuperación de políticas y programas específicos de atención a los más pobres fueron las principales aportaciones de Pronasol.

⁵³ V. Brachet, op. cit., 33-39; Sara Gordon R., “Nuevas desigualdades y política social”, en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi, (coords.), *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*, Miguel Ángel Porrúa, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 2000, 66-67.

⁵⁴ R. Cordera, L. Lomelí, op. cit., 15.

⁵⁵ Freddy Mariñez Navarro, “De Progres a Contigo: ¿Una nueva gestión pública de lo social?”, en Memoria VII Congreso Internacional del Clad sobre la reforma del Estado y de la administración pública, (Lisboa, octubre de 2002), Memoria, Caracas, Venezuela, 2003, 1-10.

En 1997 inició el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) que proporciona servicios de salud, alimentación y educación para desarrollar las capacidades de las personas y las familias en condiciones de pobreza extrema.⁵⁶ A partir del 2001 el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) se denomina Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.⁵⁷ Progresa inició sus actividades atendiendo a familias en pobreza extrema en el medio rural y, a partir del 2001, el cual lleva 10 años, Oportunidades ha extendido su cobertura a zonas urbanas.

El programa Oportunidades forma parte de la estrategia del programa oportunidades que es una estrategia integral de desarrollo social enfocado a la disminución de la pobreza. Este programa se concibe como una nueva forma de abordar el desarrollo social, superando las deficiencias de los programas anteriores, que tendían a duplicar esfuerzos y, por otro lado, a dejar áreas prioritarias sin atención. la idea central en la nueva estrategia es que en México la pobreza y, en general, los rezagos sociales, son causados principalmente por la elevada desigualdad en la posesión de recursos y no por la incapacidad de la economía para generar bienes y servicios para toda la población.”⁵⁸ el programa oportunidades está basado en cinco vertientes: capacidades, oportunidades, seguridad, patrimonio y equidad.⁵⁹

Las políticas y programas sociales para la superación de la pobreza fueron perfeccionándose tomando la experiencia de Pronasol y, sobre todo, las recomendaciones del Banco Mundial. El enfoque de programas selectivos y focalizados lleva implícita la concepción de que la reducción de la pobreza solo podrá lograrse con la participación de los beneficiarios (la corresponsabilidad). Para poner fin al sesgo asistencialista, los

⁵⁶ Progresa sustituyó al Programa Nacional de Solidaridad, hizo más eficiente y transparente el uso de los recursos y, sobre todo, buscó eliminar su sesgo clientelar. R. Cordera, L. Lomelí, op. cit., 17.

⁵⁷ Gonzalo Hernández Licona, “El desarrollo económico de México”, en Cuadernos de Desarrollo Humano, núm. 24, Secretaría de Desarrollo Social México, 2005, 37.

⁵⁸ Miguel Székely, “Hacia una nueva generación de política social”, en Cuadernos de Desarrollo Humano, núm. 2, Secretaría de Desarrollo Social, México, octubre de 2002, 7.

⁵⁹ Sedesol, Programa Nacional de Desarrollo Social, p.38.

programas dan prioridad al desarrollo de las capacidades de las personas para que, una vez que cese la intervención de política pública, tengan los elementos para enfrentarse al mercado laboral y a la vida social.

Con el objetivo de evaluar la política social para relacionarla con otras políticas como la económica, en el 2004 se creó por mandato de la Ley General de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Evaluación de Política Social (CONEVAL). Con este esfuerzo se busca medir y evaluar los programas y la política de desarrollo social a fin de mejorar sus resultados, congruencia y redición de cuentas.

2.2 Implicación de las políticas neoliberales aplicadas por los organismos internacionales en México

La Política neoliberal se ha generalizado en el mundo a través de los organismos internacionales, esta política ha provocado la desregularización en el mundo para el comercio internacional, ha llevado a cabo la privatización de servicios y recursos esenciales, se ha dedicado a restringir el gasto público, los deficientes presupuestos. Y así lo ha hecho como respuesta a los integrantes del gran capital.

Se ha adecuando a las políticas económicas a los grandes intereses industriales y financieros. El aspecto neoliberal actual de la globalización ha servido a algunos fines específicos como el de abrir las fronteras al libre comercio y regular el gasto público, sin embargo ello ha sido a costa del gasto social y se ha agudizado el grave problema de la distribución del ingreso en el mundo.

En teoría las políticas neoliberales se han concentrado en buscar impulsar el crecimiento económico de los países sin importar su desarrollo. Aunque en la realidad estas políticas del modelo neoliberal han conseguido el bienestar para los intereses personales de quienes manejan la economía a nivel mundial.

Los grandes rubros de bienestar social como son salud, educación y vivienda han sido desplazados por los intereses del modelo, lo que ha logrado que el éxito de la globalización genere un fracaso social representado por la mayor desigualdad del ingreso.

Es decir la desigualdad previa al modelo neoliberal ha sido exacerbada y llevada al extremo hasta un punto que necesariamente pone en entredicho el funcionamiento del modelo. Es importante recalcar que la insistencia de la política neoliberal de recortar las funciones del Estado al máximo y no toma en cuenta que: El problema que de ello se deriva es que el sector privado no hace las tareas que le debe corresponder al sector público. La preocupación del sector privado es la ganancia y no corregir las distorsiones y problemas de la economía.

Por otro lado la política neoliberal ha buscado limitar estas funciones sin llevar a cabo un análisis previo, es decir se ha achicado al Estado sin considerar que funciones son del interés y capacidad del sector privado, y que otras pertenecen al ámbito del sector público necesariamente.

Una economía nacional puede crecer con rezagos en el consumo, exportando los excedentes de producción. Pero la economía mundial en su conjunto no tiene a quien exportarle. Solo tiene mercado interno. Y el consumo mundial, en la actualidad, está creciendo a un ritmo menor que la producción industrial, esto se debe a que en esencia a la creciente concentración del ingreso en el mundo.

El capital se encuentra cada vez más concentrado en unas cuantas manos y se trata de cantidades que se reinvierten por ser demasiado grandes Para el consumo de tan pequeña fracción de la población. Una proporción muy alta de su ingreso permanece como ahorro en efectivo. Como no encuentran proyectos de inversión rentables a la velocidad requerida, en un mundo donde la producción ya es excesiva, esta liquidez creciente da vueltas especulativas en las bolsas de valores del planeta.

Por otro lado el lento crecimiento del consumo se debe también al alto nivel de las tasas de interés reales. El “miedo” neoliberal a la inflación ha provocado que las tasas se mantengan altas. Y con ello los fondos líquidos internacionales crecen desmesuradamente.

La creciente concentración del ingreso en el ámbito mundial está influida por estas tasas de interés que obligan a las empresas a obtener altas tasas de ganancia que permitan pagar el costo del capital y dejen todavía un margen atractivo.

El hecho de que las tasas de ganancia busquen crecer en estas condiciones conduce a que los trabajadores reciban una proporción cada vez menor del producto. Como además existe la presión de la competencia, las empresas se ven obligadas a abaratar sus costos y lo hacen

deprimiendo salarios y disminuyendo el empleo.

El modelo neoliberal que hasta la fecha rige al país fue adoptada en 1982 con una serie de propósitos que se pueden resumir en cuatro y que a continuación se presentan:

1) Desregular la política económica. Este objetivo implica tanto la menor participación del Estado en la administración y rectoría de la economía, como la apertura externa para configurar a México como una economía abierta. Con esta base, se adoptó una política constructorista y de saneamiento de las finanzas públicas que implicó la disminución tanto del gasto como de la inversión pública y la venta de empresas paraestatales.

2) Dar mayor énfasis a la participación del sector privado. Sería el sector privado quien tendría mayor influencia y los mecanismos de mercado quienes determinarían la reestructuración y el crecimiento de la economía.

Con el saneamiento de las finanzas públicas el Estado dio este papel al sector privado y creó condiciones de rentabilidad al sector financiero y al capital transnacional. Por último aumentó la frontera de inversión mediante la venta de las empresas públicas.

Este saneamiento llevó al mayor predominio de los mecanismos del mercado en la regulación y reestructuración de la economía.

3) Favorecer al sector financiero para atraer capitales. Una consecuencia de este tipo de política de austeridad es que al disminuir los gastos e inversión pública, se pretende reducir el proceso inflacionario mediante la restricción de la oferta monetaria. Entonces se disminuye la oferta monetaria dirigida a la esfera productiva y al crecimiento económico, pero en cambio aumenta la oferta monetaria que da lugar al crecimiento del sector financiero y especulativo y por lo tanto aumentan las cotizaciones de las acciones en la Bolsa y con ello la entrada de capitales.

Este mecanismo se dio claramente en el caso de México. Y se dio también el doble efecto que sobre la tasa de interés tiene la política de austeridad: Por un lado restringe los créditos y con ello evita presiones sobre la tasa de interés, y por otro provoca escasez de dinero, con lo que aumenta la tasa de interés, cosa que favorece al capital financiero.

El gobierno ha podido bajar la tasa de interés desde fines de 1991 para los primeros meses de 1992, sin que ello afecte la entrada de capitales o propicie fuga de estos. Ella ha sido posible por la venta de las grandes empresas públicas altamente rentables que ha llevado al sector privado a preferir comprarlas que transferir su capital a depósitos en el exterior.

4) Provocar una mayor concentración del ingreso. La mayor concentración del ingreso en unas cuantas familias se veía como una forma de lograr que aumentara así el ahorro, la inversión y el crecimiento económico. Pero algunos de estos objetivos se cruzan:

La apertura comercial, las paraestatales y el sector financiero.

Se desreguló la economía con el fin de dejarla a las fuerzas del mercado mundial. Se abrió en forma generalizada y se negoció con Canadá y Estados Unidos para la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC).

La apertura externa llevó a la reestructuración de la planta productiva nacional y se pretendió que viniera capital extranjero para que contribuyera al proceso de modernización y se consiguiera así una inserción eficiente en el mercado internacional y el crecimiento económico.

La política de austeridad mantuvo las condiciones de rentabilidad en la esfera financiera a costa de relegar la esfera productiva.

Se procedió a vender los activos públicos, las paraestatales, con el fin de sanear las finanzas públicas pero también para atraer capitales que financiaran el desequilibrio externo.

De este modo el sector privado y dentro de él, el sector financiero, resultó el más favorecido por dicha política. La política de financiar el déficit público con créditos resultó en una política que ha favorecido al capital financiero.

La aplicación del modelo neoliberal en México desde 1982, ha logrado, aunque parcialmente y a un costo social muy alto, disminuir la inflación que es un objetivo principal de dicho modelo, por lo que esto ha conseguido:

1) La estabilidad cambiaria, junto a la apertura externa. Así se han abaratado las importaciones y las empresas nacionales han debido reducir sus márgenes de ganancia para poder competir.

2) La disminución del déficit público a través de los menores gastos e inversiones públicas y de la venta de las paraestatales o en otras palabras a través de la reducción de la participación del Estado en la economía.

4) La concentración de la demanda por medio de la misma disminución de gastos e inversiones. Esta contracción evita las presiones de demanda sobre precios que podrían

desestabilizar el tipo de cambio. Con la venta de empresas se atraen capitales para mantener la estabilidad cambiaria y con ello reducir la inflación.

Sin embargo detener la inflación a un costo muy alto ya que la política de austeridad ha disminuido más la participación del Estado en la economía con la consecuente desregulación de la economía y la desatención de obras de infraestructura, sectores estratégicos y gastos de bienestar social; se ha acelerado el proceso de privatización; se ha contraído más el salario mínimo real, los elementos en que se sustenta la reducción de la inflación en el país, han originado severos cambios estructurales productivos y de distribución del ingreso y de la riqueza, que no configuran bases sólidas para dar permanencia a dicha estabilización en el largo plazo. Ha influido en forma negativa sobre la esfera productiva, el sector externo y el nivel de vida de la mayoría de la población.

En las consecuencias de bienestar social del modelo neoliberal instrumentada por los organismos internacionales, se puede notar que la política económica actual ha desatendido los sectores estratégicos y prioritarios, las obras de infraestructura, y por si fuera poco, los sectores de salud, educación y vivienda sin los cuales no es posible conseguir el bienestar social de la población y el desarrollo de la economía.

Es más no se consigue ni el crecimiento sostenido de la economía porque se ha buscado reducir el déficit público de una forma que lleva implícita la inestabilidad de las variables macroeconómicas y con ello el crecimiento económico del país.

La disminución del déficit de las finanzas públicas favorece solo a la esfera financiera y especulativa y a los que se apropian de las grandes empresas públicas.

El Nuevo Orden Mundial se basa en el Consenso de Washington que dictamina que el sistema de libre mercado es la única opción posible en el camino predestinado a la prosperidad global.

La única promesa del libre mercado es un mundo de campesinos sin tierra, fábricas en quiebra, trabajadores sin empleo y programas sociales desprovistos de sentido que administra los organismos internacionales.

Es una tecnología que ha involucrado a varios países en la producción de una sola mercancía, y por ello significa una variante del modo de producción capitalista.

La globalización se contempla ya desde los ochenta y en los noventa se enfrenta a un

escenario económico.

Desde principios de los ochenta, la estabilización macroeconómica y el programa de ajuste estructural impuestos por el FMI y el Banco Mundial a los países en vías de desarrollo (como condición para la renegociación de su deuda externa) han llevado al empobrecimiento de cientos de millones de personas. Contrariamente al espíritu del convenio de Bretton Woods, basado en la "reconstrucción económica" y la estabilidad de las principales tasas de cambio, el programa de ajuste estructural ha contribuido más a desestabilizar las divisas y a arruinar la economía de los países en vías de desarrollo.

Mientras que el mandato del Banco Mundial es "combatir la pobreza" y proteger el medio ambiente, su apoyo a los proyectos hidroeléctricos y agroindustriales en gran escala ha acelerado de paso el proceso de deforestación y la destrucción del medio ambiente natural, conduciendo al desplazamiento forzoso y al desahucio de millones de seres humanos.

