

La política de combate a la pobreza en México, 1982-2005

Jaime Ornelas Delgado

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Resumen

La medición de la pobreza es un instrumento de los gobiernos neoliberales orientado a operar los programas focalizados de combate a la pobreza, que en la visión neoliberal se asocia principalmente la carencia de ingreso de las familias para satisfacer sus necesidades esenciales. El presente trabajo, más que enfatizar en los métodos de medición de la pobreza, es un intento por someter a la crítica las políticas de combate a la pobreza emprendidas por los cuatro gobiernos neoliberales que ha tenido el país y reflexionar sobre la necesidad de superar el neoliberalismo para plantear una política universal de desarrollo que actúe sobre las causas que originan la pobreza.

Palabras clave: pobreza, políticas sociales, combate a la pobreza, medición de la pobreza, México

Abstract

The policy of combat to poverty in Mexico, 1982-2005

Poverty measurement is an instrument from the neo-liberal governments directed to operate programs focused on the combat of poverty, which from the neo-liberal point of view is associated principally to the lack of income of the families to satisfy their essential needs. This work, more than emphasizing the poverty measurement methods, is an attempt to submit to criticism the poverty combat policies started by four the neo-liberal governments that have ruled the country and to reflect on the need to overcome neo-liberalism to set a development universal policy that have impact over the causes that give birth to poverty.

Key words: poverty, social policies, combat to poverty, poverty measurement, Mexico.

Introducción

La lucha contra la pobreza en los estados de bienestar está contenida en una política social amplia, que procura elevar y sostener el nivel de vida general de toda la población, de manera tal que la identificación y ubicación territorial de los pobres, lo mismo que la medición de la pobreza, resultan asuntos secundarios para los fines del diseño de la política social encaminada a mejorar las condiciones generales de bienestar de la población en general.

En cambio, para gobiernos neoliberales, como el estadounidense y buena parte de los latinoamericanos, donde los apoyos fiscales se dirigen a los pobres

—definidos, localizados geográficamente y censados por el propio aparato gubernamental—, la medición de la pobreza cobra tal importancia que se ha convertido en uno de los criterios sustanciales para evaluar tanto el desempeño gubernamental como el propio desarrollo del país.

Por esta razón, en América Latina, los debates sobre los enfoques y métodos de medición de la pobreza se han convertido en una tradición iniciada en 1979, cuando la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) realizó las primeras mediciones en la región.

En general, los países con gobiernos neoliberales miden la pobreza —reducida a la carencia de ingreso de las familias para satisfacer sus necesidades esenciales¹— con el propósito de operar los programas focalizados, propósito que pone de relieve la importancia que adquiere para ese tipo de gobiernos la cuantificación de la pobreza con fines evaluatorios (independientemente del método utilizado), así como la preocupación por depurar las técnicas y los métodos para medirla. En efecto, de acuerdo con Lerner:

De todos los métodos que se aplican para medir la pobreza en América Latina, Europa y Estados Unidos, el método del ingreso o de la línea de pobreza es el más usual. Tal método fue creado por un inglés, Mervin Townsend, luego lo aplicó Mollie Orshansky, científica estadounidense (1996: 123-124).

El presente trabajo analiza el método de medición de la pobreza que se ha utilizado en México, que es consecuente con la política focalizada de combate a la pobreza, con la finalidad de establecer los puntos posibles de comparación con los métodos y las políticas que se llevan a cabo en América Latina. Por supuesto, el análisis comparativo sale de los marcos de este trabajo.

Finalmente, un propósito de no menor importancia expuesto en las siguientes líneas consiste en concluir en la necesidad de iniciar una estrategia total para combatir las causas estructurales que generan la pobreza, más que actuar sobre los síntomas que la identifican, lo cual significa cambiar la modalidad neoliberal —propósito en el que se empeñan ya varios países de América Latina—, para retomar las políticas de desarrollo sustentadas en el crecimiento sostenido, la generación de empleo y la distribución del ingreso y la riqueza, es decir, lograr un desarrollo económico capaz de permitir mejorar y sostener el bienestar de toda la población.

¹ En los países del llamado Tercer Mundo, para medir la pobreza, “se utiliza un indicador basado en la posibilidad de compra de una canasta básica mínima que permita la supervivencia, y se añade a esa canasta un conjunto de servicios necesarios como vivienda y transporte. Este indicador define una línea de pobreza” (Salama, 2006: 20).

El combate a la pobreza en el neoliberalismo

Desde la década de 1980, cuando se impuso la modalidad neoliberal del capitalismo, la erradicación de la pobreza se ha convertido un reiterado discurso que tiene poco sustento en los hechos.

Jean Siegler, relator especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, en su informe correspondiente a 2004² advirtió que, como resultado de la pobreza, actualmente sufren hambre en el mundo 842 millones de personas y enfatizó: “El hambre mata a muchas más personas que cualquier guerra contemporánea o ataque terrorista” y precisó: “Cada cinco segundos muere un niño menor de cinco años de enfermedades relacionadas con el hambre, es decir, más de seis millones de niños habrán muerto en el 2004”.

Aunque sus perversos efectos se agudizan en los países dependientes, sin duda la pobreza resulta ser una situación que afecta a todo el mundo, incluyendo a los países centrales: “La pobreza persiste en grados considerables tanto en la mayoría de los países del llamado tercer mundo como en los del primero”, advierte Pierre Salama (2006: 20). De ahí la importancia que adquieren en todas partes los esfuerzos para erradicarla, aunque los resultados alcanzados resulten desiguales y en muchos casos frustrantes.

En la lucha contra la intervención del Estado en la economía, tal y como proponía la modalidad del desarrollo capitalista precedente, tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI) como el Banco Mundial (BM), organismos promotores planetarios de la estrategia neoliberal, llevan más de dos décadas recomendando a las naciones dependientes emprender reformas estructurales de orientación al mercado para dejar la economía a la libre acción de las fuerzas del mercado, impulsar la apertura comercial y financiera, así como “adelgazar” al Estado, camino que se aseguraba era el único posible para generar riqueza.

Acompañando a esta estrategia global, los programas de combate a la pobreza bajo el neoliberalismo, en términos generales, se fundamentan en dos axiomas derivados de la teoría económica neoclásica: a) el sector público cuenta con recursos escasos para ser aplicados a programas sociales; por consiguiente, estos recursos deben ser aplicados de modo tal que tengan el mayor impacto económico y social con el menor costo posible; y b) lo anterior significa que debe darse prioridad al mejoramiento de la productividad de las familias en pobreza extrema y la mejor manera de hacerlo es no pretender intervenir de

² (<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=12347&Cr=righ&Crl=food>).

modo directo en la distribución del ingreso y la asignación territorial y sectorial de los factores de la producción (Duhau, 1999).³

La adhesión de los países latinoamericanos a la estrategia neoliberal, iniciada con el impulso en las décadas de 1970 y 1980 a las reformas estructurales, significó la eliminación de los mecanismos de control y regulación social de la actividad económica. Por su parte, el impacto de la liberación de los mercados de capitales permitió al capital financiero transnacional el poder y la capacidad suficientes como para controlar el proceso de acumulación en las economías dependientes y a los productores agropecuarios de los países desarrollados —generosamente subsidiados por sus gobiernos— colocar en las naciones dependientes sus excedentes de producción a precios *dumping*, afectando hasta la destrucción las actividades agrícolas internas, particularmente la producción de alimentos.

De la misma manera, la privatización de las empresas estatales que producían bienes y servicios públicos para ofrecerlos a los sectores de la población con menores ingresos condujo al aumento de sus precios y tarifas; finalmente, la desaparición de los mecanismos mediante los cuales el Estado intervenía en la economía debilitaron seriamente la participación de los intereses sociales en la orientación del proceso económico, particularmente la ofensiva contra el Estado limitó su capacidad para atender los distintos aspectos de la seguridad social.

Todo esto provocó, entre otras cosas, mayores niveles de pobreza social y regional, así como la agudización de la polarización entre las diferentes clases sociales sin que existieran mecanismos sociales de compensación.

De esta manera, a poco más de dos décadas de la puesta en marcha de la estrategia neoliberal, en América Latina y el Caribe no se ha logrado recuperar, y mucho menos sostener, el ritmo de crecimiento sostenido que suele asociarse con la disminución de la pobreza y la desigualdad; por el contrario, hoy la región se ha convertido en la de mayor desigualdad del mundo y donde la pobreza se ha convertido en un mal endémico en todos los países, sin excepción, pues afecta a 224 millones de personas, de las cuales 105 millones sobreviven en la indigencia (Cepal, 2004).⁴

³ En relación con la distribución del ingreso, los economistas neoliberales, sostienen: “El problema de la pobreza, que no es el de la desigual distribución del ingreso, por más que la mayoría de los pobretólogos insistan en ello (pobretólogos que deberían estudiar la obra de Mervin Thomas Bauer, 1915-2002, uno de los economistas más lúcidos del siglo XX, y uno de los mejores estudiosos de la riqueza: de su creación y difusión), sino el de la incapacidad de los pobres para, por medio de un trabajo productivo, generar un ingreso suficiente” (Damm, 2006: 28).

