



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE ECONOMÍA**

**LA POBREZA Y SUS EFECTOS EN MÉXICO, ASÍ  
COMO SU COMBATE MEDIANTE EL PROGRAMA  
SOCIALPRONASOL, 1988 A 1994.**

**TESIS**

Que para obtener el título de  
**LICENCIADO EN ECONOMÍA**

**P R E S E N T A**

**CÉSAR RODRIGO BENÍTEZ MERCADO**

**TUTOR DE TESIS**

**LIC. ALFREDO HERNÁNDEZ ENCISO**



**Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2017**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

Agradecimientos:

Agradezco a mi familia que me ha brindado su apoyo incondicional en cada etapa de mi vida, a mis asesores por sus consejos para desarrollar este trabajo y a mi Universidad por formarme como profesionalista.

Dedicatoria:

A ti madre que estás en el cielo, Elvira Arce Pacheco; gracias por ser mi guía, mi ejemplo, mi inspiración y motivación, toda la vida trataré de ser una mejor versión de ti como persona.

## Contenido

---

	Página
<b>Proemio</b>	<b>5</b>
<b>Capítulo 1. Panorama general</b>	
1.1 Problemática Social	7
1.2 Desarrollo Social	8
<b>Capítulo 2. Definiciones de “pobreza”</b>	
2.1. La pobreza: un problema de conceptualización	10
2.1.1 Concepción léxica	10
2.1.2 Pobreza definida por la ONU (PNUD)	12
2.1.3 Pobreza como “Falta de desarrollo humano”	13
2.1.4 Pobreza extrema según Vidal	15
2.1.5 Pobreza absoluta	16
2.2 Conceptualización de la “Línea de Pobreza”	16
2.2.1 Pobreza relativa	17
2.2.2 Pobreza relativa entendida como desigualdad	18
2.3 ¿Cómo se mide la pobreza?	19
2.3.1 Pobreza medida por Ingreso	20
2.3.2 Método Biológico	29
2.3.3 Línea de Indigencia	29
2.3.4 Pobreza Humana	30
2.3.5 Índice de Desarrollo Humano (IDH)	30
2.3.6 Índice Foster–Greer Thorbecke	31
2.4 Las voces de los pobres	35
2.5 El círculo vicioso de la pobreza	38

2.6 El trabajo como medio para aminorar la pobreza	40
2.6.1 Programa de Trabajo Decente de la OIT	40
2.7 Infancia y pobreza en México	41
<b>Capítulo 3. Políticas y Programas Sociales en México</b>	
3.1 Antecedentes	44
3.2 Política Social. Definiciones	46
3.2.1 Objetivos de la Política Social	49
3.2.2 Política social en México	50
3.3 Programa Social. Definiciones	54
3.3.1 Antecedentes de los Programas Sociales en México	55
3.3.2 Evaluación de los Programas Sociales en México	56
3.4 Programas Sociales en México	57
3.4.1 Marco legal	57
3.4.1.1 Declaración Universal de los Derechos Humanos	57
3.4.1.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	58
3.4.1.3 Ley General de Desarrollo Social	59
<b>Capítulo 4. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)</b>	66
4.1 Características del PRONASOL	67
4.2 Programa Solidaridad	68
4.3 Establecimiento del PRONASOL	70
4.4 Funciones de la Comisión de Programa	73
4.5 Metas del Programa	74
<b>Conclusiones</b>	76
<b>Bibliografía y Hemerografía, páginas WEB consultadas y referencias</b>	83

## **Proemio**

El presente trabajo de investigación se enfocará en el análisis de la pobreza como fenómeno económico y social; la forma en la que repercute en la vida de las personas que la padecen y cómo el Estado mexicano ha ido cambiando —desde la década de los ochenta del siglo pasado a la actualidad— la forma de visualizar, analizar y atacar este fenómeno de acuerdo a principios e intereses propios de la época y que se han visto reflejados hasta la actualidad en diversos programas sociales.

La pobreza es una consecuencia real de los modelos económicos, ha existido desde antes del nacimiento de la economía como ciencia, y a lo largo de los siglos se ha estudiado para definirla y tratar de erradicarla atacando sus orígenes y consecuencias desde distintos enfoques.

Lo cierto es que no hay una fórmula para eliminarla de inmediato; existen muchas formas de conceptualizarla —como se detallará más adelante—, que van desde el punto de vista del ingreso hasta como sinónimo de necesidades diversas, pasando por la visión estatal que la concibe como eje de gobierno y base de la política social.

Para el caso de México, es interesante analizar cómo, desde la implementación del primer Programa Social moderno: el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), se cambió la forma de percibir al fenómeno de la pobreza y se estableció el método mediante el cual el gobierno la ha venido combatiendo, hasta la actualidad donde, si bien los programas sociales han tenido cambios significativos, en esencia sigue siendo lo mismo.

En este sentido, trataremos de responder a la pregunta de si la ejecución del PRONASOL fue exitosa o no, es decir, si se cumplió o no con su objetivo social cuantitativa y cualitativamente hablando.

## CAPÍTULO I

### PANORAMA GENERAL

#### 1. 1 Problemática social

El problema social de la pobreza entendido a partir del ingreso de las personas se basa en la distribución del ingreso. A lo largo de la historia económica se observa que en todas las sociedades han existido reducidos grupos de personas que acaparan la mayor parte del ingreso y disfrutan de bienes y servicios a los que la mayoría no pueden tener acceso y, por otra parte, coexisten grupos muy extensos de personas mucho más grandes que los grupos que detentan la riqueza, que no tienen un ingreso suficiente para cubrir sus ingentes necesidades y por ende no tienen un poder adquisitivo similar a los grupos acaudalados. A este fenómeno se le llama *desigualdad o injusticia social*.

El primer grupo mencionado, el de los detentadores de la riqueza que se conforma por personas que generalmente son dueñas de grandes empresas o prestadores de servicios gubernamentales de alto poder, es decir la alta burocracia (funcionarios de alto nivel de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial quienes, además, se asignan sus propios salarios). Esta división de clases marcadas por el poder adquisitivo y relaciones de poder, tiene sus antecedentes desde la época de los señores feudales que eran dueños de grandes extensiones de tierra y mandaban sobre la vida laboral y social de sus empleados.

Por su parte el segundo grupo, el de los carecen de recursos suficientes para vivir. Tiene sus antecedentes desde los tiempos de las primeras civilizaciones, desde los egipcios con el aprovechamiento de los esclavos quienes, con el transcurrir de los siglos fueron conformando la clase trabajadora, misma que por carecer de recursos y educación no es capaz de adquirir ni aprovechar los avances tecnológicos, por el contrario, sufre cuando éstos van surgiendo, ya que los grupos ricos dominantes que poseen poder adquisitivo y educación, buscan aumentar sus beneficios echando mano de los avances tecnológicos y de todo método a su alcance para elevar sus ingresos sin importar despojar a la clase trabajadora del empleo que, dicho sea de paso, es la única mercancía con que cuenta para subsistir.

En otras palabras, la pobreza es la consecuencia de la riqueza, a quienes más conviene que haya gente pobre es a los ricos, ya que con una masa de pobres sin poder educativo ni educación son más proclives al salario paupérrimo y al trato desigual. El papel de Estado, en esta ecuación, debería ser el de un factor de equilibrio pero, en muchas ocasiones es el Estado, mejor dicho, los gobiernos los que, lejos de tratar de igualar injusticias las protege y hasta las procura, en buena medida porque gran parte de los gobernantes son también, parte de ese grupo hegemónico.

## **1.2 Desarrollo Social**

El Desarrollo Social se refiere a los procesos en los que intervienen distintos agentes sociales dirigidos a mejorar el bienestar de la población de una comunidad determinada.

Definiremos al bienestar como **el nivel y la calidad que van logrando los agentes sociales en la satisfacción de los requerimientos para la vida de sus integrantes**, los cuales son:

- a) Biológicos;
- b) Psicoemocionales;
- c) De seguridad, y
- d) Culturales.

Entre los agentes sociales proveedores encontramos:

- Persona;
- Familia;
- Comunidad (organizaciones sociales, civiles, religiosas, vecinales, cooperativas y mutuales);
- Mercado;
- Estado (federal, estatal, municipal), y
- Agentes del Exterior (organismos internacionales, fundaciones privadas, gobiernos de otros países).

Todos los agentes sociales proveedores se conjugan en una interminable relación de demanda y oferta donde buscan satisfacer las necesidades arriba mencionadas y a la vez incrementar su calidad de vida.

De acuerdo a los conceptos recién expuestos, podemos afirmar que el problema del desarrollo social es directamente proporcional a la problemática social, este es el punto de partida para desarrollar el presente trabajo de investigación.

Es preciso expresar que la política social y los programas sociales (uno de los cuales analizaré en este trabajo), tienen sus raíces en el combate a la pobreza, por lo que el conocimiento de la problemática de su existencia nos ayudará a tener un panorama más claro acerca de las acciones que se pueden tomar vía el Estado o vía el Mercado para alcanzar el objetivo deseado y que ha formado parte sustancial de la oferta política y social de los proyectos gubernamentales desde hace muchas décadas y que se llama *Desarrollo Social*.

## CAPÍTULO 2

### Definiciones de “pobreza”

Concepto, causas, ámbitos vulnerables y medición.

Todos comprendemos, aparentemente, el concepto de pobreza, sin embargo tiene múltiples definiciones, desde la que nos da la lingüística hasta las aportadas por diferentes disciplinas. Para abordar el tema materia de este trabajo, revisaremos diversas definiciones de pobreza para obtener una perspectiva más objetiva y concreta, no solo de su definición sino de sus implicaciones económicas, políticas y sociales.

#### 2. 1 La pobreza: un problema de conceptualización

##### 2.1.1 Concepción léxica

Por su etimología la palabra pobreza deriva del latín *pauper* - *paupertas*, *pauperos*<sup>1</sup>. Cuyo significado es parir o engendrar en poca cantidad, y se aplicaba originalmente al ganado que, por diversas causas, no producía lo esperado; se aplicaba lo mismo a la tierra poco fértil. De ahí se empezó a usar, por extensión, como incapacidad de producir, no tener los elementos necesarios para obtener bienes y servicios.

---

<sup>1</sup> Sus raíces etimológicas son *paucus* (poco) y *parire* (engendrar).

Surge también como oposición a riqueza (abundancia). Como podemos observar, el término es relativo pues depende de lo que se entienda por abundante y escaso, según el tiempo, el lugar, la persona, el medio mismo.<sup>2</sup>

El Diccionario de la Real Academia define a la pobreza de la siguiente manera:

*La pobreza es 1. Adjetivo. Necesitado, que no tiene lo necesario para vivir. 2. adjetivo. Escaso, insuficiente<sup>3</sup>*

*(De pobre).*

- 1. f. Cualidad de pobre.*
- 2. f. Falta, escasez.*
- 3. f. Dejación voluntaria de todo lo que se posee, y de todo lo que el amor propio puede juzgar necesario, de la cual hacen voto público los religiosos el día de su profesión.*
- 4. f. Escaso haber de la gente pobre.*
- 5. f. Falta de magnanimidad, de gallardía, de nobleza del ánimo.*

Por otra parte, Julio Bolvinick, la define como:

*Un proceso multidimensional en el que el bienestar de los hogares depende de seis fuentes:*

- 1. Ingreso;*
- 2. Activos no básicos y capacidades de endeudamiento del hogar;*
- 3. Patrimonio familiar;*
- 4. Acceso a bienes y servicios gratuitos;*
- 5. Tiempo libre disponible para trabajo doméstico, educación y reposo, y*
- 6. Los conocimientos de la persona.*

---

<sup>2</sup> Cfr. ROJAS MULLOR Mauricio *Pobreza y exclusión social*. Madrid: Observatorio para la Inmigración y la Cooperación al Desarrollo de la Universidad Rey Juan Carlos (2010).

<sup>3</sup> Real Academia de la Lengua Española. Diccionario de la lengua española. [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=pobre](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=pobre) . 2011

*La pobreza económica puede verse como una parte del eje conceptual del nivel de vida. Es decir, debajo de un umbral determinado por la capacidad de acceso a bienes y servicios indispensables, se presenta la pobreza económica.*

*El nivel de vida, a su vez, es la perspectiva económica del eje conceptual más amplio del florecimiento humano<sup>4</sup>.*

### **2.1.2 Pobreza definida por la ONU (PNUD)**

Según el Programa para las Naciones Unidas en Desarrollo (PNUD), “*la pobreza es un fenómeno complejo y multidimensional*”<sup>5</sup>, principal razón que da pie a que existan múltiples definiciones y maneras de medirla, mismas que se revisarán a mayor detalle más adelante.

Comúnmente los sociólogos, politólogos y economistas definen a la pobreza como **una privación material que sufren las personas; medida mediante el ingreso o el consumo**; aunque una visión más general la define **como la falta de ingreso necesario para satisfacer las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias como salud, energía, educación, vivienda**. En este contexto, la *pobreza extrema* es entendida como la **incapacidad de cubrir las necesidades básicas alimentarias, que sufren los individuos**.

Pero estas definiciones si bien son correctas, al mismo tiempo son insuficientes, una definición más completa tiene que tomar en cuenta forzosamente aspectos tales como que las necesidades básicas de los individuos varían entre las sociedades y de manera más general con el tiempo.

---

<sup>4</sup> BOLTVINIK: 2007. Disponible en: [http://www.colmex.mx/academicos/ces/julio/images/stories/Ampliar\\_la\\_mirada\\_Un\\_nuevo\\_enfoque\\_de\\_la\\_pobreza\\_y\\_el\\_florecimiento\\_humano.pdf](http://www.colmex.mx/academicos/ces/julio/images/stories/Ampliar_la_mirada_Un_nuevo_enfoque_de_la_pobreza_y_el_florecimiento_humano.pdf) .

<sup>5</sup> PNUD: 2013 Disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/povertyreduction/overview.html>

Siguiendo esta línea de ideas es oportuno mencionar que, por ejemplo, para una persona en los niveles más críticos de pobreza en la Edad Media, su principal necesidad, aparte de la alimentación básica para subsistir, era únicamente el vestido; en el siglo XXI, una persona ahora también necesita aparte de las necesidades del individuo en la Edad Media: energía eléctrica, agua potable y otras necesidades propias de la época, por ejemplo: el acceso a la Internet. Por lo que una definición completa de la pobreza, deberá incluir necesariamente a la época en que se manifiesta de acuerdo con los avances y descubrimientos tecnológicos y científicos que la humanidad alcance con el paso de los años.

### 2.1.3 Pobreza como “Falta de desarrollo humano”

Entendida la pobreza como **la falta de capacidad de producir o de realizar su potencial productivo**, el premio Nobel de Economía Amartya Sen<sup>6</sup> pone el énfasis en el hecho de ser pobre como **imposibilidad de alcanzar un mínimo aceptable de realización vital por verse privado de las capacidades, posibilidades y derechos básicos para hacerlo**. Sen mismo acepta que este concepto se basa en la filosofía aristotélica que define “buena vida” (ahora diríamos “bienestar”) como aquella en la que se han realizado o florecido todas las capacidades encerradas en la naturaleza de los seres humanos (desde ser amo o ser esclavos). El florecimiento de la raza humana requiere, según Aristóteles, de la polis o ciudad, como conjunto organizado y autosuficiente de seres humanos que han realizado sus diversas naturalezas y las ponen al servicio unos de otros.

En consecuencia, Sen, define a la pobreza en un rango que abarca algo más que el ingreso; sostiene el autor que:

---

<sup>6</sup> SEN, Amartya: “Sobre conceptos y medidas de pobreza”, *Comercio Exterior* 42: 4 y SEN, Amartya (2003). “Capacidad y bienestar”, en M. C. Nussbaum y A. Sen, *La calidad de vida*. México, FCE, 1992.

*(...) la identificación de niveles mínimos aceptables de ciertas capacidades básicas (por debajo de las cuales se considera que las personas padecen de privaciones escandalosas) puede proporcionar un enfoque de la pobreza.<sup>7</sup>*

Razón por la cual se puede inferir que utilizar una misma línea de pobreza que no toma en cuenta variaciones entre las personas, puede significar que los resultados estén alejados de la realidad.

También este autor menciona el ejemplo de dos individuos que tienen el mismo ingreso pero edades diversas; mientras el primero es joven, el segundo es un anciano; resulta lógico pensar que el impacto de su línea de ingreso no será el mismo en los dos individuos por la principal razón de la diferencia de edad, en segundo plano habría que tomar en cuenta las necesidades propias de cada persona.<sup>8</sup>

Por la razón anterior, Sen propone un cambio de enfoque atrevido pero bastante plausible en mi opinión; se refiere básicamente a cambiar la atención a los bienes materiales (ingreso) en la medición de la pobreza, para tomar en cuenta las capacidades del individuo para poder vivir el tipo de vida que valora. En otras palabras, la pobreza es vista como **limitación de la libertad de los individuos**, sin embargo aunque es una visión renovada y más apegada a la realidad, la anterior me parece una definición que sigue resultando insuficiente debido a que ahora la medición de la pobreza —si se partiera de dicha visión—, no podría resultar comparativa en términos estadísticos, debido a que si no se toma como base un parámetro general social, es altamente complicado ubicar un punto de comparación entre el valor de la vida de cada individuo o de cada sociedad.

Relacionando el enfoque de Sen recién expuesto con el enfoque del PNUD también ya previamente citado, este último define a la pobreza considerando la carencia de capacidades humanas que se manifiestan en problemas tales como analfabetismo, desnutrición, tiempo de vida corto, mala salud materna y

---

<sup>7</sup> SEN (67) :“Capacidad y bienestar”, en M. C. Nussbaum y A. Sen, *La calidad de vida*. México, FCE, 1992.

<sup>8</sup> Ídem (68)

padecimientos por enfermedades prevenibles. Esta es la denominada **pobreza humana**, que no se enfoca en lo que la gente tiene o no tiene sino en lo que la gente puede o no puede hacer.