Las consecuencias de estos programas de ajuste estructural son devastadoras, desempleo, bajos salarios y marginación de grandes sectores de la población. Las políticas estatales han alentado la destrucción de empresas pequeñas y medianas. Los bajos niveles de consumo de alimentos y la desnutrición están afectando también a los pobres urbanos en los países ricos. Aunque las instituciones de Bretton Woods han reconocido el impacto social de los ajustes, no se ve ningún cambio en la dirección de sus políticas. De hecho, desde principios de los noventa, las prescripciones políticas del FMI-Banco Mundial (impuestas ahora en nombre del alivio a la pobreza) son cada vez más duras e inflexibles.

Consideraciones

La política neoliberal instrumentada por los organismos internacionales en el bienestar social demuestra que la política económica actual ha desatendido los sectores estratégicos y prioritarios, las obras de infraestructura, y por si fuera poco, los sectores de salud, educación y vivienda sin los cuales no es posible conseguir el bienestar social de la población y el desarrollo de la economía.

La política económica neoliberal se orienta a propiciar la mayor participación del sector privado de la economía para que este sea el motor de crecimiento, y a través de ello generar beneficio para el conjunto de la sociedad, el problema que de ello se deriva es que el sector privado no hace las tareas que le debe corresponder al sector público.

Durante las décadas de los ochenta y noventa, en México, la política social fue asistencialista, centrada en proporcionar asistencia social y servicios básicos, insuficiente para lograr un desarrollo social y económico equilibrado. La austeridad fiscal, la reducción del salario real y la adopción del menú completo de reformas sugerido por las instituciones de Bretton Woods pueden ser insuficientes para activar la recuperación económica. El caso mexicano demuestra que posiblemente se requiere de medidas institucionales innovadoras para convertir la estabilización en crecimiento sostenido. Ya que la distancia entre los que tienen y los que no tienen se amplió. Por lo que desde 1982 los dirigentes mexicanos, las reformas económicas emprendidas deberán servir para incrementar el comercio y la riqueza en México, y, de este modo, reducir la pobreza en amplios sectores de la población.

CAPÍTULO 3. LOS PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO.

La promoción del desarrollo social es una obligación del Estado consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en los ámbitos estatales se encuentra establecida en sus respectivas constituciones. Donde el estado mediante el gasto público destina la cantidad de recursos con que puede funcionar el Estado para el ejercicio de diversas funciones.

A partir de la crisis económica de los años 80 y del reconocimiento del gobierno de la pobreza como el principal problema social del país surgen una serie de programas destinados a superarla o al menos a aliviar sus efectos más graves.

Dado el recorte presupuestal y una mayor austeridad financiera; es así como el gobierno de De la Madrid toma una serie de medidas de optimización de recursos para abatir la crisis, privilegiando el manejo macroeconómico en detrimento del presupuesto al desarrollo y combate a la pobreza. Los programas sociales aplicados desde el gobierno de Carlos Salinas en 1988 y hasta la administración de Vicente Fox en 2006 han tenido cierta regularidad, en el sentido de que se han desarrollado en el marco del modelo económico neoliberal.

En este contexto, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) de Carlos Salinas fue el que planteó la necesidad de fomentar el desarrollo a través de acciones muy puntuales al interior de las comunidades rurales como la construcción de espacios educativos, sistemas de agua potable y alcantarillado y de ampliar la infraestructura sanitaria; además, se añadió la urgencia de rehabilitar y dar mantenimiento a la infraestructura relegada por las anteriores crisis; agregar tramos y nuevas carreteras y rehabilitar las ya existentes.

En el mismo orden de ideas, para el siguiente sexenio, el Presidente Zedillo cambió la política social y creó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) para brindar apoyos educativos a niños y jóvenes, fomentar la matriculación, incrementar servicios de salud con un enfoque preventivo, mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional de los miembros más vulnerables de las familias. La Secretaría de Desarrollo Social fue la responsable del programa a través de la Coordinación Nacional de Progresá, con el apoyo estatal y municipal.

Durante el sexenio de Vicente Fox el Progres a se convirti3 en el Programa Oportunidades, este 3ltimo tuvo como objetivo apoyar a las familias que viven en condici3n de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar.

Brind3ndoles becas educativas desde el tercer a3o de primaria hasta la educaci3n media superior y apoyo alimentario. Ambos apoyos se realizan en forma de transferencias monetarias que llegan directamente a las familias. A su vez, se entregan beneficios en especie, tales como; complementos alimenticios y un paquete b3sico de salud.

Los apoyos est3n dise3ados para que las familias: ni3as y ni3os, j3venes, adultos y adultos mayores conserven sus beneficios a trav3s de una participaci3n corresponsable acudiendo a consultas, asistiendo a talleres comunitarios de salud preventiva, aliment3ndose sanamente y enviando con regularidad a sus hijos a la escuela. La operaci3n del programa se realiza a trav3s de la coordinaci3n interinstitucional; a nivel federal participan las Secretar3as de Desarrollo Social, de Educaci3n P3blica y de Salud, as3 como el Instituto Mexicano del Seguro Social, y a nivel local participan los Gobiernos Estatales y Municipales.

Las concepciones de los programas Oportunidades, Progres a y Pronasol, mantienen una regularidad en sus propuestas de pol3tica social, la idea subyacente encuentra entendimiento en la "administraci3n de la pobreza", y en la puesta en marcha de acciones para la generaci3n de un capital humano⁶⁰ capacitado y enfrentar la competencia econ3mica que emana del proyecto neoliberal.

La medici3n de la pobreza es una tarea esencial desde el punto de vista del dise3o y seguimiento de las pol3ticas encaminadas hacia el mejoramiento del desarrollo social y humano. Aunque la pobreza es una condici3n humana multidimensional que no puede reducirse a una estad3stica, se vuelve fundamental contar con medidas de pobreza que sirvan como punto de referencia para enfocar correctamente las medidas necesarias para su erradicaci3n.

La definici3n de pobreza y su medici3n es compleja y depende del enfoque te3rico con que se le aborde. El m3todo m3s com3n es el que establece niveles de ingreso para diferenciar a los pobres de los que no lo son, conocido como l3neas de pobreza. Sin embargo la medici3n

⁶⁰ Capital humano: Conjunto de conocimientos, entrenamiento y habilidades pose3dos por las personas, que las capacita para realizar labores productivas con distintos grados de complejidad y especializaci3n. Que aumentan su productividad y es un factor importante para el crecimiento econ3mico.

de la pobreza se ha reducido a solo eso , intentar medir la pobreza, pero la realidad es adversa a lo que las instituciones encargadas de ellos han reflejado , ya que a simple vista la pobreza está latente en el país.

3.1 Pronasol, Progresá, Oportunidades

El gasto social es un subconjunto del gasto público que agrupa los recursos que el Estado destina directamente para atender el desarrollo y el bienestar de su población. Hay diferentes criterios sobre las partidas presupuestarias que deben incluirse en el cómputo del gasto social, aunque hay consenso en la inclusión de sectores básicos como educación, salud y vivienda.

El gobierno destina recursos a los programas sociales mediante el gasto en programas sociales y la inversión en ciertos tipos de infraestructura social, entre otros, pueden contribuir a elevar las capacidades de las personas y a mejorar sus condiciones de vida. En México, el gasto público para el desarrollo se financia en su gran mayoría con recursos fiscales, de modo que actualmente casi la totalidad de los recursos federales tributarios se destinan a éste.⁶¹

Los aumentos sistemáticos en el rubro de gasto social en el presupuesto federal mexicano no se han reflejado en una disminución verificable de la pobreza en el campo, en los centros urbanos, en el economía en general. Al contrario, se han multiplicado abusos presupuestales, al servicio del mercado de rentas que caracteriza la burocracia moderna, y todo bajo la predecible excusa que se necesita aumentar “gasto social” — bajo la inocencia de pensar que el Estado es creador de riqueza, fuente de prosperidad, y no meramente un administrador más (generalmente ineficiente) de recursos. La percepción generalizada es que existe una obligación del Estado para resolver todos los problemas de bienestar de los ciudadanos. Las acciones del estado para atacar los problemas sociales por medio del aumento al gasto en rubros como educación o salud o vivienda, pasan por alto dos consideraciones: el hecho de que para poder destinar recursos a una de estas actividades es necesario primero retirarlos de otro sector de la sociedad, lo cual implica no la creación de

⁶¹ Cabrera Adame Carlos Javier y Miguel Antonio Rubén. Gasto publico y gasto social en México en superación e la pobreza y universalización de la política social. Cordera campos rolando y cabrera Adame Carlos Javier coordinadores, UNAM Facultad de Economía, octubre 2005. P. 216

riqueza, sino la transferencia de la misma; el hecho que un problema de financiamiento no necesariamente exige mayor gasto, sino mejor uso del gasto ósea, que la solución a un problema social debe contemplar la idea de “costo-eficiencia” de los recursos. De otra forma, literalmente, se están tirando recursos escasos a la basura.

A principios de la década de los ochenta, el modelo de desarrollo económico seguido por México entra en crisis, obligando al Estado a llevar a cabo diversos ajustes y reformas. Como parte de este proceso, que por lo demás genera el deterioro de los niveles de vida y las expectativas de importantes sectores de la población, se da también un cambio de enfoque en la política social.

El nuevo enfoque de política social pone el acento en hacer un uso más eficiente de los recursos, a través de la focalización de los apoyos. Por lo que este nuevo enfoque de política social partió del reconocimiento de la pobreza como el principal problema social del país.

El esquema focalizado responde a las necesidades que planteaba el nuevo modelo económico en la medida en que éste tenía como requisito el saneamiento de las finanzas públicas y ello exigía, entre otras cosas, incrementar la eficiencia del gasto público. Donde el nuevo modelo económico abogaba por el retiro del gobierno de todas aquellas funciones que interfirieran con la operación del mercado.

El enfoque de política social focalizada contribuía, al mismo tiempo, a la legitimación del nuevo planteamiento económico, ya que se argumentaba que al retirar al Estado de actividades no prioritarias se economizaban recursos que eran utilizados en el combate a la pobreza y la promoción del bienestar de la sociedad. Más aún, las estrategias de focalización contribuían a la legitimación de las administraciones en turno toda vez que enfocaban sus esfuerzos a un gran número de comunidades y familias que no habían recibido apoyos importantes bajo los esquemas previos de política social, que, como se ha señalado, beneficiaban principalmente a la población urbana ligada al sector formal de la economía y en menor medida a la población rural ligada al aparato corporativo del PRI.

Pronasol

Debido a la instrumentación de reformas económicas que consolidaron el modelo neoliberal en México el año de 1982, surge un programa social llamado Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) donde este programa aparece como un instrumento central de la política social del gobierno.

Hablando en términos económicos la política neoliberal que se expresaba en la reforma del Estado se caracterizó por la restructuración de la participación del Estado en la economía, por la privatización de empresas paraestatales, por el reconocimiento del mercado como motor de la economía, por la competencia, eficiencia y por la productividad como factores esencial del crecimiento y desarrollo económico. Por lo que estos cambios han impactado en diversos ámbitos de la vida social y económica del país y obviamente de las personas, con lo que han repercutido sobre grupos sociales de menores ingresos.

En cuanto a lo político-social existe una nueva relación Estado- sociedad que se adecua a las necesidades del mercado. Se habló por primera vez de la corresponsabilidad, donde Estado y sociedad trabajaban de la mano para mejorar las condiciones de vida de los mexicanos⁶². Donde el estado se mantiene como promotor y organizador importante de los programas de alivio de la pobreza y a través de este programa (Pronasol). El eje de la nueva política social. Impulsado durante la administración de Carlos Salinas de Gortari. Se trata de una nueva estrategia que busca enfocar el gasto público sólo en aquellos sectores que más lo necesitan. El eje de la focalización es geográfico, es decir que se dirige a las zonas consideradas como pobres tanto en al campo como en la ciudad.

El objetivo de la Solidaridad que promovió el Estado, era atender a un gran número de mexicanos que viven en condiciones de pobreza y que sus necesidades básicas no están adecuadamente satisfechas en nutrición, salud, educación, vivienda, medio ambiente, acceso a los servicios públicos y empleo productivo ⁶³. Trató de romper el círculo vicioso

⁶² El hecho de que en el PRONASOL hicieran aparecer algunas acciones que son responsabilidad del Estado como la provisión de servicios públicos, como parte de un programa de combate a la pobreza indica que sus propósitos legitimadores se habían desbordado y que se había convertido en mero apoyo particularista a la figura presidencial. Véase GORDON R, Sara, "Entre la eficacia y la legitimidad: el Pronasol como política social", en Las políticas sociales de México en los años noventa, México, 1996.