⁴ En el Foro “Desigualdad en América Latina: las reformas necesarias”, organizado por el Senado de

El método de focalización

Bajo el neoliberalismo, las instituciones del Estado de bienestar se han reducido o destruido sistemáticamente, lo que acentúa el deterioro de la vida social debido a las crecientes dificultades de buena parte de la población para acceder a la educación, la salud, la vivienda digna y, en general, a la seguridad social, cuya privatización se ha convertido en uno de los rasgos distintivos de los gobiernos neoliberales. De esta manera, frente a los postulados subyacentes en el paradigma previamente dominante —acceso universal y papel redistributivo de las políticas sociales—, el nuevo paradigma los sustituye por diferenciación del acceso vía la privatización y la competencia, subsidio a la demanda, y la focalización.

Ante esta situación, y con el fin de compensar los costos sociales que desde el decenio de 1970 trajo consigo el ajuste estructural de orientación al mercado, en la década de 1990 se impuso en varios países de América Latina (Bolivia, México, Chile, El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua), la política focalizada de asistencia a los pobres, en particular a los extremadamente pobres (Lerner, 1996: 95). El propósito era, entre otros, más que cambiar todo aquello que provocaba la pobreza, asegurar la gobernabilidad, sobre todo en aquellos países donde se preveía que el creciente deterioro social alentaba la irritación y la acción política radical de la población.

En estos momentos, a tres lustros de la puesta en marcha de los programas focalizados, dirigidos a los más pobres, conocidos también como “fondos de inversión social” (en México se iniciaron en 1990 con el Programa Nacional de Solidaridad), que se crean mediante las llamadas “transferencias monetarias individualizadas” y operan como subsidio a la demanda, este mecanismo no logra modificar las causas estructurales de la pobreza.

Los programas focalizados se concibieron más para aliviar temporalmente la situación de algunos pobres extremos que para combatir las causas estructurales

la República, el coordinador presidente de la ONU en México, Thierry Lemaresquiere, advirtió que: “La desigualdad económica en América Latina es una dolorosa realidad y una constante en su historia reciente. Este fenómeno, concluyó el funcionario internacional, con algunas excepciones del África Subsahariana es, en promedio, el más alto del mundo” (*La Jornada*, 15 de marzo de 2005: 14). Anteriormente, al inaugurar los trabajos de la conferencia internacional “Institucionalización de la Política Social para la Superación de la Pobreza”, José Luis Machines, secretario general de la Cepal, afirmó que América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo “con sus 224 millones de personas en pobreza (40 por ciento de la población total) y alrededor de 105 millones en condiciones de pobreza extrema” (*El Financiero*, 29 de septiembre de 2004: 32).

determinantes de la pobreza (como la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza), de ahí que tampoco hayan podido ser los detonantes de un proceso profundo de cambio estructural, o por lo menos de reactivación económica que permitiera el crecimiento, el aumento del empleo y la distribución de la riqueza y el ingreso.

El método de focalización se sustenta exclusivamente en el análisis de la carencia de ingreso de las familias para adquirir en el mercado una canasta básica de alimentos, así como para adquirir los bienes y servicios que les permitan satisfacer el resto de sus necesidades.⁵ De esta manera, el método de Ingreso, o de Línea de Pobreza, implica dos pasos esenciales: calcular primero un ingreso mínimo, o línea de pobreza, con el cual todas las necesidades mínimas de una familia quedan satisfechas. El segundo paso es identificar y localizar territorialmente a los hogares que tienen ingresos menores a los de línea de pobreza para configurar un mapa de regiones donde vive la población del país en extrema pobreza.

Así, este método basado en el ingreso, sin interesarse por identificar las causas determinantes de la pobreza, exige una doble focalización: saber cuántos y quiénes son los pobres y determinar dónde se ubican territorialmente los posibles beneficiarios de los apoyos monetarios provenientes de los recursos fiscales.

Detrás de este método se encuentra la idea de que los pobres lo son porque están fuera del mercado, en consecuencia, la estrategia se reduce a tratar de incorporar a quienes se encuentran en condiciones de pobreza extrema a los mercados laboral y de mercancías; en el primer caso, haciendo que sus habilidades y destrezas se ajusten a las exigencias del aparato productivo para lograr emplearse y obtener un ingreso que los haga elevar su consumo de mercancías, esto es, participar en el mercado como consumidores a partir de calificar su fuerza de trabajo y aumentar su valor en el mercado laboral; en el segundo, convirtiéndolos inmediatamente en consumidores de bienes y servicios mediante el otorgamiento de un subsidio monetario directo condicionado.

Las críticas a este método de medición de la pobreza y su combate han sido diversas y provenientes de distintas perspectivas teóricas. Amartya Sen (1996), por ejemplo, advierte que: “El punto de vista de la pobreza que se concentra en

⁵ “El método que los gobiernos de Estados Unidos y México, al igual de la Cepal, utilizan para medir la pobreza por ingreso es el de la canasta normativa de alimentos (CNA), que consiste en una lista de productos, cantidades y precios de cada uno y se elabora con base en requerimientos nutricionales y prácticas alimentarias observadas. El costo para adquirirla es definido como línea de pobreza extrema por la Cepal y como pobreza alimentaria por el gobierno mexicano” (Damián, 2004).

el ingreso, basado en la especificación de un ingreso en línea de pobreza que no varíe entre personas puede ser equivocado para identificar y evaluar la pobreza". Otros autores (Boltvinik, 2001, y Fernández, 2003), sostienen que el supuesto fundamental de este método de línea de pobreza —reducción de la satisfacción de las necesidades a la adquisición de bienes y servicios en el mercado—, resulta discutible porque no toma en cuenta otras fuentes y recursos no mercantiles que satisfacen las necesidades de las familias, tales como los bienes públicos, los bienes públicamente suministrados, el patrimonio acumulado, los conocimientos, o el tiempo disponible para actividades no laborales —culturales y deportivas— entre otros.

No obstante, por lo menos en México, persiste la estrategia de combate a la pobreza soportada en los programas focalizados y con las cifras correspondientes a los hogares favorecidos con las transferencias monetarias de fondos públicos. El gobierno federal sostiene que ha logrado reducir en varios millones el número de pobres en unos cuantos años, afirmación que ha provocado un intenso debate entre los diversos académicos dedicados a la investigación de la pobreza y su medición.

Gobiernos neoliberales y combate a la pobreza en México: de Solidaridad a Oportunidades⁶

Asegura Fernando Cortés (2002: 18) que en México ha existido un escaso interés de los investigadores y las instituciones por estudiar las causas determinantes de la pobreza y su posible relación con el diseño y puesta en práctica de las políticas públicas propuestas para combatirla.

En general, el esfuerzo tanto de los académicos como de las instituciones del sector público se ha concentrado en la medición de la pobreza y en la evaluación de las políticas de focalización seguidas, contándose con menos trabajos encaminados a realizar estudios que reflejen la naturaleza multidimensional de la pobreza, de manera tal que a partir de esa conceptualización fuera posible definir los indicadores que permitan reconocer la magnitud e intensidad de la pobreza, a partir de los cuales surja la estrategia que enfrente eficazmente sus causas determinantes.⁷

⁶Entre los antecedentes de estos programas, se encuentra: el Programa Integral para el Desarrollo Rural (Pider, 1973-1982) y los estudios elaborados por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar, 1977-1982). Para el Pider, que surge en el gobierno de

Con distintos matices, los gobiernos de Carlos Salinas (1988-1994), Ernesto Zedillo (1994-2000) y Vicente Fox (2000-2006), incluso siendo este último de un partido político formalmente distinto al de los dos anteriores, han hecho del combate a la pobreza su mejor carta de legitimación y las políticas seguidas se han basado en cuatro principios básicos, a saber:

1. Las funciones de la política social (financiamiento, diseño, puesta en práctica, control) pueden separarse del gobierno y ser llevadas a cabo por agentes no estatales (sectores filantrópico o voluntario, informal y empresarial).
2. El Estado debe ser sólo uno entre otros agentes que aporta recursos al financiamiento de los servicios sociales, pues por una parte hay sectores sociales que están en condiciones de sufragarlos por sí mismos, y porque es conveniente que, en general, teniendo en cuenta el principio de que “lo que no cuesta no se valora”, los receptores de tales servicios aporten recursos en la medida de sus posibilidades (cofinanciamiento), y se recuperen costos mediante la aplicación de tarifas.

Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), la pobreza es resultado de los desequilibrios generados por la estrategia económica que privilegió la industrialización y la agricultura de exportación, empobreció a la población asentada en las regiones agrícolas de temporal y aunque reconoció que esta situación había provocado fuertes corrientes migratorias hacia las ciudades, definió a la “población objetivo” del programa como aquella asentada en las localidades de más de 500 y menos de cinco mil habitantes (Ordóñez, 1997: 16). Pero si bien el Pider atribuía a la acción del Estado las causas de la pobreza, el Coplamar, creado en el gobierno de José López Portillo (1976-1982), planteaba que la pobreza tiene causas más profundas: “Que responden a muy diversos sistemas de explotación económica que van desde las formas caciquiles aldeanas hasta las de dominación externa que forman parte de un mismo e idéntico proceso de explotación y de desigual distribución del trabajo humano y que lo mismo hace de la economía nacional una economía dependiente, que de las regiones, economías igualmente frágiles” (Coplamar, 1982: 12).

⁷ En realidad, no parece haber razones de peso para creer que primero es necesario tener medido un fenómeno, para pasar luego a la realización de estudios de carácter explicativo. Incluso, podría ocurrir que, en el caso de la pobreza, si se identifican sus causas al mismo tiempo sea posible identificar las determinantes de intensidad e incidencia social y territorial, lo que puede facilitar el diseño de una estrategia efectiva para erradicarla, combatiendo las causas más que sus síntomas. Por eso, sin duda, vale la pena emprender esfuerzos que tiendan a forjar el concepto de pobreza, que por cierto no puede ser definido a partir del campo de lo empírico, sino que es indispensable situarlo dentro del cuerpo de una teoría social solvente. Si se procede de esa manera, al reconocerse tanto los enunciados teóricos como los empíricos que le den validez al concepto —que finalmente es un fenómeno social cuyas causas no escapan a esta dimensión—, entonces sí se podría estar seguro de que se mide lo que se quiere medir y, a partir de ello, emprender el diseño y puesta en marcha de políticas que orienten las acciones encaminadas a permitir la superación real de la pobreza, más allá de los proclamados “logros” de las políticas coyunturales que se agotan al terminarse los recursos presupuestales destinados a los pobres focalizados y que terminan sólo modificando las estadísticas sin alterar en lo más mínimo las condiciones económicas y sociales que ocasionan la pobreza, su magnitud, intensidad e incidencia.

3. Debe procurarse que, en la medida de lo posible, la competencia entre diferentes prestadores de servicios opere en la esfera del bienestar social, de modo que los usuarios tengan posibilidades de elegir entre diversos oferentes. Para ello deben evitarse los monopolios, en particular los estatales. El supuesto que sostiene este principio está en las virtudes atribuidas a la concurrencia mercantil en la asignación de los recursos y la fijación de los precios: eficiencia, mejora en la calidad de los servicios y bienes producidos, así como reducción de los costos.
4. Los recursos públicos aplicados en la esfera del bienestar social deben estar destinados fundamentalmente a cubrir las necesidades de quienes no están en condiciones de sufragar por sí mismos la satisfacción de las mismas, y deben ser aplicados respondiendo a los principios de: focalización (identificación precisa de los posibles beneficiarios), subsidio a la demanda (traducir en la medida de lo posible el subsidio en poder de compra), evaluación a través de la medición de su efecto, prioridad exclusiva a los más necesitados y equidad (entendida como compensación de las desventajas, mediante el trato desigual a quienes son socialmente desiguales).

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari

En diciembre de 1988, en medio de una crisis política marcada por una fuerte sospecha de fraude electoral que más tarde se confirmaría, asume la Presidencia de la República Carlos Salinas de Gortari y con él se consolida la corriente liberalizadora que, no sin conflicto, termina por desplazar a los viejos sectores políticos afiliados al nacionalismo-revolucionario, en buena medida sustentado en el intervencionismo estatal.

La desconfianza en el nuevo gobierno, sin duda, urgía al establecimiento de políticas y resultados legitimadores. Además, el proceso de ajuste estructural de orientación al mercado iniciado en el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) impuso una modalidad económica concentradora de la riqueza y socialmente excluyente, la cual profundizó las brechas sociales que, desde finales de la década de 1970, se pensaba estaban en vías de superarse; asimismo, el ajuste había elevado el número de pobres en el país y la pobreza, al volverse en una de las expresiones más graves y violentas de la modalidad neoliberal, se convirtió también en el tema central del discurso gubernamental.⁸

⁸ El alto costo social del ajuste estructural, por supuesto, no fue privativo de México. En América Latina

CUADRO 1
MÉXICO: NIVELES DE POBREZA 1981-1987 (MILES DE PERSONAS)

Población	1981	1987
Total	71.4	81.2
En pobreza	18.4	24.0
En pobreza extrema	13.7	17.3
Total	32.1	41.3

Ante la magnitud del problema y la necesidad gubernamental de legitimación política y social, la pobreza y su combate adquirieron un lugar preponderante en el diseño de la política social salinista (Valencia y Aguirre, 1998: 65) y ya desde su toma de posesión como presidente de la república, Carlos Salinas de Gortari establece como prioridad social de su gobierno (junto con la seguridad pública, la dotación suficiente de servicios básicos y el restablecimiento de la calidad de vida en la ciudad de México) la erradicación de la pobreza extrema y anuncia la inmediata puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad Social, al cual se le asignan recursos por mil 640 millones de pesos para 1989 (Salinas, 1988: 1141).

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND, 1989), la política social incluía cuatro líneas estratégicas, una de ellas consistía en la “erradicación de la pobreza extrema”,⁹ y desde ese momento empezaron a plantearse las acciones focalizadas para combatir la pobreza. En efecto, se decía en el PND (1989: 126):

Las acciones para atender a los grupos de escasos recursos del campo y las ciudades serán selectivas y específicas [...] En el manejo de los recursos se observará una estricta selectividad y se vigilará que las asignaciones se canalicen efectivamente hasta los beneficiarios.

puede observarse también un acelerado deterioro social a lo largo de la década de 1980. En efecto, de acuerdo con cifras de la Cepal: “Entre 1980 y 1989 la población de la región aumentó 22 por ciento al pasar de 347 a 423 millones de personas contra un ascenso desproporcionado de la pobreza en 35 por ciento y de la indigencia, que se elevó 42 por ciento, es decir, en 1980 existían 62 millones y en 1989, 88 millones de indigentes”. Esta situación explica también la aparición en los años noventa de los programas de combate a la pobreza en América Latina (Leriche, 1992: 115).

⁹Las otras tres líneas estratégicas, eran: la creación abundante de empleos bien remunerados y aumento del poder adquisitivo de los salarios; atención a las demandas prioritarias del bienestar social y protección del medio ambiente.

Ya no había regiones empobrecidas ni factores estructurales determinantes de la situación de pobreza, existían solamente pobres porque no habían tenido la oportunidad de salir de esa condición y, entonces, había que brindarles posibilidades de empleo, educación y salud, factores que les permitirían abandonar su situación de pobreza. Así, la política no se planteó eliminar las causas que originaban la pobreza, sino combatir sus expresiones sociales. De esta manera se actuaba sobre los síntomas y se ignoraban las causas que los ocasionaban.

Además y con el fin de evitar la intervención estatal, a la que se identificaba con el paternalismo, se apelaba a la participación de la sociedad en tareas que tradicionalmente —se entendía— eran responsabilidad del Estado. De esta manera, en su discurso de toma de posesión, decía Carlos Salinas:

El bienestar social en el Estado moderno no se identifica con el paternalismo, que suplanta esfuerzos e inhibe el carácter; hoy, la elevación del nivel de vida sólo podrá ser producto de la acción responsable y mutuamente compartida del Estado y la sociedad (1988: 1138).

En todo caso, para el salinismo como para los gobiernos que le siguieron, el combate a la pobreza sólo podía ser exitoso en el marco de una política económica promotora de la inversión privada:

Cuando el gobierno —decía en aquella época Pedro Aspe, secretario de Hacienda— otorga a su gasto un destino de índole estrictamente social y de dotación de infraestructura, y además lo financia de manera sana, sin llevarlo más allá de lo que permiten los ingresos públicos, se estimula al sector privado para que invierta en actividades productivas, como está sucediendo hoy en México (citado por Valencia y Aguirre, 1998: 67).

Se postulaba, así, el fin del Estado interventore, implícitamente, se enfatizaba el nuevo protagonismo del capital privado en el conjunto de la política económica. Esta propuesta, que desplaza al Estado de la actividad económica y social, fue el origen de diversas tensiones al interior del grupo gobernante, donde la nueva tecnoburocracia que ascendía al poder junto con Salinas de Gortari se enfrentaba soterradamente con los miembros de los grupos desplazados provenientes del viejo nacionalismo-revolucionario.

Al plantear el gobierno de Salinas de Gortari las políticas de combate a la pobreza, se enfatizaba la atención en la pobreza extrema, estableciendo para el efecto tres líneas de acción: a) solidaridad para el bienestar social, b) solidaridad para el desarrollo regional y c) solidaridad para la producción. Asimismo, las

áreas de atención general serían: alimentación, regularización de la tenencia de la tierra y vivienda.

