



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA *Iztapalapa*

**DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**

**DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA**

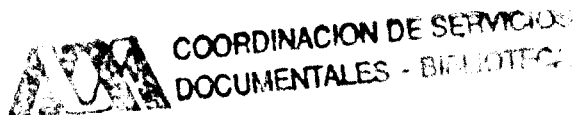
**LICENCIATURA EN CIENCIA POLITICA**

**POLITICAS PUBLICAS DE COMBATE A LA POBREZA EN MEXICO: PROGRESA, UN PROGRAMA INEFICIENTE**

**TESINA**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA**

**PRESENTA**

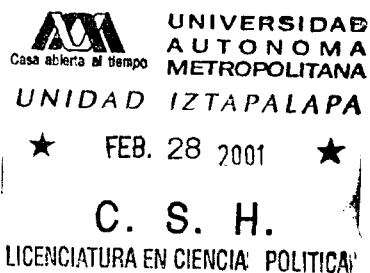


**SERGIO CUTBERTO ORTIZ SANTIAGO**

MATRICULA 92221071

ASESOR DE TESINA: DRA. MARIA EUGENIA VALDES VEGA

SEPTIEMBRE DE 2000



*Agradecimientos:*

*Quiero agradecer en primer lugar a mi asesora, la doctora María Eugenia Valdés Vega por su inigualable paciencia para atender a sus estudiantes y apoyarlos en la gran tarea de aprender los pasos del proceso de investigación en ciencia política. Sin su valiosa ayuda el presente trabajo no hubiese sido posible; las horas dedicadas en el aula para mostrarme las herramientas y la metodología necesaria para encausar el trabajo emprendido, han redituado en este gran esfuerzo, su notable experiencia y gran calidad humana me hicieron recibir con madurez sus merecidas llamadas de atención para concluir de la mejor manera la tesina que hoy es una realidad.*

*A la memoria de mi padre*

*A mi madre por haberme apoyado en los momentos más difíciles y tener que soportar la angustia de tener a un hijo ausente del seno del hogar durante estos años, así como por su gran comprensión y cariño. Valga este momento para decir que el compromiso adquirido al salir de casa ya está cumplido y que las alas con las que inicié el vuelo, hoy me llevan a nuevos horizontes en donde habrá que asumir nuevos retos.*

*A mis hermanos por su apoyo*

*A mis amigos con quienes compartí: ideales, tristezas y alegrías*

*A aquellos quienes menos tienen, porque nuestra sociedad no será justa mientras persista una desigual distribución de la riqueza.*

INTRODUCCION .....	4
CAPITULO 1            POLITICAS PUBLICAS	
1.1 La función del Estado .....	7
1.2 El estudio de las Políticas Públicas públicas .....	9
1.3 Entender las Políticas Públicas .....	13
1.4 El diseño y aplicación de las Políticas Públicas .....	15
CAPITULO 2            LA POBREZA COMO PROBLEMA PUBLICO	
2.1 Una forma de definir la pobreza .....	22
2.2 Medición de la pobreza .....	25
2.3 Pobreza: una deuda social .....	30
2.4 El incremento de la pobreza en el sexenio 1994 - 2000 .....	34
2.5 La aplicación del modelo Neoliberal .....	36
2.6 Una propuesta de solución a la pobreza .....	40
CAPITULO 3            EL PROGRAMA PROGRESA	
3.1 El combate a la pobreza en el discurso .....	46
3.2 El origen del programa PROGRESA .....	49
3.3 La aprobación del programa PROGRESA .....	56
3.4 Objetivos del PROGRESA .....	58
3.5 La implementación del PROGRESA .....	61
3.6 Un programa sin expectativas .....	62
CAPITULO 4            LOS RESULTADOS DEL COMBATE A LA POBREZA	
4.1 Neoliberalismo y pobreza .....	65
4.2 La pobreza a partir de la crisis de 1994 .....	66
4.3 Sin resultados el combate a la pobreza .....	69
4.4 Resultados del PROGRESA .....	70
4.5 Balance preliminar de sexenio .....	72
CONCLUSIONES .....	76
BIBLIOGRAFIA .....	78

## **INTRODUCCION**

El presente trabajo aborda el tema de la pobreza y permite dar a conocer cuál ha sido la principal política pública que el Estado ha diseñado e implementado durante la presidencia del actual mandatario mexicano el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León durante el sexenio 1994-2000, para abatir la desigualdad social que aqueja a las clases sociales más desprotegidas de nuestro país. Aunque el trabajo parece ambicioso pretendo distinguir que las políticas económicas implementadas por el gobierno zedillista han generado mayor pobreza y que el Programa PROGRESA ha sido una política pública ineficiente de combate a la pobreza en México. Será relevante porque a través de ella se podrá hacer una evaluación en términos generales de la estrategia seguida por el gobierno para abatir los rezagos sociales, así como de los mecanismos y acciones de lucha implementadas por el gobierno para superar la miseria en que viven millones de mexicanos en todo el territorio nacional.

En el capítulo uno encontraremos un acercamiento a las políticas públicas como acción de gobierno vista por diferentes autores, su concepción teórica, su diseño e implementación para resolver problemas de carácter público bajo estrategias y programas definidos. En el capítulo dos se hace referencia a la pobreza como un problema de carácter público que demanda soluciones del gobierno. Su clasificación y medición, asimismo se da cuenta del incremento sustancial que ha tenido en la última década de fin de siglo; también encontraremos algunas propuestas de solución a tan lacerante problema que aqueja a las familias más desprotegidas de México. El capítulo tres aborda el programa PROGRESA desde un ámbito político y jurídico, su origen como principal política de combate a la pobreza de la administración zedillista en lo político, así como su sustento jurídico.