⁶³ El gobierno definió a los pobres como aquellos grupos que de modo transitorio, pero en especial de manera

que la produce y acrecienta generacionalmente. La población objetivo por prioridades eran los pueblos indígenas, los campesinos y habitantes del medio rural en las áreas semidesérticas y serranas, así como los pobres de las ciudades. El Programa trató de orientarse para construir un nuevo piso social para el desarrollo nacional que asegurara la igualdad de oportunidades y justicia especialmente para los que menos tienen, es decir buscó construir la expresión de los derechos sociales que está constituido por el conjunto de bienes y servicios mínimos a los que debe tener acceso toda la población para garantizar un nivel de vida decoroso, y que están plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 3^o, 27 y 123.⁶⁴

De acuerdo con la visión oficial era concebido y aplicado como un nuevo modo de gestión estatal y como un elemento unificador y a la vez descentralizador de las acciones del gobierno federal, al permitir la participación directa de la población – democracia directa –, y fortalecer el federalismo. En palabras del gobierno del presidente Salinas, Solidaridad era considerado como “el programa social más importante en la historia del país”, el Programa

permanente no pueden superar sus precarias condiciones de vida. Véase RIMEZ, Marc y BEDENSKY, León, “Dos decenios de política social: del universalismo segmentado a la focalización”, en CLAVIJO, Fernando (compilador), *Reforma económicas en México 1982-1999*, México, 2000. Por otro lado para Sara Gordon el hecho de que en el PRONASOL existieron programas que no estaban destinados a combatir las condiciones de pobreza de los mexicanos – objetivo que da origen al programa– como Enfermeras de Solidaridad, donde se solicitaba a los destinatarios de los servicios de los hospitales en este programa evaluaran a las enfermeras con el fin de que seleccionaran a las que se hubieran hecho merecedoras a una beca durante seis meses o a un estímulo económico. El hecho de que se publicitó a un programa de estímulos económicos y de formación para enfermeras como parte de un programa para combatir la pobreza –porque se esperaba que tuviera efectos benéficos en la atención de los usuarios de hospitales–, sin duda reiteraba la difusión del programa. Véase en *Ibíd.*

⁶⁴ El artículo 3^o garantiza el derecho a la educación. El artículo 4^o establece el derecho a la protección de la salud, a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas, las familias tienen derecho a una vivienda digna y decorosa. Consagra los derechos de los niños para que satisfagan “sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. El Artículo 123 consagra el derecho al trabajo digno y socialmente útil y, así como diversos principios jurídicos que guardan relación con el empleo y el bienestar de los trabajadores, por ejemplo, duración de las jornadas laborales, el pago de salarios mínimos que garanticen una vida decente al trabajador y su familia, el derecho a la seguridad social y a diversas prestaciones. El Artículo 25 Constitucional establece que “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos, clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.”

Nacional de Solidaridad (Pronasol) que, bajo los auspicios del Banco Mundial, fuera diseñado como el principal instrumento del gobierno para combatir la pobreza y pobreza extrema”.⁶⁵

Dejándose atrás la idea de que sólo más gasto público se traduciría en más justicia social y se adoptó la racionalidad económica para la provisión del gasto social y la racionalidad social en la política económica que permitieron aumentar los recursos destinados a la promoción del bienestar social, corrigiendo así las fallas de mercado en la distribución y en el uso de los recursos. En esta nueva lógica el gasto social debería contar con fuentes de financiamiento sanas y permanentes, pues de ello dependería su continuidad, profundidad y alcances futuros; a partir de ese momento y en adelante el gasto debería contribuir a la creación de la plataforma socioeconómica necesaria para asegurar el mejoramiento de las condiciones de vida, pero sobretodo debería ser capaz de no sólo “atender” sino también “promover” el desarrollo de las potencialidades y el incremento de la productividad de la población. Todo esto para que en el largo plazo la política social sea compatible con un esquema de finanzas públicas sanas como lo plantea el modelo neoliberal.

Las dos directrices principales del Programa eran:

- a) Material que giró en torno a la provisión de servicios de atención social, la creación de infraestructura y el alivio de la pobreza extrema.
- b) Institucional que pretendió replantear de manera radical la relación entre el Estado mexicano y la sociedad en el marco del amplio y ambicioso proyecto de reforma económica – lo que Salinas de Gortari llamó la modernización –.

Solidaridad se enfocó a tres vertientes de acción:

- 1) Solidaridad para el Bienestar Social, cuyo objetivo era el mejoramiento del nivel de vida, con especial atención a la salud, la nutrición, la educación, la vivienda, los servicios básicos y la regularización de la tenencia de la tierra;
- 2) Solidaridad para la Producción, que buscaba crear oportunidades de empleo y de ingresos y desarrollar las capacidades productivas de las comunidades mediante el financiamiento de diversos proyectos productivos;
- 3) Solidaridad para el Desarrollo Regional, cuyos objetivos se centraban en la construcción de proyectos de infraestructura con impacto regional, así como en la ejecución

⁶⁵ Véase CONSEJO CONSULTIVO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD, El programa nacional de solidaridad, México, 1994

de programas especiales de desarrollo regional.⁶⁶

Una característica determinante de Pronasol tenía que ver con el sujeto de atención. A diferencia de otros programas focalizados (como se verá más adelante con Progresá y Oportunidades) el sujeto de atención de Pronasol no es el individuo o la familia, sino la comunidad o grupos específicos dentro de la comunidad. Como efecto de esta característica, la inversión del programa se destinaba a obras que eran para beneficio de toda la comunidad. En consecuencia, la definición de pobreza que se va perfilando, a través de la implementación del programa, es la que tiene que ver con acceso a diversos servicios básicos.

Tabla 1: Beneficiarios y áreas de acción del PRONASOL.

⁶⁶ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994: 81; SEDESOL, 1993: 11; Lendo, 2001: 44

| | | | |
|---|--|---------------------|----------------------|
| Programa Nacional de Solidaridad | 1. Indígenas 2. Campesinos y grupos serranos 3. Habitantes urbanos | Bienestar Social | Salud |
| | | | Educación |
| | | | Vivienda |
| | | | Alimento y Abasto |
| | | | Urbanización |
| | | Producción | Minería |
| | | | Agropecuario |
| | | | Agroindustrial |
| | | | Micro industrial |
| | | | Piscícola |
| | | Desarrollo Regional | Programas Regionales |

Fuente: Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El programa Nacional de Solidaridad, México, 1994.

Durante 1989 primer año de funcionamiento del programa no existía aún un método de trabajo organizado, así que emplearon a las organizaciones ya existentes en la sociedad.

En 1990 se definió el método de trabajo del Pronasol con relación a la participación social buscando construir una estructura organizativa que aglutinara a la comunidad, a los municipios, estados y federación.

Finalmente se definió al método de trabajo como la manera de llevar a las acciones la planeación participativa y de acuerdo con el gobierno era una nueva manera de hacer obra pública y social a partir del establecimiento de compromisos entre los integrantes de las comunidades, así como entre éstos y las instancias del gobierno.

A lo largo del sexenio de Salinas se pueden identificar tres grandes grupos de programas que conformaban el Pronasol. El primero de ellos está conformado por diferentes programas dedicados fundamentalmente a la provisión de servicios públicos: drenaje, pavimentación, agua potable, etc. La estrategia de implementación no era diferente de lo que había sido anteriormente, el Pronasol decide el tipo de obra, y los lugares donde debe realizarse. La dependencia gubernamental involucrada realiza los trabajos y entrega la obra. Los criterios para decidir tipo de obra y lugares fueron decididos con base en las experiencias de la campaña presidencial. Este tipo de programas fueron los primeros en comenzar a operar dentro del programa ya que sólo consisten en adaptar viejos programas de gobierno a la nueva autoridad que es el Pronasol.

Durante el segundo y el tercer año de existencia de Pronasol aparece un nuevo tipo de programas. Son mayoritariamente programas orientados hacia actividades productivas comunitarias (Crédito a la palabra, Productores de Café, Empresas en Solidaridad, etc.) y tienen como principal mecanismo de implementación la participación social por medio de los Comité de Solidaridad.

El tercer grupo de programas son aquellos creados a partir del cuarto año del sexenio y son extraordinariamente heterogéneos. No se relacionan de manera directa ni con la pobreza ni con provisión de servicios públicos, sino que más bien parecen concesiones a ciertos grupos sociales (Maestros en Solidaridad, Enfermeras en Solidaridad, etc.). Representan una proporción muy pequeña del Pronasol tanto en número de programas como en la cantidad de recursos destinados a ellos.

| | | | |
|--|-----------------------|------------------------------------|--|
| Evaluación global de la evolución del bienestar en México. 1970-2000 | | | |
| Concepto | Años setenta 70 70 | Años ochenta | Años noventa |
| 1. Oportunidades para el bienestar social | Aumento rápido | Caída rápida | Aumento lento sin fluctuaciones |
| 2. Oportunidades no igualitarias para el bienestar social (logros medios) | Aumento rápido | Caída | Aumento, con fluctuaciones |
| 3. Igualdad (ingresos) | Aumento rápido | Caída rápida | Caída lenta, con fluctuaciones |
| 4. Igualdad (educación) | No disponible | Caída lenta | Caída |
| 5. Igualdad (tiempo libre) | No disponible | Aumento | Caída rápida, con fluctuaciones |
| 6. Pobrezas de educación, vivienda y sus servicios | Caída muy rápida | Caída | Caída rápida |
| 7. Pobrezas de salud y seguridad social | Caída muy rápida | Caída | Caída lenta |
| 8. Pobreza de ingresos | Caída muy rápida | Aumento muy rápido | Aumento lento, con fluctuaciones |
| 9. Pobreza integrada (MMIP) | Caída muy rápida | Aumento rápido | Aumento lento, con fluctuaciones |
| 10. Mortalidad infantil, preescolar y escolar | Caída muy rápida | Estancamiento en parte del período | Caída rápida (excepto alrededor de 1995) |

Fuente: Boltvinik Julio. Evaluación del desarrollo nacional, 1970-2000. La Jornada 19 de julio de 2002.

Es claro que en el discurso político se puede decir que todo está funcionando bien, pero es difícil que quienes están muriendo de hambre, y de enfermedades y niveles de vida devastadores puedan creer en la promesa de sus gobernantes.

Administrativamente los recursos de Pronasol eran fundamentalmente aquellos del Ramo XXVI, es decir, los dedicados al desarrollo regional. Pronasol distribuía estos recursos a distintas dependencias del gobierno federal, estatal y municipal por medio de sus diferentes programas.

Progresá

Durante la administración de Ernesto Zedillo surge un programa que sustituye al Pronasol, como el centro de atención de la política social. Mientras que para el Pronasol nunca fue demasiado importante crear una definición relativamente precisa de la situación de pobreza, el nuevo programa desarrolla un concepto de pobreza como fenómeno multidimensional, en el que ésta es definida como una situación transgeneracional que tiene su origen en la falta de educación y alternativas de vida desde la infancia. La pobreza es entendida como un círculo vicioso compuesto por deficiencias en alimentación, educación y salud en el seno familiar; para romperlo es necesario atacarlo en todos estos frentes.

Progresá consiste en una aportación monetaria y alimentaria a las familias en extrema pobreza calculada a partir del número de hijos, la cual se otorga bajo la condición de que éstos asistan regularmente a la escuela y a la clínica de salud. Mientras que en el Pronasol la unidad de análisis es la comunidad, en el Progresá es la familia. Para lograrlo el programa de Progresá propone una metodología técnicamente complicada que toma en cuenta el ingreso familiar, más otros factores como composición y tamaño de los hogares, edad, escolaridad, participación laboral y tipo de ocupación de los miembros de la familia, equipamiento de las viviendas y posesión de bienes y enseres domésticos. Por medio de este procedimiento se califica la condición de cada familia y se identifica a aquellas que se encuentran en extrema pobreza.⁶⁷ Con ellas se elabora un padrón de familias con el derecho de recibir la mensualidad y el subsidio alimentario.

Sus mecanismos de operar es que las madres de familia cuyas familias se encuentran en el padrón del Progresá reciben mensualmente una cantidad de dinero por cada uno de sus hijos. Los maestros de la escuela local reportan la asistencia de los niños a la escuela y la clínica de salud, por su parte, lleva control de las revisiones médicas. Si una de estas dos

⁶⁷ Documento de Divulgación de la SEDESOL.

condiciones no se cumplen los beneficios del Progresá son suspendidos.

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) es también una estrategia focalizada destinada a superar el problema de la pobreza. A diferencia del Pronasol los objetivos de Progresá son más definidos y el método de focalización más preciso. El objetivo principal de Progresá es mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, particularmente de los niños, niñas y de sus madres. El método de focalización de Progresá es doble en primer término hay una focalización geográfica que parte de un mapa de pobreza y en segundo término, dentro de las localidades consideradas como pobres, se selecciona a las familias en pobreza. Con esto se busca tener una mayor eficiencia en la utilización de los recursos públicos, ya que sólo irán destinados a las familias que más los necesiten y no a toda la comunidad como era el caso de Pronasol.

El énfasis en la focalización, en el caso de Progresá, cumplía dos funciones adicionales. Primero, se presentaba como una respuesta a la crítica que había recibido Pronasol en el sentido de que había sustituido la focalización de la pobreza con indicadores objetivos por determinaciones de orden político. Segundo, demostrar que los recursos para el combate a la pobreza estaban siendo destinados justamente a las familias más pobres resultaba ser un elemento legitimador de la estrategia.

Superación de la pobreza se veía, ya no como el mejoramiento de las condiciones de vida en términos de los servicios básicos con los que cuentan las personas, en tanto miembros de una comunidad, como era en el caso de Pronasol, sino como el fortalecimiento de sus capacidades individuales. Progresá tenía como propósito apoyar a las familias que viven en condiciones de pobreza extrema con el fin de ampliar las oportunidades y capacidades de sus miembros para alcanzar mejores niveles de bienestar. Se incorpora en la argumentación de Progresá la importancia de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, dotando a los hijos de bases sólidas –como son la nutrición, salud y educación–, que muchas veces no tuvieron los padres, a fin de que estén equipados para una vida productiva en mejores condiciones.

Además, Progresá resignifica el concepto de corresponsabilidad. En este caso ya no tiene que ver con la aportación de la comunidad para la realización de una obra, sino con el compromiso de los padres para que los niños vayan a la escuela y todos los miembros de la

familia asistan al centro de salud y sigan las indicaciones en materia de higiene y nutrición. Éste es el primer programa en cuyo diseño se considera el método que se seguirá para su evaluación. Con ello es posible medir, con indicadores objetivos el impacto real del programa sobre la población que busca beneficiar. Esto a su vez es indispensable para determinar el éxito del programa y los ajustes que en un momento dado puede requerir, así como la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

En relación con Pronasol, Progresá reduce el espectro de lo que considera la atención de la pobreza. En él, de decenas de asuntos que son considerados parte de la lucha contra la pobreza, se pasa a tres aspectos muy específicos: educación, salud y alimentación.