A partir de esta propuesta, la política social se diseñó teniendo como eje fundamental el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), cuyo secretario de Consejo Consultivo, Enrique González Tiburcio (1992: 4) describía de este modo: “Despliega acciones de bienestar orientadas a superar los desequilibrios internos” mediante la creación de un piso de satisfactores sociales que posibilitarán alcanzar “cierta igualdad de condiciones” para la población pobre. Ese, concluía González Tiburcio, es el “el reto fundamental de la nueva política social liderada por Solidaridad”.

A ese primer piso de creación de infraestructura se agregaba otro, que por cierto nunca llegó, de proyectos productivos en las regiones donde se localizaban los pobres extremos.

La importancia que adquirió el Pronasol fue notable, tanto en el discurso como en el presupuesto que se le asignaba,¹⁰ al grado de que en 1992 el programa llevó a la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), cuyo propósito fue prolongar la vida de Solidaridad más allá del gobierno de Carlos Salinas.

Si bien los tecnócratas más cercanos al presidente impulsaban las reformas estructurales de orientación al mercado, así como la apertura comercial y financiera mediante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); otro sector de la burocracia proveniente del nacionalismo-revolucionario, así como una cierta izquierda claudicante, se agruparon en la Sedesol y se iniciaron las pugnas entre ambos grupos.

Luis Téllez y Santiago Levy —funcionarios del grupo más cercano al presidente Salinas que rechazaban la estrategia integral basada en los subsidios indirectos y concebían la pobreza ligada exclusivamente al ingreso— demandaban programas “directos de ataque a las condiciones de pobreza extrema”, es decir, proponían transformar los programas de desarrollo integral en ayuda directa —mediante la transferencia de recursos fiscales— a los extremadamente pobres como individuos, más que a las comunidades pobres. En palabras de Luis Téllez:

Las experiencias históricas en México y el mundo indican que es poco eficiente tratar de elevar el ingreso de la población de menores recursos a través de mecanismos

¹⁰ Según Carlos Rojas (1994: 378-379): “El esfuerzo emprendido —con las reformas salinistas— permitió elevar el gasto para el desarrollo social de 31.6 por ciento del presupuesto en 1988 a 54 por ciento del mismo en 1994”.

indirectos, como lo son los subsidios a los insumos, apoyo a los precios de mercado o subsidios al crédito. Es mucho más eficaz —concluía Téllez— emprender programas directos de ataque a las condiciones de pobreza extrema (1994: 49).

Para Santiago Levy, la pobreza sólo podía resolverse mediante la acción del mercado y, según su punto de vista que más tarde se impondría como el sustento de la acción gubernamental, Solidaridad debía ser un programa que respetara rigurosamente los lineamientos del mercado, en congruencia con “la orientación general de la política económica”, lo que implicaba incorporar a los individuos pobres al mercado laboral ofreciéndoles capacitación, adiestramiento y salud (es decir, la formación de “capital humano”), así como hacerlos partícipes del mercado de bienes y servicios mediante el sencillo expediente de transferirles recursos fiscales, ya que, concluía Levy, sólo así podrá romperse “el círculo vicioso de la pobreza” (Valencia y Aguirre, 1994: 73).

Para transigir con el sector tecnócrata que empezaba a ser hegemónico en el gobierno de Carlos Salinas, pero quizás sobre todo para evitar la persistente dureza de los ataques de que era objeto el grupo promotor de la política integral de combate a la pobreza, el secretario del Consejo Consultivo del Pronasol, González Tiburcio (1992: 4), proponía conciliar la apertura comercial y financiera con la política de desarrollo integral: “En estos momentos podríamos decir: Tratado de Libre Comercio hacia fuera, pero con Solidaridad hacia adentro” (González, 1992: 4).

Carlos Rojas, el primer titular de la Sedesol, insistía en el planteamiento de combatir la pobreza mediante una “estrategia integral”, consistente en procurar que la población tuviera un “piso social básico”, constituido por un conjunto de bienes y servicios en materia de alimentación, salud, educación y vivienda, al cual se sumarían las acciones del programa en aquellas regiones donde se asentaba la población en condiciones de pobreza extrema para lograr su desarrollo.

La propuesta no se detenía ahí, sino que desembocaba en impulsar la producción en las regiones pobres —para generar nuevos empleos e ingresos— como la mejor manera de que la política social pudiera generar efectos benéficos a largo plazo (Rojas, 1994: 390 y 393).

Fue, sin embargo, la propuesta de la tecnoburocracia —los apoyos asistenciales focalizados a la población extremadamente pobre—, la que finalmente se impuso por estar más acorde con los lineamientos de las reformas estructurales de orientación al mercado impulsadas, precisamente, por Salinas

de Gortari desde que ejercía la titularidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto en el gobierno de Miguel de la Madrid.

En consecuencia, el proyecto inicial de Pronasol se frustró y se convirtió en un Programa utilizado políticamente por la Presidencia, ya que los apoyos privilegiaron los lugares donde había una mayor necesidad de legitimación del gobierno, o donde el partido de Estado tenía una mayor debilidad. Con esto, el programa de combate a la pobreza concluyó en un proyecto focalizador orientado más a la subsistencia que al desarrollo de las comunidades y se convirtió en un arma partidaria; sobre todo, de vínculo directo de la Presidencia de la República con los sectores populares, pasando por encima de los gobiernos locales, incluso por sobre los grupos de poder regional, para manipular los apoyos políticos que requería el aparato gubernamental salinista.

Ernesto Zedillo (1994-2000)

Este presidente retomó el Pronasol con pocos cambios y mantuvo la misma filosofía, pero dio prioridad al combate contra la pobreza extrema¹¹ en el sector rural y acentuó la orientación asistencialista que marcó toda su política social, misma que heredó al gobierno de Vicente Fox.

Fue precisamente después de la crisis de 1994, al inicio del sexenio de Ernesto Zedillo, cuando en el país se empezaron a “desarrollar acciones focalizadas a núcleos específicos de la población y no acciones de carácter universal”, con énfasis en la eficiencia administrativa (Meza, 2002: 71) y en el control centralizado de las decisiones y las acciones del Programa. Sin embargo, la creación de estructuras institucionales paralelas para la distribución de las transferencias monetarias implicada en las acciones focalizadas terminó por debilitar a las autoridades locales en favor de las estructuras burocráticas federales, las más alejadas de la población, lo cual desde entonces ha dificultado

¹¹ El aparato gubernamental, siguiendo a Santiago Levy, definió a los “extremadamente pobres como aquellos cuyo gasto en alimentación es inferior al costo de la canasta normativa alimentaria (CNA)” y, en consecuencia, se concibió a la pobreza extrema como un problema preponderantemente rural y que —según Boltvinik y Damián (2001: 22) a partir de un error de cálculo de Levy—, afecta a una pequeña proporción de la población nacional, “aproximadamente 20 por ciento en 1984”. Después de algunos razonamientos estadísticos, Boltvinik y Damián (2001: 23) demuestran que: “El coeficiente de Engel adecuado para aplicar la definición de pobreza extrema de Santiago Levy es de 0.5 o de 0.42, esto significa que la línea de pobreza extrema, de acuerdo con la propia definición de Levy, debería resultar de multiplicar el costo de la canasta alimentaria por 2 o por 2.4 (dividir entre 0.5 o 0.42), y no por 1.25 (dividir entre 0.8) como lo hizo este autor, subestimando fuertemente la línea de pobreza extrema” en el ámbito urbano.

la operación de estos programas, muchas veces convertidos en meras estrategias clientelares con fines electorales.

En 1997, Ernesto Zedillo dio inicio el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), que siguió los lineamientos de focalización como parte de las políticas sociales de corte neoliberal encaminadas a combatir la pobreza.

Con este programa, el gobierno zedillista se trazó los siguientes objetivos:

1. Mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias más pobres del país.
2. Integrar estas acciones de manera que el logro educativo no se vea afectado por la mala salud o nutrición de los niños y jóvenes.
3. Asegurar que los hogares tengan los medios suficientes para que los niños puedan completar su educación básica.
4. Fomentar la responsabilidad y la participación activa de los padres para mejorar la educación, la salud y la nutrición de niños y jóvenes (Sedesol, 2000: 10).

Como se puede observar, en los objetivos planteados se soslaya el impacto que la modalidad neoliberal tiene sobre la pobreza y su magnitud social y territorial. Es cierto, puede ser que los jóvenes avancen en su escolaridad, pero bajo la modalidad económica neoliberal, que se sustenta en el abatimiento de los costos de mano de obra y la reducción del empleo más que en la innovación tecnológica y la formación de cadenas productivas para fortalecer el mercado interno, nada les asegura encontrar empleo y si lo encuentran es eventual, precario, con baja remuneración y sin prestaciones sociales, tal y como ocurre actualmente.¹²

En fin, cuando una economía no crece, ni crea empleos y los que crea son de mala calidad, donde no existe una política redistributiva de la riqueza, la capacitación para trabajos que no se crean resulta absolutamente insuficiente.