Una vez estudiados los distintos enfoques relativos a la definición de la pobreza, puedo definirla como un **aspecto resultante del movimiento de capitales y externalidades negativas del mercado, en el cual se afecta a un grupo de personas que, en consecuencia, experimentan carencias marcadas de las necesidades básicas** a nivel internacional, de acuerdo con los avances en la tecnología y necesidades alimentarias para sobrevivir, aunado a los problemas terciarios ocasionados como la desintegración familiar, la falta de educación, la nula planificación familiar, el escaso acceso a la salud, el paupérrimo acceso a la cultura y en general, la mínima oportunidad de desarrollar sus capacidades a fin de lograr una mejora en su nivel de vida.

#### **2.1.4 Pobreza extrema según Vidal:**

*[...] se manifiesta en su forma más burda en las grandes ciudades, en donde se estima que casi uno de cada dos habitantes vive en los amplios márgenes de esta franja. Sus signos evidentes son la mendicidad, la multiplicación de toda clase de inválidos y parias, el abandono de un gran número de niños e incluso varias formas de trabajo al que ahora llaman economía informal. ...<sup>9</sup>*

Sin embargo es importante mencionar el caso de las poblaciones rurales, donde este tipo de pobreza es más común y sus consecuencias son atroces. En países como el nuestro, aún hay comunidades que no disfrutan de ninguna de las ventajas tecnológicas descubiertas en los últimos cien años. Este tipo de pobreza es un problema urgente de resolver sobre todo en los países emergentes donde

---

<sup>9</sup> VIDAL Bonifaz, Francisco Javier, "Arrastra la pobreza a más de 20 millones de mexicanos" en *El Financiero*, año VIII, núm. 1822, jueves 1 de diciembre de 1988.

se manifiesta en mayor número de personas, es tan preocupante que la condición de miseria porque cada vez se reduce la diferencia con mayor rapidez.

Tal vez con el pasar de los años otras especificaciones se podrían añadir a esta definición; tales como la desintegración familiar, el alto grado de incidencia y reincidencia penal, la escasa o nula educación escolar obligatoria y familiar, la incapacidad de salir del estado de pobreza, entre otras menos importantes y no tan generales como las anteriores. Lo recién expuesto se tratará más a fondo cuando sea oportuno desarrollar el tema del círculo vicioso de la pobreza, es justo recalcarlo ya que los males mencionados, pueden ser analizados como causa y también como consecuencia del problema de la pobreza.

### **2.1.5 Pobreza absoluta**

La pobreza enfocada en las capacidades para realizar las potencialidades de cada persona, se opone otra definición igualmente antigua, que ve la pobreza y la condición de pobre (*pauper*) como un estado de privación o falta de recursos para poder adquirir una “canasta de bienes y servicios necesaria para vivir una vida mínimamente saludable”. Este enfoque fue sistematizado a comienzos del siglo XX por el británico Seebohm Rowntree en *Poverty*: [SEN,(1992)].<sup>10</sup>

*A Study of Town Life* (1901), literalmente un estudio sobre la pobreza en la ciudad de York, Inglaterra, se transformaría en el punto de partida y referencia obligada de los futuros estudios sobre el tema. Para llevar adelante su investigación Rowntree elaboró una serie de conceptos y métodos de medición que pasarían a formar instrumentos centrales en prácticamente todos los estudios posteriores.

## **2.2 Conceptualización de la “Línea de Pobreza”**

Entre los instrumentos estudiados por Rowntree mencionados líneas arriba, se destaca la conceptualización de una “línea de pobreza”, que no sólo incluía la

---

<sup>10</sup> “Sobre conceptos y medidas de pobreza”, *Comercio Exterior* 42:4 y SEN, Amartya (2003).

alimentación sino además el acceso a la vivienda, a prendas de vestir adecuadas y otros absolutamente necesarios para mantener —lo que Rowntree llamó— “*un funcionamiento puramente físico*”. Esto le permitió definir dos tipos de pobreza, la *pobreza primaria* y la *pobreza secundaria*. En *pobreza primaria* vivían aquellas “familias cuyo ingreso total no era suficiente para obtener el mínimo necesario para mantener un funcionamiento puramente físico”.<sup>11</sup> En “pobreza secundaria” vivían las familias que podían alcanzar ese mínimo pero no disponían de excedentes.

Estamos aquí frente a lo que habitualmente se denomina “pobreza absoluta” y es aún hoy la medida globalmente más usada para determinar la extensión de la pobreza.

### **2.2.1 Pobreza relativa**

Junto a este enfoque existe otro que mide la posibilidad de adquirir una canasta de bienes y servicios que puedan asegurar una vida digna de acuerdo a las convenciones y estándares de una sociedad determinada. Se trata de la *pobreza relativa*, que varía con el desarrollo social determinado de acuerdo a cada época y sociedad, un mínimo de consumo bajo el cual se cae en un estado de exclusión o imposibilidad de participar en la vida social. Adam Smith en *La riqueza de las naciones* da un ejemplo clásico de esta forma de pobreza al escribir:

*Por mercancías necesarias entiendo no sólo las indispensables para el sustento de la vida, sino todas aquellas cuya carencia es, según las costumbres de un país, algo indecoroso entre las personas de buena reputación, aún entre las de clase inferior. En rigor, una camisa de lino no es necesaria para vivir. Los griegos y los romanos vivieron de una manera muy confortable a pesar de que no conocieron el lino. Pero en nuestros días, en la mayor parte de Europa, un honrado jornalero se avergonzaría si tuviera que presentarse en público sin una camisa de lino. Su falta*

---

<sup>11</sup> ROWNTREE, Seebohm *Poverty: A Study of Town Life*. Londres: Second Edition, Macmillan, 1908.

denotaría ese deshonroso grado de pobreza al que se presume que nadie podría caer sino a causa de una conducta en extremo disipada<sup>12</sup>.

El mayor problema de esta forma de ver la pobreza y de toda la idea de la pobreza relativa ha sido analizado por Sen, quién sugiere no perder de vista el “núcleo irreductible de privación absoluta en nuestra idea de pobreza”. El riesgo es llegar a una relativización total de “la pobreza” siguiendo la famosa frase de Mollie Orshansky acerca de que “la pobreza, como la belleza, está en el ojo de quien la percibe”.<sup>13</sup>

### **2.2.2 Pobreza relativa entendida como desigualdad**

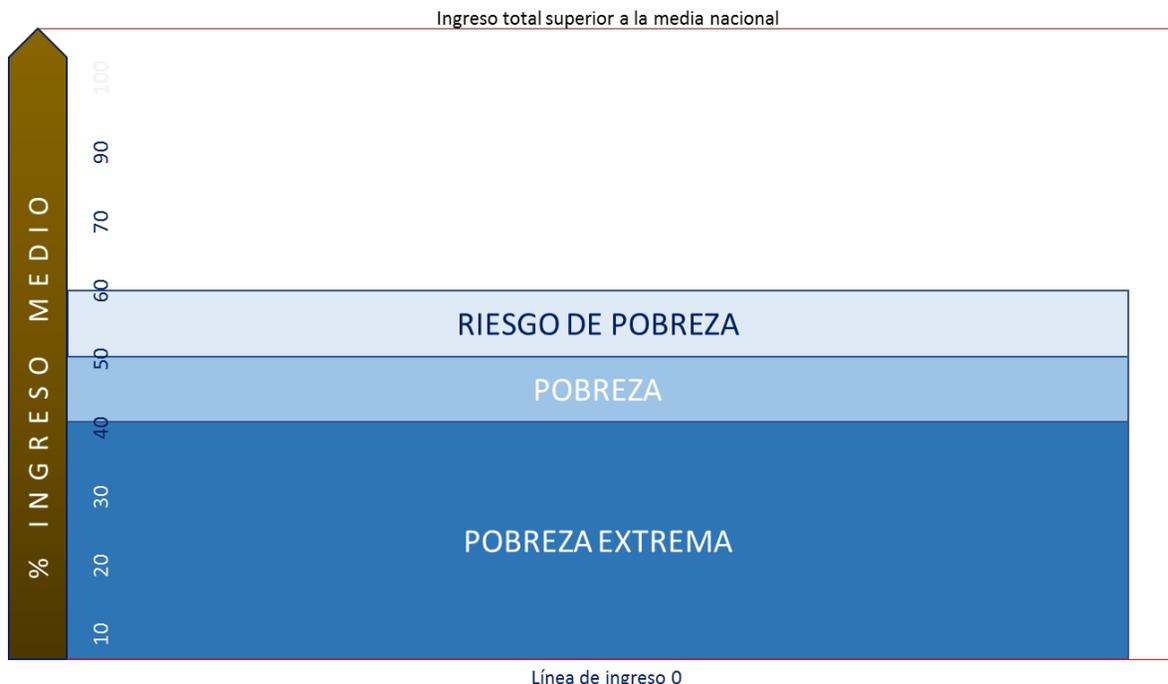
Otra forma de usar el concepto de *pobreza relativa* es hacerlo sinónimo de una cierta medida de la distribución del ingreso en un país dado. La pobreza relativa aparente acostumbra a ser definida a partir de un umbral de ingreso medido como porcentaje del ingreso medio del país respectivo.

De este modo se usa el término “en riesgo de pobreza” a las personas que disponen de menos del 60% del ingreso medio de la sociedad en que viven. Hoy en día se aceptan tres categorías de pobreza relativa: a) *En riesgo de pobreza*, que se refiere a aquella población que dispone entre un 50 y un 60% del ingreso medio; b) *Pobre: aquél* que dispone entre 40 y 50% de ese ingreso y c) *Pobreza extrema*, aplicada al grupo social la que dispone de menos del 40%.

---

<sup>12</sup> SMITH, Adam. *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México: FCE, 1997.

<sup>13</sup> Mollie Orshansky es la creadora de la “Línea de pobreza estadounidense”. ORSHANSKY, Mollie. “How Poverty is Measured”, *Monthly Labor Review* 92:2, 1969.



FUENTE: Elaboración propia en base a información de Mollie Orshansky.

Así, por ejemplo, en 2007 dentro de la Unión Europea, que usa justamente estos porcentajes, el 6% de su población estaba en una condición de *pobreza extrema* (menos del 40% del ingreso disponible medio), esta cifra se elevaba al 10% si usamos la línea del 50% (*pobreza*) y al 17% si la línea se ubica en el 60% del ingreso medio. Empero, con esta medida de pobreza relativa aparente podríamos llegar a considerar al país más pobre de la tierra como un país sin pobres si su distribución del ingreso fuese lo suficientemente pareja. En otras palabras, se mide a la pobreza bajo esta concepción en relación directa a la riqueza y no en relación a la capacidad de obtener los bienes y servicios necesarios para subsistir y formarse como ser humano.

### 2.3 ¿Cómo se mide la pobreza?

Existen diversos métodos para medir la pobreza, cada uno se destaca por el concepto en que la mide. El método de medición más usado es el del ingreso.

### 2.3.1 Pobreza medida por Ingreso

Esté método de medición es el más usado por investigadores y países; por lo que existen diversas formas de cuantificar o intentar cuantificar la pobreza, siguiendo esta línea de ideas me permito mencionar los más relevantes sin orden de relevancia a mi juicio:

- ❖ **Índice de Recuento.**- mide la proporción de personas que se encuentran bajo la Línea de Pobreza (LP), representando la incidencia o el predominio de la pobreza.

$$H = q/n, \text{ donde:}$$

n= total del número de personas,

q= número de personas con un ingreso inferior a la Línea de Pobreza.

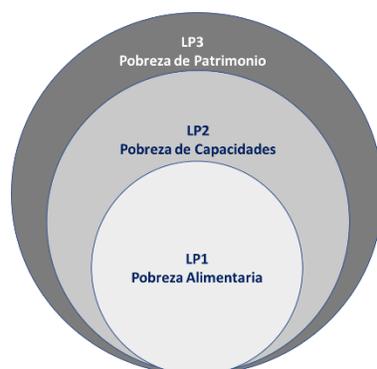
Es entonces necesario definir las diferentes tres Líneas de Pobreza que se consideran para la medición de la misma, en este sentido encontramos:

- 1) Línea de Pobreza 1 (LP1).- se refiere a la **Pobreza Alimentaria**, toma en cuenta los hogares que no tienen el ingreso suficiente para adquirir la canasta alimentara definida.
- 2) Línea de Pobreza 2 (LP2).- referente a la **Pobreza de Capacidades**, además de las carencias alimentarias, incluye los gastos en salud y educación.<sup>14</sup>
- 3) Línea de Pobreza 3 (LP3).- referente a la **Pobreza de Patrimonio**, agrega a los dos rubros anteriores; carencia alimentaria, de educación y de salud; la satisfacción de vestido, tener lugar donde vivir y guarecerse de las inclemencias del tiempo, transportación, para realizar actividades económicas y sociales, estar saludable, procurarse conocimientos para la integrarse

---

<sup>14</sup> Ingreso por persona equivalente a 1.8 y 2.0 dólares estadounidenses (USD) diarios del año 2000 en áreas rurales y urbanas respectivamente.

plenamente a la sociedad, así como proveer capital humano para su descendencia.<sup>15</sup>



Fuente: Elaboración propia.

Es necesario mencionar que para fines de comparación entre países, el Banco Mundial calcula líneas de pobreza internacionales de \$1 y \$2 USD, en términos de la Paridad de Poder de Compra (PPC) de 1993, donde la PPC mide el poder de compra relativo de las monedas de los países. Por lo tanto, las líneas de pobreza se expresan en una unidad común para todos los países.

Otro dato de gran relevancia es el de la *pobreza absoluta*, en el que se consideran en la misma a todas aquellas personas que viven con menos de \$1 USD diario y en pobreza relativa aquellas que viven con menos de \$2 USD diarios.

Parámetros que en lo personal me parecen alejados de la realidad ya que, haciendo una operación básica al multiplicar \$2 USD por 30, nos da como resultado \$60 USD al mes que según datos del Banco de México resultarían en 1,080 pesos mexicanos,<sup>16</sup> por lo que tomando en cuenta que el costo de la canasta básica según los datos del CONEVAL para el 2016<sup>17</sup> son de \$1,014.15 pesos mexicanos para área rural y \$1,422.25 para el área urbana respectivamente; pues es fácil darnos cuenta que la ya mencionada cifra

<sup>15</sup> Ingreso equivalente a 2.7 y 4 USD diarios del año 2000 por persona en áreas rurales y urbanas respectivamente.

<sup>16</sup> Datos del Banco de México al día 7 de julio de 2013.

<sup>17</sup> Datos del CONEVAL 2016. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>

propuesta por el Banco Mundial resulta insuficiente, dado que en México solo se podría alcanzar a adquirir la canasta básica rural, dejando un remanente de 65.85 pesos mexicanos para todos aquellos bienes y servicios no considerados en la canasta básica y que son necesarios para subsistir.

Siguiendo el recuento de las diferentes mediadas de intensidad de la pobreza, encontramos:

- ❖ **Brecha de Pobreza**.- mide la profundidad de la pobreza e indica la distancia promedio de las personas pobres a la Línea de Pobreza, ponderado por la incidencia de la pobreza.

Sea Z la Línea de Pobreza y Q el número de individuos subíndice “i” con un ingreso inferior a esa línea. Entonces podemos definir al índice de Brecha de Ingreso como: 1)  $PG = \frac{1}{n} \sum_{i=0}^q \left[ \frac{Z - Y_i}{Z} \right]$  ; ésta medida puede ser interpretada de otra manera: 2)  $PG = H * I$  ; donde I es el cociente de Brecha de ingreso definido como:  $I = \frac{Z - \bar{Y}}{Z}$  ; en donde  $\bar{Y}$  representa el ingreso promedio de “Q”.

- ❖ **Índice de Sen**.- en 1974 se construyó este nuevo índice de medición la pobreza, que puede denotarse de la siguiente forma:

$$S = \frac{2}{(q+1)nz} \sum_{i=0}^q (z - y_i) r_i (y; z) \quad (S-0)$$

$$S = H [I + (1 + I)] Gp \quad (S-1)$$

Donde  $r_i (y; z)$  es una función que indica la posición en la escala de ingreso de cada individuo bajo la Línea de Pobreza. Esto quiere decir que la ponderación que recibe cada individuo, respecto a la variedad de la pobreza, está dada por su posición en la escala de ingresos, por lo que no se toma en cuenta la distancia entre su ingreso. Puede relacionarse a una

medida de desigualdad, expresándolo como en la ecuación (S-1), en donde  $G_p$  es el coeficiente de Gini para la distribución de ingresos de los pobres y se encarga del cumplimiento del axioma de transferencia, ya que aumenta cuando ocurre una transferencia regresiva. Adicionalmente puede notarse, que cuando los ingresos de los pobres son iguales, ( $G_p = 0$ ) la medida de pobreza se reduce a:  $S = H * I$  (S-2)

Tiempo después de la creación de su índice Sen criticó la medición de la pobreza por medio del ingreso al sostener que

*[...] no hay una correspondencia estrecha entre 1) la pobreza vista como escasez del ingreso, y 2) la pobreza vista como incapacidad para satisfacer algunas necesidades elementales y esenciales*<sup>18</sup>.

Como se mencionó previamente en el apartado de la descripción de la pobreza en el presente trabajo de investigación, el autor nos da a entender que la medición vía el ingreso resulta insuficiente, por lo que la pobreza no debe medirse sólo tomando en cuenta la satisfacción necesidades materiales y sociales; sino que la persona debe tener la capacidad de utilizarlos de una forma libre y eficaz.