Finalmente, consideré pertinente hacer una evaluación con la información referente a la aplicación de dicho programa de la manera menos general posible debido a las limitaciones a las que me encontré por la escasez de información sobre el tema. Al mismo tiempo

pretendo hacer un primer balance con respecto al combate a la pobreza de la gestión del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León que está por concluir.

La aventura de iniciar este trabajo ha redituado en concebir un problema que a muchos parece lejano, como un asunto que demanda atención inmediata debido a las laceraciones que provoca a la calidad de vida de quienes menos tienen; sea éste el preámbulo para que el lector se forme su propia opinión respecto del tema y aporte en un futuro inmediato su esfuerzo individual o colectivo para contribuir a disminuir la desigualdad social que aqueja a nuestro país, a éste México de contrastes sociales.

## **CAPITULO 1**

### **POLITICAS PUBLICAS**

#### **1.1 LA FUNCIÓN DEL ESTADO**

A lo largo de la historia de la humanidad, los seres humanos se han organizado socialmente de diferentes formas con la finalidad primeramente de satisfacer sus necesidades básicas y al mismo tiempo de dar solución a los problemas que les son comunes, asimismo, para garantizar la protección de sus bienes materiales y sus vidas ante posibles peligros que amenacen su existencia. Los mecanismos que el ser humano ha construido para convivir con sus semejantes de manera civilizada le han permitido crecer y desarrollarse en las diferentes sociedades que ha creado. La organización política ha sido la forma más desarrollada de orden social que le ha permitido en la actualidad darse estructuras organizadas de gobierno e instituciones.

Sin duda, una de las más importantes es el Estado, el cual como "estructura organizada de poder y acción, tiene como función garantizar una convivencia ordenada y en forma segura sin contradicciones, y en especial, la

paz y la seguridad jurídica"<sup>1</sup>, así también, "el fin del Estado es el bienestar de los ciudadanos que gobierna"<sup>2</sup>, para ello, es necesario que implemente por medio de sus instituciones los mecanismos de acción que le permitan cumplir con su finalidad en todos los ámbitos de su competencia de manera que sea lo más eficiente posible; ello le obliga a diseñar más y mejores mecanismos de acción gubernamental, dichas acciones deben ser planeadas y elaboradas de manera que garanticen su eficiencia, para ello es necesario que se diseñen "políticas públicas" de acción gubernamental para que el Estado que incluye según la visión marxista de corte gramsciano a la sociedad civil o a la colectividad de ciudadanos y sus organizaciones<sup>3</sup>, cumpla con las tareas que le imponen y demandan en el presente las sociedades modernas.

---

<sup>1</sup> Reinhold, Zippelius. Teoría General del Estado, 2ª edición, Porrúa, México, 1989, p. 52

<sup>2</sup> Guerrero, Omar. "Las políticas públicas antes de las ciencias políticas", en Gestión y política pública, Vol. VI, Núm. 2. México, segundo semestre de 1997, p. 263

<sup>3</sup> Miguel González Madrid. "¿A qué llamamos políticas públicas?" en Iztapalapa: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, año 19, núm. 46, México, julio - diciembre de 1999, p. 12



## 1.2 EL ESTUDIO DE LAS POLITICAS PUBLICAS

Los gobiernos enfrentan constante y continuamente procesos de decisión pública, no obstante el cómo se llevan a cabo dichos procesos no había sido estudiado por la ciencia política debido a que, particularmente en el medio latinoamericano la preocupación se centró en cuestiones prácticas, reformistas o revolucionarias. Así la ciencia política estadounidense de la posguerra se desarrolló básicamente en el ámbito metodológico, es decir, presto más atención a la búsqueda y construcción de un método riguroso y exacto que le permitiera constituirse como ciencia; lo cual "tuvo como efecto el descuido y desinterés por las cuestiones prácticas de la política y del gobierno"<sup>4</sup>, ya que su preocupación la dirigió a plantearse estudios y explicaciones de cómo se forma el consenso, cómo funciona el gobierno y la interacción del gobierno con la sociedad, así como la política exterior. Esto trajo consigo que en los años setentas en los Estados Unidos se produjera un malestar

---

<sup>4</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. "Hacia una disciplina de las políticas públicas", en Perfiles Latinoamericanos, revista de la sede académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Año 2, núm. 3, México, julio - diciembre de 1993, p. 8.

dentro de la ciencia política debido a que los teoremas y estudios vigentes del momento no ayudaban de mucho para entender, explicar y mejorar el proceso de consenso, la hegemonía democrática e incluso no permitían encontrar soluciones a los grandes problemas que enfrentaba la sociedad estadounidense tales como, la pobreza, la discriminación y el racismo entre otros; ello motivó a que la ciencia política estadounidense se desplazara hacia los estudios de gobierno y de las políticas públicas.

La ciencia política de los años 70's hizo evidente que había un "vacío de estudio e investigación en lo que se refiere al proceso de decisión y operación del gobierno"<sup>5</sup>. No obstante, se argumentaba que la acción concreta del gobierno y sus mecanismos de funcionamiento interno no eran objeto de estudio de la Ciencia política y que más bien correspondía al ámbito de la administración pública. Sin embargo, la vocación práctica se reactivó de inmediato y ahora no sólo se presta atención al diseño de la política pública, sino también a su aplicación, es decir, "a la manera como se

---

<sup>5</sup> *Ibíd*, p.9

elaboran las decisiones de las políticas, que pretenden satisfacer el interés público y responder a los consensos"<sup>6</sup>. A partir de ese momento se pasa a privilegiar ciertos asuntos públicos y a buscar más y mejores mecanismos de decisión a través de las políticas públicas de gobierno.