¹² “Un reporte del Banco de México puso de manifiesto la debilidad del mercado de trabajo en el país. Con información del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), uno de los indicadores más confiables sobre la evolución del empleo, en 2005 el número de afiliados se incrementó en 559 mil 857 personas, un tercio apenas del incremento de la demanda laboral representado por el crecimiento de la población económicamente activa (PEA). Al analizar estos datos, el reporte del banco central precisa que el incremento de afiliados al IMSS estuvo representado por 18 mil 103 trabajadores permanentes y 541 mil eventuales, en las áreas urbanas” (*La Jornada*, 9 de febrero de 2006: 29). “La característica distintiva del universo de personas que son contratadas de manera temporal afecta no sólo al contratado, quien carece de seguridad social y prestaciones otorgadas por la ley laboral, sino a la economía nacional, pues estos trabajadores son potenciales para caer en la evasión de impuestos” (Gutiérrez, 2005: 3A).

Para decirlo en términos más precisos: la educación, como la salud o la vivienda, deben formar parte de una política general de crecimiento económico basado en la innovación, la creación de cadenas productivas, la inversión para el desarrollo y la generación de empleos bien remunerados.

El Progresa zedillista partió de la idea, también derivada de Solidaridad, de que las restricciones económicas, sociales y políticas del programa surgen del monto disponible de presupuesto federal y de que, por tanto, ante la magnitud del problema resulta imposible erradicar por completo la pobreza: “El presupuesto se supone fijo y limitado, en el sentido de que no es suficiente para eliminar la pobreza por completo” (Sedesol, 2000: 11), de ahí la necesidad de seleccionar (discriminar) de entre el conjunto de la sociedad a los beneficiarios de los apoyos ofrecidos por el programa y de apelar a la participación en el combate a la pobreza de las organizaciones privadas creadas para aliviar la situación de los pobres mediante acciones meramente caritativas.

En síntesis, concluye Duhau:

El Progresa es un programa focalizado en el combate a la pobreza extrema, en el que se combinan: mecanismos de complementación de los ingresos familiares (es decir, mecanismos que operan como subsidios a la demanda), mecanismos de apoyo nutricional, y prestación de servicios de salud y de educación para la salud; condicionados, en particular los primeros, al cumplimiento de responsabilidades definidas por parte de los beneficiarios (1999).

Si bien el Progresa partió de una premisa parcialmente correcta —no emprender acciones meramente asistencialistas, sino que era necesario aumentar las capacidades básicas de la población en condiciones de extrema pobreza “para que con su esfuerzo alcance la autosuficiencia”—, terminó siendo lo que en el discurso pretendía negar: ofrecer ayudas asistenciales para combatir la pobreza que no van más allá de lo que dura su presencia y a su término no generan resultados perdurables que incidan en las causas que la propician. Con esto se reiteraba el propósito de combatir las consecuencias de la pobreza sin modificar las causas que la ocasionan.

De esta propuesta se deriva una serie de dimensiones importantes del programa, que implican tanto una concepción del problema de la pobreza como del modo de combatirla: primero, si bien la diferenciación entre pobreza extrema y pobreza moderada en el Progresa se basa en el método de línea de pobreza (utilizando como parámetro la canasta normativa alimentaria definida en el marco de Coplamar), la lógica del programa se apoya en una hipótesis

acerca de la diferencia entre ambos grados que no refiere a ingreso y satisfacción de necesidades, sino a las capacidades implícitas en ambas condiciones. Así se asume, en el caso de los pobres extremos, que su condición implica la incapacidad de desplegar a plenitud sus capacidades productivas, de asumir riesgos, de hacer frente a externalidades negativas y de aprovechar las posibilidades que ofrecen las externalidades positivas; en seguida se cree que los pobres moderados, aunque experimentan diversas carencias, pueden emerger de su condición por sí mismos en la medida que el entorno macroeconómico y macrosocial proporcione las posibilidades para aprovechar su potencial. Por ello los primeros requieren de apoyos específicos (con énfasis en los subsidios directos a la demanda), en cambio los segundos no y, por tanto, quedan excluidos del programa.

Desde la perspectiva del Progresa, la pobreza no es un problema de distribución del ingreso, sino de asignación adecuada de los recursos productivos. Esto significa afirmar que la pobreza no se combate por medio de mecanismos que tiendan a redistribuir el ingreso, sino de otras acciones orientadas a habilitar a los pobres (brindarles las oportunidades) para que puedan ser productivos.

La selección de los hogares en situación de pobreza extrema —que considerando el monto de los recursos fiscales destinados a combatir la pobreza serían los únicos beneficiarios del programa—, se hizo en dos etapas: en la primera se seleccionaron las localidades de alta y muy alta marginación mediante el índice de marginación elaborado por el Consejo Nacional de Población (Conapo) y se las ubicó en la geografía del país; en la segunda etapa se realizó un censo en los hogares ubicados en las localidades escogidas con el fin de recabar información sobre el origen y el monto de su ingreso y la insuficiencia en la satisfacción de sus necesidades esenciales (Sedesol, 2000: 5 y 11, Cortés, 2002: 16).

El Progresa, desde su inicio, estableció dos restricciones significativas por sus repercusiones en los resultados de su operación: excluyó a las localidades urbanas, aquéllas con más de cinco mil habitantes; la otra restricción consistió en que el programa no se aplicara en localidades carentes de infraestructura educativa y de salud, lo que significó excluir a poblaciones con los más altos índices de marginación, que son precisamente aquéllas donde se encuentran los hogares más pobres, a los que se supuestamente pretendía beneficiar el programa.

Tanto en la conceptualización de la pobreza y los diagnósticos elaborados por el aparato gubernamental como en los objetivos perseguidos, que derivaron de ambos, en el Progresa las causas estructurales determinantes de la pobreza

quedaron ocultas y, por supuesto, intactas. Asimismo, se insistió en acciones con tintes asistencialistas y muchas veces político-electorales, que en nada contribuyeron a modificar las condiciones económicas, políticas y sociales generadoras de la pobreza y sí, en cambio, terminaron por acentuar la discriminación y la segregación social.

Vicente Fox (2000-2006)

El Progresa, con algunas modificaciones y con el nombre de Oportunidades, fue retomado por el gobierno de Vicente Fox para convertirse en el programa estelar de la acción gubernamental en la estrategia del combate a la pobreza.

Entre las cosas heredadas por el Progresa al programa de Oportunidades foxista se encuentra la prioridad que se otorgó a la lucha contra la pobreza extrema en el medio rural, en detrimento de la lucha contra ésta en el medio urbano y del combate a la pobreza moderada en todo el país, lo que, afirman Boltvinik y Damián (2001: 21), fue un error no sólo ideológico sino de cálculo, que menospreció la magnitud de la pobreza urbana y no la atendió.

Para dar orden a la política de combate a la pobreza, en el gobierno de Vicente Fox se aprobó la Ley General de Desarrollo Social,¹³ que considera que la medición de la pobreza la realice un Consejo Nacional de Evaluación, concebido como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía técnica y de gestión. El Consejo, para evitar la dispersión de criterios de medición de la pobreza, creó el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, que adoptó el concepto de ingreso total, que incluye el ingreso monetario de los hogares y los ingresos en especie e imputados. La metodología propuesta, en consecuencia, es de carácter monetario y a partir de ellas se establecen líneas de pobreza:

Que consisten en la especificación de un umbral de pobreza mediante la valoración monetaria de una canasta de bienes y servicios considerados básicos, y su comparación con los recursos de que disponen los hogares para adquirirla, de tal manera que si los recursos con los que cuentan son insuficientes, los hogares se encuentran en condiciones de pobreza (Cabrera y Miguel, 2002: 34).

Para identificar la línea de pobreza, el Comité presenta tres umbrales de referencia: el primero se refiere a la imposibilidad de los hogares de obtener una

¹³ Publicada el martes 20 de enero de 2004, en el Diario Oficial de la Federación, Primera Sección: 3.

canasta alimentaria aun haciendo uso de todos sus recursos disponibles ('pobreza alimentaria'); en el segundo umbral se encuentran aquellos hogares del nivel anterior, más aquellos que no cubren los gastos necesarios de salud y educación, es decir, son todos los hogares que no cubren las necesidades básicas de alimentación salud y educación ('pobreza de capacidades'); finalmente, en el tercer umbral se ubican los dos niveles anteriores, más aquellos hogares que no cubren los gastos no alimentarios considerados como necesarios en los patrones de gasto de la población, tales como vivienda, transporte, vestido y calzado ('pobreza de patrimonio') (Cabrera y Miguel, 2002: 34 y 35).