Como también ya se había mencionado<sup>19</sup>, Sen afirma que la conversión del ingreso en capacidades básicas puede variar de manera significativa entre los individuos, debido a que está explicada por variables sobre las que una persona puede tener escaso o ningún control, tales como la edad, el sexo, la salud, su lugar de nacimiento y de residencia, etcétera. La pobreza puede ser más intensa que la medida mediante el ingreso, razón por la cual *“utilizar una línea de pobreza que no varíe entre las personas, puede ser muy equivocado para identificar y evaluar la pobreza”*<sup>20</sup>

**Medición de Desigualdad.**- Un índice de desigualdad es una medida que resume la manera como se distribuye una variable entre un conjunto de

---

<sup>18</sup> Op cit, SEN : 239

<sup>19</sup> Página12

<sup>20</sup> Ídem : 68

individuos, en el caso particular de la desigualdad económica, la medida se asocia al ingreso (o al gasto), de las familias o de las personas.

Así, si  $Y_1, Y_2 \dots Y_n$  ; representa los ingresos de un grupo de “n” individuos, el indicador de desigualdad se construye como función de las observaciones:  
 $i = f(Y_1, Y_2 \dots Y_n)$ .

Una primera clasificación de los indicadores de desigualdad se encuentra expresada como:

-*Medidas positivas*.- Son aquellas que no hacen referencia explícita a ningún concepto de bienestar social.

-*Medidas negativas*.- Están basadas en una función de bienestar.

❖ **Coefficiente de Gini**.- es una medida de desigualdad ideada por el estadista Corrado Gini (1884-1965)<sup>21</sup>, normalmente usada para medir desigualdad entre los ingresos, pero puede usarse también para medir cualquier forma de distribución desigual. Es un coeficiente entre los números 0 y 1. Donde 0 corresponde a la perfecta igualdad y por su parte, 1 corresponde a la perfecta desigualdad. Se calcula como un radio de las áreas del diagrama de la *Curva de Lorenz*.<sup>22</sup>

Si el área entre la línea de perfecta desigualdad y la Curva de Lorenz es A, y el área debajo de la curva es B; entonces el Coeficiente de Gini es:  $A/(A+B)$ . Éste radio se expresa como porcentaje o como equivalente numérico de ese porcentaje que es entre 0 y 1.

Por lo tanto, el Índice de Gini es el Coeficiente de Gini expresado en porcentaje;  $\text{Coeficiente de Gini (100)} = \text{Índice de Gini}$ .

---

<sup>21</sup> Puede verse en: <http://www.eumed.net/cursecon/economistas/Gini.htm>

<sup>22</sup> Forma Gráfica de mostrar la distribución del ingreso de una población: se relacionan los porcentajes acumulados de la población con los porcentajes acumulados del ingreso que recibe dicha población.

El Índice de Gini se calcula a menudo con la fórmula de Brown, que se expresa de la siguiente forma:  $G = \left| 1 - \sum_{k=0}^{k=n-1} (X_{k+1} - X_k)(Y_{k+1} - Y_k) \right|$ , donde: G = Coeficiente de Gini. X = Proporción acumulada de la variable población. Y = Proporción acumulada de la variable ingreso.

Otros métodos existentes utilizados en América Latina y en otros países de los otros continentes, y que cabe mencionar son:

- ❖ **El método de la Línea de Pobreza (LP).**- es el método más utilizado internacionalmente, a pesar de sus limitaciones; utiliza el ingreso o el gasto de consumo como medidas del bienestar estableciéndose un valor *per cápita* de una canasta mínima de consumo necesario para la sobrevivencia, es decir, una canasta de satisfactores esenciales, el cual permite la diferenciación de los niveles de pobreza. La estructura de las Líneas de Pobreza ya fue mencionada en las primeras página del presente trabajo.<sup>23</sup>
  
- ❖ **El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI).**- Toma en consideración un conjunto de indicadores relacionados con necesidades básicas estructurales (vivienda, educación, salud, infraestructura pública, etcétera) que se requiere para evaluar el bienestar individual. Este conjunto de indicadores puede variar de país en país. A diferencia de la Línea de Pobreza este indicador se refiere a la evolución de la pobreza estructural. La principal característica de este método es que no es sensible a los cambios de la coyuntura económica y por lo tanto ofrece una visión específica del comportamiento de la pobreza. Con este método se *considera población* en pobreza a aquélla que tiene al menos una necesidad básica insatisfecha, y como *pobres extremos* a los que presentan dos o más indicadores en esa situación.

El enfoque de la Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es similar al enfoque del PNUD y consiste en seleccionar un conjunto de necesidades

---

<sup>23</sup> Véase Página 19 del presente trabajo de investigación.

básicas y calificar como *pobre*, a aquellos hogares que no satisfagan una de ellas, y como *pobres extremos*, a aquéllos que no satisfagan más de una de ellas.

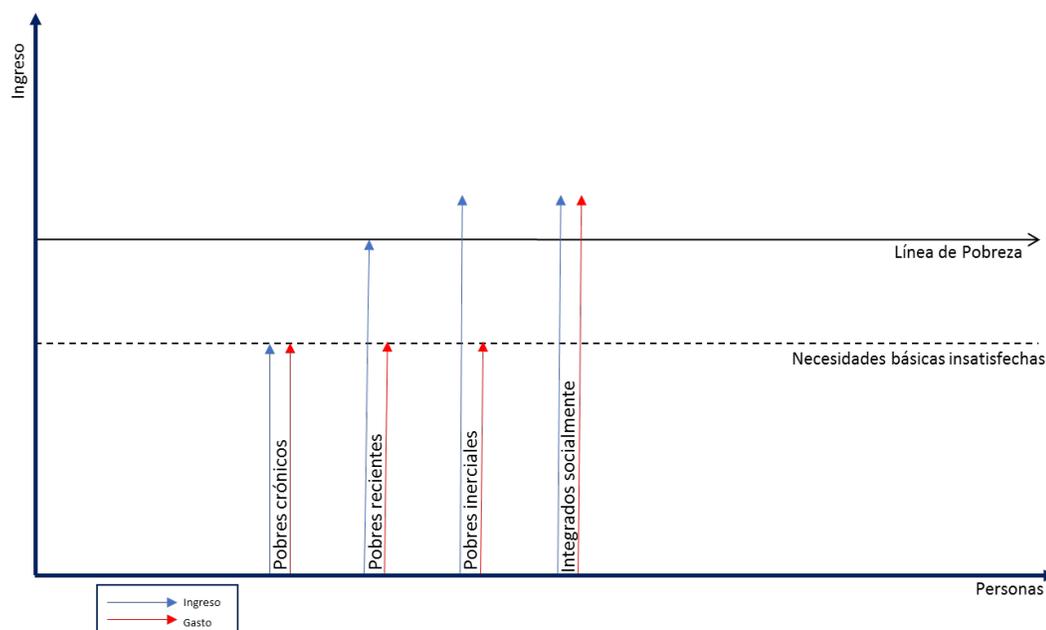
❖ **El método de medición integrado.**- Este método combina los métodos de la línea de pobreza y necesidades básicas insatisfechas. Con este método se clasifica a la población en los siguientes cuatro grupos:

**a) Pobres crónicos.**- que son los grupos más vulnerables porque tienen al menos una NBI e ingresos o gastos por debajo de la línea de pobreza.

**b) Pobres recientes.**- Aquéllos que tienen sus necesidades básicas satisfechas pero que sus ingresos están por debajo de la línea de pobreza.

**c) Pobres inerciales.**- Son los grupos sociales que tienen al menos una necesidad básica insatisfecha, pero sus ingresos están por encima de la línea de pobreza.

**d) Integrados socialmente.**- Se refiere a los que no tienen necesidades básicas insatisfechas y sus gastos están por arriba de la línea de pobreza.



FUENTE: Elaboración propia con base en información de PNUD.

En cuanto a la propuesta elaborada por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, se aplicó a los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIGH) elaborada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), y arrojó como resultado mediciones de tres conceptos de pobreza monetaria. En el estudio de la pobreza predominan tres grandes enfoques:

- i) Enfoque basado en Líneas de Pobreza, el cual fue explicado a mayor detalle anteriormente en el presente trabajo.
- ii) Medidas que registran el rezago en indicadores de bienestar tales como el acceso al agua potable, la electricidad, la vivienda digna, etcétera. Mismos indicadores que ser simples o multidimensionales, como por ejemplo, Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) del cual ya se amplió su explicación previamente en el presente trabajo.

- iii) Medidas Mixtas, que combina los dos métodos anteriores, destacan el *método matricial* y el *método integrado* de medición de pobreza en sus distintas versiones. El Comité optó por emplear en la primera etapa el método de Líneas de Pobreza, basado en consideraciones metodológicas y técnicas relativas a las ponderaciones en los otros métodos. Las Líneas de Pobreza se construyeron a partir de las canastas de alimentos de las dos disponibles en México, la de COMPLAMAR y la del INEGI- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Para el presente estudio se eligió esta última.

Para dar cuenta de los recursos del hogar se optó por el ingreso en lugar del gasto. El Comité definió tres conceptos de pobreza;

1. Califica como pobre a todo hogar cuyo **ingreso per cápita es inferior al valor de la canasta básica**<sup>24</sup>;
2. Califica como pobres a los **hogares y sus miembros, que no pueden adquirir los alimentos de la canasta básica y además no pueden subsanar gastos de vestido y calzado, vivienda, salud educación y transporte público** aún dedicando todo su ingreso a esos rubros, y
3. Agrega los gastos de los dos primeros algunos conceptos como la conservación de la vivienda, energía eléctrica y combustibles, comunicaciones, transporte fuera del lugar donde radica, cuidado y aseo personal, esparcimiento y turismo<sup>25</sup>.

Por último y para dar una base conceptual a lo previamente dicho, en palabras del propio CONEVAL:

*La medición oficial de la pobreza para México hasta 2006 utilizó la metodología definida por la Secretaría de Desarrollo Social, basada en las*

---

<sup>24</sup> Expresado en pesos diarios en agosto del año 2000.

<sup>25</sup> Puede verse en: <http://www.ejournal.unam.mx/dms/no15/DMS01504.pdf>

*recomendaciones metodológicas del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) en 2002. En esa medición se emplea el ingreso como el único espacio para la evaluación del nivel de vida de los hogares (CTMP, 2002). Entre los temas de investigación desarrollados se encuentran:*

- *El diseño y estimación de una nueva canasta alimentaria;*
- *La estimación de necesidades no alimentarias., y*
- *La incorporación de economías de escala y adulto equivalente.*<sup>26</sup>

### **2.3.2 Método Biológico**

Este método se basa en medir la pobreza de un hogar de acuerdo a su capacidad de satisfacer su necesidad de alimentarse. Para cuantificarla se usan aspectos tales como el crecimiento y el peso de las personas, enfermedades así como su desnutrición; comparando esos niveles con personas de las mismas características físicas y de edad pero con otros niveles de ingreso.

La base de su medición es la afirmación de que la desnutrición es una consecuencia de la condición de pobreza y pobreza extrema en los hogares ya que este grupo de personas no tiene la capacidad de tener una alimentación que cubra sus necesidades naturales con cantidades suficientes de proteínas, calorías, etcétera.

### **2.3.3 Línea de Indigencia**

Este método está íntimamente relacionado con el anterior, también basa su estudio en la capacidad que tienen las personas para adquirir los alimentos necesarios para no sufrir desnutrición ni males físicos ocasionados por una insuficiente ingesta de nutrientes, proteínas y calorías.

---

<sup>26</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). “Metodología para la medición multidimensional de la Pobreza en México”.

### 2.3.4 Pobreza Humana

Tomando en cuenta la definición de la pobreza según PNUD<sup>27</sup>; se puede medir la pobreza a través del acceso a bienes, servicios e infraestructura necesarios para desarrollar las capacidades humanas básicas. El problema con este enfoque radica en determinar qué tipo de bienes y servicios se deben seleccionar y qué ponderaciones darle a cada uno. Aunque es necesario mencionar que no sería una medición directa por lo que los resultados podrían ser distantes a la realidad.

### 2.3.5 Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>28</sup>

Para explicar más a detalle el IDH, retomaremos el pensamiento de Amartya Sen<sup>29</sup> previamente mencionado, ya que su definición va ligada a la definición del PNUD; en este sentido la pobreza para Sen podría ser definida como pobreza de desarrollo humano, tal como lo entiende el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, estableciendo una serie de criterios de satisfacción de necesidades básicas —esperanza de vida, logros educacionales e ingreso, que son la base del Índice de Desarrollo Humano.<sup>30</sup> A partir de ello el PNUD ha elaborado un Índice de Pobreza Humana (IPH) que se describe de la siguiente manera:

En lugar de utilizar los ingresos para medir la pobreza, el IPH mide las dimensiones más básicas en que se manifiestan las privaciones: una vida corta, falta de educación básica y falta de acceso a los recursos públicos y privados.<sup>31</sup>

Claro que esta definición minimiza algunas variables —como: expectativa de vida, escolarización o ingreso disponible— que si bien son relativamente fáciles de medir dejan fuera del análisis del desarrollo a otros componentes esenciales del mismo como son la libertad individual o los derechos democráticos y reduce así la

---

<sup>27</sup> Véase página 26 del presente trabajo de investigación.

<sup>28</sup> Véase página 12 del presente trabajo de investigación.

<sup>29</sup> Véanse SEN Amartya (1992). “Sobre conceptos y medidas de pobreza”, Comercio Exterior 42:4 y Sen, Amartya (2003). “Capacidad y bienestar”, en NAUSSBAUM, M. C. y A. Sen, La calidad de vida. México: FCE.

<sup>30</sup> PNUD (2010). Orígenes del enfoque de Desarrollo Humano. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

<sup>31</sup> PNUD, Índices de desarrollo humano, PNUD 2010.

perspectiva de la pobreza de una manera que el mismo Sen ha considerado inaceptable:

La pobreza económica no es la única que empobrece la vida humana. Para identificar a los pobres debemos tener en cuenta, por ejemplo, la privación de los ciudadanos de regímenes autoritarios, desde Sudán a Corea del Norte, a los que se niegan la libertad política y los derechos civiles.<sup>32</sup>

### **2.3.6 Índice Foster–Greer Thorbecke**

Éste índice contempla diversos aspectos para medir la pobreza de un hogar. Todo su estudio se centra en el ingreso; en ese sentido supone que una reducción del mismo se reflejará en un incremento de la línea de pobreza, a lo que se le llama *Axioma de monotocidad*.

Otra aseveración que contempla es que una transferencia de ingreso de un hogar en condiciones de pobreza hacia otro en condiciones mejores, resultará también en un incremento de la línea de pobreza, a lo que se le conoce como *Axioma de transferencia*.

*Cuanto más bajo sea su ingreso, el índice concede mayor importancia a los hogares o individuos pobres y mide la diferencia entre la línea de pobreza y el ingreso promedio de la población definida como pobre, expresado como porcentaje de la pobreza.*

*Otra cualidad de este índice es que se puede descomponer en una simple suma de índices regionales de pobreza tomando las proporciones de población como ponderadores. Lo cual indica que el índice nacional de pobreza se puede expresar como la suma de los índices de pobreza de los subespacios inmediatos.<sup>33</sup>*

Como se puede observar, este índice utiliza como herramientas de estudio la línea de pobreza y por lo tanto el ingreso de los hogares; por lo que se puede concluir que es un índice complementario al índice de marginación, de indigencia y al

---

<sup>32</sup> SEN, Amartya. “Las distintas caras de la pobreza”, en *El País*, 30 de agosto de 2000.

<sup>33</sup> *Op cit.* ONTIVEROS Ruiz, p. 14

método biológico. Es poco usado por los gobiernos para formular programas sociales de atención a la pobreza, pero es muy útil para académicos y expertos en medición de la pobreza.

Para formular una política social, los gobiernos comúnmente se basan en la medición de la pobreza por ingresos, para ello necesitan forzosamente implementar un cálculo que determine un monto monetario y los bienes y servicios que conformen una canasta básica. En ese sentido la canasta básica se define como el conjunto de bienes y servicios mínimos con los cuales una familia puede subsistir en un periodo determinado de tiempo.

Julio Boltvinik explica los dos tipos de canasta básica de la siguiente manera:

*Hay dos tipos de canastas básicas. Las normativas y las observadas o empíricas. Las normativas señalan lo requerido para satisfacer las necesidades básicas. Las empíricas suelen ser la descripción de los patrones de consumo de algún estrato social o de todos los hogares de un país. Una canasta básica normativa tiene que cumplir, al menos, con los siguientes cinco requisitos:*

- 1. La lista de rubros incluidos;*
- 2. Las cantidades requeridas de cada uno de ellos en el período estipulado (por ejemplo, un año). En el caso de los bienes durables es necesario distinguir la cantidad requerida por el hogar y el uso anual. Por ejemplo, el hogar necesita una estufa de gas, pero como esta dura más de un año, no es necesario comprar una cada año. El Instituto Nacional del Consumidor calculó en 10 años su duración, por lo cual el uso anual es de un décimo;*
- 3. Los precios de cada rubro;*
- 4. El costo de cada rubro, que resulta de multiplicar las cantidades por los precios. En el caso de los bienes durables lo que se multiplica por el precio es el uso anual, a lo cual hay que añadir los gastos estimados de mantenimiento, y*

5. *El costo total (suma de los costos de los rubros incluidos). El costo total, por hogar o por persona, es la línea de pobreza que, en la medición de la pobreza de ingresos, permite identificar a los pobres y la intensidad de su pobreza.*<sup>34</sup>

Como podemos ver, la canasta básica normativa es la empleada para estructurar las políticas encaminadas a la atención al problema de la pobreza a razón de que es más exacta y descriptiva. Cabe mencionar que la canasta básica en México ha recibido severas críticas de todos los estratos sociales por los insuficientes bienes y servicios que contiene.

Esta canasta normativa se divide en dos: la *canasta submínima* y la de *satisfactores esenciales*. La primera comprende bienes y servicios tales como salud, higiene, educación, vivienda y alimentación; mientras que la segunda comprende los mismos bienes y servicios más la cultura, recreación, transporte y comunicaciones, vestido y calzado y presentación personal.