Cabe mencionar que en décadas pasadas los gobiernos respondían a los conflictos de clases y al interjuego de los grupos de interés; por tal motivo la suma de las demandas de la sociedad y los intereses organizados los hacían responder de manera reactiva y no de forma propositiva, es decir "el gobierno carecía de iniciativa propia, no tenía capacidad de elegir sus propósitos y acciones"<sup>7</sup>. Es así como se comienza a generar mayor atención a la estructura y funcionamiento de los sistemas políticos, No obstante no es sino hasta que el gobierno comienza a tener mayor autonomía relativa y se mueve bajo sus propios mecanismos cuando se despierta el interés por las políticas públicas como parte de los mecanismos fundamentales de las decisiones políticas,

---

<sup>6</sup> Ibíd., p. 9

<sup>7</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. La hechura de las Políticas., 2° edición, Porrúa, México, 1996, p.16

las cuales se entienden como "la elección de una serie de acciones que se pueden llevar a cabo en distintos sectores de la sociedad, pero que tienen su apogeo mediante su formulación organizada en el dominio político, en el de la autoridad pública"<sup>8</sup>.

Hasta este momento me he referido a la función del Estado y la manera en que inicia su trayectoria hacia la eficiencia en las acciones de gobierno; ahora es el momento de hacer referencia a que las tareas emprendidas por quienes toman decisiones de carácter público deben ser realizadas principalmente en beneficio de la sociedad, para ello es necesario que se elijan "ciertos valores y criterios, ciertos objetivos y medios, ciertas rutas estratégicas de acción, ciertos actores, procedimientos, tiempos e instrumental"<sup>9</sup> para garantizar al mismo tiempo el orden y el bienestar público.

---

<sup>8</sup> Miguel González Madrid. "¿A qué llamamos políticas públicas?" en Iztapalapa: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, año 19, núm. 46, México, julio - diciembre de 1999, p. 12

<sup>9</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. La hechura de las políticas., Segunda edición, Porrúa, México, 1996, p. 16

### 1.3 ENTENDER LAS POLITICAS PUBLICAS

Ahora bien, antes de proseguir se hace necesario conocer y entender qué es una política, para Luis Aguilar "una política es un comportamiento propositivo, intencional planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido"<sup>10</sup>. Ahora bien, lo público considerado desde una perspectiva de lo colectivo y en función del Estado, "es un sistema de vida que se integra por conductas que aceptan tener reglas comunes para garantizar que el orden, la libertad, la civilidad y la democracia tengan vigencia plena e institucionalizada"<sup>11</sup>. Estos elementos nos permiten acercarnos a distinguir a las políticas públicas como "acciones colectivas específicas que utilizan los instrumentos del gobierno para variar la distribución del bienestar entre grupos de electores"<sup>12</sup>. Las políticas públicas nos permiten

---

<sup>10</sup> Aguilar. Op. Cit. p. 90

<sup>11</sup> Uvalle Berriones, Ricardo. "La importancia de lo público en la vida del Estado", en Iztapalapa, revista de Ciencias Sociales y Humanidades, año 19, núm. 46, México, julio - diciembre de 1999, pp. 57,58

<sup>12</sup> Molinet, Jonathan. " Electores, Políticas y Burócratas: Dificultades características en el juego de políticas públicas", en Perfiles latinoamericanos, revista de la sede académica de México de la Facultad

tomar decisiones planeadas bajo un esquema de dirección, mismo que se orienta en beneficio de una población determinada que requiere atención a sus problemas; es decir, se trata de "un conjunto de decisiones y acciones que tienen su origen en demandas que surgen en algún sector del público ciudadano"<sup>13</sup>. Cabe mencionar que una política pública se refiere a los actos y no actos comprometidos de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia<sup>14</sup> y son "el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental"<sup>15</sup>, las cuales se presentan bajo "la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos"<sup>16</sup>. Con su diseño e implementación se movilizan una gran cantidad de recursos materiales y humanos, es por ello que podemos decir que en suma: "las políticas públicas son el

---

latinoamericana de Ciencias Sociales, Año 2, Núm. 3, México, julio - diciembre de 1993, p. 38.

<sup>13</sup> Uvalle, Op. Cit. P. 62

<sup>14</sup> Meny Yves Y Jean Claude Thoening. Las políticas públicas, Edit., Ariel Barcelona, p. 89

<sup>15</sup> Ibíb. P. 89

<sup>16</sup> Ibíb. P. 89

gobierno en acción, es decir el gobierno atendiendo a distintos públicos del mundo ciudadano"<sup>17</sup>.

El proceso de atención a los problemas de carácter público implica que el gobierno tiene que realizar esfuerzos y destinar recursos para su solución ya sea parcial o total, generando los mecanismos adecuados para propiciar lo que Manhein denomina "proceso de actuación pública" que se expresa como "el conjunto complejo de acontecimientos que determinan las medidas que adoptarán los gobiernos y los efectos que éstas producirán en las condiciones sociales"<sup>18</sup>, (la figura 1.1 muestra el proceso de la actuación pública gubernamental).