Las mediciones oficiales hechas con este método muestran que entre 2002 y 2004, si bien la pobreza rural disminuyó en los tres umbrales, ha ocurrido exactamente lo contrario con la pobreza urbana, que ha crecido también en los tres umbrales, lo cual termina por validar la opinión de Boltvinik y Damián en el sentido de que la estrategia seguida, al menospreciar la magnitud de la pobreza urbana y no atenderla, termina por agravarla (cuadro 2).

El método seguido por la Sedesol para medir la pobreza y llegar a los resultados que se muestran en el cuadro 2 ha sido criticado por diversos autores, entre ellos el más severo ha sido Julio Boltvinik, quien centra su crítica en dos elementos centrales: a) El método utilizado por la Sedesol y su Comité Técnico, además de contener inconsistencia internas, es minimalista y, por tanto, implica una violación explícita de los derechos humanos, ya que niega a la población su derecho a satisfacer todas sus necesidades, excepto la alimentaria; b) incluso con ese método, la pobreza parece bajar porque la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, correspondientes a 2002 y 2004 no son comparables con las de 2000 y anteriores; además, la muestra de hogares en el medio rural está fuertemente sesgada, lo que convierte a la evolución reciente de las condiciones de vida en dicho medio en un verdadero cuento de hadas (Boltvinik, 2005b: 32).

A partir de esta crítica, Boltvinik ha diseñado un método denominado método de medición integrada de la pobreza (MMIP), que tiene tres diferencias sustanciales con el método oficial: a) es multidimensional, pues además de los ingresos corrientes de los hogares, considera el acceso a los servicios públicos gratuitos, la posesión de los activos básicos del hogar, la disponibilidad de tiempo y los niveles educativos de sus integrantes; b) no es minimalista, en tanto que en cada dimensión se establecen umbrales que se basan en las disposiciones constitucionales y en las luchas populares, elementos que todos juntos integran el sistema de necesidades básicas prevaleciente en el país; y c) es consistente internamente (Boltvinik, 2005b: 32).

CUADRO 2
MÉXICO: POBREZA ALIMENTARIA, DE CAPACIDADES Y DE
PATRIMONIO DE LOS HOGARES Y LAS PERSONAS

	2002	2004	2002	2004
<i>Nacional</i>				
Pobreza alimentaria	3 899 371	3 535 053	20 275 000	18 034 166
Pobreza de capacidades	5 373 030	5 118 430	26 526 848	25 653 956
Pobreza de patrimonio	10 597 705	10 222 399	51 745 191	48 971 350
<i>Rural</i>				
Pobreza alimentaria	2 561 647	2 118 961	13 364 511	10 939 687
Pobreza de capacidades	3 288 204	2 795 790	16 876 498	14 171 246
Pobreza de patrimonio	5 180 335	5 137 142	25 149 744	22 555 121
<i>Urbana</i>				
Pobreza alimentaria	1 337 724	1 416 092	7 210 489	7 094 479
Pobreza de capacidades	2 084 826	2 322 640	10 950 350	11 482 610
Pobreza de patrimonio	5 460 563	5 585 946	26 195 447	26 416 229

Fuente: Sedesol. Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, junio de 2005.

Para el análisis de la estratificación social con base en el nivel de bienestar, Boltvinik utiliza seis estratos (tres pobres y tres no pobres) que van desde los indigentes hasta la clase alta. Siguiendo su método, Boltvinik encontró los siguientes resultados: entre 2000 y 2004, la pobreza integrada en el país pasó de 79.167 a 85.016 millones de personas, un aumento de 5.85 millones de personas, equivalente a un aumento porcentual de 7.4 por ciento.

Pero las críticas al optimismo gubernamental no provienen sólo del ámbito académico, por el contrario, las observaciones a los resultados provienen de distintos sectores de la sociedad. El Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) afirma que a más de 20 años de haberse realizado los cambios estructurales de orientación al mercado en la economía mexicana: “La pobreza continúa siendo un mal generalizado, pues más de la mitad de la población no puede satisfacer aún sus necesidades básicas”. De esta manera, concluye el CEESP:

51.7 por ciento de la población está postrada en la pobreza de patrimonio, que indica a las personas cuyos ingresos no son suficientes para satisfacer sus necesidades de alimentación, educación, salud, vivienda, vestido y transporte” (*El Financiero*, 31 de enero de 2005: 15).

Por su parte, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) señala que México es el país de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) con la tasa más alta de niños afectados por la pobreza, con el 27.7 por ciento de la población infantil total del país (*La Jornada*, 2 de marzo de 2005: 44); incluso, la misma Sedesol reconocía que a finales de 2004, más de 300 mil familias en el país se encontraban en la peor situación alimentaria, es decir, “que un día comen y pueden pasar días sin tener alimento, por lo que sus miembros presentan una fuerte desnutrición” (*El Financiero*, 12 de octubre de 2004: 36); finalmente, esta dependencia encargada del Programa Oportunidades, aceptó que uno de cada cinco mexicanos está en situación de desnutrición (*Milenio Diario*, 12 de octubre de 2004).

En fin, se puede decir que a pesar de que el programa Oportunidades ha tenido la mayor asignación presupuestal (25 mil millones de pesos en 2004 y 33 mil millones en 2005) que haya tenido el rubro de combate a la pobreza en cualquier programa federal y que, incluso, dispone de financiamiento internacional,¹⁴ en nuestro país se está perdiendo la batalla contra la pobreza. En efecto, la realidad revela que la demanda ha rebasado al sistema de salud, la desnutrición va en aumento en las comunidades indígenas y en muchas otras localidades rurales y urbanas, lo cual demuestra que el problema no se resuelve entregando a los hogares dinero para gastar, sino que lo fundamental es llevar a cabo una nueva estrategia donde se establezca una relación distinta entre el gobierno y la sociedad para decidir cómo utilizar eficazmente los recursos disponibles combatiendo las causas y no los meros síntomas de la pobreza.

Con el propósito de hacer frente a las críticas de que ha sido objeto, el Comité Técnico de Medición de la Pobreza (CTMP) se ha propuesto medir el bienestar de los hogares mediante el cálculo de la riqueza que disponen. El Comité considera la riqueza como una variable identificada con mejores condiciones de bienestar para los hogares, no sólo porque equivale a instrumentos para la generación de ingreso, sino porque, al transferirse, permite suplir la falta de ingreso durante períodos de contingencia económica.” Según este criterio, una primera aproximación a los niveles de riqueza puede realizarse mediante el empleo de deciles de población ordenados con base en su ingreso corriente total per cápita (ICTPC) (Moreno, 2006: 125).

¹⁴ En marzo de 2005 se dio a conocer que: “El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) apoyará la segunda fase del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de México con financiamiento de mil 200 millones de dólares, que se utilizará para estimular el consumo de servicios de educación, nutrición y salud entre familias de escasos recursos” (*La Jornada*, 22 de marzo de 2005: 38).

De acuerdo con el CTMP, considerando la información estadística disponible en México, el mejor indicador del nivel de vida de los hogares es el ICTPC, que se integra con la suma de los ingresos monetarios y no monetarios de un hogar, divididos entre el número de sus integrantes.¹⁵

Un análisis de los resultados de los programas de combate a la pobreza obtenidos determinando la distribución de la riqueza también genera resultados lamentables, lo que viene a demostrar que uno de los efectos más evidentes de la modalidad neoliberal, junto con la falta de crecimiento y empleo, es la pésima distribución de la riqueza, que el mercado no hace sino profundizar de manera permanente.

El cuadro 3 muestra varias cosas. En primer término, llama la atención el carácter procíclico de la riqueza para todos los estratos de ingreso. En efecto, el nivel máximo de riqueza lo alcanzan todos los estratos en 1992 y a partir de ahí se produce una reducción que se agudiza en 1996, después de la crisis de 1994-1995, y si bien a partir de ese momento se inicia una fase de recuperación, no es la misma para todos los niveles. Sobre todo, es notorio que ningún estrato en el 2002 logra alcanzar el nivel que tenía en 1992, excepto los hogares que se encuentran en el decil 10, que es el único que superó, y con creces, la situación que tenía a los comienzos de la década de 1990.

Otro hecho que no sorprende sino que viene a confirmar que el neoliberalismo profundiza la iniquidad social y que sólo favorece a un grupo privilegiado de la sociedad es que después de superada la crisis mencionada, se observa una fuerte tendencia al ensanchamiento de la brecha entre el último decil y todos lo demás, es decir, la distribución se hace mucho más inequitativa de lo que era en 1992.

Incluso, esa brecha se abre notoriamente entre el décimo y el noveno decil, esto es, entre los sectores de más altos ingresos, pero resulta brutal entre el último y el primer decil.

¹⁵ El ingreso monetario de este concepto incluye las remuneraciones del trabajo, el ingreso por negocios propios, por cooperativas, por renta de la propiedad y las transferencias. Por su parte, el componente no monetario comprende el valor imputado del autoconsumo, pagos y regalos en especie y un cálculo del valor de la vivienda propia (Moreno, 2006: 125).