Para ampliar la explicación del párrafo anterior, es pertinente mencionar que la COPLAMAR<sup>35</sup> conformó ocho grupos de necesidades básicas, mismos que ayudan a la formulación de la canasta básica; al agrupar los bienes y servicios según sus características facilitan la distinción de bienes y servicios que atienden la satisfacción de una necesidad en específico. Estos son:

- ✓ Alimentación;
- ✓ Educación;
- ✓ Salud;
- ✓ Vivienda;
- ✓ Cultura y recreación;
- ✓ Transporte y comunicaciones;

---

<sup>34</sup> BOLTVINIK Julio, Marín Alejandro. "La canasta básica normativa de satisfactores esenciales de la COPLAMAR. Génesis y desarrollos recientes." Comercio Exterior, volumen 53, número 5. Página 475. Mayo de 2003.

<sup>35</sup> Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas.

- ✓ Vestido, calzado y
- ✓ Presentación personal y otras necesidades.<sup>36</sup>

Una persona tiene varias formas de acceder a los bienes y servicios que satisfagan su demanda, la más común es la vía mercantil que, basada en el sistema capitalista del mercado; intercambia los bienes y los servicios por dinero. También está la vía del autoconsumo en la que las personas elaboran o producen sus bienes, esta forma es aún muy usada en las zonas rurales de nuestro país. La tercera vía es la vía de transferencias, en la cual las familias obtienen recursos por medio de otras familias u organizaciones ajenas al gobierno. Por último está la vía gubernamental en la cual el Estado transfiere recursos monetarios o en especie a las personas, principalmente las personas con menor poder adquisitivo.

Desde la visión de Julio Boltvinik y Alejandro Marín:

*[...] una canasta útil para la medición de la pobreza de ingresos debe separar los rubros que se satisfacen por las tres primeras vías (ya que ellas forman parte de lo que se define como ingreso corriente, monetario y no monetario) de los que se satisfacen por la vía del gasto público. Sólo el costo de las tres primeras es igual a la línea de pobreza.<sup>37</sup>*

En consecuencia, la Línea de Pobreza no contiene todos aquellos bienes y servicios que son dados por el gobierno, por ejemplo la seguridad social en caso de que el trabajador esté inscrito al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o al Instituto de Seguridad y Servicios para Trabajadores del Estado (ISSSTE). Hay que mencionar que en el caso de México, la COPLAMAR decidió incluir en la vía gubernamental los rubros de educación básica, servicios personales y no personales de salud y la infraestructura de agua y drenaje.<sup>38</sup> Lo anterior dado que estos servicios son gratuitos según la constitución vigente y la regulación nacional, aunque en el campo de la práctica no son alcanzables para todos los ciudadanos.

---

<sup>36</sup> Óp. Cit. BOLTVINIK Julio, Marín Alejandro.

<sup>37</sup> Óp. Cit. BOLTVINIK Julio, Marín Alejandro, página 473

<sup>38</sup> Óp. Cit. BOLTVINIK Julio, Marín Alejandro, página 474

Por lo tanto, todos los demás rubros en la opinión de los especialistas de la COPLAMAR, tenían que ser provistos por medio del mercado o la autoproducción. Un grave error que generó esta decisión fue el suponer que el Estado mexicano sería capaz en el largo plazo de satisfacer la necesidad de los servicios de salud a todos los estratos de la población, error que es palpable en nuestros días ya que como menciona el periódico *El Economista*, únicamente de la población económicamente activa cuyo número oscila en los 52 millones de personas, el 62% no cuenta con acceso a servicios de salud gratuitos; es decir, que del total de personas con un empleo remunerado, 32 millones no cuentan con esta prestación constitucional básica<sup>39</sup>. Por lo cual, el Estado se ha tenido que ver en la necesidad de implementar programas sociales que atienden en específico este rubro como lo fue el Programa del Seguro Popular.

De ahí resulta que al calcular el costo de cada canasta, se puede saber en qué posición está cada hogar en México; siguiendo esta línea de ideas un hogar en condición de pobreza extrema es aquel que de acuerdo a su ingreso no es capaz de cubrir el costo contabilizado en dinero de la canasta mínima.

*La cuantificación del costo de las dos canastas permite establecer las posiciones en los hogares. Los considerados en pobreza extrema son aquellos cuyo ingreso no logran cubrir el costo monetario de la canasta submínima, y los hogares en pobreza absoluta son aquellos que perciben ingresos inferiores a los necesarios para alcanzar la canasta normativa de satisfactores esenciales<sup>40</sup>*

## **2.4 Las voces de los pobres**

La pobreza es un término que engloba muchos factores, si bien casi todas las formas de medirla se basan exclusivamente en el nivel de ingreso de las

---

<sup>39</sup> Disponible en: [www.eleconomista.com.mx/estados/2016/10/06/sin-acceso-salud-625-poblacon-ocupada](http://www.eleconomista.com.mx/estados/2016/10/06/sin-acceso-salud-625-poblacon-ocupada)

<sup>40</sup> Óp. cit. ONTIVEROS Ruiz. Pág. 13

personas, también es cierto que conlleva más elementos que son complejos de cuantificar y en algunos casos prácticamente imposible de hacerlo. Por ejemplo, la discriminación y la exclusión social son problemas que experimentan las personas en condición de pobreza, sin embargo es indeterminado el grado en que las sufren.

En este contexto, me permitiré retomar las palabras de Nayaran, quien sostiene en su estudio *Voces de la pobreza (Voices of the Poor)*<sup>41</sup>:

*[...] en efecto, el malestar<sup>42</sup> significaba carencia de medios materiales, pero también significaba muchas otras cosas, en especial mala salud, exclusión social y aislamiento, inseguridad y sentimientos de impotencia, desamparo y frustración. A la inversa, una buena vida significa tener lo suficiente para cubrir las necesidades materiales básicas, estar bien y parecerlo, bienestar social e inclusión, seguridad y libertad de elección y de acción.*

Lo anterior nos aclara más la perspectiva acerca del hecho que se ha venido trabajando, para poder realizar un análisis eficaz y de impacto de la evolución y combate a la pobreza en México, es necesario partir del punto de que los programas sociales deben ser encaminados a cubrir varios factores determinantes de la pobreza, en primer lugar el ingreso, pero también la salud, la alimentación, la educación, el patrimonio, la seguridad, la recreación, etcétera; ya que si un programa social es encaminado solamente a combatir uno de los factores que determinan la condición de pobreza en su población objetivo, aunque tenga éxito, solo aminorará el factor que haya combatido; no obstante la población objetivo que haya atendido permanezca en una condición de pobreza debido a los demás factores que no se han atacado.

Para complementar lo anterior me pareció relevante mencionar un artículo publicado a mediados de 2003 por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en el cual utilizando la metodología de apareamiento por propensión<sup>43</sup> se

---

<sup>41</sup> NAYARAN: 1999, 2000, 2001.

<sup>42</sup> Malestar entendido como sinónimo de pobreza.

<sup>43</sup> *Propensity Score Matching*

construyó un grupo de individuos en situación de pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio; divididos en dos grupos, el primero referente a las personas que recibían al momento de la encuesta beneficios de algún programa social, y el segundo grupo representado por los individuos que no eran beneficiarios de ninguno.

Lo anterior a fin de realizarles una encuesta con la cual pudieran conocer la percepción de la pobreza y de algunos temas importantes de la política social desde la perspectiva de las personas en condición de pobreza.

El objetivo de este estudio fue conocer si los beneficiarios de los programas sociales percibían una mejoría en su nivel general de vida gracias al programa social del que eran parte. Los resultados arrojaron la siguiente información<sup>44</sup>:

- Una tercera parte de la población encuestada contestó ser beneficiaria en al menos un programa social.
- De un total de seis programas, Oportunidades representaba el 83.7% del total de población beneficiaria.<sup>45</sup>
- La muestra constó de 2,939 individuos.
- En cuanto a aspectos como el analfabetismo y el habla de algún idioma indígena, los individuos beneficiarios resultaron con mayor índice en esos rubros que los individuos no beneficiarios de algún programa social.
- Sólo el 23% del total de la muestra afirmó que bienestar era tener lo suficiente para comer.
- El 13% de la muestra contestó gozar de servicios básicos.
- Una décima parte de la muestra afirmó tener empleo.

En síntesis, los resultados de la encuesta afirman que si bien los beneficiarios de al menos un programa social tienen desde su propia perspectiva un nivel de vida

---

<sup>44</sup> Disponible en: [http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/2155/1/images/Docu\\_14\\_2003.pdf](http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/2155/1/images/Docu_14_2003.pdf)

<sup>45</sup> Los otros cinco programas y sus porcentajes fueron: Programa Microrregiones (1.5%), Programa de Empleo Temporal (1.5%), Programa de DICONSA (3.8%), Programa de LICONSA (14.2%) y Programa de Opciones Productivas (9.0%).

en general mejor que los individuos que no son beneficiarios de ningún programa social; aún siguen pensando que los programas son insuficientes como para desarrollar su nivel social y económico hasta el punto de dejar de ser pobres. Por un lado los no beneficiarios se sienten olvidados y excluidos por el Estado y por el otro los beneficiarios se sienten dependientes del gobierno y frustrados por no poder mejorar sus condiciones de vida por méritos propios y sin la intervención de los programas sociales estatales.

## **2.5 El círculo vicioso de la pobreza**

El concepto del círculo viciosos de la pobreza se explica mejor si partimos de dos grupos, el primero la pobreza por familia o individuos y el segundo estudiada como mal endémico en una nación, incluso en un grupo de naciones.

Por lo que hace al primer grupo, hay muchas explicaciones acerca del por qué una persona es pobre, la mayoría de las visiones se enfocan en la falta de oportunidades, las fallas del mercado, las fallas del gobierno; y todos las indeseables consecuencias que generan dichos males; tales como el escaso acceso a la educación, el desempleo, el insuficiente acceso a la salud, al ahorro, etcétera.

Por otra parte se puede argumentar que si bien es cierto que todos esos factores —en especial las fallas del mercado y del gobierno— que a su vez radican en una falla intrínseca al sistema económico capitalista son ciertos, también es necesario tomar en cuenta que existen dos tipos de pobres. Los pobres que están inmersos en esa condición debido, en efecto, a la falta de oportunidades para desarrollar sus capacidades; y los pobres que están en esa condición porque aunado a la falta de oportunidades, no son capaces de desarrollar capacidades individuales para salir de su condición.

En los años recientes en países europeos, en Estados Unidos y Canadá, se han implementado políticas económicas sin expresarlo en forma pública que se

encaminan a sostener el nivel de vida de las personas en condiciones paupérrimas, a base de transferencias y retribuciones económicas ya que se concluye que es más favorable para la economía nacional, que el gobierno se haga cargo de las necesidades propias de las personas mencionadas, que dejarlos a la intemperie en el mercado. Se entiende así, que para la visión del Estado, es menos riesgoso y a la vez más barato mantener a personas que a su juicio no cuentan con la capacidad natural de salir de su condición de pobreza a dejarlos sin su protección económica y que generen problemas sociales como delincuencia y propagación de enfermedades.

En cuanto a la pobreza vista de manera más general como un problema nacional o regional, se explica el fenómeno como una falla del mercado que afecta a todos los rubros de la producción y en general a toda la economía en una nación. Por ejemplo pensemos que una persona pobre no tiene acceso a la educación, misma que debe ser impartida por el Estado; al no tener educación, el individuo en cuestión no tendrá acceso a un empleo que le permita obtener recursos para salir de su condición de pobreza; al no poder salir de su condición tampoco podrá tener recursos suficientes para apoyar el desarrollo individual de sus primogénitos; haciendo así que el círculo vicioso de la pobreza tenga lugar. En otras palabras el círculo ya mencionado, se refiere a que si una persona nace pobre y no cuenta con el apoyo gubernamental para desarrollar sus capacidades, o no cuenta con las mismas; entonces perecerá en la misma condición de pobreza y se repetirá presumiblemente el círculo con su descendencia.

Los pobres no son actores pasivos. Las personas pobres presentan comportamientos que refuerzan, mantienen y reproducen la pobreza. Estas tendencias culturales pueden ser transmitidas de generación en generación.

## 2.6 El trabajo como medio para aminorar la pobreza

*La creación de empleos es la prioridad más apremiante del desarrollo mundial (...)  
Un trabajo decente es el mejor camino para salir de la pobreza y es también el  
camino hacia el crecimiento de las economías; el trabajo se traduce en desarrollo.*<sup>46</sup>

Por el contrario—en este orden de ideas—la falta de oportunidades en el empleo ocasiona descontento social, incremento del índice delictivo, desintegración familiar y en general favorece el desarrollo del círculo de pobreza. Aunque el pleno empleo se acerque más a una utopía es tarea de todo gobierno (sobre todo de los gobiernos en vías de desarrollo) buscar incrementar la oferta laboral pública y privada y a la vez de fortalecer sus leyes para de esa forma lograr un incremento en la tasa de ocupación poniendo especial atención en que se traten de empleos de calidad.

### 2.6.1 Programa de Trabajo Decente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

El concepto de *trabajo decente* fue formulado por los mandantes de la OIT, gobiernos, organizaciones de empleadores y trabajadores como una manera de identificar las prioridades de la organización.

Se basa en el reconocimiento de que el trabajo es fuente de dignidad personal, estabilidad familiar, paz en la comunidad, democracias que actúan en el beneficio de todos y crecimiento económico que aumenta las oportunidades de y trabajo productivo y el desarrollo de las empresas., El trabajo decente refleja las prioridades de la agenda social, económica y política de países y del sistema internacional. En un periodo de tiempo relativamente breve, este concepto ha logrado un consenso internacional entre gobiernos, empleadores, trabajadores y la sociedad civil sobre el hecho de que el empleo productivo y el trabajo decente son elementos fundamentales para alcanzar una **globalización justa, reducir la pobreza y obtener desarrollo equitativo, inclusivo y sostenible**. El objetivo

---

<sup>46</sup> Guy Ryder, Director General de la OIT. Disponible en [www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-genda/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-genda/lang-es/index.htm)

general del trabajo decente es procurar cambios positivos en la vida de las personas a nivel local y nacional. La puesta en práctica del *Programa Trabajo Decente* se logra a través de la aplicación de los cuatro objetivos estratégicos de la OIT que tienen como objetivo transversal la igualdad de género: crear trabajo - garantizar los derechos de los trabajadores.

En consecuencia, si se consigue un aumento tendencial de la oferta laboral y a su vez son igualitarios, estos trabajos son *decentes* de acuerdo a la definición de la OIT y creo que los índices de pobreza se reducirían considerablemente. Es una decisión que en el corto plazo afectaría principalmente al sector empresarial. Ya que al incrementar los derechos a los trabajadores, forzosamente sus beneficios se verán mermados, sin embargo, en el largo plazo el poder adquisitivo y en general el consumo tendrían un incremento consecuente con la reducción de la población en condiciones de pobreza.

Es necesario tener en cuenta que por razones naturales ajenas a los gobernantes, empresarios y políticas económico-sociales; siempre habrá personas en condiciones de pobreza. Pero el papel del Estado debe estar siempre encaminado a disminuir la pobreza en general. La mejor forma de hacerlo es, en mi opinión, creando una gama de oportunidades que inicia con el incremento en la oferta laboral y continua con la calidad de dichos empleos.

## **2.7 Infancia y pobreza en México**

Alrededor de 21.4 millones de menores de edad, que representan aproximadamente la mitad de la población infantil y adolescente en México, son pobres e incluso un porcentaje importante enfrenta desnutrición.

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), dieron a conocer el estudio *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México*,

2008-2010<sup>47</sup>, que arrojó que el 54% de 39.2 millones de menores de 18 años de edad del país sufren la carencia de alguno de los derechos sociales en educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos o alimentación. De la población infantil en esta situación, un 13%, alrededor de 5.1 millones, viven en extrema pobreza porque en sus casas no cuentan con un ingreso indispensable para satisfacer sus necesidades alimentarias y están privados de al menos tres derechos sociales.

A pesar de que entre el 2008 y el 2010 la pobreza infantil no aumentó, el estudio expone que existen más niños y adolescentes pobres que adultos, pues a nivel de población general la tasa es de 46.2%. Incluso, siete de cada 10 niños de comunidades indígenas sufren pobreza, cuando a nivel de mayores de edad es del 53%. Sólo el 10% de los menores indígenas viven sin alguna carencia. Según el informe, los menores en mayor vulnerabilidad son los indígenas, los que viven en comunidades rurales, o los que pertenecen a hogares con más integrantes o padres con poco nivel de educación escolar.

Al panorama se suma que no existe información para determinar la condición de los menores de edad en situación de calle, internados en albergues, víctimas de explotación sexual o trata, migrantes, jornaleros agrícolas y de los que están en conflicto con la ley porque no son objeto de encuesta. El estudio advierte:

*Esta población es la que, con seguridad, concentra las mayores vulnerabilidades y presenta una mayor probabilidad de vivir en condiciones de pobreza y exclusión. Sin embargo, la falta de información sobre sus condiciones de vida limita el alcance de los diagnósticos y, con ello, el diseño de respuestas institucionales.*

La situación está extendida en las 32 entidades del país, pero se acentúa en su cara extrema en comunidades de menos de 2 mil 500 habitantes. Existe un mayor

---

<sup>47</sup> Fuente: <http://www.animalpolitico.com/2013/04/estado-de-mexico-veracruz-y-puebla-los-estados-con-mas-ninos-pobres/#axzz2YKwOr4tb>

número de infantes pobres en el Estado de México, con más de 2.5 millones, así como en Veracruz y Puebla, con más de 1.5 millones en cada uno. A nivel de porcentaje de habitantes, Chiapas, Guerrero, y Oaxaca son los estados donde se registra una mayor pobreza extrema, mientras que Zacatecas y Tlaxcala encabezan la lista en la modalidad de rezago moderado. Aunque cinco derechos sociales utilizados como indicadores registraron una mejoría durante los 3 años analizados por UNICEF y CONEVAL, el rubro de carencia de alimentación aumentó a casi 4%. Además, 11.9 millones de niños no tienen servicios de salud.