#### **1.4 EL DISEÑO Y APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Ahora bien, partamos del hecho de que es necesario diseñar una política pública para dar solución a determinado problema, ello implica la necesidad de

---

<sup>17</sup> Uvalle Ibíb. P. 62

<sup>18</sup> Manhein, Jarol B. y C. Rich, Richard. Análisis Político Empírico. Métodos de Investigación en Ciencia Política, Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1988. P. 429

Diagrama simplificado del proceso de actuación pública.<sup>19</sup>

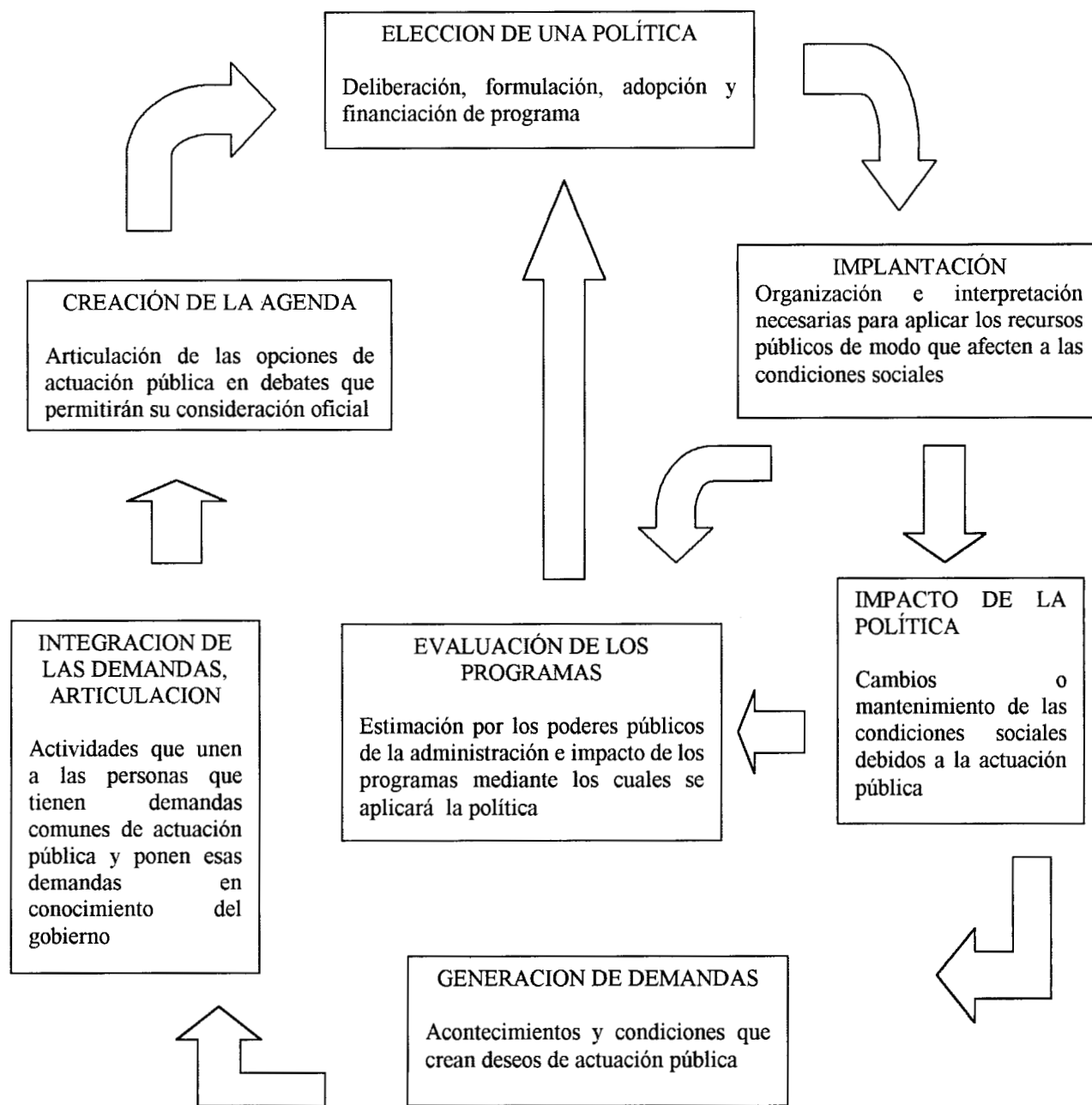


Figura 1.1

<sup>19</sup> Ibib, p. 429



construir una metodología que permita obtener nuevos diseños sociales en los que según Yehezkel Dror se tomen en cuenta los siguientes puntos:

1).- Un análisis que proporcione métodos específicos para identificar alternativas preferibles de política.

2).- Una innovación alternativa que permita nuevos diseños y otras posibilidades.

3).- Estrategias que proporcionen lineamientos para adoptar posturas, supuestos y pautas por seguir en políticas específicas.

4).- Evaluación y retroalimentación

5).- Mejoramiento del sistema para la elaboración de políticas mediante rediseño o nuevos diseños<sup>20</sup>.

Para Yves y Thoening la "política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico"<sup>21</sup>; la cual según el mismo autor presenta las siguientes características.

I. Un contenido: la sustancia de la política que hará movilizar los recursos para generar resultados.

---

<sup>20</sup> Dror, Yehezkel. "La orientación hacia las políticas públicas", en La orientación hacia las políticas públicas de Aguilar Villanueva Luis F., México, Porrúa, 1992, p. 127

<sup>21</sup> Menym Yves, Op. cit , p. 89

- II. Un programa: el cual presenta la articulación de los actos en torno a alguno de los ejes específicos.
- III. Una orientación normativa: que expresa finalidades traducidas en orientaciones, esto es, son portadores de ciertos valores que tienden hacia objetivos específicos.
- IV. Un factor de coerción: la autoridad pública procede de la naturaleza autoritaria que se haya investido, es decir que posea legitimidad dada por la autoridad legal.
- V. Una competencia social: que se define por su competencia por los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados<sup>22</sup>.