La política de combate a la pobreza en México, 1982-2005 / J. Ornelas

CUADRO 3
MÉXICO: DISPERSIÓN DE LA RIQUEZA TOTAL NETA DE LOS HOGARES 1992-2002 (DESVIACIÓN ESTÁNDAR POR DECIL DEL INGRESO CORRIENTE TOTAL PER CÁPITA)

Decil	1992	1994	1996	1998	2000	2002
1	24 571.78	17 991.65	6 884.41	8 372.45	10 652.53	14 431.58
2	35 919.78	25 413.07	11 322.10	14 149.80	18 071.89	26 003.54
3	50 859.24	36 666.83	15 047.65	18 933.31	24 532.04	32 986.45
4	66 956.65	47 267.01	16 690.83	22 419.97	29 108.82	43 607.99
5	70 717.75	56 700.22	22 429.51	31 227.88	40 488.11	56 148.44
6	108 476.98	71 159.44	27 082.84	35 866.18	48 114.20	65 603.80
7	124 701.75	95 117.84	33 134.75	45 060.37	54 485.22	80 527.09
8	152 653.76	107 266.91	38 082.53	60 409.39	72 008.10	98 758.42
9	239 537.34	166 871.68	65 549.41	94 261.64	133 195.96	214 681.15
10	1 076 910.00	388 460.52	222 920.02	315 120.59	505 805.61	1 348 900.38

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares. Tomado de Héctor Moreno, «Riqueza y niveles de vida de los hogares en México», *Comercio Internacional*, volumen 56, número 2, México, febrero de 2006, p. 127, cuadro 3.

Reflexiones finales

Países como México enfrentan retos descomunales —muchos de ellos desconocidos en el mundo metropolitano—, que si bien al principio son desalentadores, luego en la convicción de que pueden superarse se convierten en estímulos para encontrar soluciones viables a los grandes problemas de la población en plazos previsibles.

Esas soluciones, por supuesto, no pueden provenir de los centros del poder financiero transnacional ni de sus mensajeros (el FMI y el BM, entre otros), ya que ellos siempre tienen respuestas preconcebidas y formales a nuestros problemas, recetas que la mayor parte de las veces han resultado inútiles. Por ejemplo: una y otra vez el FMI y del BM, llegan a nuestros países a recordarnos que nuestra manera de ser, la corrupción y el mal gobierno¹⁶ —y ahora la falta de reformas estructurales, todas referidas a la privatización del sector energético y a imponer al mercado como forma de funcionamiento de la economía—, son las únicas razones posibles para explicar nuestra situación de atraso y pobreza, soslayando los efectos del capitalismo sin control social y de la modalidad neoliberal que agudizan los niveles de miseria de nuestros pueblos.

Pero ni la corrupción ni el mal gobierno —que existen evidentemente y son un problema real— ni mucho menos nuestra idiosincrasia, pueden ser explicaciones de la prolongada crisis social, el estancamiento económico y la polarización social resultado de la creciente desigualdad en la distribución de la riqueza y el ingreso. A estas causas sociales de la pobreza —la cual es un fenómeno social múltiple, complejo y contradictorio— hay que agregar la modalidad neoliberal que se ha impuesto en el mundo desde la década de 1970.

Comprender las cosas de esta manera puede permitir emprender la crítica a esa modalidad a partir de las políticas que de ella surgen, en particular aquellas destinadas al “combate a la pobreza” y proponer alguna otra u otras capaces de

¹⁶ Los gobiernos de las metrópolis del capital financiero han elevado al rango de doctrina su apreciación de que: “Si los pobres son pobres es porque son haraganes y sus gobiernos corruptos” Y cuando se sugiere que esos gobiernos deben elevar la ayuda a los países emergentes se reitera el argumento: ¿Cómo pueden los países pobres exigir el apoyo de las economías desarrolladas para mejorar el bienestar si su población es haragana y sus gobiernos corruptos? Con tal condena inapelable, deciden unilateralmente suspender la “ayuda” que, incluso, prometen. Por ejemplo, Estados Unidos se ha comprometido en diversas ocasiones —como en la reunión de donde derivó el “Consenso de Monterrey”—, a destinar 0.7 por ciento de su PIB como ayuda al desarrollo de los países atrasados. Jamás han cumplido con esa promesa y, al parecer, ni siquiera intentarán cumplirla alguna vez. Pero además, cuando deciden enviar al FMI o al BM a nuestros países, el mensaje invariablemente es el siguiente: “La población debe apretarse el cinturón y los gobiernos lograr los equilibrios macroeconómicos”, es decir, nos ofrecen una única receta: equilibrio sin crecimiento y mucho menos distribución, como no sea de la pobreza.

generar una tendencia firme de erradicación de la pobreza y lograr el “florecimiento humano”, como propone el concepto acuñado por Julio Boltvinik para quitarle lo “embrollado” al concepto pobreza, hoy “hecho y juicio de valor al mismo tiempo” (Boltvinik, 2005a: 29).

Desde este punto de vista, la primera tarea para acercarse realmente al propósito de erradicar la pobreza consiste en emprender la crítica de la modalidad neoliberal imperante y, dados sus resultados, proceder a reemplazarla por otra que privilegie el crecimiento económico, el empleo y la distribución del ingreso, profundizando la política de bienestar social que ayude a mejorar las condiciones de vida de toda la población.

Esto es, en principio debe reconocerse que bajo la modalidad neoliberal del capitalismo mexicano difícilmente se podrá erradicar la pobreza por lo que se debe reorientar la política económica con el fin de lograr un crecimiento sostenido y, al mismo tiempo, generar empleo y mejorar la distribución del ingreso.

Por su parte, la estrategia del combate a la pobreza no puede desvincularse de la modalidad económica ni de la política económica en general y, particularmente, de la política social, pues ambas responden a una sola visión de los problemas y de su solución.

En México, la política económica se ha empeñado en lograr los equilibrios macroeconómicos, hacer funcionar libremente al mercado y elevar las exportaciones no petroleras, sin embargo, esta política ha impedido tener programas estratégicos que alienten el crecimiento de la economía, fortalezcan el mercado interno, mejoren la distribución del ingreso, amplíen el empleo y eleven las condiciones de vida de la población.

Asimismo, la economía no ha logrado reducir la dependencia del ahorro externo, toda vez que los flujos de capital provenientes de las exportaciones de petróleo, el turismo y las remesas, en los últimos tiempos han financiado en buena medida tanto el consumo privado como el gasto público (los ingresos al país por la venta de crudo en 2005 se ubicaron en alrededor de los 28 mil millones de dólares y tan sólo de Pemex depende un tercio de los recursos fiscales; asimismo, por concepto de turismo ese año ingresaron al país 12 mil millones de dólares y las remesas ascendieron a 20 mil 35 millones de dólares). Como consecuencia de esta dependencia, la economía y el crecimiento se han vuelto más vulnerables a la inestabilidad de los flujos externos de capital, a las exportaciones petroleras y de servicios turísticos al mercado estadunidense y a la entrada de remesas.

La política social, por su parte, ha resultado incapaz para corregir las desigualdades entre la población. En efecto, desde finales de la década de 1990 que se perfiló la política social compensatoria focalizada, que tiene por objetivo dotar de alimentos, salud y educación exclusivamente a la población en pobreza extrema y estimular el desarrollo de las capacidades productivas de la población viable económicamente, ha terminado por segregar a otros sectores pobres y entregado un poder enorme a la burocracia que finalmente decide quienes son beneficiarios de las ayudas gubernamentales.

Por otra parte, desde una perspectiva general, el gasto público y los programas destinados al bienestar social se encuentran supeditados al principio de disciplina fiscal y de una distribución del gasto público que utiliza demasiados recursos para pagar los rescates de la banca, autopistas e ingenios azucareros, lo que reduce las posibilidades de elevar el gasto en inversión productiva e infraestructura para el desarrollo.¹⁷

La insuficiencia de la política económica en general y de la política social en particular, provoca que actualmente en el país se generalice la idea de que el neoliberalismo resulta ya insostenible y que es indispensable superar esa modalidad para establecer otra donde la política económica sea un instrumento que deje de servir exclusivamente al capital y se oriente a estimular el crecimiento económico, la generación de empleo y a mejorar la distribución del ingreso y la riqueza. Se trata, pues, de una política de desarrollo económico y social alternativa, que procure resolver la profunda desigualdad social y regional existente en el país.

En estos momentos próximos a celebrarse la elección del Presidente de la República, existe un ambiente propicio para discutir las políticas existentes y proponer opciones donde se delineen estrategias que permitan estimular la creación de mecanismos que incrementen el financiamiento a la generación de capacidades tecnológicas propias, tanto como a la construcción de la infraestructura orientada a integrar circuitos regionales de producción, distribución, circulación y consumo, alejando los encadenamientos productivos sustentados en el mercado interno, la innovación tecnológica y la ampliación del empleo.