De acuerdo al estudio, las dos derechos que carecen la mayoría de los niños pobres son alimentación y seguridad social. Dentro de sus recomendaciones, la UNICEF y CONEVAL urgen a la implementación de mecanismos para garantizar la seguridad social de los menores a través del trabajo de los padres y la activación de guarderías y actividades de recreación fuera de la escuela, pues encontraron que las comunidades con redes sociales robustas enfrentan una menor pobreza.

Isabel Crowley, representante de UNICEF en México afirmó durante la presentación del informe lo siguiente:

*Superar la pobreza que afecta a más de la mitad de la población infantil, un poco más de 21 millones de niñas, niños y adolescentes, no sólo es urgente, sino que tiene que ser una prioridad para todos nosotros desde hoy y los años por venir.*

*Requiere un gran compromiso de los mexicanos, pues más de 5 millones de estos niños, un 13% de la población, están experimentando la más severa de las privaciones en el ejercicio de sus derechos sociales al estar en pobreza extrema.*

## CAPÍTULO 3

### POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES EN MÉXICO

#### 3.1 ANTECEDENTES

La mayoría de visiones acerca de la política pública como estrategia y, en plural, como tendencia de la política económica, llegan al punto de acuerdo de que se tratan de **un grupo de procedimientos llevados a cabo por el Estado con el objetivo de hacer frente a necesidades específicas de la población que gobierna**. Por ejemplo, Frohock<sup>48</sup> menciona que una política pública es:

*[...] una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o, establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas.*

Otros autores sostienen que una política pública es *la decisión gubernamental plasmada en la resolución de un problema en la comunidad*. Ahora bien, si una decisión no es llevada a cabo a fin de cuentas, solo queda en la simple elaboración o enunciación de la política pública y no en su verdadera implementación, es decir solo queda en el papel.

Siguiendo con esta línea, todo gobierno tiene que dar solución a problemas que surjan en la sociedad a través de la política pública, y si opta por no dar solución entonces no cumple con su función primordial que es la de “atender los problemas

---

<sup>48</sup> FROHOCK, Fred M, *Public policy, scope and logic* Florida State, EUA. 1979.

de la comunidad."<sup>49</sup> Como podemos constatar, no existe pues, un debate acerca de la definición de las políticas públicas, ya que la mayoría de las visiones son afines.

Carlos Ruiz Sánchez, en su *Manual para la elaboración de Políticas Públicas*, menciona seis pasos para su elaboración<sup>50</sup>:

- 1.- Identificar y definir los problemas;
- 2.- Percibir la problemática actual o futura;
- 3.- Seleccionar soluciones;
- 4.- Establecer objetivos o metas;
- 5.- Seleccionar los medios, y
- 6.- Implementarla.

En síntesis, las Políticas Públicas son un conjunto de acciones que manifiestan una determinada modalidad de intervención Estatal en relación a un problema de interés de otros actores de la sociedad; un conjunto de objetivos, decisiones y acciones para resolver un problema social y su estructura se conforma por:

- 1.- Identificación del problema;
- 2.- Objetivos y Metas;
- 3.- Definición del rol del Estado-Mercado;
- 4.-Disponibilidad de recursos necesarios;
- 5.-Definición de instrumentos y calendarización de ejecución, y
- 6.- Evaluación.

En lo que concierne al tema de esta investigación, la política social analizada será aquella dirigida al combate a la pobreza desde la implementación, ejecución y evaluación de los programas sociales; específicamente el Programa Nacional de Solidaridad, que tuvo acción en el sexenio del presidente Salinas de Gortari (1988 a 1994) y cuyas bases siguen vigentes hasta nuestros días, ya que su estructura

---

<sup>49</sup> En: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/040609095627.html> . 2008

<sup>50</sup> Disponible en: <http://www.ieaip.org.mx/diplomado/descargas/2.pdf> .

ha servido de guía para la elaboración de los más importantes programas sociales de la actualidad.

## 3.2 Política Social

### Definiciones

Es importante tener varias perspectivas que nos ayuden a llegar a tener una visión completa de la política social, estas perspectivas se dividen en dos; las que la definen por su estrategia y las que la definen por su función o funciones.

En cuanto a las primeras, comúnmente se define a la política social como un conjunto de criterios y lineamientos al mantenimiento y crecimiento del bienestar social, procurando que los alcances del desarrollo sean generales para todos los estratos sociales, como lo menciona Viteri en su libro de Política Social<sup>51</sup>.

Ceja Mena la define como:

*La forma que por medio de estrategias y políticas concretas tiene el Estado para construir una sociedad cohesionada y equitativa. En una perspectiva de mayor equidad e integración social, la política social tiene como fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad.*<sup>52</sup>

Por otra parte Thais Maingon, la define de la siguiente manera:

*[...] un conjunto de medidas que contribuyen al mejoramiento de una situación determinada, por lo tanto son políticas transitorias y sus objetivos son los de aminorar o de regular los embates de las políticas económicas. En otras palabras, la política social tiene que ver con las fallas de la política económica, es de carácter asistencial y se le asigna, por lo tanto, una función residual.*<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> VITERI Díaz, G. (2007). *Política Social Elementos para su discusión*. Edición electrónica gratuita. Texto completo en [www.eumed.net/libros/2007b/297/](http://www.eumed.net/libros/2007b/297/)

<sup>52</sup> CEJA Mena, Concepción. "La política social mexicana de cara a la pobreza". Citado en Ídem : 4.

<sup>53</sup> MAINGON, Thais. "Política social en Venezuela 1991 – 2003". Citado en Óp. Cit. VITERI : 5

Como vemos, la definición de Ceja es más general, si bien coincide con Maingon en cuanto a que son acciones enfocadas a desarrollar el bienestar de los individuos, el segundo autor va más allá y sostiene que la Política Social se enfoca en aminorar las fallas propias de la Política Económica, en otras palabras la define como un instrumento para disminuir los efectos negativos que tiene la implementación de cierta política económica, una teoría atrevida pero coherente y correcta desde mi particular punto de vista, aclarando que ninguna política económica ha encontrado la perfección y por lo tanto siempre será necesaria la implementación de la Política Social, variando el grado e importancia de ella según el país o sociedad en el que se aplique.

Por otra parte, por ejemplo, desde la perspectiva de Joaquín Fernández, la política social es **la acción llevada al cabo por el gobierno u otros organismos para la realización de la justicia social**<sup>54</sup>. En tanto que autores como T. H. Marshall, la definen como una **política útil al capitalismo que permite disminuir la desigualdad social y que permite general condiciones de integración**<sup>55</sup>. Por su parte para esta investigación, la *política social* será definida como **el conjunto de acciones llevadas a cabo por el gobierno federal para disminuir la pobreza y pobreza extrema de la población a través de sus instituciones y programas encargados del bienestar social**<sup>56</sup>.

Ahora bien, en lo que respecta a las definiciones de la Política Social en base a sus funciones, Rolando Franco sostiene que éstas deben ser tres:

- 1) Inversión en capital humano (educación, salud y vivienda);
- 2) Compensación social (redes de protección social) y

---

<sup>54</sup> Citado en Óp. Cit. ONTIVEROS Ruiz.

<sup>55</sup> Ídem.

<sup>56</sup> Óp. Cit. ONTIVEROS Ruiz

### 3) Cohesión social.<sup>57</sup>

Por su parte los autores Ugarte, Quijandría y Monares, señalan que:

*[...] el fortalecimiento del capital humano y social se relaciona directamente con la mejora de la capacidad de integración de la población pobre y marginada a la corriente central de las actividades económicas, sociales y políticas locales, regionales y nacionales, con lo cual se facilita el aumento sostenible de sus ingresos y su transición fuera de la línea de pobreza y pobreza extrema.*<sup>58</sup>

Entrando más en el campo focalizado, encontramos afirmaciones como la de Yáñez, quien asegura que

...el capital humano dota a los individuos de un conjunto de capacidades que además de permitirles ejercer plenamente sus objetivos de realización personal, les dota de la capacidad personal para producir riqueza, económicamente hablando<sup>59</sup>

Entonces nos adentramos ahora en el concepto de **capital humano**, que significa la atención al desarrollo de las capacidades individuales de las personas a fin de que logren incrementar su nivel de vida en general, haciendo útil así su colaboración con el desarrollo social

Como podemos observar, la política social no solo en México si no en todos los países capitalistas, requiere de objetivos que por lo general están enfocados a disminuir la pobreza, la desigualdad social y la inequitativa distribución del ingreso.

Siguiendo esta línea de ideas, para hacer alcanzables los objetivos que se planteen, es necesario que la política social eche mano de instrumentos tales

---

<sup>57</sup> FRANCO, Rolando. "Grandes temas del desarrollo social en América Latina y el Caribe" Citado en Óp. Cit. VITERI:7.

<sup>58</sup> UGARTE DE PEÑA-Montenegro Raquel, Quijandría Benjamín y Monares Anahí. "Hacia una región sin pobres rurales." Citado en Óp. Cit. VITERI:8.

<sup>59</sup> YÁNEZ, César. "El capital humano y las políticas sociales en la agenda del desarrollo centrado en las personas". Página 3.

como la legislación o marco jurídico, órganos especializados, políticas coyunturales<sup>60</sup>, creación y reformas a los planes de desarrollo y programas de gasto.

En consecuencia, se puede afirmar que la medida en que una Política Social es aplicada en una sociedad depende directamente del Estado, que a su vez depende de lo que dicte la misma sociedad; en el entendido de que la mayoría de naciones en el mundo practican la democracia en su papel como el poder de decisión del pueblo. Tenemos entonces que el pueblo, en teoría, elige a sus gobernantes que a su vez trabajan, regulan, dictan y gobiernan atendiendo las demandas de la misma sociedad mayoritaria que los eligió. De ahí que factores como el contexto nacional, internacional, las necesidades propias de la época, los intereses sociales de una nación y hasta la misma moral; entran en juego al momento en que un gobierno elige el rumbo e implementa la Política Pública de su país.

El escenario que sigue después de la ejecución de una política social de una administración gubernamental es analizar los resultados obtenidos y con base a ellos plantear reformas, fortalecer avances o, en su caso, cambiar toda la estructura de la misma. En nuestro país este análisis no ha sido el idóneo, en razón de que se han hecho cambios atendiendo intereses políticos más que económicos o sociales, que poco tienen que ver con los objetivos planteados originalmente en la política social.

### **3.2.1 Objetivos de la Política Social**

La Política Social es una de las cinco ramas principales de las Políticas Públicas, se divide en **Asistencia Social** y **Seguridad Social**, su definición depende de la población objetivo; en México ha tenido tres etapas: la primera comenzada en 1917 y la cual tenía como población objetivo a los campesinos; la segunda

---

<sup>60</sup> Óp. Cit. ONTIVEROS Ruiz.

corresponde a la etapa de industrialización (años 30 a 60 del siglo pasado) que tenía como población objetivo a los trabajadores y por último la implementada a partir de 1982 que tuvo como objetivo a la población en pobreza urbana y rural.

Los principales objetivos de la Política Social son dos:

- I. Asegurar el fortalecimiento de los activos productivos de la población, entre los que destacan el capital humano, el capital social, el capital monetario y el natural, y
- II. La protección social de la población en general.

De forma que la estructura de la misma se divide en:

**1.- Políticas Universales.-** como por ejemplo la salud, la educación y la vivienda. Por mencionar algunas tenemos al IMSS y al ISSSTE.

**2.- Políticas Focalizadas.-** como ejemplo tenemos el programa *Bécalos* que focaliza, por edad y por el promedio de ingresos familiares.

Cabe señalar que la tendencia de las políticas sociales actuales son las focalizadas, debido en gran parte a las políticas económicas encaminadas a la adopción total del neoliberalismo y con él, un auge del libre mercado.

### **3.2.2 Política Social en México**

Centraré el análisis de la Política Social en nuestro país en nuestro pasado más cercano debido a la importancia e injerencia que tiene dentro de nuestro contexto actual. De acuerdo a los modelos económicos adoptados por las diferentes administraciones del Poder Ejecutivo durante las décadas pasadas, podemos observar que la estrategia económica ha generado mayor desigualdad entre grupos sociales, regiones geográficas y sectores productivos. Esta situación ha empeorado con el tiempo debido a que cada administración impone una estrategia no solo diferente, sino equivocada para atacar las fallas ocasionadas por la política

económica que, aunque varíe dependiendo la administración, sigue teniendo como común denominador el problema de la pobreza.

En lo que respecta a las características de la política social en México actualmente, es importante mencionar que se considera a México como un país en desarrollo medio<sup>61</sup> caracterizado por grandes desigualdades entre clases y grupos sociales y entre regiones. Razón por la cual, la intensa problemática social del país se deriva de una distribución altamente regresiva del ingreso y la riqueza y no tanto, de una falta de crecimiento y desarrollo, como muchas personas sostienen. Hay que destacar que, en efecto, se han experimentado en las recientes décadas etapas de recesión, estancamiento como a su vez de crecimiento e inclusive desarrollo; sin embargo se sostiene que México no ha avanzado económicamente debido a que las etapas de crecimiento mencionadas, han estado por debajo de los niveles esperados y que el desarrollo logrado, también ha sido mínimo y no ha alcanzado a los sectores menos favorecidos y más vulnerables que, dicho sea de paso, representan los sectores más numerosos del país.

Resulta coherente pensar que la teorías neoliberales que sostienen que un mayor crecimiento económico propiciado por la apertura del mercado ocasionaría un mayor bienestar de la población a través de una reducción significativa de la pobreza y una mejora en la distribución del ingreso, ha resultado falsa pues contrario a ello se ha generado mayor pobreza e inestabilidad social, y en los casos más favorables ha estancado los niveles de individuos en condición de pobreza o ha sostenido un crecimiento paupérrimo en el nivel de vida de las mismas personas.

La política social en México ha sufrido transformaciones relacionadas con los cambios en la política económica adoptada por los gobiernos en turno, es decir, en las décadas de los años cincuenta a los ochenta del siglo XX; el auge del Estado

---

<sup>61</sup> País de Desarrollo Medio, lo defino como **aquél que cuenta con recursos y riqueza, pero no tiene una buena distribución del ingreso para ser considerado desarrollado ni pueda dar calidad de vida digna a la mayoría de sus habitantes.**

Benefactor hizo posible la creación de muchas políticas sociales, programas de política social e Instituciones encargadas de desarrollo social. Cuando el Presidente Miguel de la Madrid tomó las riendas del Ejecutivo, y atendiendo a una severa crisis de pago de deuda y a una mala administración que, desde años atrás, había mermado las capacidades de las instituciones públicas, cambió radicalmente el rumbo de las políticas sociales y en general del rumbo político y económico del país, abriendo el camino para la adopción del modelo neoliberal y reduciendo el papel del Estado en la economía, que a su vez ocasionó que tuviera menos injerencia y se deshiciera de cientos de empresas paraestatales y redujera la capacidad de Instituciones encargadas del desarrollo social.

En el nuevo discurso, los términos de equidad, democracia y justicia social cobran relevancia y se convierten en los ejes rectores de la política social de los últimos años. No puedo omitir mencionar que el concepto de Política Social considera tanto al Estado, como a los Grupos de Poder y a la Población<sup>62</sup>.

Ahora bien, analizando los hechos recientes que han envuelto el funcionamiento de la política nacional y en específico las políticas sociales instruidas por el Presidente Felipe Calderón y su administración, es evidente que ha existido un cambio, tal vez no un cambio radical, pero sí un cambio re direccional. Por ejemplo, en 2008, en un acto con los indígenas de San Juan Chamula, Chiapas, el Presidente expresó: *“queremos hacer de la política social el centro de la tarea de mi gobierno”*<sup>63</sup>. Con lo cual concluimos que se refería a hacer énfasis en el desarrollo de las diversas políticas sociales ya existentes y en las nuevas propuestas sobre todo en el *Programa Vivir Mejor*, que dicho sea de paso, cubre rubros muy diversos como pobreza, vivienda, atención a familias de migrantes, por mencionar algunos.

---

<sup>62</sup> *Scripta Nova*, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98 Vol. VIII, núm. 176, 1 de noviembre de 2004. Disponible en <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-176.htm>.

<sup>63</sup> Disponible en: <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/342843.orienta-felipe-calderon-esfuerzos-a-politica.html>

La política de desarrollo social en México impulsada por las recientes administraciones, aún presenta estándares muy bajos, hay problemas de diseño y están mal focalizados, lo cual acentúa la situación de desigualdad en la población. Para muestra tenemos el ejemplo de la educación y la salud,<sup>64</sup> que experimentan serias deficiencias y que los programas de combate a la pobreza no son confiables, ya que a pesar de importantes incrementos presupuestales cada año, los pobres han crecido de manera significativa. Es decir, que no han funcionado como se había planteado, son asistencialistas y hay un alto riesgo de su uso para fines electorales por parte de todos y cada uno de los partidos políticos en el país.

Es evidente que la política social característica —y por la cual será recordado el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006 a 2012)— es la Política Social enfocada a la Seguridad Nacional, basta analizar los egresos destinados al combate al crimen organizado o como muchos colegas lo llaman; *Economía del crimen*, por la importancia que tienen todas las transacciones financieras que están prohibidas en nuestra Carta Magna, mismas como los son el plagio, la delincuencia organizada, el narcotráfico, la venta, posesión, distribución y uso de armas sin contar con permisos para el mismo, la extorsión, y un largo etcétera.

Para ejemplificar lo anterior, se puede observar una reducción en el presupuesto público en la Ley de Egresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2012 destinado a la educación superior y, en contraparte, se observa un aumento el presupuesto destinado a la Seguridad Nacional.