Es importante señalar que las políticas públicas son aplicadas por una autoridad pública, que "ejerce funciones de gobierno sobre administrados y territorios definidos, especialmente como depositaria de legitimidad estatal, dotada de potestades públicas(...)una autoridad

---

<sup>22</sup> *Ibíd*, p. 91

pública puede definirse como un organismo que concede y administra los bienes colectivos"<sup>23</sup>.

La autoridad pública debe tomar decisiones que haga más eficaz la gestión y administración que tenga como resultado elevar el bienestar social, para ello Robles Tapia considera necesarios los siguientes pasos que permitan tener mejores elementos decisorios:

- I. Definición del problema
- II. Especificación de criterios de evaluación
- III. Eliminación de alternativas de acción
- IV. Evaluación de políticas alternativas
- V. Seleccionar alternativas<sup>24</sup>

Posteriormente a ello viene la aplicación de la política pública y después su evaluación, la cual debe ser hecha con la construcción de modelos que permitan "predecir las consecuencias o impactos de cada política"<sup>25</sup>, finalmente, cuando ya se han construido modelos o diseñado estrategias, llega el momento de elegir y aplicar las políticas públicas. Estas

---

<sup>23</sup> Ibíd, p. 91

<sup>24</sup> Robles Tapia; Gonzalo. "La evaluación de alternativas en el análisis de políticas públicas" , en Revista de Administración Pública, Núm. 84, INAP, México, pp. 89-106

decisiones "tienen que hacerse al final de cuentas, no por medio del intelecto ni del análisis de una persona, sino mediante un proceso político"<sup>26</sup>, es decir, la decisión de aplicar tal o cual política se lleva a cabo en la arena política en la que "existen dos posibilidades: un acuerdo genuinamente voluntario, por un lado y la imposición por el otro"<sup>27</sup>, la primera de ellas se da generalmente en grupos pequeños, la segunda implica obligar a las personas a acceder a una decisión a la cual no han consentido de manera voluntaria, esto es, no se trata de lo que quieran sino que se les obliga a aceptar. En algunos sistemas se logra su consentimiento por medio del terror aunque "en todos los sistemas, se logra en parte a través de propaganda que los engaña y embauca. Y en todos los sistemas, a algunos tipos de personas se les otorga la autoridad para tomar decisiones, o se la apropian. Así el resto de la población obedece a los que tienen la autoridad, ya sea porque tienen miedo de no hacerlo o porque creen que el

---

<sup>25</sup> Ibídem, p. 97

<sup>26</sup> Charles, Lindblom. "Cómo adecuar las políticas en el análisis de las políticas públicas", en Gestión y Política Pública, CIDE, Vol. VI, Núm. 2, México, segundo semestre de 1997, p. 240

<sup>27</sup> Ibídem., p. 241

ejercicio de la autoridad es necesario para el orden social"<sup>28</sup>.

Se ha recorrido en éste capítulo una parte de los aspectos teóricos de las políticas públicas, no obstante ahora es necesario vincularlas con la realidad que nos interesa conocer, esto es, a los grandes problemas nacionales de nuestro país. Su aplicación al caso de la pobreza la veremos en los siguientes apartados a fin de conocer como una política pública puede orientarse a la solución de problemas específicos.

---

<sup>28</sup> *Ibíd*, p. 241

## **CAPITULO 2**

### **LA POBREZA COMO PROBLEMA PUBLICO**

#### **2.1 UNA FORMA DE DEFINIR LA POBREZA**

La segunda mitad del siglo XX y particularmente la última década del milenio que finaliza vio aparecer a escala mundial grandes problemas sociales que afectaron a la mayoría de los países tales como, la injusticia, racismo, militarismo, migración y las guerras internas y que han dejado una huella imborrable en la historia de nuestro siglo entre otros. Pero sin duda, el que más nos indigna es la creciente pobreza en que viven millones de habitantes de todo el mundo, su lacerante crecimiento ha propiciado que naciones, pueblos e instituciones tengan como preocupación urgente el estudiar el fenómeno de la pobreza a fin de encontrar las opciones de solución al que hagan más corta la brecha entre ricos y pobres. Para ello se han creado organizaciones en el mundo como la ONU, FAO y la CEPAL, entre otras, y se han realizado un varias cumbres, a las que acuden los gobernantes de los países interesados en resolver el problema de la pobreza.

En este capítulo se aborda a la pobreza como un problema que a muchos preocupa y hace pensar, pero a pocos hace actuar. Aquí se presentan y analizan los puntos en torno a este tema, intentando identificar el origen del vertiginoso crecimiento que ha tenido durante los años en México; y siempre tratando siempre de aportar datos que nos ayuden a medir e identificar a la pobreza.