¹⁷ Tan sólo la deuda surgida del rescate bancario asciende a un billón (un millón de millones) 320 mil 670 millones de pesos, reconoció Mario Beauregard, secretario ejecutivo del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB). Y eso no es todo, el mismo funcionario pronosticó un plazo de 70 años para liquidar el adeudo a los bancos (*El Financiero*, 28 de junio de 2005: 5).

La discusión de la modalidad económica, sin embargo, no debe acotarse únicamente a la política económica. Es necesario que el debate se oriente sobre una estrategia integral, tendente a resolver las maneras de garantizar el control social de la economía y del mercado para lograr la cohesión social indispensable para esta verdadera transición.

La forma más adecuada y eficiente de lograr un crecimiento sostenido sustentado en el mercado interno parece ser atacar simultáneamente los problemas del crecimiento y la distribución del ingreso tanto como el empleo, la educación, la salud, la alimentación y la vivienda para toda la población. En otras palabras, una modalidad económica alternativa debe plantear como prioridad el crecimiento y utilizar el excedente económico con el fin de empezar a pagar la enorme deuda social con el pueblo de México, a quien se ha sometido a los rezagos más oprobiosos.

Esto implica, entre otras cosas, llevar a cabo una política fiscal tendente a mejorar la equidad en los impuestos, así como el uso productivo de los recursos fiscales, es decir, lograr una mayor inversión en actividades generadoras de empleo, depurar los créditos incluidos en el Fobaproa, para reducir su costo fiscal y avanzar en la reconstitución del sector paraestatal que devuelva y fortalezca el sentido social de la economía basado en la participación del Estado en el proceso económico.

De igual manera, resulta indispensable lograr una mayor participación social en las instituciones públicas democráticas, al mismo tiempo que se crean y desarrollan instituciones propias encaminadas a fortalecer las relaciones de solidaridad y responsabilidad social que consoliden una cultura de convivencia y desarrollo colectivo.

En síntesis, la clave para terminar con el flagelo de la pobreza parece radicar más en la posibilidad de imponer el control social de la economía —del mercado— y de la solidaridad entre las clases sociales que insistir sólo en medirla, o en reforzar la cruzada contra la corrupción y el mal gobierno, por supuesto indispensables de combatir con denuedo, pero, al mismo tiempo, evitar seguir creyendo que son los factores determinantes de nuestra situación de dependencia y desarrollo desigual, del estancamiento y la pobreza generalizada en el país; antes bien, es necesario reconocerlos como parte de los pretextos argüidos por los gobiernos de las naciones desarrolladas y sus oficinas de asuntos exteriores, en que se han convertido el FMI y el BM, para negar a nuestras naciones el derecho a romper las ataduras que las ligan de manera dependiente a las metrópolis del capital.

Bibliografía

- BOLTVINIK, Julio y Araceli Damián, 2001, “La pobreza ignorada. Evolución y características”, en *Papeles de Población*, núm. 29, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Universidad Autónoma del Estado de México.
- BOLTVINIK, Julio, 2001, “Opciones metodológicas para medir la pobreza”, en *Comercio Exterior*, vol. 51, núm. 4, Banco Nacional de Comercio Exterior, México.
- BOLTVINIK, Julio, 2003, “Conceptos y medición de la pobreza. La necesidad de ampliar la mirada”, en *Papeles de Población*, núm. 38, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población/Universidad Autónoma del Estado de México.
- BOLTVINIK, Julio, 2003, “La teoría de las necesidades humanas de Doyal y Gough”, en *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 5, Banco Nacional de Comercio Exterior, México.
- BOLTVINIK, Julio, 2005a, “Economía Moral”, en *La Jornada*, abril.
- BOLTVINIK, Julio, 2005b, “La pobreza en México 2000–2004”, en *Economía Moral*, *La Jornada*, 11 de noviembre.
- CABRERA Adame, Carlos Javier y Rubén Antonio Miguel, s/f, *Economía Informa*, número 311, octubre, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- CASTRO, Max, 2005, “Los efectos de la pobreza en el mundo”, en *Memoria*, núm. 196, junio, Centro de Estudios del Movimiento Obrero Socialista, México.
- CEPAL, 2004, *Panorama Social de América Latina 2004* (LC/G.2220-P/E), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, noviembre, Santiago de Chile.
- COPLAMAR, 1982, *Memoria de actividades 1976-1982*, Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados/Presidencia de la República, México.
- CORTÉS, Fernando, 2002, “Consideraciones sobre la marginalidad, marginación, pobreza, y desigualdad en la distribución del ingreso”, en *Papeles de Población*, núm. 31, Universidad Autónoma del Estado de México/Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Toluca.
- DAMIÁN, Araceli, 2004, “El gobierno subestima la pobreza”, en *El Financiero*, 22 de marzo.
- DAMIÁN, Araceli, 2005, “Los datos de pobreza del Comité”, en *El Financiero*, 20 de junio.
- DAMM Arnal, Arturo, 2006, “De la pobreza: la pregunta importante”, en *Este país*, número 179, febrero, México.
- DUHAU, Emilio, 1999, Ponencia presentada al *IV Seminario de Política Social. Teorías vigentes para el combate a la pobreza*, 26 y 27 de agosto de 1999, Universidad de Guadalajara/Universidad Iberoamericana, Zapopan, Jalisco.
- FERNÁNDEZ Aguirre, Tabaré, 2003, “Determinantes de la pobreza en contextos de ajuste estructural. El caso de Uruguay entre 1991 y 2001”, en *Papeles de Población*,

núm. 35, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca.

GONZÁLEZ García, Juan y José Luis Villa Aguijosa, 2002, “Reflexiones para el análisis regional social”, en Víctor Antonio Acevedo Valerio y José Cesar Lenin Navarro Chávez, *Economía y desarrollo regional en México*, Universidad de Guadalajara/ Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Facultad de Economía de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia.

GONZÁLEZ Tiburcio, Enrique y Ángel Ávila Martínez, 2002, “Desigualdad y pobreza: los desafíos del siglo XXI”, en *Economía Informa*, número 311, octubre, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México.

GONZÁLEZ Tiburcio, Enrique, 1992, “Seis tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad”, en *El Cotidiano*, núm. 49, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

GUTIÉRREZ, Elvia, 2005, “Expansión del empleo sin prestaciones ni seguridad social; el trabajo eventual creció 9.2% anual hasta octubre”, en *El Financiero*, 20 de diciembre.

HERNÁNDEZ Laos, Enrique, 2005, “Refutan investigadores cifras de Fox y Sedesol sobre la pobreza”, en *El Financiero*, 25 de abril.

LERICHE, G. Cristian, 1992, “La pobreza en América Latina y perspectivas”, en *El Cotidiano*, núm. 49, julio-agosto, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

LERNER, Bertha, 1996, *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.

MEZA Ojeda, Alejandro, Esperanza Muñón Pablos, Dora Elia Ramos Muñoz y Edith Kauffer Michel, 2002, “Progresá y el empoderamiento de las mujeres: estudio de caso en Vista Hermosa, Chiapas”, en *Papeles de Población*, núm. 31, enero-marzo, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población/Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca.

MORENO, Héctor, 2006, “Riqueza y niveles de vida de los hogares en México”, en *Comercio Internacional*, vol. 56, núm. 2, México.

ORDÓÑEZ Barba, Gerardo, 1997, “México en el combate a la pobreza”, en *Ciudades*, núm. 36, Red Nacional de Investigación Urbana, México.

PND, 1989, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Poder Ejecutivo Federal, México.

ROJAS, Carlos, 1994, “Solidaridad”, en Arturo Warman (comp.), *La política social en México, 1989-1994. Una visión de la modernización de México*, FCE, México.

SALAMA, Pierre, 2006, “Apertura y pobreza: ¿qué clase de apertura”, en *Comercio Exterior*, enero, México.

SALINAS de Gortari, Carlos, 1988, “Discurso de toma de posesión”, en *Comercio Exterior*, vol. 38, núm. 12, diciembre, Banco Nacional de Comercio Exterior, México.

SEDESOL, 2000, *Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Identificación de beneficiarios, 2000*, Secretaría de Desarrollo Social, México.

SEN, Amartya, 1992, “Sobre conceptos y medidas de pobreza”, en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, abril, Banco Nacional de Comercio Exterior, México.

SEN, Amartya, 1996, “Capacidad y bienestar”, en Sen y Nussbaum, *La calidad de vida*, FCE, México.

TÉLLEZ, Luis, 1994, “Campo”, en Arturo Warman (comp.), *La política social en México, 1989-1994. Una visión de la modernización de México*, FCE, México.

VALENCIA Lomelí, Enrique y Rodolfo Aguirre Riveles, 1998, “Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobreza”, en Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio (coords.), *Los rostros de la pobreza*, Tomo 1, Universidad Iberoamericana, México.