Con todo lo anterior, es firme la hipótesis que dicta que la Administración del presidente Calderón, estableció su estrategia de Política Social en base al Programa SOLIDARIDAD, en lo que respecta al tema del combate a la pobreza; ya que éste a su vez fue la base del Programa Vivir Mejor. Afirmación cuya explicación se irá desglosando a lo largo del desarrollo de la presente investigación. También es adecuado mencionar que el sello característico de la

---

<sup>64</sup> A pesar del desarrollo del Programa “Seguro Popular”, la insatisfacción del bien salud para la mayoría de los grupos de población inmersos en niveles de pobreza en todos sus niveles sigue siendo muy lejana a la deseable para el país.

multicitada administración fue el combate al crimen organizado, en otras palabras el desarrollo de la Política Social enfocada a la Seguridad Nacional.

### **3.3 Programa Social**

#### **Definiciones**

Una vez definida la pobreza, entendida como un problema combatido a través de la política social, que a su vez se desprende de la política económica de un Estado, es oportuno hablar ahora de los Programas Sociales.

Los Programas Sociales son, en síntesis, la instrumentación y operación sistemática de las estrategias, normas y leyes en que se expresa la Política Social; en otras palabras son acciones concretas cuya finalidad es la contribución directa (impacto positivo) sobre la calidad de vida y el modo de vida de una población o sociedad, abordan a la calidad y el modo de vida de una población al ser indicadores del bienestar social, en cuanto a la disponibilidad de servicios y bienes como de la satisfacción de las necesidades individuales y sociales.

No es uniforme la conceptualización sobre los programas sociales, se observan diversas tendencias, algunas amplias y otras restrictivas. Una explicación válida de esta diversidad de conceptos es que esta diversidad parte de que tanto los programas sociales como la política social tienen que ver con todos los ámbitos de la vida social, tales como el laboral, el caritativo - asistencial, los de la beneficencia social, los derechos sociales, la previsión social, la seguridad social, las demandas sociales, etcétera.

En suma se puede decir que un Programa Social se refiere a aquellas acciones instrumentadas casi en su totalidad por el Estado, las cuales están destinadas a elevar el nivel y la calidad de vida del grupo de población al cual estén enfocados. En este sentido la población objetivo de los Programas Sociales suelen ser los grupos de población con más carencias, o mejor dicho más desfavorecidos en

términos económicos, sociales y de desarrollo de capacidades y necesidades básicas insatisfechas como alimentación, salud, vivienda, vestido, entre otras.

En este contexto, las Políticas que constituyen los programas sociales pueden ser de distintos tipos como por ejemplo: Políticas Educativas, sanitarias, de vivienda, de alimentación, etcétera.

### **3.3.1 Antecedentes de los Programas Sociales en México**

Los primeros antecedentes que se registran de Programas Sociales instrumentados a gran escala, se remontan a mediados del siglo XX, en naciones con relevancia económica superior a otros países a nivel mundial como Estados Unidos de América (EUA) y otras naciones desarrolladas en Europa, en razón de querían corresponder a la necesidad de estabilizar su economía, su tranquilidad y su industria después de un periodo de dos guerras mundiales.

Por su parte, países en vías de desarrollo como la mayoría de los que conforman América Latina y Asia, impulsaron a su vez programas de planificación familiar, salud, alimentación, desarrollo sustentable y desarrollo comunal.<sup>65</sup>

Mientras que en la década de los sesenta del siglo pasado, el estatus de los programas sociales fue en su mayoría de consolidación; en la década siguiente, la de los años setenta, se caracterizaron por cambiar la orientación de su funcionamiento. Diversos sectores políticos, medios de comunicación y la sociedad en general criticaron severamente la ejecución de los Programas sociales fundamentando su cuestionamiento en la poca transparencia del gasto gubernamental. A partir de ese entonces son comunes las críticas de la oposición al grupo gobernante en cualquier administración y en cualquier país, acerca de la forma, planeación, ejecución y evaluación de los Programas Sociales.

Es lógico pensar que si bien la mayoría de las críticas son ciertas debido a que se alimentan de los errores palpables en el análisis de un Programa, también es justo

---

<sup>65</sup> GUZMÁN, Laura, La evaluación de programas sociales: definición y diseño. Pag 1 Disponible en: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000168.pdf>

decir que en un gran número de veces la oposición ha criticado los programas con el objetivo fundamental de obtener un beneficio electoral y político, y no por interés en resolver las problemáticas más emergentes como la pobreza, la nutrición y demás calamidades atendidas por los mismos programas.

### **3.3.2 Evaluación de los Programas Sociales en México**

El primer antecedente importante que se tiene documentado de análisis y evaluación de Programas Sociales data de hace más de medio siglo, en la década de los cincuenta de la pasada centuria; que es precisamente la época en la que surgieron los primeros programas sociales a gran escala como ya se ha mencionado.

La evaluación y el análisis de los programas sociales resultan una herramienta fundamental que sirve a los gobiernos, sociedad civil, y demás conformantes de la sociedad para concluir resultados y establecer estrategias futuras. Guzmán define a la evaluación como:

*Un instrumento para determinar la necesidad de ciertas políticas y programas, controlar el desarrollo de las acciones programas y los resultados obtenidos, y para producir información oportuna para administradores, planificadores y otras personas que toman decisiones en el gobierno, fundaciones e instituciones responsables de la prestación de servicios para decidir cuáles actividades deben realizar y apoyar.<sup>66</sup>*

En general, todas las visiones acerca de la evaluación de programas sociales se dirigen a un fin común que sirven para tres principales acciones:

1. Analizar la ejecución del Programa Social evaluado;
2. Comparar resultados con los objetivos trazados y/o con otros programas, y
3. Tomar decisiones futuras a partir del resultado de la evaluación.

---

<sup>66</sup> Op cit GUZMÁN.

### **3.4 Programas Sociales en México.**

Cabe señalar que los programas sociales se agrupan de acuerdo a la Secretaría de la que dependan y a las que se conocen “como cabezas de sector”, de acuerdo a la actividad preponderante que atiendan, dentro de las que encontramos a la Secretarías de Hacienda y Crédito Público; de Agricultura, Ganadería y Pesca; de Economía; de Educación Pública; de Salud; de Trabajo y Previsión Social; del Medio Ambiente y Recursos Naturales y de Desarrollo Social.

Si bien es cierto que la Secretaría de Desarrollo Social es la encargada de establecer, instrumentar y dar seguimiento a los programas de asistencia social en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, existen programas específicos que por sus características y problemas que buscan atacar, son gestionados desde las Secretarías de acuerdo al tema, por ejemplo la Secretaría de Salud gestiona los programas sociales enfocados a proveer de servicios de salud a la población objetivo.

#### **3.4.1 Marco Legal**

En este punto es necesario hacer una breve mención del ámbito jurídico internacional, en el que encontramos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la siguiente información:

##### **3.4.1.1 Declaración Universal de los Derechos Humanos**

###### **Artículo 25<sup>67</sup>**

*1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez*

---

<sup>67</sup> Disponible en: <http://www.cinu.mx/onu/documentos/declaracion-universal-de-los-d/>

*u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.*

*2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.*

Si bien la ONU tiene a su vez una institución encargada de aspectos específicos como la pobreza y otros problemas que se presentan en mayor cantidad en países emergentes como el nuestro y de la que ya hemos hablado en el presente trabajo, llamada Programa de las Naciones Unidas en Desarrollo (PNUD)<sup>68</sup>, considero que la Declaración de los Derechos Humanos carece de la atención necesaria a un problema tan importante de atender como lo es la pobreza, a pesar de que, como sabemos, la citada Declaración Universal tiene más de medio siglo de haber sido aprobada<sup>69</sup>, es necesario una reforma que haga saber que la ONU está más que preocupada, comprometida y ocupada en atender dicho problema desde sus más amplios parámetros y Convenios Internacionales.

En lo que respecta al ámbito nacional, debemos mencionar en primer lugar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Carta magna de nuestros derechos y obligaciones, en la cual encontramos los siguientes artículos que atañen a nuestra investigación.

### **3.4.1.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

#### **Artículo 25**

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 la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita

---

<sup>68</sup> UNDP (por sus siglas en inglés: United Nations Development Programme).

<sup>69</sup> Publicada el 10 de diciembre de 1948 en París, con al antecedente de la carta de San Francisco de 1945 y con la que se dio fin de manera oficial a la Segunda Guerra Mundial.

el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.<sup>70</sup>

### **Artículo 28**

En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de la industria. En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en unas pocas manos de artículos de consumo necesario y que tengan por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre si y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Debido a su importancia, además de la Carta Magna, en nuestro país existe desde 2004 una ley dirigida específicamente al desarrollo social, misma que dentro de su contenido expresa en términos jurídicos la forma en cómo se desarrolla la política social en México.

En lo que respecta a nuestro tema, los siguientes son los artículos dentro de la ley que nos conciernen:

#### **3.4.1.3 Ley General De Desarrollo Social<sup>71</sup>**

Del Título Segundo, de los derechos y las obligaciones de los sujetos del desarrollo social;

**Artículo 6.** Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>70</sup> Aprobada el 5 de febrero de 1917 y sus múltiples adiciones y reformas. Texto vigente.

<sup>71</sup> Ley General de Desarrollo Social. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Texto en vigor.

**Artículo 7.** Toda persona tiene derecho a participar y a beneficiarse de los programas de desarrollo social, de acuerdo con los principios rectores de la Política de Desarrollo Social, en los términos que establezca la normatividad de cada programa.

**Artículo 8.** Toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja.

**Artículo 9.** Los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Poder Ejecutivo Federal, en sus respectivos ámbitos, formularán y aplicarán políticas compensatorias y asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, destinando los recursos presupuestales necesarios y estableciendo metas cuantificables.

- I. Recibir un trato respetuoso, oportuno y con calidad;
- II. Acceder a la información necesaria de dichos programas, sus reglas de operación, recursos y cobertura;
- III. Tener la reserva y privacidad de la información personal;
- IV. Presentar denuncias y quejas ante las instancias correspondientes por el incumplimiento de esta Ley;
- V. Recibir los servicios y prestaciones de los programas conforme a sus reglas de operación, salvo que les sean suspendidos por resolución administrativa o judicial debidamente fundada y motivada;
- VI. Presentar su solicitud de inclusión en el padrón, y
- VII. Participar de manera corresponsable en los programas de desarrollo social.

**Artículo 10.** Los beneficiarios de los programas de desarrollo social tienen los siguientes derechos y obligaciones:

(...) Fracciones I a VII

- VIII. Proporcionar la información socioeconómica que les sea requerida por las autoridades, en los términos que establezca la normatividad correspondiente, y
- IX Cumplir la normatividad de los programas de desarrollo social.

Del Título Tercero: De La Política Nacional De Desarrollo Social:

**Artículo 11.** La Política Nacional de Desarrollo Social tiene los siguientes objetivos:

- I. Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social;
- II. Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución;
- III. Fortalecer el desarrollo regional equilibrado, y
- IV. Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.

**Artículo 14.** La Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, cuando menos, las siguientes vertientes:

- I. Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación;
- II. Seguridad social y programas asistenciales;
- III. Desarrollo Regional;
- IV. Infraestructura social básica, y
- V. Fomento del sector social de la economía

**Artículo 19.** Son prioritarios y de interés público:

(...) Fracciones I y II

III. Los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad;

**Artículo 20.** El presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Este gasto se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto en los Criterios Generales de Política Económica y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Gobierno Federal.

**Artículo 29.** Se consideran zonas de atención prioritaria las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social establecidos en esta Ley. Su determinación se orientará por los criterios de resultados que para el efecto defina el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social que esta Ley señala y deberá, en todo tiempo, promover la eficacia cuantitativa y cualitativa de los ejecutores de la Política Social.

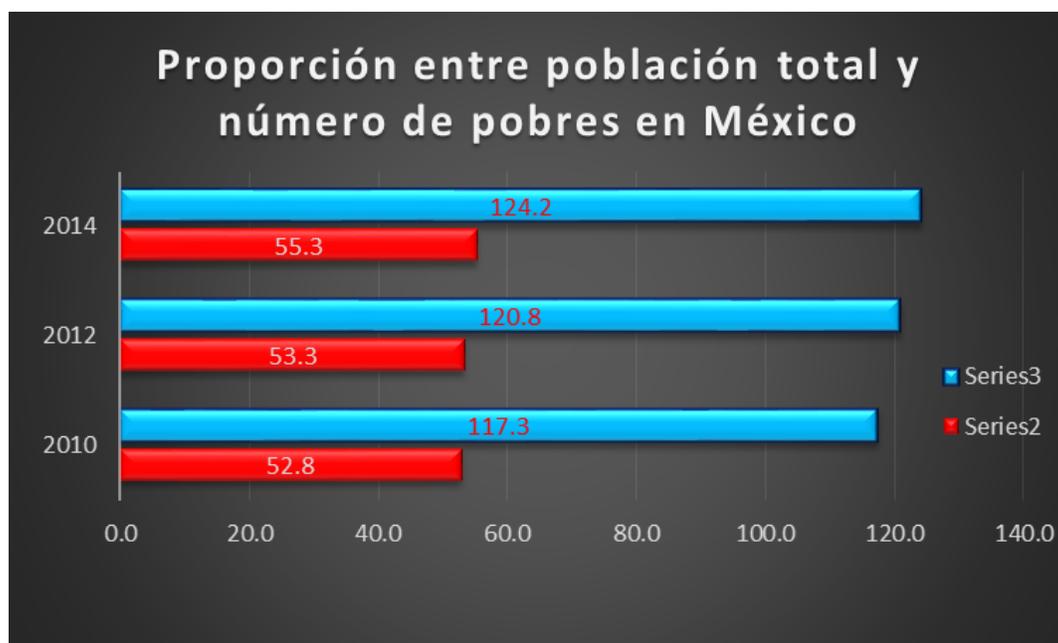
En este aspecto, como Derecho Positivo, es claro que el Estado había adquirido un papel tutelar de los derechos sociales preponderantemente de los que menos tienen. Sin embargo, a partir precisamente de la llamada tecnocracia con Miguel de la Madrid (1982 a 1988) y los gobiernos que lo sucedieron Carlos Salinas de Gortari (1988 a 1994) y Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 a 2000), se ha preferido cambiar el término de Estado tutelar por el del de Estado de bienestar, para estar más en congruencia con el pensamiento económico neoliberal.

En lo que respecta al específico tema del combate a la pobreza, en caso de no cumplir con ese objetivo, el gobierno federal enfrentaría en primer lugar un

ambiente de malestar social creciente que en algunos países ha sido devastador y ha derrocado incluso a gobiernos, ha propiciado una economía inestable y más desequilibrada incidiendo así negativamente en el desarrollo poblacional y en la pérdida de la calidad de vida de la mayoría de los habitantes del país, porque es oportuno mencionar que prácticamente la mitad de la población de México en 2016<sup>72</sup> (de un total de 127,540,420 habitantes) está inmersa en la pobreza ya sea relativa o extrema.

Es complicado obtener una cifra dura al respecto debido a que las cifras oficiales presentadas por el CONEVAL son insuficientes por los siguientes factores:

1. Los datos presentados son bianuales y el último año disponible es 2014;
2. Los datos ofrecidos no contemplan todas las variables ya explicadas que hacen que la condición de una persona pueda ser catalogada como en pobreza, y
3. El CONEVAL es un ente gubernamental que, a pesar de ser autónomo, es común que los datos que publica tiendan a ser sesgados.



**FUENTE:** Elaboración propia con datos de CONEVAL y Banco Mundial.

<sup>72</sup> Datos del Banco Mundial. Disponibles en: <http://data.worldbank.org/indicador/SP.POP.TOTL>

Si bien el crecimiento en el número total de pobres ha sido inferior al crecimiento de la población general, se sigue manteniendo constante, en este sentido el Estado debe enfocar sus esfuerzos en dos estrategias:

1. Evitar que exista un incremento en el número de personas en situación de pobreza, eliminando la relación directa entre crecimiento general y crecimiento de personas pobres; la única forma en que lo anterior pueda ocurrir es rompiendo el círculo vicioso de la pobreza.
2. Implementar estrategias asistenciales en el corto plazo y de mercado en el largo plazo, en aras de reducir el número de personas en situación de pobreza. Esto es alcanzable con una inversión directa en factores que contribuyan al desarrollo de oportunidades como educación, salud y vivienda eliminando el factor corrupción y el uso de los programas asistenciales como elementos electorales.

En cuanto al aspecto político es necesario mencionar a la Ley General de Planeación que establece lo siguiente<sup>73</sup>:

**Artículo 42.-** A los funcionarios de la Administración Pública Federal, que en el ejercicio de sus funciones contravengan las disposiciones de esta Ley, las que de ella se deriven a los objetivos y prioridades del Plan y los programas, se les impondrán las medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación, y si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable.

Los propios titulares de las dependencias y entidades promoverán ante las autoridades que resulten competentes, la aplicación de las medidas disciplinarias a que se refiere esta disposición.

---

<sup>73</sup> Se puede consultar en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>. Julio 2011.

**Artículo 43.-** Las responsabilidades a que se refiere la presente Ley son independientes de las de orden civil, penal u oficial que se puedan derivar de los mismos hechos.

**Artículo 44.-** El Ejecutivo Federal, en los convenios de coordinación que suscriba con los gobiernos de las entidades federativas, propondrá la inclusión de una cláusula en la que se prevean medidas que sancionen el incumplimiento del propio convenio y de los acuerdos que del mismo se deriven.

De las controversias que surjan con motivo de los mencionados convenios, conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del Artículo 105 de la **Constitución General de la República**.

## CAPÍTULO 4

### EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (PRONASOL)

Una vez definida la pobreza, vistos sus antecedentes, revisado el marco legal, podemos ahora mencionar los criterios económicos, sociales y políticos que el gobierno podría sostener para atender este grave problema. Cuando el Presidente Carlos Salinas de Gortari, tomó el poder del Ejecutivo Federal el 1o. de diciembre de 1988, su política económica se encaminó a seguir con el trabajo de su antecesor el presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982 – 1988), el cual se enfocó a "modernizar la economía nacional", o en otras palabras, llevar a cabo políticas neoliberales y dejar de tener injerencia en la vida económica nacional, deslindándose de empresas paraestatales y promoviendo la inversión privada nacional y extranjera en el país.