Los elementos de discusión planteados son argumentados sobre la base de la información recabada y del análisis que los estudiosos hacen del tema, mismos que dan voces de alerta ante la gravedad del problema. Para entender el fenómeno de la pobreza comencemos por definirla; el diccionario de sociología dice que es "una condición de déficit de recursos necesarios para alcanzar y mantener el nivel de vida que se considera decente, civilizado, tolerable a largo plazo sin grandes sacrificios, por un individuo, una familia, una comunidad local, un determinado segmento o estrato o clase de la población,"<sup>29</sup>. Esta definición aunque muy

---

<sup>29</sup> Gallino, Luciano. Diccionario de sociología, Siglo XXI editores, México, 1995, P. 704

general, permite tener en lo inmediato un concepto más claro de la realidad latente en que viven millones de personas. Cabe señalar que de manera particular Félix Vélez considera que la pobreza "es un fenómeno general de desarrollo insuficiente", así también considera que "una persona es pobre cuando se encuentra en una situación precaria en la que carece de capacidades y/o oportunidades de desarrollo"<sup>30</sup>. Ahora bien, si una persona o muchas personas no tienen la posibilidad de adquirir los recursos económicos mínimos para subsistir denotan que se encuentran en una situación de desigualdad en comparación con aquellos que tienen ingresos elevados debido a sus actividades económicas, la producción de sus tierras, por la herencia recibida o por la suerte misma. Por otra parte Samuelson considera que las principales causas de la desigualdad se deben a la diferencia que existe entre los ingresos que perciben los individuos, mismos que están en relación con la propia capacidad, la calificación del trabajo, la intensidad con que se trabaja, de la ocupación y de

---

<sup>30</sup> Vélez, Felix. La pobreza en México: causas y políticas para combatirla, México, ITAM, FCE, p.7



otros factores<sup>31</sup>; (ciertamente, esta puede ser una explicación de la desigualdad aunque no deja de ser desde el punto de vista de un exponente de la economía).

## 2.2 MEDICIÓN DE LA POBREZA

Servirá como punto de apoyo conocer más si consideramos las observaciones que hace Julio Boltvinik, él considera primeramente que los seres humanos tienen que resolver primeramente la satisfacción de sus necesidades básicas, lo cual implica que las necesidades tienen un carácter histórico, porque el hombre siempre se ha preocupado a lo largo de su historia por resolver y satisfacer sus necesidades. Para ello ha transformado a través del tiempo la naturaleza y ha producido bienes y servicios<sup>32</sup>, claro está que estos no siempre han llegado a todos los seres humanos y tampoco han resuelto todas las necesidades.

---

<sup>31</sup> Samuelson, Paul A. Economía, Mac Graw Hill, Decimosexta edición, 1999, p. 351

<sup>32</sup> Boltvinik, Julio. "Aspectos conceptuales y metodológicos para el estudio de la pobreza", en Schteingart, Martha, Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, México, 1977, pp. 379-425

Resulta importante mencionar que existe polémica en cuanto a como se caracteriza y mide la pobreza, ya que "ningún índice contará con la aprobación universal, pero las soluciones parciales son mejores que nada"<sup>33</sup>.

Así por ejemplo, el informe metodológico 1984-1992 de la ONU, CEPAL e INEGI, dice que los hogares en extrema pobreza son aquellos en que el ingreso total del hogar es menor al valor de la canasta alimentaria<sup>34</sup>, es decir que los ingresos totales del hogar no son suficientes para atender las necesidades alimentarias del grupo familiar; por otro lado los hogares intermedios son aquellos en que el ingreso del hogar es superior al valor de la canasta alimentaria, pero inferior a dos veces dicha cantidad, finalmente dice que los hogares con un nivel de bienestar superior al intermedio son aquellos que tienen un ingreso mayor a dos veces el valor de la canasta alimentaria<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Cardoso, Eliana . "La Macroeconomía de la Pobreza en América Latina" en Políticas de Ajuste y Pobreza: Falso dilemas, verdaderos problemas", José Nuñez del Arco editor, Banco Interamericano de Desarrollo, 1995, p. 122

<sup>34</sup> Entendida como la integración de una cantidad determinada de productos que son nutricionalmente adecuados para la alimentación del ser humano.

<sup>35</sup> Magnitud y evolución de la pobreza en México. 1984-1992, informe metodológico, ONU, CEPAL, INEGI, diciembre de 1993, p. 67

No obstante, Julio Boltvinik considera que esta forma de clasificar a la pobreza no es muy adecuada. Él juzga pertinente introducir elementos que forman parte de las necesidades sociales; como ejemplo tenemos al que se presenta en el campo de la alimentación con el cual se crea según los requerimientos, una canasta alimentaria o una dieta, aunque el problema fundamental radica en que es muy difícil encontrar expertos que proporcionen respuestas satisfactorias para la creación de dicha canasta. Ahora bien, la determinación de la necesidad social también se puede hacer buscando ir directamente a la población y preguntarle cual es "su percepción sobre lo necesario y lo prescindible"; el procedimiento tiene sus limitaciones porque capta sólo percepciones y no las necesidades mismas. Eso se refleja al pretender encontrar cuáles son los criterios para conformar una canasta alimentaria, ya que no se sabe quien determinará cuál es la lista primera de alimentos que debe contener.

Eso lleva a Boltvinik a criticar los métodos de medición de la pobreza, primeramente al establecerse una línea de pobreza (LP), la cual consiste en comparar el

ingreso por adulto en un hogar con la línea de pobreza. Lo interesante de esto es cómo se defina la línea de pobreza; el criterio que se toma es establecer una canasta normativa alimentaria (CNA) a la cual se le calcula su costo y se multiplica por el recíproco del coeficiente de Hegel (proporción del gasto que se dedica a alimentos) de algún grupo de hogares. Por otra parte, el método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) consiste en hacer una comparación de la situación de cada hogar con una serie de necesidades específicas, obteniéndose el nivel mínimo en que las necesidades son consideradas como satisfechas, de tal manera que los hogares que no pueden satisfacer sus necesidades son considerados pobres.