Dentro de Progresá se puede identificar una serie de programas del Pronasol. Por ejemplo, Niños en Solidaridad, Abasto en Solidaridad, Clínicas de Salud, etc. Básicamente estamos hablando de los programas relacionados con apoyo a la educación, la alimentación y atención a la salud.

El Programa de Educación, Salud y Alimentación, se caracterizó por combinar simultáneamente apoyos de largo plazo en áreas tales como la educación, la salud y la alimentación con el objetivo de formar capital humano. Por lo que el objetivo final del programa fue el estimular mediante la demanda, la inversión en capital humano en las comunidades y familias más pobres, se esperaba contribuir a romper los círculos inter-generacionales de pobreza extrema asociados con los altos niveles de fertilidad, desnutrición y mortalidad infantil, y la deserción escolar de las comunidades .

Los apoyos en *Educación*: Consisten en apoyos económicos para que las hijas e hijos asistan a la escuela, así como para comprarles útiles escolares. Estos apoyos se dan por las niñas y niños menores de 18 años, desde tercero de primaria hasta tercero de secundaria.

Salud: Atención médica y pláticas de salud para toda la familia en la clínica más cercana a la comunidad, atención al embarazo, parto y puerperio (después del embarazo), atención al bebé, aplicación de las vacunas necesarias para todas las niñas y niños. En el caso de las operaciones, los médicos tienen la responsabilidad de enviar a los pacientes a los hospitales. *Ayuda Alimentaria*: Cada jefa de familia recibe \$125 mensuales y papillas para niñas y niños menores de dos años, así como complementos alimenticios para los menores de cinco años. Estos apoyos también son entregados cada dos meses. Lo más que puede recibir una familia sumando becas y ayuda alimentaria son \$750.00 al mes.

Progresa es uno de los principales programas del gobierno mexicano, orientado a desarrollar el capital humano de las familias de escasos recursos. El presupuesto de Progresa, de cerca de casi 800 millones de dolares, representó el 0.2 por ciento del producto interno bruto (PIB) de México en 1999. Para fines de ese mismo año, el programa incluía aproximadamente 2.6 millones de familias en casi 50,000 localidades en cerca de 2,000 municipalidades de México. Estos beneficiados representaban cerca del 40 por ciento de todas las familias rurales, lo que equivale a una novena parte del total de familias mexicanas.

En 2000, cerca de 2,5 millones de familias rurales recibieron beneficios. El costo total fue de 1.000 millones de dólares, un 0,2% del PIB.⁶⁸

Oportunidades

Bajo el gobierno del Presidente Fox se establece la estrategia Contigo y como parte de ella el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades juega un papel central. Oportunidades da continuidad al programa Progresa del gobierno Zedillista, ampliándolo en cobertura y en cuanto a los beneficios que ofrece⁶⁹.

El Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la pobreza: una tarea Contigo, contempla una serie de transiciones como la demográfica, la social, la económica y la política, con una misión donde el poder ejecutivo federal pretende: conducir responsablemente, de manera democrática y participativa, el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y humana y una economía más competitiva e incluyente, consolidando el cambio en un nuevo marco institucional y estableciendo la plena vigencia del estado de derecho.

Las políticas sociales de este Plan Nacional de Desarrollo buscarán estrechar la vinculación entre los individuos de la nación, considerando al desarrollo social y humano como central

⁶⁸ Programa de desarrollo humano oportunidades, Oportunidades, México, 2006.

⁶⁹ Durante el gobierno de Vicente Fox el programa duplica su cobertura en cuanto al número de familias atendidas; se amplía para cubrir también la pobreza urbana; otorga becas no sólo a los estudiantes de educación básica sino además a los de media y media superior; introduce la vertiente jóvenes con oportunidades, mediante la cual los muchachos generan un fondo de ahorros durante sus estudios que pueden redimir al finalizar exitosamente el bachillerato. (<http://www.contigo.gob.mx/index>)

para alcanzar el bienestar y la justicia, la seguridad y la igualdad. Es necesario la organización de distintos programas de las dependencias enfocadas a objetivos como: 1)el evitar que las condiciones de vida de los grupos sociales se encuentren por debajo de ciertos estándares; 2)la equidad en los programas y la igualdad en las oportunidades; 3)el desarrollo de la capacidad e iniciativa personales, dotando a los ciudadanos de una capacidad de avanzada que desarrolle sus habilidades y destrezas; 4)el fortalecimiento de la cohesión y el capital social mediante el fomento de políticas y proyectos que favorezcan la participación, la integración social y la disminución de la presencia del Estado; 5)crear conciencia de la identidad entre bienestar y medio ambiente; 6)la recuperación de la confianza y credibilidad de la sociedad en las instituciones y en las dependencias gubernamentales, que redunde en su respuesta solidaria con el gobierno y, por lo tanto, en su corresponsabilidad con el desarrollo del país.⁷⁰

El Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la pobreza: una tarea Contigo, retoma las tareas del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, las cuales son: "alcanzar la cobertura total en educación, erradicar el analfabetismo, garantizar la cobertura universal de los servicios de salud, equilibrar el desarrollo económico y social con el respeto y cuidado del medio ambiente, mejorar el nivel de vida y superar la pobreza extrema" . A corto plazo se pretende superar la pobreza extrema, a largo plazo se trata de brindar capacidades y oportunidades a toda la población, en una perspectiva que implica que el desarrollo económico es distinto y no necesariamente conduce al bienestar social.⁷¹

El Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la pobreza: una tarea Contigo, tiene como objetivos el reducir la pobreza extrema, generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables, apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza y fortalecer el tejido social a través de fomentar la participación y el desarrollo comunitario. Procurando con esta política social la participación de la sociedad mediante pactos de corresponsabilidad para hacer a las personas partícipes de su propio desarrollo a través de una posición subsidiaria que deje de lado el asistencialismo.⁷²

⁷⁰ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

⁷¹ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

⁷² Idem

La pobreza es concebida como la privación de capacidades básicas, entendidas estas como el conjunto de acciones o estados que los individuos pueden alcanzar y que son considerados indispensables para elegir formas de vida valiosas. Por lo que, el ingreso y los bienes de consumo son medios para alcanzar ciertas capacidades, mientras que las características personales y el contexto social definen la forma de transformar estos insumos en capacidades específicas para funcionar socialmente. El bienestar percibido y los comportamientos son resultado de las capacidades disponibles y las preferencias individuales, y, por sí mismos, no establecen una situación de pobreza. Ser pobre significa, entonces, que para condiciones sociales y particularidades individuales dadas, los hogares no tienen acceso a los recursos económicos necesarios para que sus miembros logren desarrollar sus capacidades básicas.

La visión de esta política social es que "los mexicanos, a través de su propio esfuerzo e iniciativa, logran niveles de vida dignos y sostenidos" , y teniendo como misión desde la Secretaría de Desarrollo Social, el formular y coordinar una política social solidaria y subsidiaria, orientada hacia el bien común, y ejecutada en forma corresponsable con la sociedad; además de "lograr la superación de la pobreza mediante el desarrollo humano integral incluyente y corresponsable, para alcanzar niveles suficientes de bienestar con equidad, mediante las políticas y acciones de ordenación territorial, desarrollo urbano y vivienda, mejorando las condiciones sociales, económicas y políticas en los espacios rurales y urbanos" .

Para ello, se tienen como ejes rectores de la política social a los siguientes, los cuales servirán para encauzar las estrategias y las acciones: 1) fomentar el desarrollo social con respeto a los derechos y la dignidad de las personas; 2) impulsar una visión compartida para la superación de la pobreza en las políticas públicas; 3) formular la política social con un enfoque subsidiario y no asistencialista, fomentando la cultura de la corresponsabilidad; 4) impulsar un auténtico federalismo y coordinación entre los diferentes ordenes de gobierno; 5) generar una política social con, de y para los pobres; 6) reforzar el tejido social, el desarrollo comunitario y la participación social; 7) proteger a las familias en condición de pobreza; 8) modernizar la política de asistencia social identificándola como un instrumento de equidad e inclusión; 9) fortalecer el desarrollo social con equidad de género; 10) respetar y proteger la diversidad étnica y cultural; 11) propiciar la integralidad de las acciones de

política social, integrando una visión de curso de vida; 12) privilegiar el enfoque territorial y la focalización hacia los más pobres; y 13) asegurar eficiencia y transparencia en la gestión. Es un programa interinstitucional en el que participan la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Desarrollo Social, y los gobiernos estatales y municipales.

Su sistema de selección de beneficiarios está basado en las características socioeconómicas del hogar, que permite focalizar los recursos a las familias que realmente lo necesitan, superando los subsidios y los apoyos discrecionales y definidos con criterios políticos.

Las madres de familia son titulares del Programa y quienes reciben las transferencias monetarias correspondientes.

En el ámbito educativo, a partir del primero de secundaria, el monto de las becas escolares es mayor para las mujeres, dado que su índice de deserción aumenta a partir de ese grado. En el cuidado de la salud, las mujeres embarazadas reciben una atención especial, con un protocolo de consultas para cuidar el desarrollo del embarazo, la salud de la madre y prevenir partos con riesgo.

Los apoyos monetarios se entregan de manera directa a las familias, sin la intermediación de funcionarios, autoridades o líderes, por medio de instituciones liquidadoras. Así como por la transferencia vía bancaria.⁷³

El presupuesto del Programa se asigna en tres Secretarías: SEDESOL, SEP y SSA y la operación se rige por reglas establecidas por los titulares de esas secretarías, la SHCP y el IMSS.

La población objetivo del Programa Oportunidades son los hogares en condición de pobreza alimentaria, así como aquellos que sin exceder la condición de pobreza, presentan características socioeconómicas y de ingreso insuficientes para invertir en el desarrollo adecuado de las capacidades de sus integrantes en materia de educación, nutrición y salud. El hogar se define como el conjunto de personas que hacen vida en común dentro de la vivienda, unidos o no por parentesco, que comparten gastos de manutención y preparan los

⁷³ <http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/> Misión según el portal del programa oportunidades es coordinar acciones interinstitucionales para contribuir a la superación de la pobreza, mediante el desarrollo de las capacidades básicas de las personas y su acceso a mejores oportunidades de desarrollo económico y social. Visión: hacia el 2030 los mexicanos vemos a México como un país con igualdad de oportunidades para todos, donde los mexicanos ejercen plenamente sus derechos sociales y la pobreza se ha erradicado.

alimentos en la misma cocina. Los hogares en condición de pobreza se identifican utilizando una metodología de focalización basada en un criterio objetivo, homogéneo y transparente que podrá diferenciar la condición de residencia rural-urbana o regional de las familias, considerando sus condiciones socioeconómicas y demográficas, misma que está definida en las Reglas de Operación.

El Programa considera los siguientes apoyos:

- Recursos para mujeres, madres de familia, para el ingreso familiar y una mejor alimentación.
- Becas para niños y jóvenes, a partir de tercero de primaria y hasta el último grado de educación media superior.
- Apoyo monetario a familias beneficiarias con hijos de 0 a 9 años para fortalecer su desarrollo.
- Fondo de ahorro para jóvenes que concluyen su Educación Media Superior.
- Apoyo para útiles escolares.
- Paquete de servicios médicos y sesiones educativas para la salud.
- Suplementos alimenticios a niños y niñas entre 6 y 23 meses, y con desnutrición entre los 2 y 5 años. También a las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.
- Apoyo adicional por cada adulto mayor integrante de las familias beneficiarias, que no reciba recursos del Programa 70 y más.
- Apoyo adicional para el consumo energético de cada hogar.

A partir de 2010, el Programa Oportunidades opera el Programa de Apoyo Alimentario (PAL). El Programa de Apoyo Alimentario (PAL), atiende a los hogares en condición de pobreza alimentaria, así como aquellos que sin exceder la condición de pobreza, presentan características socioeconómicas y de ingreso insuficientes para invertir en el desarrollo adecuado de las capacidades de sus integrantes en materia de educación, nutrición y salud, y que no son atendidos por el Programa Oportunidades. El Programa Oportunidades aplica un sistema de identificación de beneficiarios, mediante una encuesta socioeconómica. Las familias que se incorporan al Programa son beneficiarias por sus condiciones de pobreza alimentaria, y su permanencia la determina el cumplimiento de sus responsabilidades: asistencia regular a los servicios de salud y a la escuela.

De acuerdo con las Reglas de Operación vigentes, la metodología se basa en una

estimación del ingreso, mediante un conjunto de variables socioeconómicas y demográficas de los hogares que pueden diferir de acuerdo al tamaño de la localidad en la que habitan.

Esta metodología identifica hogares cuyas condiciones socioeconómicas y demográficas son similares para aquellos que están en pobreza alimentaria así como aquellos cuyos ingresos son insuficientes para invertir en el adecuado desarrollo de sus integrantes.

Una vez identificadas las familias elegibles, el Programa atenderá a los hogares aplicando los siguientes criterios de prioridad:

Hogares en condición de pobreza alimentaria

Hogares con integrantes de hasta 21 años de edad

Hogares con mujeres en edad reproductiva

Hogares con mayor pobreza

El programa Oportunidades, se regula por el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social. Dicho programa fue creciendo desde diciembre de 2000 a gran velocidad en cobertura y presupuesto, representa, una proporción creciente del presupuesto de Sedesol (de 36.4 por ciento en 2001 a 42.2 por ciento en 2006).