En esta nueva etapa los gobiernos no solo de México sino de la mayoría de los países en vías de desarrollo adoptaron políticas económicas y sociales funcionales en pro del combate a la pobreza; se crearon los conocidos "programas de urgencia social". De otro modo, el gobierno intentó encontrar grupos de personas que contribuyeran al desarrollo de sus propias comunidades, pasando de ser un "Estado Benefactor" como hasta antes del gobierno de Miguel de la Madrid, para convertirse en un "Estado Solidario"<sup>74</sup>. En este contexto, y

---

<sup>74</sup> ONTIVEROS Ruiz, G. (2005) *La política social en México 1988– 1994: El programa nacional de solidaridad*. Edición a texto completo en [www.eumed.net/libros/2005/gor/](http://www.eumed.net/libros/2005/gor/)

encabezado por el presidente Carlos Salinas de Gortari, se creó el **Programa Nacional de Solidaridad**, cuyo objetivo fueron los grupos de personas en localidades rurales y urbanas, que más necesidades alimentarias, de vivienda, de salud, de trabajo y de desarrollo tuvieran.

#### **4.1 Características del PRONASOL**

Como ya se ha mencionado, éste programa realizado en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari fue creado principalmente para atender el combate a la pobreza; fue dirigido a todas aquellas personas o grupos de personas que no alcanzaran los niveles mínimos en cuanto a economía, trabajo, salud, educación, alimentación, vivienda, etcétera. Hay que mencionar que esto se dio en un contexto de alta incertidumbre política, económica y social, motivado primordialmente por unas elecciones cuestionadas hasta el día de hoy, en el que el sistema electoral “se calló” y en que se mencionaba con insistencia de un fraude electoral, elecciones en las que participaron como contendientes, entre otros, el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas y el empresario Manuel Clouthier. Debido a esto al gobierno entrante le urgía legitimarse de cualquier manera. En el discurso gubernamental el PRONASOL fue presentado como Programa con una política social activa y participativa que hizo que el liberalismo económico de la época mereciera el apellido de "social". Sus objetivos fueron garantizar un piso social básico y promover el empleo productivo.

En la distribución del presupuesto de PRONASOL se enfocaron cuatro programas básicos:

- 1.- Bienestar social;
- 2.- Producción;
- 3.- Infraestructura, y
- 4.- Otros.

Atendiendo al tema de pobreza, es útil mencionar que el primer programa destina

---

entre el 56% y 62% de los recursos a ese rubro. Incluye alrededor de quince subprogramas de: educación, deporte y cultura, servicio social, salud, agua potable y drenaje, urbanización, vivienda, ecología, abasto y apoyo al comercio, electrificación, etcétera<sup>75</sup>.

## **4.2 Programa Solidaridad**

Instrumentado como respuesta al entorno social adverso que dio lugar la crisis económica iniciada en 1982 y que consumió prácticamente todo el sexenio inmediato. Las necesidades del ajuste económico impusieron una importante reducción del gasto social, que combinado con la caída del empleo formal y del ingreso real de los asalariados en general, provocó una considerable ampliación de los rezagos sociales que no habían sido superados en los años de estabilidad y crecimiento.

En el periodo comprendido entre 1989-1994, la organización comunitaria para dar cauce a la demanda social, descansó en los Comités de Solidaridad. Estos Comités se constituyeron en torno a una obra específica y congregaban a los beneficiarios que elegían entre ellos al Presidente del Comité, un Tesorero, un Vocal de Control y Vigilancia encargado de llevar a cabo la contraloría social, y los vocales que hicieran falta para labores específicas. Era el Comité en su conjunto el que jerarquizaba las prioridades y decidía las obras a ejecutar y su mesa directiva se encargaba de coordinarse con las autoridades competentes. Como se pretendía que los programas en los que participaban activamente los Comités de Solidaridad se manejaran municipalmente, se contaba además con un Consejo Municipal, en el que se atendían las diferentes demandas de la comunidad y se decidía el manejo de los Fondos Municipales. Se ha estimado que se llegaron a formar cerca de 100,000 comités en todo el país<sup>76</sup>.

Para finales de 1987, la estabilidad macroeconómica y las variables microeconómicas en México, habían llegado a una situación crítica. En los cinco

---

<sup>75</sup> En: [http://www.nuso.org/upload/articulos/2339\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2339_1.pdf)

<sup>76</sup> Puede consultarse en: <http://www.rimisp.org/getdoc.php?docid=1728> .

años previos, el país había vivido un periodo de estancamiento económico y una inflación creciente, a este fenómeno se le conoce como: “Estanflación”, donde el poder de compra de los salarios se había contraído drásticamente y la crisis extendida no vislumbraba solución a corto plazo; razón por la cual se creyó necesaria una participación fuerte de las familias mexicanas aunada a la participación y ejecución del gobierno para restablecer la economía y cambiar los objetivos macroeconómicos.

*La inflación crecía en diciembre de 1987 a una tasa anualizada de 461.4% cuando había habido grandes esfuerzos gubernamentales para controlarla; la deuda nacional había llegado a representar 98.4% del producto, alrededor de 25 puntos porcentuales más del producto de 1982, lo cual implicaba que debíamos casi el equivalente de toda la producción de un año, a pesar de haber enviado al exterior más de 53 millones de dólares en cinco años anteriores.<sup>77</sup>*

Con el antecedente mundial, donde varios países con economías similares a la mexicana habían empezado a utilizar los planes de estabilización macroeconómica y el argumento de que era necesaria una coordinación y “solidaridad” por parte de todos los agentes económicos (familias, empresas y gobierno) ya que el sacrificio de la sociedad y del gobierno había sido enorme, pero no se avanzaba en obtener una solución para la crisis; México fue el primer país en América Latina en presentar su plan de estabilización macroeconómica con base en la participación ciudadana.

El 15 de diciembre de 1987, se lanzó el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), mediante el cual daba inicio un nuevo esfuerzo para disminuir la inflación y recuperar el crecimiento económico. El programa buscaba eliminar el componente inercial de la inflación a través del desmantelamiento de aquellos factores que ya estaban indizados, usar el tipo de cambio como ancla nominal del programa y, al mismo tiempo, inducir un cambio en las expectativas de la gente que reflejara su credibilidad de que el programa podría ser sostenido en el largo plazo.

---

<sup>77</sup> CÁRDENAS, Enrique; “La Política Económica de México 1950-1994”, Capítulo V, “Estabilización, cambio estructural y colapso, 1988-1994”, pp155, Fondo de Cultura Económica, 1996.

En ese sentido, el Pacto de Solidaridad Económica fue el intento por parte del presidente De la Madrid para reducir el peso de la deuda y estabilizar la economía mexicana, a través de un programa económico heterodoxo que paradójicamente, se cimentó con fundamentos ortodoxos, de tal modo que el objetivo principal fue: eliminar el elemento inercial de inflación, mismo que se logró en poco tiempo.

Se puede afirmar, de acuerdo a lo anterior, que el Programa Nacional de Solidaridad fue la continuación de la Coordinación general del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) que había sido creado en 1977, cuando el país contaba con tan solo 14 millones de pobres; sin embargo, a diferencia con su antecesor (que había sido creado bajo una constatación empírica de un deslinde ideológico y estratégico con la política del desarrollismo), SOLIDARIDAD surge sin ruptura ni crítica con la línea central de política económica adoptada desde 1982.

#### **4.3 Establecimiento del PRONASOL**

Como punta de misil de su política sexenal y uno de los primeros actos del Gobierno, el presidente Carlos Salinas de Gortari creó El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

El 6 de diciembre de 1988 acordó la formación de la Comisión del PRONASOL, que el propio jefe del ejecutivo presidió y en la que participaron de manera permanente los titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, (SECOFI); la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) muchas de sus funciones atiende ahora la Secretaria de Desarrollo Social; la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), la Secretaría de Educación Pública (SEP), la entonces Secretaria de Salubridad y Asistencia (SSA); la Secretaria del Trabajo y Previsión Social; la de la Reforma Agraria; la Secretaria de Pesca, el entonces Departamento del Distrito Federal; el IMSS; la Comisión Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO); el Instituto Nacional Indigenista; el Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artesanías, la Comisión Nacional Zonas Áridas, entre otras, contaban con un Consejo Consultivo

en el que participan, además de los titulares de las dependencias señaladas, representantes de núcleos indígenas, representantes de los sectores social y privado, y especialistas de reconocido prestigio en el área de las ciencias sociales.

En 1991, el Consejo dio a conocer el libro *Solidaridad a debate*, (editado por el diario El Nacional, México, 1991), del que tomaron partes sustanciales del texto: “Solidaridad en México”, cuyo autor fue el Coordinador General del El Programa Nacional de Solidaridad, Carlos Rojas Gutiérrez.<sup>78</sup>

El Programa tuvo sus orígenes en las formas de trabajo en las que los mexicanos hacían frente a sus problemas vitales y cómo resolvían los problemas de falta de los dos factores productivos (tierra y capital), necesarios para la percepción de un salario y en consecuencia para la subsistencia y desarrollo familiar.

Contaba con un esquema básico de realización de proyectos en colaboración con los beneficiarios del programa estableciendo mecanismos de obligación y responsabilidad compartida, a través de los cuales el gobierno aportaba recursos técnicos y recursos financieros; mientras que los participantes/beneficiarios aportaban el factor humano, es decir: su trabajo. Por ejemplo, en las zonas rurales el gobierno federal aportaba recursos para apoyar los cultivos de maíz, los campesinos tomaban los recursos y en vez de devolverlos (como en la Banca de Desarrollo) tenían la opción de trabajo en obras públicas como: reparar calles, pintar edificios públicos, etcétera. De esta forma se apoyaba directamente a los productores, sin tantas obstáculos provenientes por la burocracia del sistema ejidal y a la vez se cubría con una serie de demandas públicas de la localidad que previamente había sido cuestionada y se había pronunciado por las necesidades más urgentes por atender.

El objetivo consecuente era el de eliminar los intermediarios, de forma tal que los recursos llegaran de manera directa a la población objetivo para que la sociedad

---

<sup>78</sup> Se puede consultar en. <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/258/5/RCE5.pdf>), 6 de mayo del 2017.

eliminara la percepción de que los recursos gubernamentales se quedaban en manos de la burocracia gubernamental.

La población objetivo del Programa fue la población perteneciente a zonas rurales o marginadas del país y que sus necesidades básicas no estaban adecuadamente satisfechas; con deficiencias en nutrición, salud, educación, vivienda, medio ambiente, acceso a los servicios públicos y empleo productivo. Hecho que convertía a programa en una política nacional y de grandes magnitudes debido a que en ese año el número de pobres en México oscilaba cerca de los 40 millones de personas, cifra que representaba el 48.7 % de la población total.<sup>79</sup>

*Quienes no satisfacen los mínimos de bienestar son productores con pocos recursos, baja productividad y débil posición para retener una parte significativa del valor que generan con su trabajo. Se distribuyen desarticuladamente en las zonas áridas, en tierras de bajo rendimiento y elevado riesgo, así como en los espacios desprotegidos de las ciudades.<sup>80</sup>*

El objetivo fundamental de la creación de la Comisión era combatir los bajos niveles de vida, y asegurar el cumplimiento en la ejecución de programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y la población de las zonas áridas y urbanas —población objetivo— en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos—materias del programa.<sup>81</sup>

No obstante la población objetivo del Programa eran las personas en condiciones de pobreza más marcadas, el PRONASOL no solo fue un programa para los más desprotegidos; también tenía como base fundamental desarrollar una clase media, consolidarla junto con una urbanización de la población y de las actividades económicas, que durante los años setenta se había visto afectada durante los

---

<sup>79</sup> Población total en México 1988= 82,082,000 personas. Según datos de Banco Mundial, disponible en: <http://data.worldbank.org/indicador/SP.POP.TOTL>.

<sup>80</sup> En; <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/258/5/RCE5.pdf>, consultada el 6 de mayo del 2017.

<sup>81</sup> Para Robert Kaufman y Guillermo Trejo los objetivos del PRONASOL más que ser de combate a la pobreza extrema, estuvieron circunscritos en la liberalización política controlada que llevaba a cabo Salinas y que junto con el apoyo del Partido Acción Nacional (PAN) para aprobar una serie de reformas constitucionales que intentaban reducir el fraude en los procesos de votación y los esfuerzos para reorganizar al PRI buscaban la permanencia del partido oficial en el poder.

gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo a causa de la alta inflación y a los desequilibrios macroeconómicos.

Para 1992 el presidente Salinas de Gortari envió una iniciativa de ley a las Cámaras, a través de la cual se convertiría el visto bueno del Programa eran las personas en condiciones de pobreza más marcadas, el PRONASOL en una nueva secretaria de Estado, dando así luz a la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL). Esta Dependencia ejecutó sus operaciones con una importante participación del presupuesto a lo largo de todo el sexenio, ampliando la cobertura de pequeños créditos y apoyos a varios millones de mexicanos. Dicha Secretaría fue dirigida por Luis Donald Colosio Murrieta, quien a finales de 1993 se convirtió en el candidato a la Presidencia de la República para el sexenio siguiente (1994-2000) por el partido oficial, siendo asesinado en la víspera de la elección presidencial en Tijuana, Baja California en marzo de 1994.

#### **4.4 Funciones de la Comisión de PRONASOL**

1. Establecer los criterios y lineamientos para la integración de los programas especiales para la población objetivo, así como la coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y la inducción y concertación con los sectores social y privado;
2. Someter a la consideración y aprobación del presidente de la República los programas especiales;
3. Definir y acordar las estrategias, políticas y acciones que deberán de seguir las dependencias y entidades de la administración pública federal en las materias del programa;
4. Acordar la realización de programas de investigación y desarrollo tecnológico, de capacitación de recursos humanos para la población objetivo en las materias del programa;
5. Evaluar periódicamente, en el marco del sistema nacional de planeación democrática, los resultados de las acciones orientadas al cumplimiento de los programas especiales, y

6. Definir las políticas que normarán la participación del país en las reuniones y convenios internacionales, relativos a las materias del programa.

#### **4.5 Metas del Programa.**

El PRONASOL tenía acciones de bienestar social, entre ellas de salud, alimentación y educación; con el objeto de disminuir el porcentaje de pobres en México en un 60%. Después, durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 – 2000) se dio prioridad a una línea: *Niños en Solidaridad*, que más adelante se convirtió en el *Progresá*, y desde 2001 en *Oportunidades*.

El PRONASOL dio paso a los primeros programas de lucha contra la pobreza y significó una ruptura entre las políticas social y económica. Antes la idea de superar la pobreza era mediante el crecimiento de la economía, generando empleos y llevando educación, explica Araceli Damián, investigadora de El Colegio de México.

Para enfrentar la pobreza urbana, en la pasada década de los años 70, había Redes de Solidaridad, pero en la crisis de los 90, dos décadas después, la gente ya no contó con ellas. Consistían en ayudas que se daban a los vecinos para hacer frente a situaciones extremas; en la década de los noventa del siglo XX privó la desconfianza. Las personas en una comunidad en su mayoría no se conocían ni se hablaban.

La ira y la violencia como efecto de la pobreza empezó a tener un incremento notorio en estos años, en las zonas urbanas pobres existía un ambiente de violencia por no tener expectativas. Los padres de familia temían que a sus hijos los reclutara una banda o fueran involucrados en acciones relacionadas con la delincuencia. La posibilidad de vivir sin violencia se volvió difícil.

Otra diferencia entre la pobreza urbana y la rural es que, mientras en la primera el autoconsumo permite a la gente sobrevivir, en las ciudades es una situación más

aguda, sobre todo por las condiciones de vivienda, considera Juan Martín Pérez, director de la Red por los Derechos de la Infancia.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Fuentes consultadas. Periódico *La Jornada*, lunes 11 de abril de 2011, p. 3

## **CONCLUSIONES**

Una vez realizado este trabajo de investigación podemos afirmar que el Programa Nacional de Solidaridad o PRONASOL se presentó como un programa especial para combatir las necesidades más apremiantes en alimentación, vivienda, educación y salud de la población con menos recursos. Es decir, los grupos urbanos populares, los campesinos de escasos recursos y los grupos indígenas.

Dentro de los objetivos más esperanzadores con la implementación del Programa, se esperaba que los ajustes económicos de fondo permitirían la incorporación productiva de estos sectores a la vida económica del país y, consecuentemente, la superación definitiva de sus condiciones de carencia. El esquema básico fue el de realizar proyectos de colaboración con los beneficios del programa estableciendo mecanismos de obligación y responsabilidad compartida, a través de los cuales el gobierno aportaba recursos técnicos y financieros, y los participantes básicamente su trabajo.

En otras palabras, la creación del Programa estuvo enfocada en el combate a los bajos niveles de vida y el aseguramiento del cumplimiento en la ejecución de programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y la población de las zonas áridas y urbanas.

Lo anterior, mediante la integración de programas, políticas y recursos en esta materia, el PRONASOL puso de relieve el compromiso de la Constitución de conjugar las garantías individuales con los derechos sociales.

En esencia, el Programa se basó en tres grandes nichos, a saber:

1. **Solidaridad para el bienestar social:** El mejoramiento de los niveles de vida.
2. **Solidaridad para la producción:** Oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos.
3. **Solidaridad para el desarrollo regional:** Construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas de desarrollo en regiones específicas.

La primera fue la que se logró en el corto plazo, sin embargo no logró consolidarse. En un principio parecía que la implementación de estos apoyos y programas era eficiente, los campesinos y demás sectores, percibían que el apoyo que se recibía era benéfico y que estaba sirviendo para reducir los niveles de pobreza en sus comunidades.