La crítica de Boltvinik es que el primer método considera que la satisfacción de las necesidades depende solamente del consumo privado corriente de los hogares, y el segundo elige indicadores de satisfactores de necesidades que dependen de la propiedad de activos de consumo, como la vivienda y acceso a servicios

gubernamentales, dejando de lado otras fuentes de bienestar.<sup>36</sup>

Coincido con el autor al plantear esta situación ya que por ejemplo, dentro de la canasta alimentaria no se consideran otros gastos generados, tales como: transporte de esos productos alimentarios y de el costo que implica su preparación como alimento, debido a que se necesitan por ejemplo gas e instrumentos para cocinarlos. Con respecto a la las necesidades básicas insatisfechas (NBI) sólo son una visión parcial porque no consideran, o sólo lo hacen parcialmente, otras fuentes de bienestar. Ambos serían mejores si se consideraran otros elementos tales como: a) el ingresos corriente, b) los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales de carácter gratuito (o subsidiados), c) la propiedad o derechos de uso de activos que proporcionan servicio de consumo básico (patrimonio básico acumulado), d) los niveles educativos, las habilidades y destrezas entendidos no como medios de obtención de ingresos, sino como

---

<sup>36</sup> Boltvinik, Julio. "Aspectos conceptuales y metodológicos para el estudio de la pobreza", en Schteingart, Martha Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México. El Colegio de México, 1977, pp. 379-425

expresiones de la capacidad de entender y hacer; e) el tiempo disponible para la educación, la recreación, el descanso, y para las labores domésticas, y f) los activos no básicos o la capacidad de endeudamiento del hogar. Aunque algunas de ellas puedan ser resueltas con un mayor ingreso.

Ello implica la necesidad de plantear un método de medición alternativo que contemple el mayor número de variables, lo cual puede salvarse con la construcción de una canasta normativa completa para las necesidades, misma que permitirá construir una línea de pobreza para cada hogar.

### **2.3 POBREZA: UNA DEUDA SOCIAL**

Ahora bien, los países de América Latina enfrentan actualmente un gran reto; por un lado, sus economías no son lo suficientemente sólidas y por otro lado enfrentan continuamente a conflictos políticos y sociales. Es cierto que los países integrantes tienen una "deuda social" con la población y que es necesario enfrentar la problemática de manera positiva buscando nuevos

mecanismos de solución. Si bien es cierto que todos los problemas se constituyen y agravan debido a las crisis de los años ochenta, también el reto actual es resolverlos o al menos aminorarlos, sin excluir a las clases más desprotegidas, y sin llevarlas a la pauperización. Los retos son enormes si consideramos que en América Latina la población asciende aproximadamente a 524 millones de habitantes para 1996 y su endeudamiento ascendía a 607,230 millones de dólares, además de que su nivel de pobreza es muy alto, sobrepasando ya los 200 millones de personas. Esto es preocupante si consideramos que para el año 2010 se tendrá una población de 603.8 millones de habitantes, de los cuales 277.4 millones serán jóvenes menores de 24 años que actuarán y reclamarán primeramente educación y después empleo; siendo esta situación grave porque no habrá empleo sin educación.<sup>37</sup>

No cabe duda que estas cifras son muy altas, pero ahora veamos qué sucede en México. Aquí, de acuerdo a algunos datos, se tiene que "existe un mínimo" de 15

---

<sup>37</sup> Alponete, Juan María. "De aquí y más allá, VII Cumbre Iberoamericana", Excélsior, (México D.F.). 14 de noviembre de 1997, p.7-A

millones de mexicanos -aproximadamente 16 por ciento de la población total- en condiciones de extrema pobreza (...) a este núcleo demográfico altamente marginado se suman otros 55 millones de habitantes que padecen pobreza "simple y moderada"<sup>38</sup>. Otros datos son más contrastantes; nos dicen que "más de 50 millones de mexicanos viven con carencias importantes y casi otros 20 deambulan en la marginación. Mientras el 9% integrado por empresarios, banqueros, concesionarios, negociantes y especuladores se atragantan con 38% de toda la riqueza del país, el resto busca aquí y allá un poco de migajas"<sup>39</sup>; Por otro lado, según la nota de Germán Vázquez "el análisis del departamento de Estudios Económicos de Banamex revela que la pobreza en México está concentrada principalmente en las áreas rurales de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Tabasco, Hidalgo y Veracruz"<sup>40</sup>; Es ahí en esos hogares con extrema pobreza donde el número mayor corresponde a niños menores de 12 años.

---

<sup>38</sup> Contreras Vázquez, German. "De 15 millones en la extrema pobreza, el plan Progresá sólo atenderá a dos: INEGI", Excélsior (México D.F.), 29 de septiembre de 1997 pp. 29 A, 30 A

<sup>39</sup> Cremoux, Raúl. "Consecuente creación del neoliberalismo", Excélsior, (México D.F.), 30 de septiembre de 1997, p. 7-A

<sup>40</sup> German, Op Cit. pp. 29 A. 30 A



Resulta importante mencionar que en esos estados de la república habitan numerosos grupos de indígenas, en los cuales se acentúa más la pobreza. Ellos al igual que muchos mexicanos viven en condiciones de total hacinamiento, sin contar con los más elementales servicios de salud, educación y vivienda, subsistiendo con "sólo un dólar al día"<sup>41</sup>.

Por otro lado, Julio Boltvinik nos dice que el salario mínimo en 1996 tenía sólo 32.1 por ciento del poder adquisitivo con respecto al de 1981<sup>42</sup>.