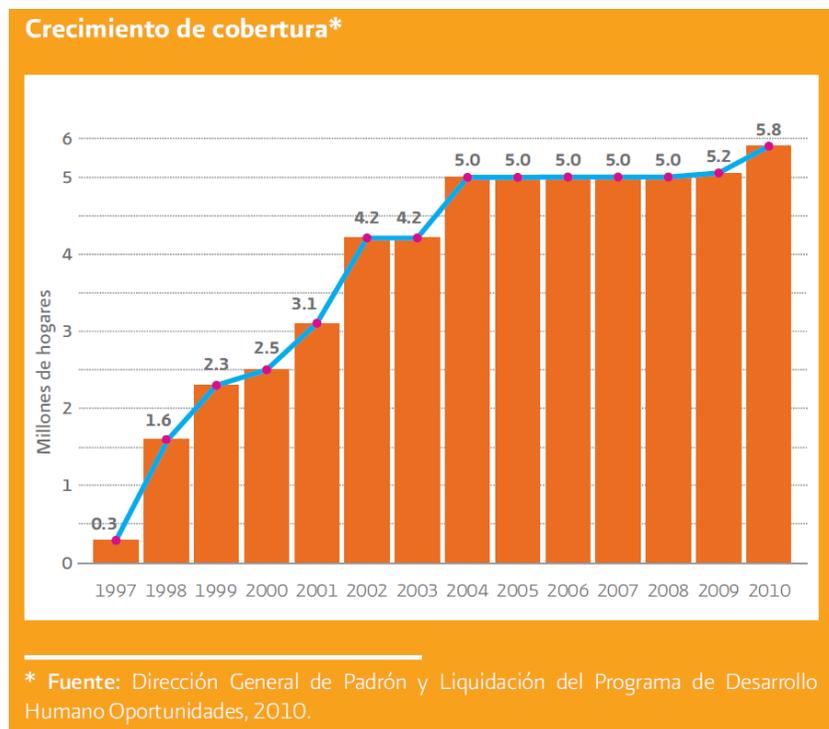
La realidad es que Oportunidades no ha servido para sacar a las personas de la pobreza, ya que sigue existiendo una gran importancia de la protección social y la necesidad de que en ésta se incluyan acciones que preparen a los individuos para que ejerzan una vida laboral productiva.

Y aunque la cobertura de oportunidades se ha aumentado, las políticas sociales del gobierno mexicano no han logrado combatir la pobreza y la desigualdad ya que la pobreza continua acentuándose en todo el país.

Cobertura

Oportunidades ha tenido un crecimiento muy importante a partir de su creación en 1997; de 300 mil familias que atendía en sus inicios, actualmente apoya a 5.8 millones de hogares.

Crecimiento de cobertura*



Por lo que en pleno 2011 se está frente a una seria necesidad de replantear los programas sociales.

Pronasol, más que un planteamiento general de combate a la pobreza era una estrategia operativa a la cual se fueron sumando programas y tareas. Oportunidades, por su parte, es la estructuración de una serie de programas preexistentes y otros de reciente creación, en una estrategia general de promoción del bienestar social.

Oportunidades maneja el presupuesto más grande para un programa del Gobierno Federal. Para 2010 los recursos autorizados por la H. Cámara de Diputados son del orden de 63 mil millones de pesos, (poco más de 5 mil millones de dólares).⁷⁴

Las diferencias entre Progresá y Pronasol son que Progresá surge tomando en cuenta la experiencia pasada lo cual representaba ya una ventaja adicional que se refleja en la conceptualización de la pobreza desde una perspectiva multidimensional, es decir, incluye otros conceptos de carencia, además de la falta de ingresos adecuados, como la falta de acceso a los servicios y al bienestar definido en su sentido más amplio. Lo cual facilitó la identificación y la selección de la población beneficiaria.

⁷⁴ Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Oportunidades, México, 2006

Progresa identificó la pobreza extrema y la pobreza moderada a partir del método de la línea de la pobreza. Esta línea de pobreza se mantuvo comparando el ingreso mensual per capita con el costo de la canasta básica de alimentos.

Progresá puso énfasis en el enfoque de género, respecto de la superación de la situación de la pobreza de las mujeres.

Las diferencias entre Oportunidades y Progresá son: la cobertura geográfica de la población objetivo. Con Oportunidades la expansión de la cobertura geográfica se extiende hacia localidades semiurbanas y urbanas lo cual marca una de las grandes diferencias con Progresá.

Oportunidades además de otorgar apoyos educativos e incentivos a niñas y niños de educación básica y media, lo dirige también a jóvenes para que concluyan la educación media superior, y esto permite que los egresados de ese nivel inicien su vida adulta en condiciones más equitativa y con mayores opciones para desarrollarse e insertarse en la vida productiva y social del país.

El programa apoya también a los jóvenes en la transición a la etapa productiva, entregándoles un capital inicial para que cuenten con opciones de desarrollo al iniciara su vida adulta.⁷⁵

3.4 Resultados de los programas sociales Pronasol, Progresá, Oportunidades

México, por muchos años, se caracterizó por ser un país donde una de las finalidades de los

⁷⁵ Palacios Escobar Ángeles. Diferencias, limitaciones y alcances de las estrategias de combate a la pobreza en México en la política social en México: tendencias y perspectivas. Cordera Campos Rolando, Cabrera Adame Carlos Javier coordinadores. México, UNAM, Facultad de economía, 2007. P. 195

programas sociales era mantener el monopolio del PRI (Partido Revolucionario Institucional). La ayuda de los programas sociales era otorgada sin mayor distinción económica, a pobres o no pobres, pero sí con ciertos criterios políticos. Los beneficiarios debían brindar a cambio lealtad al partido ya sea en forma de votos o participando en marchas o eventos de apoyo priísta. El éxito de esta estrategia fue claro, el PRI se mantuvo en poder por más de 70 años consecutivos. Y la pobreza permaneció.

Pronasol, fue uno de los últimos programas que siguieron estas fuertes líneas clientelares y se creó por el Presidente Carlos Salinas en 1989. Este programa (PRONASOL) era retóricamente de participación comunitaria el cual proponía combatir la pobreza especialmente en las áreas más rurales y marginadas de México.

Durante la existencia de Pronasol, el 28% de los fondos recibidos por una municipalidad promedio eran utilizados clientelaramente. En efecto, el programa se volvió más clientelar a través de los años. Cuando inició en 1989, el 25% de los fondos recibidos por una municipalidad promedio eran destinados para uso clientelar, pero al fin del sexenio, en 1994, el porcentaje había aumentado ya a un 35%.

El efecto negativo del uso clientelar de Pronasol (y sus altos gastos burocráticos y publicitarios) fue notorio en los sectores más pobres del país. Pronasol el cual contó con un presupuesto promedio del 1.2 % del PIB, únicamente redujo la pobreza en un 3%, cuando su meta original era reducirla en un 60%.

Los pobres no eran únicamente negados de la ayuda social que les correspondía, sino sus derechos humanos y políticos fueron socavados, volviéndose títeres del sistema. Durante este tiempo la pobreza no fue lo único que se vio perjudicado, fue también la vida democrática del país.

Una nueva fase en la política social del Estado mexicano se evidencia en la formulación del programa Progresá diseñado durante el sexenio siguiente por Ernesto Zedillo, último presidente del PRI.

Progresá según el discursop oficial no busca ser un remedio a los síntomas de la pobreza como los pasados programas sociales, sino va hacia sus causas. Por esto su objetivo fue combatir la pobreza intergeneracional, empoderando a los hijos dentro de los hogares más pobres, brindándoles así las herramientas necesarias para competir dentro del mercado laboral.

Progresa se convirtió en el primer programa que sobrevivió un sexenio y más aún resistió la transferencia de poder de un partido político a otro; su nombre cambia a Oportunidades con el Presidente Fox del PAN. Hasta ahora Oportunidades se ha duplicado en tamaño desde el año 2000.

La etapa de los programas sociales focalizados en México se caracteriza por la evolución en la definición del problema de la pobreza y con ella, de las políticas para aliviarla. La primera estrategia, el Pronasol, logra avances importantes en materia de cobertura de servicios básicos en comunidades rurales y urbano-marginadas, gracias a un contexto político caracterizado por un gran centralismo, en el que los gobiernos estatales y municipales carecían de recursos mínimos para realizar obra pública y, por tanto, recibían de muy buena gana lo que la federación les ofrecía para el desarrollo de infraestructura en las comunidades.

La segunda estrategia, el Progresá, adoptó un enfoque mucho más técnico y removi6 el contenido político que caracterizó a Pronasol. Redujo también el espectro de atención concentrándose en los efectos más graves de la pobreza y en los campos relacionados con el impulso de las capacidades individuales (nutrición, salud y educación). De manera paralela se inicia un proceso de descentralización de los recursos fiscales hacia estados y municipios, que posibilita a estos órdenes de gobierno el desarrollo de infraestructura social básica.

Finalmente, la estrategia Contigo del programa Oportunidades recupera la experiencia de los esquemas previos, retoma la concepción multidimensional del bienestar y estructura sus programas con base en ella. Aparecen programas novedosos como el Seguro Popular, que es uno de los primeros programas que más que combatir la pobreza busca evitarla, protegiendo a los asegurados contra gastos catastróficos. Por otra parte el Seguro Popular cierra el círculo de los programas focalizados al plantearse una nueva universalidad. Se trata de un complemento de los sistemas tradicionales de seguridad social dirigido a quienes se ubican en el sector no estructurado o informal de la economía. Bajo un planteamiento que promueve la equidad al establecer cuotas diferenciadas de acuerdo a los ingresos de cada familias, este nuevo programa busca garantizar la universalidad en la atención de la salud al brindar protección a todas las personas que carecen de otro tipo de seguro.

No obstante la evolución que han tenido estas políticas focalizadas es necesario subrayar algunas de sus limitaciones, así como los principales desafíos que enfrentan en la tarea de superación de la pobreza. El discurso oficial respecto a la importancia y el esfuerzo que conllevan los programas de combate a la pobreza genera grandes expectativas en la opinión pública en relación con el cambio que tales políticas pueden alcanzar. No obstante, existen problemas estructurales en sociedades como la mexicana que limitan en gran medida el éxito que pueden tener dichos programas.

La desigual distribución del ingreso, que durante siglos ha caracterizado a México, no se modifica mayormente como efecto de la aplicación de políticas focalizadas del tipo de Pronasol, Progresá u Oportunidades. Además de que existen severas restricciones presupuestales que limitan la capacidad de estos programas para tener un impacto realmente notable en las condiciones de vida de la población.

Si se estima que en 2004 más de 50 millones de mexicanos viven en condiciones de pobreza y 20 millones de ellos en pobreza extrema, es decir con ingresos insuficientes para cubrir sus necesidades de alimentación,⁷⁶ Programas como Oportunidades, que atienden el fortalecimiento de las capacidades fundamentales de las personas, pueden tener un impacto muy significativo en el mejoramiento del nivel de vida de los beneficiarios, pero difícilmente esto ocurrirá en el corto plazo. Se trata de inversiones a futuro. Además, considerando el avance en estos campos que han alcanzado los países desarrollados y las más exitosas economías emergentes la inversión en capital humano que realiza Oportunidades es la inversión mínima indispensable que se debe hacer para que al país alcance y mantenga niveles aceptables de desarrollo.

Sólo las políticas económicas que inciden en la generación de empleos logran un efecto más sostenible en el mejoramiento de las condiciones de vida. Por ello, las políticas social y económica no pueden estar dissociadas. Este reconocimiento es común en el discurso oficial, no así en la implementación de las políticas públicas.

El nuevo contexto político de México ha representado un verdadero reto para los responsables de implementar algunos de los programas sociales. Existen importantes desafíos que deberán atenderse en el futuro inmediato a riesgo de perder los avances logrados hasta ahora. En primer lugar es preciso mencionar que a pesar de lo mucho que se

⁷⁶ Banco Mundial, 2004

ha progresado en cuanto a la focalización de los apoyos para los pobres, existen aún 800 mil familias, esto es más de cuatro millones de personas, que, por encontrarse en lugares tan apartados no son aún beneficiarios del programa encargado de proveer a los más pobres de las capacidades básicas: Oportunidades.

A nivel más estructural existen desafíos importantes para lograr que la economía mexicana crezca a un ritmo más acelerado y también que se empiecen a modificar los patrones de distribución del ingreso. Es necesario paralelamente dotar al Estado de mayores recursos para hacer frente a las crecientes demandas de inversión pública. Sólo a través del crecimiento y de la modificación a los patrones de distribución del ingreso será posible, en el mediano y largo plazos, tener avances significativos en la superación de la pobreza.

La pobreza es el resultado de la concentración de la riqueza y la polarización de la sociedad, la cual genera violencia, delincuencia y discriminación, contribuye a la participación de estas familias en el narcotráfico, la adicción de drogas, etc. Todas estas formas de manifestación de la pobreza conllevan de cierta manera a la desintegración social, entre las cuales se puede destacar la existencia de los niños en la de la calle; fenómeno que prolifera en la región como resultado del impacto social de las políticas neoliberales en la actualidad.

La razón más importante para medir la pobreza no es la necesidad de obtener un simple número para algún lugar y en alguna fecha, sino más bien para poder realizar comparaciones de la pobreza, ya sea entre países o a través del tiempo. Y así poder erradicarla.

La medición de la pobreza se ha convertido actualmente en el campo de investigación más prolifero. Se han realizado una gran cantidad de estudios para determinar cual es el método más adecuado para la cuantificación de este fenómeno.

Este debate en torno a la cuantificación de la pobreza es importante pues revela la compleja conceptualización que existe sobre este tema, así como las diferentes maneras de abordarlo. Para el Banco Mundial, librar de la pobreza a las personas dependerá en gran medida de un mejor conocimiento de cuantos pobres existen, donde viven y, sobre todo porque lo son. La respuesta a cada una de estas preguntas no resulta fácil. Así mismo en cada ejercicio de medición no solo se presenta un dato cuantitativo de los pobres, sino que hay un

diagnóstico y juicio de lo que es la pobreza, una distinción entre lo importante y trivial en la pobreza, una identificación de un grupo de personas bajo la categoría de pobres y un agrupamiento de los pobres en un contexto social, lo que proporciona una imagen global de la pobreza.