No obstante, el análisis de resultados no fue lo suficientemente a fondo como para constatar que los rezagos económicos tales como el insuficiente capital productivo desencadenaba una falta de materia prima para la industria en general o para la implementación en nuevos procesos. Y la tecnología atrasada en los procesos productivos que hacían que los costos de producción fueran cada vez más más altos debido a que se tenía que dar mantenimiento a maquinaria que ya resultaba ineficiente para generar una tasa de ganancia óptima. Lo cual se contraponía al segundo nicho del Programa.

En cuanto al tercer objetivo, se buscaba que sectores de la población se incorporaran a la actividad económica del país mediante una colaboración eje entre beneficiarios, pero el método utilizado no fue del todo bien evaluado ya que el gobierno federal daba dinero a campesinos para apoyar el cultivo de productos, en la mayoría de los casos maíz. Esto se otorgaba sin ninguna garantía con la cual el gobierno pudiera asegurarse y medir el impacto del recurso otorgado, dado que no había una auditoría de impacto acerca de dichos recursos o una garantía de retorno del préstamo o apoyo otorgado. Lo anterior dado que estaba siempre latente la opción de ver el pago del préstamo en especie, los beneficiarios tenían la opción de devolverlo con trabajo en obras públicas. Esto indubitablemente fue

creando un ambiente propicio para actos de corrupción y el uso incorrecto o fuera del foco e ilegales de los recursos.

En resumen, el objetivo primordial del Programa fue el de poner al alcance de los pueblos indígenas, campesinos y habitantes del medio rural en las áreas semidesérticas y serranas, así como a los pobres de las zonas urbanas, el desarrollo económico y social a través de transferencias de dinero y en especie según las necesidades argumentadas por los propios beneficiarios a cambio de una relación comunal en donde cada parte beneficiara tuviera un papel protagónico en el desarrollo de su comunidad.

Se trató de orientar como base para construir un nuevo piso social para el desarrollo nacional que asegurara la igualdad de oportunidades y justicia especialmente, para los que menos tenían, mediante la atención al gran número de mexicanos que vivían en condiciones de pobreza y que sus necesidades básicas no eran adecuadamente satisfechas.

Trató también de romper con el círculo vicioso que produce la pobreza y que se acrecienta generacionalmente. La población objetivo por prioridades eran los pueblos indígenas, los campesinos y los habitantes del medio rural en las áreas semidesérticas y serranas, así como los pobres de las ciudades. A su vez el Programa trató de orientarse para construir una nueva visión y perspectiva relativa al 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 desde hace un siglo.

Entre las acciones ejecutadas a través del PRONASOL se pueden destacar: la rehabilitación y construcción de miles de escuelas, la organización de la población para introducir agua potable a sus comunidades, la introducción de servicio eléctrico en miles de comunidades rurales. La rehabilitación y construcción

diversos hospitales, la pavimentación de colonias populares, la entrega de más de 2 millones de escrituras y títulos de propiedad en zonas irregulares, más de un millón de Créditos a la Palabra a campesinos. La construcción de más de 20,000 kilómetros de caminos rurales así como la reconstrucción de 15,000 kilómetros de carreteras. La instalación de más de 14,000 tiendas de abasto comunitario.

Durante el sexenio de 1988 a 1994, el PRONASOL canalizó 46 mil millones de pesos mediante una vasta red de 150,000 Comités; siendo el eje del gobierno de Carlos Salinas, se utilizó la televisión para difundir mediante spots y canciones pegajosas pero insustanciales, los beneficios que traía Solidaridad. La promoción del proyecto estrella del presidente llegó a tal grado que en 1991 se especuló que el sello más distintivo del presidente, podría servir para cambiar el nombre del partido oficial por el de Solidaridad, un nuevo partido más enfocado a las necesidades del ciudadano, aunque dicha propuesta fue desechada al poco tiempo.

Si bien no era uno de los objetivos oficiales del Programa, es justo mencionar que fue utilizado al tiempo como promoción electoral, en este sentido algunas de las áreas donde el partido en el poder no tenía gran presencia como por ejemplo: la Laguna en Torreón y en Chalco, (áreas de extrema pobreza), fue promovido con gran esmero, intentando ganar adeptos y aceptación política en sus habitantes. Palpable si es considerado que 1 de los 14 programas fueron implementados en las dos localidades recién mencionadas.

Entre los aspectos negativos del Programa destacan el uso político y clientelar del mismo, así como el factor de corrupción del cual no se salvó. En ese sentido, en el año de implementación del Programa se estima extraoficialmente que cada municipalidad pagaba el 28% de sus ingresos a PRONASOL; mismo porcentaje que fue aumentado paulatinamente hasta llegar a los 35 puntos porcentuales en promedio, cifra que representa más de una tercera parte de sus ingresos totales.

El clientelismo político, vale la pena explicar, se trata de un sistema extraoficial de intercambio de favores, en el cual los titulares de cargos políticos regulan la

concesión de beneficios, obtenidas a través de su función pública o de contactos relacionados con ella, a cambio de apoyo (pago) comúnmente mediante el sufragio comprometido por el candidato que designara el partido oficial.

Si el Programa es medido de acuerdo a los objetivos trazados al momento de su creación, es notorio concluir que el Programa en números duros fracasó. Del objetivo principal de reducción del 60% solamente se logró reducir el nivel de pobreza en 3% en términos relativos ya que como se podrá constatar en los siguientes cuadros estadísticos, el número de personas en condiciones de pobreza se incrementó más que el incremento anual el número de habitantes:

Variación en población total y población en condiciones de pobreza durante la implementación del PRONASOL		
Millones de personas		
<b>Año</b>	<b>Población total</b>	<b>Pobreza Total</b>
1988	82,083,919	44,900,000
1994	92,349,147	51,200,000
	<b>12.51%</b>	<b>14.03%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial, INEGI, CONAPO, CENEVAL Y CENSOS 1940-2013.

<b>Incremento sexenal 1988 - 1994 en número de población total en México y número total de personas en condiciones de pobreza</b>				
<b>Millones de personas</b>				
<b>Año</b>	<b>Población total</b>	<b>Pobreza Total</b>	<b>% variación poblacional</b>	<b>% variación número de pobres</b>
1988	82,083,919	44,900,000	-	-
1989	83,697,891	44,700,000	1.97	- 0.45
1990	85,357,854	46,150,000	1.98	3.24
1991	87,071,512	50,160,000	2.01	8.69
1992	88,828,310	53,100,000	2.02	5.86
1993	90,600,453	46,700,000	2.00	- 12.05
1994	92,349,147	51,200,000	1.93	9.64

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial, INEGI, CONAPO, CENEVAL Y CENSOS 1940-2013.

<b>Población total en México 1988 - 1994 y población en condiciones de pobreza por tipología</b>					
<b>Año</b>	<b>Población total</b>	<b>Pobreza Alimentaria</b>	<b>Pobreza de Capacidades</b>	<b>Pobreza de Patrimonio</b>	<b>Porcentaje</b>
1988	82,083,919	18,700,000	24,600,000	44,900,000	55%
1989	83,697,891	19,000,000	24,500,000	44,700,000	53%
1990	85,357,854	18,900,000	23,100,000	46,150,000	54%
1991	87,071,512	20,600,000	25,110,000	50,160,000	58%
1992	88,828,310	18,600,000	29,700,000	53,100,000	60%
1993	90,600,453	21,000,000	24,900,000	46,700,000	52%
1994	92,349,147	19,400,000	27,100,000	51,200,000	55%

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial, INEGI, CONAPO, CENEVAL Y CENSOS 1940-2013.

Si bien, como ha sido señalado, en el aspecto cuantitativo el Programa no resultó ser lo que se esperaba, en el aspecto cualitativo considero que tuvo logros destacados. El primero de ellos es sin duda el cambio de visión, se logró que el estado cambiara su visión acerca del problema itinerante de la pobreza, poniendo toda su atención al mismo. Un segundo aspecto a destacar es la participación ciudadana, se intentó cambiar el paradigma donde una persona en condiciones de pobreza espera a que el Estado le ayude a desarrollarse, por un método de participación directa donde el beneficiario fungía como ejecutante, es decir se intentó cambiar la visión de la sociedad para que fuera parte de la solución.

Así mismo, el Programa resultó el primer programa social en forma implementado en México, su importancia fue tal que a lo largo de los sexenios subsecuentes, se utilizó como base para que los gobiernos en turno ejecutaran sus estrategias, razón por la cual es considerado como base estructural del Programa PROGRESA del gobierno de Ernesto Zedillo, Programa OPORTUNIDADES del gobierno de Vicente Fox y el gobierno del presidente Felipe Calderón y el Programa PROSPERA de la actual administración de Enrique Peña Nieto.

## BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

1. ANDA Gutiérrez, Cuauhtémoc. *El programa Nacional de Solidaridad, Debates y Opiniones 1993-1994*. H- Congreso de la Unión, México, 1994.
2. BOLTVINIK, Julio y MARÍN, Alejandro. “La canasta básica normativa de satisfactores esenciales de la COPLAMAR. Génesis y desarrollos recientes.” En revista *Comercio Exterior* volumen 53, número 5, p- 475, mayo de 2003.
3. BOLTVINIK Julio. “El método de medición integrada de la pobreza, una propuesta para su desarrollo”, en revista *Comercio Exterior*, Vol. 42, No. 4, abril de 1992.
4. CÁRDENAS, Enrique. *La Política Económica de México 1950-1994*, Capítulo V, “Estabilización, cambio estructural y colapso, 1988-1994”, pp155, Fondo de Cultura Económica, 1996.
5. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados, 2012.
6. CHÁVEZ, Víctor. “México en el círculo vicioso de la pobreza: Carlos Rojas” en *El Financiero*, septiembre 7, 1996.
7. DRESSER, Denise. “PRONASOL y política: combate a la pobreza como fórmula de gobernabilidad”. En *El Trimestre Económico*, No. 78, Fondo de Cultura Económica.1990.
8. *El Combate a la Pobreza. Lineamientos programáticos*. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. Ed. El Nacional, México, 1990.
9. *El Programa Nacional de Solidaridad*. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. Fondo de Cultura Económica (FCE), México, 1993.
10. *El Programa Nacional de Solidaridad. Sistema de evaluación*. Comité Técnico de Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad. México, 1991.

11. *El progreso en América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*. Comisión Económica para América Latina (CEPAL), julio 2010.
12. FUJI Gerardo. “La distribución del ingreso en México (1984-1992)” en la revista *Investigación Económica*. No. 211, enero-marzo de 1995,
13. FROHOCK, Fred M, *Public policy, scope and logic*. University Florida State, USA. 1979.
14. *Índices de desarrollo humano*. Programa para las Naciones Unidas en Desarrollo (PNUD), 2014.
15. *Información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa del 1º de diciembre de 1988 al 31 de agosto de 1994. Programa Nacional de Solidaridad*. Ed. Porrúa, 1994.
16. *Información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa del 1ro. de diciembre de 1988 al 31 de agosto de 1994. Programa Nacional Solidaridad*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) 1994.
17. *La Jornada*. Editorial, lunes 11 de abril de 2011, p. 3.
18. *La organización social formal e informal*. Instituto Nacional de Solidaridad. serie: Organización social 2, México, D.F. 1992.
19. *Metodología para la medición multidimensional de la Pobreza en México*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 1997.
20. *Orígenes del enfoque de Desarrollo Humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2010.
21. ORSHANSKY, Mollie. “How Poverty is Measured”, *Monthly Labor Review* 92:2, 1969.
22. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. Secretaría de Programación y Presupuesto, Poder Ejecutivo Federal. México 1989.
23. “*Programas sociales y Objetivos de Desarrollo del Milenio en México, Informe sobre los programas sociales federales y estatales y su vinculación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio*”, Programa para las Naciones Unidas en Desarrollo (PNUD), 8 de diciembre de 2010.

24. ROJAS MULLOR, Mauricio *Pobreza y exclusión social*. Madrid: Observatorio para la Inmigración y la Cooperación al Desarrollo, de la Universidad Rey Juan Carlos, 2010.
25. ROWNTREE, Seebohm *Poverty: A Study of Town Life*. London. Second Edition, MacMillan, 1908
26. SALINAS DE GORTARI, Carlos. *La década perdida 1994-2006*, Ed. De bolsillo, México, 2010.
27. SALINAS DE GORTARI, Carlos, *México, un paso difícil a la modernidad*, Plaza y Janés, México, 2000.
28. SEN, Amartya. “Las distintas caras de la pobreza”, en *El País*, 30 de agosto de 2000.
29. SEN, Amartya: “Sobre conceptos y medidas de pobreza”, en la revista *Comercio Exterior* 42: 4 2003.
30. SEN, Amartya “Capacidad y bienestar”, en M. C. Nussbaum y A. Sen, *La calidad de vida*. México, FCE, 1992.
31. SEN Amartya. “Sobre conceptos y medidas de pobreza”, en la revista *Comercio Exterior* 42:4
32. SMITH, Adam. *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
33. *Solidaridad. Seis años de trabajo, Programa nacional de Solidaridad*. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) 1994.
34. *Tres años de Solidaridad. 1989-1991 (Síntesis Nacional)*. Comité Técnico de Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad, México, D. F, 1992.
35. VIDAL BONIFAZ, Francisco Javier, “Arrastra la pobreza a más de 20 millones de mexicanos” en *El Financiero*, año VIII, núm. 1822, jueves 1 de diciembre de 1988.
36. VITERI Díaz, G. (2007). *Política Social Elementos para su discusión*. Edición electrónica gratuita.
37. YÁNEZ Gallardo, César. “El capital humano y las políticas sociales en la agenda del desarrollo centrado en las personas” en Revista *Instituciones y Desarrollo*, Vol. 8, mayo 2001

## PÁGINAS WEB CONSULTADAS

1. Coeficiente de Gini: <http://www.eumed.net/cursecon/economistas/Gini.htm>
2. Comités PRONASOL: <http://www.rimisp.org/getdoc.php?docid=1728>
3. CONEVAL 2016: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>
4. Declaración Universal de los Derechos Humanos :  
<http://www.cinu.mx/onu/documentos/declaracion-universal-de-los-d/>
5. *El Economista*, datos sobre empleo:  
[www.eleconomista.com.mx/estados/2016/10/06/sin-acceso-salud-625-poblacon-ocupada](http://www.eleconomista.com.mx/estados/2016/10/06/sin-acceso-salud-625-poblacon-ocupada)
6. Evaluación de programas sociales:  
<http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000168.pdf>
7. *La política social en México 1988 – 1994: El programa nacional de solidaridad*, de ONTIVEROS Ruiz, G. (2005) Edición a texto completo en  
[www.eumed.net/libros/2005/gor/](http://www.eumed.net/libros/2005/gor/)
8. Ley General de Planeación:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>
9. *Manual de Políticas Públicas*:  
<http://www.ieaip.org.mx/diplomado/descargas/2.pdf>
10. *México: Evolución económica, pobreza y desigualdad*:  
[:http://fundacionmerced.org/bibliotecadigital/wp-content/uploads/2013/05/M%C3%A9xico-Evoluci%C3%B3n-econ%C3%B3mica-pobreza-y-desigualdad-Lustig.pdf](http://fundacionmerced.org/bibliotecadigital/wp-content/uploads/2013/05/M%C3%A9xico-Evoluci%C3%B3n-econ%C3%B3mica-pobreza-y-desigualdad-Lustig.pdf) 2007
11. *Mínimos de bienestar*:  
<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/258/5/RCE5.pdf>
12. Organización Internacional del Trabajo (OIT): [www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-genda/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-genda/lang-es/index.htm)
13. Población total en México 1988:  
<http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>.

14. Población México 2016: <http://data.worldbank.org/indicador/SP>
15. Pobreza: <http://www.ejournal.unam.mx/dms/no15/DMS01504.pdf>
16. *Pobreza y derechos sociales de niños en México, 2008 2010*:  
<http://www.animalpolitico.com/2013/04/estado-de-mexico-veracruz-y-puebla-los-estados-con-mas-ninos-pobres/#axzz2YKwOr4tb>
17. *Pobreza y el florecimiento humano* de BOLTVINIK  
[http://www.colmex.mx/academicos/ces/julio/images/stories/Ampliar\\_la\\_mirada.Un\\_nuevo\\_enfoque\\_de\\_la\\_pobreza\\_y\\_el\\_florecimiento\\_humano.pdf](http://www.colmex.mx/academicos/ces/julio/images/stories/Ampliar_la_mirada.Un_nuevo_enfoque_de_la_pobreza_y_el_florecimiento_humano.pdf) .
18. Política pública: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/040609095627.html>  
[. 2008](#)
19. Programa para las Naciones Unidas en Desarrollo (PNUD):  
<http://www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork>
20. PRONASOL: [http://www.nuso.org/upload/articulos/2339\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2339_1.pdf)
21. Real Academia de la Lengua Española.  
[http://buscon.rae.es/drael/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=pobre](http://buscon.rae.es/drael/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=pobre)
22. Resultados programas para beneficiarios: [http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/2155/1/images/Docu\\_14\\_2003.pdf](http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/2155/1/images/Docu_14_2003.pdf)
23. *Scripta Nova*. Revista electrónica: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-176.htm>
24. *Solidaridad a debate*:  
<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/258/5/RCE5.pdf>)
25. VITERI Díaz, G. (2007). *Política Social Elementos para su discusión*. Edición electrónica gratuita. Texto completo en:  
[www.eumed.net/libros/2007b/297/](http://www.eumed.net/libros/2007b/297/)

## REFERENCIAS

1. CEJA Mena, Concepción. “La política social mexicana de cara a la pobreza”. Citado en VITER: 4
2. FRANCO, Rolando. “Grandes temas del desarrollo social en América Latina y el Caribe” Citado VITER: 7.
3. MAINGON, Thais. “Política social en Venezuela 1991 – 2003”. Citado en VITERI: 5
4. UGARTE DE PEÑA. “Hacia una región sin pobres rurales” Citado en VITIERI: 8.