Existen al menos cuatro motivos para medir la pobreza. Primero, mantener a los pobres en la agenda, ya que si la pobreza no se midiera sería fácil olvidarse de ellos, debido a que la pobreza se podría ignorar si son estadísticamente invisibles. Por lo tanto la medición de la pobreza es necesaria para que sea incluida en la agenda política y económica de un país. Un segundo motivo es la capacidad de identificar la pobreza si se desea intervenir directamente con el propósito de reducir o aliviar la pobreza. Tercero, para monitorear y evaluar los programas y políticas de intervención elaboradas para la población pobre, y finalmente, para evaluar la efectividad de las instituciones cuyo objetivo principal es combatir la pobreza.⁷⁷

Para el examen de políticas públicas, por el CONEVAL⁷⁸ la medición de la pobreza tiene tres aplicaciones principales: I) diagnóstico del problema, II) diseño de instrumentos de política, y III) evaluación de políticas públicas.

Diagnóstico

Probablemente el uso más común de los indicadores de pobreza, sea el de conocer la magnitud del fenómeno. En México hay tres áreas de discusión en donde la dimensión de la pobreza es el tópico central. La primera, es que la dimensión de la pobreza permite inferir la importancia de este fenómeno desde el punto de vista normativo. Por ejemplo, en un país donde la proporción de pobres es de 5%, será más difícil justificar un presupuesto especial para programas enfocados a enfrentar el fenómeno, que en un contexto en donde 80% de la población se clasifica como pobre; en este caso, las presiones para destinar recursos al combate a la pobreza, serán mayores.

La segunda, es el debate sobre la relación entre crecimiento económico y pobreza.

La tercer área de discusión se refiere a la evaluación de la gestión pública. A pesar de que

⁷⁷ The World Bank, 2005b 10-12

⁷⁸ El CONEVAL, institución oficial y autónoma que mide la pobreza en el país. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es una institución con autonomía técnica y de gestión que tiene como objeto coordinar la evaluación de las políticas y los programas de desarrollo social, así como medir la pobreza, de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social.

los indicadores agregados de pobreza dependen de muchas variables fuera del control de los gobiernos, es común su utilización como prueba del éxito o fracaso de la política pública orientada a aumentar el bienestar social.

Los índices de pobreza son utilizados también para evaluar el efecto de programas o proyectos específicos. Los índices de pobreza a escala nacional pueden utilizarse como indicadores prioritarios de bienestar social para definir metas claras de gobierno en términos de resultados y evaluar el éxito de las políticas públicas de una administración en su conjunto.

Si bien no existe consenso respecto al significado del término pobreza, y en consecuencia de la dimensión para medirla, tampoco hay acuerdo respecto a las variables que delimitan cada dimensión, la forma en que se agregan las carencias y la ponderación a dar a cada unidad. Idealmente se busca tener medidas que, por sus características, puedan generar el más amplio consenso entre la sociedad.

Aunque la bibliografía conceptual sobre los aspectos multidimensionales de la pobreza es extensa, existen, sin embargo, indicadores. Utilizados en la práctica que intentan captar la multidimensionalidad de la pobreza.⁷⁹

La realidad es que la pobreza en México sube a 52 millones.

Entre 2008 y 2010 en número de personas en pobreza aumentó 3.2 millones, revela el Coneval; casi 12 millones de personas se encuentran en pobreza extrema.⁸⁰

Los estados donde más aumentó la pobreza entre 2008 y 2010 fueron Veracruz, Guanajuato, Chihuahua, Oaxaca, Baja California.

La recesión económica iniciada en Estados Unidos a finales de 2007 impactó de la forma más cruel en México al sumar 3.2 millones de personas a las filas de la pobreza, revelan las estadísticas del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

De acuerdo con su más reciente estudio, el número de personas en situación de pobreza en México subió de 48.8 millones a 52 millones entre 2008 y 2010, lo que significa que el

⁷⁹ Para una discusión conceptual extensa véase Basu y López Calva (2001). En términos de la dificultad de medición puede consultarse Banco Mundial (2000), y para las aplicaciones de medidas multidimensionales para México puede consultarse: Boltvinik (1999a).

⁸⁰ Publicado: Viernes, 29 de julio de 2011 a las 11:17

46.2% de la población se encuentra en esa situación, contra el 44.5% de 2008, precisó el secretario Ejecutivo del Coneval, Gonzalo Hernández Licona.

Por su parte la pobreza extrema, la que tiene tres o más carencias sociales, pasó de 10.6% a 10.4% de la población total, con lo que se mantiene en el nivel de 11.7 millones de personas; mientras que el número de personas vulnerables por ingreso pasó de 4.9 millones en 2008 a 6.5 millones en 2010.

Destacó que 28 millones de personas tienen carencia por acceso a alimentación, lo que representa un aumento de 4.2 millones en dicho periodo.

Un elemento fundamental que explica el aumento en la pobreza fue la reducción del ingreso en el contexto de la crisis internacional, puntualizó Hernández Licona, y el sector que más se vio afectado fue el urbano, y un segundo factor fue la carencia por acceso a la alimentación (por el aumento en los precios de los alimentos).

"(La información de la pobreza) permite dimensionar la magnitud de los desafíos que enfrenta el Estado para erradicarla, especialmente en aquellas regiones y grupos sociales más desfavorecidos y rezagados", dijo.

"El ingreso es uno de los factores principales relacionados con el comportamiento de la pobreza y lo que se buscaría es un crecimiento económico más acelerado que aumente el ingreso de la población", puntualizó.

En 2009l, después del pico de la crisis, el ingreso de los mexicanos se estabilizó; sin embargo, el secretario ejecutivo del Coneval resaltó la necesidad de que en México existan cambios estructurales que permitan a la economía mexicana tener un crecimiento más sostenido y "es cierto que la crisis pegó, pero hay que hacer cambios que permitan mejorar la pobreza en el país".

En México, el porcentaje de personas con carencia por acceso a la alimentación pasó de 21.7% (23.8 millones de personas) a 24.9% (28.0 millones de personas) entre 2008 y 2010.

El Coneval puntualizó que en agosto de 2010 el valor de la línea de bienestar fue de 2,114 pesos mensuales por persona en las áreas urbanas y de 1,329 pesos en las rurales. Los valores correspondientes de la línea de bienestar mínimo fueron \$978 pesos y \$684 pesos, respectivamente.

La evolución del ingreso muestra un patrón diferente en las áreas urbanas y rurales: en las primeras, el porcentaje de personas con un ingreso menor a la línea de bienestar pasó de

44.8% en 2008 a 47.7% en 2010; por otra parte, en las áreas rurales pasó de 63.1% a 66.0%, en estos años.

A nivel nacional, el porcentaje de población que dispone de ingresos inferiores de la línea de bienestar aumentó de 49.0% a 52.0% entre 2008 y 2010, mientras que el porcentaje con un ingreso menor a la línea de bienestar mínimo pasó de 16.7% a 19.4%. Estos cambios se dieron en el contexto de una crisis económica mundial que afectó el desempeño económico del país.

La población vulnerable por carencias sociales - si tiene al menos una carencia, aun cuando su ingreso sea mayor que la línea de bienestar-, disminuyó de 33.0% (36.2 millones de personas) a 28.7% (32.3 millones de personas) entre 2008 y 2010.

En cuanto a la población vulnerable por ingresos a nivel nacional,- aquella que no tiene carencias sociales, pero sí un ingreso inferior al valor de la línea de bienestar-, aumentó de 4.5% (4.9 millones de personas) a 5.8% (6.5 millones de personas) entre 2008 y 2010.

Los estados donde más aumentó la pobreza entre 2008 y 2010 fueron Veracruz, Guanajuato, Chihuahua, Oaxaca, Baja California.⁸¹

Como se puede notar no existe un concepto único de pobreza y éste está, probablemente, en gran medida en función del enfoque que quien lo conceptualice tenga de sus causas.

Consideraciones

La política social puede contribuir al ingreso de los hogares y la reducción de la pobreza, a través de transferencias monetarias. Pero el mayor impacto resultará de la creación de empleos a través de un crecimiento económico sostenido.

Centrar y evaluar la política social sólo en términos del ingreso de los hogares muestra una visión acotada y sesgada del fenómeno de la pobreza. El ingreso es sólo una de las dimensiones que la caracteriza y es simplemente un medio hacia el bienestar, no un fin como lo sería la salud y la adecuada alimentación.

Es por ello que la política social debe procurar acciones que fomenten el desarrollo social y

⁸¹ <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/index.es.do>

humano en sentido amplio, aún si esto no aumenta directamente el ingreso de las personas. Para ello, no solo es a través de diversos programas mejorando la nutrición y promover el acceso y utilización de servicios de salud y educación de las familias en pobreza; llevar infraestructura básica a comunidades y hogares y mejorar el entorno incluyendo el rescate de espacios públicos; proteger a las personas ante los riesgos que enfrentan a lo largo de la vida o por alguna condición de vulnerabilidad particular; así como contribuir a mejorar la vinculación de las personas con mercados laborales, sino que va mas allá , hacia una política publica donde de verdad se preocupe por el bienestar social de los habitantes del país.

Si nuestros legisladores y otros actores políticos realmente desean abatir la pobreza en términos del ingreso, deben abocarse a destrabar aquello que impide que nuestra economía crezca.

Si bien la mayor participación del gasto público dentro del gasto total busca compensar las dificultades económicas que no permiten una mayor generación de empleo formales e ingresos estatales para buena parte de la población , conteniendo con ello el incremento de la pobreza, lo mas adecuado para reducirla es la consecución de un crecimiento económico estable y sostenido que permita crear empleos.

Las prioridades del gasto en funciones de desarrollo social se aprecia en ele incremento del gasto publico total orientado al capital humano (educación, salud), en comparación con el de seguridad social, urbanización, vivienda y desarrollo regional.

En los programas existen varias limitantes para poder en realidad combatir la pobreza por ejemplo, mientras que la definición de pobreza del Pronasol es muy ambigua, la del Progresas es mucho más precisa. Esto tiene consecuencias importantes tanto para determinar las condiciones de acceso, como para identificar a los destinatarios para el cada uno de los programas.

Otro punto importante a considerar es que Pronasol, por la misma naturaleza de sus programas de infraestructura, tendió a concentrar sus recursos en las zonas marginadas de áreas urbanas. En cambio, el Progresas de acuerdo a su definición de pobreza opera mayoritariamente en las zonas rurales (poblaciones de menos de 2,500 habitantes).

Una cuestión más es que aunque el objetivo general del Pronasol es la lucha contra la pobreza extrema, los documentos del programa nunca definen claramente esta condición ni

tampoco establecen cual debe ser el camino para combatirla. En general prevalecen dos estrategias que reflejan los antecedentes descritos anteriormente:

Pobreza como falta de servicios públicos básicos. La lucha contra la pobreza se concibe como una mejora en la provisión de servicios públicos, particularmente servicios como agua, drenaje, alcantarillado, pavimentación, electrificación, caminos rurales, etc. A esto se refiera Salinas cuando en múltiples ocasiones habla de 'la creación de un piso social básico' que mejore el nivel de vida de la población.

Pobreza como falta de actividades productivas que generen un ingreso monetario permanente a la comunidad. El programa concibe la lucha contra la pobreza como la creación de actividades productivas para los grupos en extrema pobreza que incorpore a la comunidad a la vida económica moderna y que tengan un efecto multiplicador en varios niveles: aprendizaje técnico, desarrollo de habilidades gerenciales, incorporación al mercado, etc.

La realidad es que con estos programas no dejamos de ser pobres, lo que se necesita es empleo y mas a un empleos bien remunerados, que las tierras produzcan y las cosechas las paguen a precio justo; que los niños puedan ir a la escuela y no tengan que trabajar para ayudar a la familia así como atención medica de buena calidad.

Pero el gobierno Federal y muchos estatales, en lugar de invertir para que se generen empleos construyen escuelas, clínicas y carreteras, crean estos programas para las personas no se organicen y exijan lo que nos corresponde. Además lles hace falta a los programas estar bien pensados ya que mediante la focalizaionse escogen a los pobres de la comunidad ad para que estén en estos programas como progresas y esto provoca que las familias y las comunidades se dividan. Además de que recibir apoyo de un programa social es un derecho no un favor ya que son recursos de todas y todos los mexicanos ante la falta de trabajo para que las personas puedan tener ingreso a los recursos y para un bienestar a nivel personal y social.

Otra cuestión es que por ejemplo la mayoría de las mejoras efectuadas se basaron en resultados que revelaron que era necesario perfeccionar algunos de los componentes estructurales de Progresas y su operación. Por ejemplo, al principio los beneficios educativos se otorgaban con a condición de que los niños asistieran regularmente a la

escuela, pero sin mencionar el desempeño escolar.

Pese a varias mejoras de este tipo, todavía quedan algunos problemas por resolver. Por ejemplo, el hecho de que el programa se concentre en ciertos grupos ha suscitado divisiones sociales entre los beneficiados y los no beneficiados. En las comunidades rurales de escasos recursos, suele ser preferible incluir a todos los residentes en el programa, en vez de discriminar entre las familias. Asimismo, se encontró que el programa no tuvo ningún impacto apreciable en las calificaciones que sacaron los niños de las localidades beneficiadas en los exámenes de aprovechamiento escolar. Así pues, para que el programa tuviese un efecto relevante en el capital humano infantil, habría que poner mayor atención en la calidad de la educación brindada en las escuelas.

Uno de los obstáculos que identifica el estudio para que los fondos públicos contribuyan en mayor medida a la reducción de la pobreza es la falta de transparencia en el uso de algunos de ellos.

Los programas de combate a la pobreza atienden grupos muy específicos. Tenemos que reubicarlos en un esquema que no genere ineficiencias e inequidades, sino que sea integral, escalonado y genere cobertura universal, independientemente de la condición laboral.

Si no se hace esto y se sigue con una política social de grupos, estamos generando mayor ineficiencia y también un trato inequitativo a parte de la población.

La atención de los problemas sociales, como pobreza, desempleo e inseguridad, debe ser urgente para la estabilidad política, el entendimiento social y comunitario.

Con los gobiernos ocurre que los programas para combatir la pobreza, carecen de todo contenido lógicoeconómico, ya que cómo esperar que los pobres no sean pobres mediante ayudas alimenticias a los escolares o mediante las llamadas "escuelas saludables", o los subsidios a la vivienda, o brindando consultas médicas gratuitas, o al introducir el servicio de agua y alcantarillado a las comunidades; no es posible combatir la pobreza si no se tratan las causas de la misma. Lo que los gobiernos implementan es necesario pero no como medidas para combatir la pobreza, porque no la atacan como nos lo revela la realidad. Los servicios gratuitos que brindan los gobiernos revelan la existencia de pobres y cuando los mismos se incrementan, seguramente es porque la pobreza se ha incrementado. Esto es así porque quien no es pobre no acude a los servicios gratuitos del gobierno. En consecuencia, si un gobierno presta más servicios gratuitos, es porque lejos de combatir la

pobreza, la propicia. Esta situación se presentó en muchos países luego de implementar los llamados programas de ajuste estructural.

Los gobiernos dicen estar a favor de combatir la pobreza, desafortunadamente nunca han logrado entender ni las causas reales, ni la forma efectiva de hacerlo. De allí que en esta propuesta, los gobiernos siempre deberán combatir la pobreza pero no tanto por las razones del pasado, sino porque en términos de costo-beneficio sociales resulta mejor para todos que no existan pobres, pero vistas así las cosas, será necesario también que el gobierno modifique la forma de combatir la pobreza.

Independientemente de cuáles sean las razones, políticas, sociales, jurídicas o económicas, lo cierto es que los gobiernos están obligados a enfrentar la pobreza. Por ello han realizado esfuerzos, desafortunadamente no han sido efectivos ya que la pobreza sigue campante en los distintos países capitalistas.

Generar empleo que procure ingresos necesarios y suficientes para la satisfacción de las necesidades materiales y espirituales. Es imposible realizarlo si previamente no se procura una dotación de activos a los pobres. Pero para que estos generen ingresos se exige cierta capacitación a las personas, etc. Lo que se desea destacar es que si bien la generación de empleo parece una cuestión sencilla, no lo es, e inclusive, es todavía más complicado conservar el empleo generado.

La generación de un nuevo puesto de trabajo en una empresa capitalista de tecnología intermedia exige de cantidades enormes de inversión, ésta es la razón por la que los Estados cautivan, protegen y defienden a las maquilas, a pesar de su precariedad y volatilidad. Esta modalidad de empresas constituye una degeneración de las empresas capitalistas típicas o, si se prefiere, es la modalidad de empresas creadas a fin de evadir las conquistas sociales logradas por los trabajadores en el primer mundo. Por ende, en ellas prevalece la sobreexplotación del trabajo, lo cual se manifiesta en bajos salarios, jornadas de trabajo más largas y de mayor intensidad, pésimas condiciones de seguridad y salubridad y una increíble inestabilidad laboral.

Esa dificultad de generar nuevos puestos de trabajo a partir de la inversión capitalista debería hacer interesante y atractiva la propuesta antipobreza bajo condiciones no capitalistas, en las cuales aún es posible generar ocupación e ingresos con poca inversión. Además, su conservación podría resultar relativamente sencilla si los gobiernos

tercermundistas fuesen realmente gobiernos subsidiarios, y los poderosos países del primer mundo fuesen solidarios con los del tercer mundo.

Ciertamente, mucho de lo que se ha expuesto no es más que un conjunto de obviedades; sin embargo, con ellas se ha pretendido delinear un camino hacia la no pobreza y, de alguna manera, contribuir a animar a quienes se dedican a lidiar con ella y manifestarles que es posible abatir la pobreza si se marcha por la ruta correcta. Pero también comunicarles a los políticos y gobernantes: "de las decisiones de ellos depende en gran parte que se ataque a la pobreza de manera efectiva y eficiente.

La pobreza es una realidad inaceptable para cualquier sociedad. La pobreza vulnera las bases constitutivas de la vida humana y representa la pérdida del potencial de existir y actuar de las personas. Por ello, y aun teniendo en cuenta la variedad de cálculos posibles sobre su magnitud, requiere ser considerada como un asunto de atención prioritaria.

Es necesario, por tanto, revisar teórica y conceptualmente la definición de pobreza y así actuar de manera inmediata ya que los niveles de pobreza en México aumentan día a día.

Conclusiones:

La modelo neoliberal instrumentado por los organismos internacionales en cuanto a bienestar social demuestra que la política económica instrumentada desde 1980 hasta la actualidad ha desatendido los sectores estratégicos y prioritarios, las obras de infraestructura, y por si fuera poco, los sectores de salud, educación y vivienda sin los cuales no es posible conseguir el bienestar social de la población y el desarrollo de la economía.

Durante las décadas de los ochenta y noventa, en México, la política social fue asistencialista, centrada en proporcionar asistencia social y servicios básicos, insuficientes para lograr un desarrollo social y económico equilibrado. La austeridad fiscal, la reducción del salario real y la adopción del menú completo de reformas sugerido por las instituciones de Bretton Woods pueden ser insuficientes para activar la recuperación económica. El caso mexicano demuestra que posiblemente se requiere de medidas institucionales innovadoras para convertir la estabilización en crecimiento sostenido.

Para los grandes capitalistas la intensificación de los intercambios internacionales comerciales y financieros de las últimas décadas, ha impulsado el crecimiento de la economía mundial en su conjunto. Por eso, ellos afirman que el proceso de globalización ha aportado múltiples beneficios a cientos de millones de personas que han mejorado sustancialmente su calidad de vida.

Sin embargo, estos beneficios se han repartido de modo extremadamente desigual. Asimismo, en el marco de la globalización no se ha logrado resolver graves problemas como la pobreza y las desigualdades, el desempleo, la dependencia de los países más débiles de los poderes financieros internacionales, ni se ha logrado evitar que las grandes potencias económicas, como Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, continúen ejerciendo prácticas proteccionistas para preservar los intereses de sus productores. Y como muchos países en vías de desarrollo buscan integrarse con mayor éxito a esta dinámica globalizadora y adecuarse al marco que ella exige ya que la globalización se enmarca en un sistema de reglas establecido por los centros de poder mundial y por los organismos internacionales asociados a ellos o en los que al menos ejercen una influencia directa, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

La realidad es que la pobreza en el mundo y en México sigue siendo muy elevada y es necesario realizar mayores esfuerzos en materia de políticas económicas y sociales para lograr una reducción.

México invierte menos en protección social y en los sectores sociales que la mayoría de los países de América Latina. Asimismo, el sistema mexicano de protección social no se ha adaptado de manera adecuada para cubrir a los hogares más pobres. Las instituciones públicas de seguridad social han fallado en mitigar la desigualdad que persiste en la sociedad mexicana, por lo que la gran mayoría de pobres tiene pocos medios para salir de

su situación.

El debilitamiento de ciertas funciones del Estado es una consecuencia directa de la llamada regulación de mercado. De este modo, la elevada capacidad de creación de riqueza y el acrecentamiento del desempleo, pobreza y pobreza extrema no son una contradicción. Nos encontramos frente a un cuantioso volumen de fuerza de trabajo desperdiciada y, por otro lado, a un enorme cúmulo de necesidades sociales insatisfechas.

No se puede depender sólo del crecimiento para combatir la pobreza, la inseguridad económica y la falta de equidad, sino que es necesario recurrir a políticas activas, dirigidas desde la administración pública, que contemplen acciones para disminuir las desigualdades económicas y sociales existentes, fundamentalmente mejorando la distribución del ingreso.

Particularmente, no podrá reducirse sensiblemente este tipo de pobreza sin la disposición de empleos formales y mejor pagados, lo que supone un reto en términos de productividad para toda la economía.

La pobreza en México sigue siendo un gran desafío. Todavía hay 49 millones de pobres, de los cuales 18 millones son pobres extremos.

Y a todo ello habría que añadir que aún hoy, en pleno siglo XXI, cuando se están debatiendo las bondades y limitaciones del modelo neoliberal, la desigualdad social no ha entrado aún en la agenda de medidas de política de desarrollo. Junto con la enorme carga financiera que supone la deuda externa, constituye uno de los principales obstáculos al desarrollo económico y social de región.

Las prioridades del gasto en funciones de desarrollo social se aprecian en el incremento del gasto público total orientado al capital humano (educación, salud), en comparación con el de seguridad social, urbanización, vivienda y desarrollo regional.

Si bien se han creado programas como Progresa, Pronasol y Oportunidades para combatir la pobreza en México, la realidad es que con estos programas no dejamos de ser pobres, lo que se necesita es empleo y más a un empleos bien remunerados, que las tierras produzcan y las cosechas las paguen a precio justo; que los niños puedan ir a la escuela y no tengan que trabajar para ayudar a la familia así como atención medica de buena calidad.

Pero el gobierno Federal en lugar de invertir para que se generen empleos construyen escuelas, clínicas y carreteras, crean estos programas para las personas no se organicen y exijan lo que nos corresponde. Además de que recibir apoyo de un programa social es un derecho no un favor ya que son recursos de todas y todos los mexicanos ante la falta de trabajo para que las personas puedan tener ingreso a los recursos y para un bienestar a nivel personal y social.

Oportunidades mejoró este aspecto ligando los beneficios al desempeño – por ejemplo, otorgando bonos que fomentan que los niños completen y pasen el año escolar.

Pero pese a varias mejoras de este tipo, todavía quedan algunos problemas por resolver. Por ejemplo, el hecho de que el programase concentre en ciertos grupos ha suscitado divisiones sociales entre los beneficiados y los no beneficiados. En las comunidades rurales de escasos recursos, suele ser preferible incluir a todos los residentes en el programa, en vez de discriminar entre las familias. Asimismo, se encontró que el programa no tuvo ningún impacto apreciable en las calificaciones que sacaron los niños de las localidades beneficiadas en los exámenes de aprovechamiento escolar. Así pues, para que el programa tuviese un efecto relevante en el capital humano infantil, habría que poner mayor atención en la calidad de la educación brindada en las escuelas.

Uno de los obstáculos que identifica el estudio para que los fondos públicos contribuyan en mayor medida a la reducción de la pobreza es la falta de transparencia en el uso de algunos de ellos.

Los programas de combate a la pobreza atienden grupos muy específicos. Se tienen que reubicarlos en un esquema que no genere ineficiencias e inequidades, sino que sea integral, escalonado y genere cobertura universal, independientemente de la condición laboral.

Si no se hace esto y se sigue con una política social de grupos, estamos generando mayor ineficiencia y también un trato inequitativo a parte de la población. Lo mejor sería generar los empleos que requiere la población, así se le daría la caña de pescar y no el pescado como coloquialmente se dice.

La atención de los problemas sociales, como pobreza, desempleo e inseguridad, debe ser urgente para la estabilidad política, el entendimiento social y comunitario.

Con los gobiernos ocurre que o nunca han tenido programas para combatir la pobreza, o

cuando dicen poseerlos carecen de todo contenido lógico económico, ya que cómo esperar que los pobres no sean pobres mediante ayudas alimenticias a los escolares o mediante las llamadas "escuelas saludables", o los subsidios a la vivienda, o brindando consultas médicas gratuitas, o al introducir el servicio de agua y alcantarillado a las comunidades; no es posible combatir la pobreza si no se tratan las causas de la misma. Lo que los gobiernos implementan es necesario pero no como medidas para combatir la pobreza, porque no la atacan como nos lo revela la realidad.

Los gobiernos también dicen estar a favor de combatir la pobreza, desafortunadamente nunca han logrado entender ni las causas reales, ni la forma efectiva de hacerlo. De allí que en esta propuesta, los gobiernos siempre deberán combatir la pobreza pero no tanto por las razones del pasado, sino porque en términos de costo-beneficio sociales resulta mejor para todos que no existan pobres, pero vistas así las cosas, será necesario también que el gobierno modifique la forma de combatir la pobreza.

Independientemente de cuáles sean las razones, políticas, sociales, jurídicas o económicas, lo cierto es que los gobiernos están obligados a enfrentar la pobreza. por ello han intentado realizar esfuerzos, desafortunadamente todos, sin excepción alguna, han sido en vano y la pobreza sigue campante en los distintos países capitalistas. Desgraciadamente para los gobiernos y los pobres, los empleos generados por cualquier acción gubernamental no son sostenibles en el tiempo, y no pueden mantenerse más que de manera coyuntural.

Lo que se desea destacar es que si bien la generación de empleo parece una cuestión sencilla, no lo es, e inclusive, es todavía más complicado conservar el empleo generado.

La generación de un nuevo puesto de trabajo en una empresa capitalista de tecnología intermedia exige de cantidades enormes de inversión, ésta es la razón por la que los gobiernos cautivan, protegen y defienden a las maquilas, a pesar de su precariedad y volatilidad. Por ende, en ellas prevalece la sobreexplotación del trabajo, lo cual se manifiesta en bajos salarios, jornadas de trabajo más largas y de mayor intensidad, pésimas condiciones de seguridad y salubridad y una increíble inestabilidad laboral.

La pobreza es una realidad inaceptable para cualquier sociedad. La pobreza vulnera las bases constitutivas de la vida humana y representa la pérdida del potencial de existir y actuar de las personas. Por ello, y aun teniendo en cuenta la variedad de cálculos posibles sobre su magnitud, requiere ser considerada como un asunto de atención prioritaria.

Es necesario, por tanto, reconsiderar la importancia de la pobreza en México. El problema de distribución económica y social ha sido uno de los más criticados pero al mismo tiempo es el más ignorado por parte de quienes llegan al poder, ya que sus ideas conllevan a la conclusión de que en México todo va cada vez mejor y la pobreza es algo con lo que siempre se ha vivido y se vivirá. Es hora de que se realicen acciones para una mejor calidad de vida de los habitantes.

Bibliografía

1. CEPAL, Una década de desarrollo social en América Latina, Santiago de Chile, marzo de 2004, 20.
2. Barba Solano Carlos, Régimen de bienestar y reforma social en México, CEPAL, Serie Políticas Sociales Núm. 92, Santiago de Chile, julio de 2004, p. 19
3. Consejo Nacional de Población, Índice absoluto de marginación, 1970-2000, p. 53.
4. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Antecedentes", en Desarrollo Social [Actualización: 02 de octubre de 2009], en www.diputados.gob.mx/cesop/
5. Hernández Licona Gonzalo, "El desarrollo económico de México", en Cuadernos de Desarrollo Humano, núm. 24, Secretaría de Desarrollo Social México, 2005, p.37.
6. Farfán Mendoza Guillermo, "Política de bienestar", en Laura Baca Olamendi, et. al., Léxico de la política, FLACSO, CONACYT, Fundación Heinrich Böll y FCE, México, 2000, 563.

7. INEGI, Estadísticas Históricas de México 1999.
8. Almada Bay Ignacio, “Panorama del estudio de la mortalidad en México, 1892-1975”, en Ignacio Almada Bay (comp.), La mortalidad en México, 1922-1975, Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1982, 25. (Colección Salud y Seguridad Social. Serie Manuales Básicos y Estudios).
9. Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, México: Progresá, rompiendo el ciclo de la pobreza. <http://www.ifpri.org/spanish/pubs/ib/ib6sp.pdf>
10. INEGI, Estadísticas Históricas de México, p.100-101.
11. Zorrilla Arena Santiago, 50 años de política social en México. De Lázaro Cárdenas a Miguel de la Madrid, Limusa, México, 1988, 86.
12. Wilkie James, La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social (1910-1976), FCE, México, 1978, 120-127.
13. Rodríguez Octavio, Fundamentos del estructuralismo latinoamericano, en Revista de Comercio Exterior, febrero de 2001, p. 100-112.
14. Cordera Campos Rolando y Leonardo Lomelí, La política social moderna: evolución y perspectivas. Resumen ejecutivo y consideraciones finales, Cuadernos de Desarrollo Humano núm. 26, Secretaría de Desarrollo Social, México, julio de 2005, 10.
15. Coplamar, Macroeconomía de las necesidades esenciales en México, situación actual y perspectivas al año 2000, México, 1983.
16. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “La planeación del desarrollo social en los noventa”, en Antología de la Planeación en México, tomo 23, FCE, México, 1994.
17. Gordon R. Sara, “Nuevas desigualdades y política social”, en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi, (coords.), Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión, Miguel Ángel Porrúa, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 2000, p. 66-67.
18. Mariñez Navarro Freddy, “De Progresá a Contigo: ¿Una nueva gestión pública de lo social?”, en Memoria VII Congreso Internacional del Clad sobre la reforma del Estado y de la administración pública, (Lisboa, octubre de 2002), Memoria,

- Caracas, Venezuela, 2003, 1-10.
19. Székely Miguel, “Hacia una nueva generación de política social”, en Cuadernos de Desarrollo Humano, núm. 2, Secretaría de Desarrollo Social, México, octubre de 2002.
 20. Cordera Rolando, L. Lomelí, op. cit., 24; Julio Boltvinik, “Articulación entre las políticas económica y social en México 1970-1995. Hacia una tipología de periodos”, en Rolando Cordera, Alicia Ziccardi, (coords.), Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión, Miguel Ángel Porrúa, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 2000, 583-606.
 21. Sedesol, Programa Nacional de Desarrollo Social, p.38.
 22. Banco Mundial (2004). La Pobreza en México: una Evaluación de las Condiciones, las tendencias y las Estrategias del Gobierno, México: banco Mundial.
 23. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1994). El Programa Nacional de Solidaridad, México: Fondo de Cultura Económica
 24. Contigo en lo Social (2004). Explicación de la estrategia. <http://www.contigo.gob.mx/>
 25. Gordon R, Sara (1999). “Del Universalismo Estratificado a los Programas Focalizados. Una Aproximación a la Política social en México”, en Schteingart, Martha (coord.). Políticas Sociales para los Pobres en América Latina, México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 49-80
 26. Poder Ejecutivo Federal (s/f). Progresá: Programa de Educación Salud y Alimentación, México.
 27. SEDESOL (1993). La Solidaridad en el Desarrollo Regional, la Nueva Relación entre Sociedad y Gobierno, México: Secretaría de Desarrollo Social.
 28. SEDESOL (1994). Manual Único de Operación, Programa Nacional de Solidaridad, México: Secretaría de Desarrollo Social.
 29. Domínguez J, Martín AM. Medición de la pobreza: una revisión de los principales indicadores. Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa. 2006;2:27-66.
 30. Fures Mancero JC, Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos No. 4. Santiago de Chile:

- CEPAL, División de Estadística y Proyecciones Económicas; 2001.
31. PNUD. Informe sobre desarrollo humano 2006. Madrid: Grupo Mundi-Prensa; 2006.
 32. PNUD. Informe sobre desarrollo humano 1997. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa; 1997.
 33. PNUD. Informe sobre desarrollo humano 1998. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa; 1998.
 34. CEPAL. Panorama social de América Latina 2004[serie en Internet]. [citado 31 May 2007]. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones>
 35. PNUD. Informe sobre desarrollo humano 2005. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa; 2005.
 36. Becerra E, González JI. Elección colectiva y medidas de desigualdad. En: Corredor C, editor. Pobreza y desigualdad: reflexiones conceptuales y de medición. Santafé de Bogotá: Universidad Nacional de Colombia; 1999.p.157-97.
 37. López C. Índice de Desarrollo Humano: una propuesta para su perfeccionamiento. Revista Economía y Desarrollo. 1996; 119(1):141-75.
 38. Boltvinik J. Tipología de los métodos de medición de la pobreza. Los métodos combinados. Comercio Exterior. 2003;63(5):453-63. CEPAL, 1990. *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años 80. Santiago de Chile.*
 39. Banco Mundial, 1990. Tomado del informe. "La medición de la pobreza". En Revista Comercio Exterior. Vol. 42. México, abril 1992
 40. Boltvinik, Julio 1991. "La medición de la pobreza en América Latina" en: Pobreza y necesidades básicas. Revista Comercio Exterior. Vol. 41. No 5. México. Mayo de 1992.
 41. Fernández Iglesias José . El derecho ciudadano a la Renta Básica. Capitalismo, marginación, pobreza. (Lecturas sobre Economía Crítica del Bienestar).
 42. López Beltrán Elia. Globalización. Una explicación de la economía mundial actual – en palabras sencillas- septiembre 2006
 43. V.I. Lenin, "El imperialismo, fase superior del capitalismo". Editorial Progreso. Moscú.
 44. De la Dehesa Guillermo. Comprender la globalización. Alianza Ed. 2000

45. En Programa Laboral de Desarrollo, Perú, www.plades.org.pe/circuitos/sesiones/lectura_6ideas_falsas_sesion4.htm
46. Informe sobre Desarrollo Humano 2005, p.26-27
47. Martinelli José María, políticas públicas en el nuevo sexenio, Plaza y Valdes editores, México, 2002.
48. Arteaga Basurto Carlos, Políticas sociales en México, en revista trabajo social, núm. 21, México, Escuela Nacional de Trabajo Social, UNAM 1998
49. Palacios Escobar Ángeles. Las políticas de bienestar social en el capitalismo en superación de la pobreza y universalización de la política social. Cordera Campos Rolando y Cabrera Adame Carlos Javier coordinadores. Facultad de economía. Octubre 2005.
50. Palacios Escobar Ángeles. Diferencias, limitaciones y alcances de las estrategias de combate a la pobreza en México en la política social en México: tendencias y perspectivas. Cordera Campos Rolando, Cabrera Adame Carlos Javier coordinadores. México, UNAM, Facultad de economía, 2007
51. CHossudovsky Michel. Globalización de la pobreza y nuevo orden mundial. Ed. Siglo veintiuno. 2002
52. Farfán Mendoza Guillermo, “Política de bienestar”, en Laura Baca Olamendi, et. al., *Léxico de la política*, FLACSO, CONACYT, Fundación Heinrich Böll y FCE, México, 2000, 563.
53. Zorrilla Arena Santiago, 50 años de política social en México. De Lázaro Cárdenas a Miguel de la Madrid, Limusa, México, 1988, 86.
54. Brachet-Márquez Viviane, El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995), El Colegio de México, México, 1996, p. 106-109.
55. Rodríguez Octavio, “Fundamentos del estructuralismo latinoamericano”, en Revista de Comercio Exterior, febrero de 2001, 100-112.
56. Cordera Campos rolando y Leonardo Lomelí, La política social moderna: evolución y perspectivas. Resumen ejecutivo y consideraciones finales, Cuadernos de Desarrollo Humano núm. 26, Secretaría de Desarrollo Social, México, julio de 2005.

57. Banco Mundial, op. cit., 26-43, 128-193. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, La planeación del desarrollo social en los noventa, en Antología de la Planeación en México, tomo 23, FCE, México, 1994.
58. Gordon R. Sara, “Nuevas desigualdades y política social”, en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi, (coords.), Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión, Miguel Ángel Porrúa, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 2000, 66-67.
59. Mariñez Navarro Freddy , “De Progres a Contigo: ¿Una nueva gestión pública de lo social?”, en Memoria VII Congreso Internacional del Clad sobre la reforma del Estado y de la administración pública, (Lisboa, octubre de 2002), Memoria, Caracas, Venezuela, 2003, 1-10.
60. Gonzalo Hernández Licona, “El desarrollo económico de México”, en Cuadernos de Desarrollo Humano, núm. 24, Secretaría de Desarrollo Social México, 2005, 37.
61. Székely Miguel, “Hacia una nueva generación de política social”, en Cuadernos de Desarrollo Humano, núm. 2, Secretaría de Desarrollo Social, México, octubre de 2002, 7.
62. Sedesol, Programa Nacional de Desarrollo Social, p.38.
63. Cabrera Adame Carlos Javier y Miguel Antonio Rubén. Gasto publico y gasto social en México en superación e la pobreza y universalización de la política social. Cordera campos rolando y cabrera Adame Carlos Javier coordinadores, UNAM Faculta de Economía, octubre 2005
64. CONSEJO CONSULTIVO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD, *El programa nacional de solidaridad*, México, 1994
65. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994: 81; SEDESOL, 1993: 11; Lendo, 2001: 44
66. Programa de desarrollo humano oportunidades, Oportunidades, México, 2006.
67. Ruiz Ontiveros Guillermo el programa Nacional de solidaridad. La política social en México 1988-1994
68. Boltvinik Julio (1997) diversas visiones sobre la pobreza en México. Factores

- determinantes. Política y cultura, primavera, numero 008 Universidad Autónoma metropolitana - Xochimilco. Distrito federal, México pp. 115-135
69. Corets Carlos. Landázuri Gisela. Moreno Patricia. (1993) múltiples mascararas para un solo rostro. El pronasol en el medio rural. Política y cultura, invierno, numero 003 universidad Autónoma metropolitana - Xochimilco. Distrito federal, México pp. 147-165
70. Amadeo, P. Eduardo, Balance y evaluación de las políticas sociales en América Latina y el Caribe en los noventa y perspectivas futuras, Documento de Trabajo, Observatorio Social, 2003, México.
71. Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial: 2000/2001. Lucha contra la pobreza. Washington, D.C., 2000.
72. Bazdresch, Carlos. La economía mexicana: cuatro ensayos. México: Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), 1989.
73. Boltvinik, Julio y Hernández Laos. La pobreza y las necesidades esenciales en América Latina. El caso de México. Proyecto Regional para la superación de la pobreza (PNUD), México: Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), 1991.
74. Arteaga Carlos y Basurto, Guillermo Campo Y Covarrubias, Mario Piña Cano (Coordinadores). Estado, economía y pobreza en México. México: UNAM. Escuela nacional de trabajo social, 2007.
75. Cohen, Ernesto, Rolando FRANCO (1989). Evaluación de Programas Sociales Masivos, PROPOSAL / OEA, San José, Costa Rica. 30 P.
76. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Panorama Social de América Latina 2002. Santiago de Chile, 2002.
77. Cordera Campos Rolando y Palacios Ángeles. La cohesión social en tiempos mutantes: algunos desafíos. Revista Economía Informa, 2002, n° 303, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
78. Cordera Campos Rolando, Cabrera Adame Carlos Javier. Superación de la pobreza

- y universalización de la política social. Facultad de economía. Universidad Nacional Autónoma de México. Octubre 2005
79. González Navarro Moisés. La pobreza en México. México: El Colegio de México, (COLMEX), 1985.
 80. Guillen Romo Arturo, Mito Y Realidad de la globalización neoliberal. Universidad Nacional Autónoma de México, 2007
 81. Hernández Laos, Enrique y Jorge Velásquez Roa, Globalización, desigualdad y pobreza. Lecciones de la experiencia mexicana, UAM-Plaza y Valdés, México 2003.
 82. Lender Bertha, America latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza; Miguel Ángel Porrua grupo editorial; México 2006
 83. Molina Salazar, Raúl. Economía Mexicana Actual: Pobreza y Desarrollo incierto. México: Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), 1991.
 84. Paugman, Serge. Las formas elementales de la pobreza. Madrid, alianza, 2007.
 85. Stahl Karin. Política Social en América Latina, La Privatización de la Crisis. Cuadernos Nueva Sociedad. 19994, Venezuela.
 86. Trejo, Guillermo y Jones, Claudio (Coordinadores). Contra la pobreza: por una estrategia de Política Social. México: Editorial Cal y Arena, 1993.
 87. Revista Comercio Exterior: Pobreza. Desarrollos conceptuales y metodológicos; mayo de 2003; Banco de Comercio Exterior, México.
 88. Revista Comercio Exterior: Pobreza: realidades y políticas; junio 2003; Banco de Comercio Exterior, México.