Los anteriores son datos de 1996; no obstante, según el informe de diciembre de 1993 de la ONU, ya para 1984 existían en el país 11 millones de habitantes en condiciones de extrema pobreza y para 1992 se tienen 13.6 millones de personas en la pobreza<sup>43</sup>. Ello presenta una diferencia enorme comparado con lo que señalaba el 9 de septiembre de 1997 el entonces secretario de agricultura y ex-candidato priísta a la presidencia de la República licenciado Francisco Labastida Ochoa. En el medio rural "hay más de 13 millones de personas en

---

<sup>41</sup> *Ibíd.*, pp. 29 A, 30A

<sup>42</sup> Boltvinik, Julio. "desvalorización del trabajo y la delincuencia", La jornada (México D.F.), 24 de octubre de 1997. p. 18

<sup>43</sup> *Ibíd.*, p.18

condiciones de pobreza extrema -cinco millones más que en 1980-, y representan un tercio de los más de 40 millones de pobres que hay en México, 20 millones de los cuales viven en las más precarias condiciones".<sup>44</sup>

Por el momento, estos datos son suficiente para reconocer que existe innegablemente un gran número de pobres en nuestro país. Ahora bien, mi preocupación se centra en identificar y entender qué elementos hacen que se acentúe tan drásticamente en las últimas décadas y cómo ha influido la aplicación de la política pública a través del programa PROGRESA que ha implementado el gobierno federal en la segunda mitad del sexenio 1994-2000 para disminuirla.

#### **2.4 EL INCREMENTO DE LA POBREZA EN EL SEXENIO 1994-2000**

Considero que la crisis de 1994, con el llamado "error de diciembre"<sup>45</sup>, que sucede una vez que se lleva a cabo la transición del mando presidencial y que se origina debido a "la presencia desmedida de inversiones foráneas

---

<sup>44</sup> Ortiz Moreno, Humberto, Castellanos Martínez. "Pobreza en el campo, Problema de seguridad nacional: Labastida", La Jornada (México D.F.), 10 de septiembre de 1997, p. 24

especulativas, que dieron un falso sustento a la economía interna"<sup>46</sup> es el detonante que lleva a la población a ver deterioradas sus condiciones de vida en extremo, debido a la inmediata devaluación del peso mexicano en más de un 100 %, lo cuál repercute inmediatamente en efectos tales como: desempleo, quiebra de medianos y micro empresarios, fuga de capitales y aumento generalizado de precios entre otros.

Esto llevó al presidente Ernesto Zedillo a tomar la decisión de un ajuste económico severo bajo la directriz del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial a través de la firma de una carta de intención con el gobierno del presidente Zedillo en el que "México se comprometió a tomar las siguientes medidas: alcanzar un crecimiento económico de 1.5 % en 1995 y de 4 % en 1996; desarrollar una política fiscal estricta, con superávit económico del sector público de 0.5 % del PIB en 1995; profundizar el programa de privatizaciones de empresas estatales, que incluye en la actualidad a empresas como Ferrocarriles, Puertos y parte de Pemex; llevar a cabo

---

<sup>45</sup> Así se le conoce al proceso de devaluación del peso implementado por el gobierno de Zedillo en el mes de diciembre de 1994

<sup>46</sup> García Reyes, Miguel y Aguedo Mercedes, María. El Ajuste Estructural en México y sus Implicaciones Económicas, México, ITESM, FCE. P. 339

un estricto control monetario mediante operaciones de mercado abierto"<sup>47</sup> misma que fue en lo inmediato desfavorable e inequitativo para todos los sectores de la sociedad, y que impactó directamente sobre las clases más desprotegidas. Todo ello como hemos mencionado con la aplicación de estrategias económicas dictadas por medio del Fondo Monetario Internacional (FMI), el cual "se ha convertido en un instrumento decisivo de control imperialista, aunque en su origen pretendiera, aparentemente, objetivos de equilibrio y apoyo al sistema económico internacional"<sup>48</sup>, y el Banco Mundial (BM), y que corresponden a un modelo económico que actualmente se denomina neoliberal.

## **2.5 LA APLICACIÓN DEL MODELO NEOLIBERAL**

Hagamos un poco de historia. El presidente Ernesto Zedillo forma parte de un grupo al cual se le conoce como tecnócratas que llegan al poder en 1982, con Miguel de la Madrid Hurtado como presidente en el sexenio 1982-

---

<sup>47</sup> *Ibíd.* P. 339

<sup>48</sup> Núñez Palacios, Susana. "El Fondo Monetario Internacional, el capital transnacional, y la soberanía estatal", *Alegatos*, UAM-A, Núm. 11, enero-abril, 1989, pp. 35-39

1988, mismo que es sustituido por el economista Carlos Salinas de Gortari; todos ellos compartieron la idea de que había que evitar las crisis y disminuir la inflación y el déficit fiscal por medio del equilibrio de la balanza de pagos que ahogaba la economía; esto mediante un "Estado fuerte en su capacidad de romper el poder de los sindicatos y en el control del dinero, pero parco en todos los gastos sociales y en las intervenciones económicas"<sup>49</sup>. Esto es, se pretendió dismantelar el Estado de bienestar por considerarlo ineficiente y generador de muchos problemas a la economía.

Si bien los resultados de la aplicación de esas políticas con las que el gobierno quiso salir de la enorme depresión contrayendo compromisos con instituciones internacionales antes mencionadas por medio de la firma de cartas de intención, sólo lo llevaron a depender y a ajustarse a estos modelos impuestos. Por un momento se consiguió abatir la inflación y se logró un crecimiento del Producto Interno Bruto de más de 7 % así también aumentaron las tasas de

---

<sup>49</sup> Anderson, Perry. "Balance del neoliberalismo, lecciones para la izquierda" Vientos del sur (México D.F.), 1996, num. 6 p. 38

ganancia de la industria. Sin embargo, hasta el momento el crecimiento macroeconómico no llega a reflejarse en los bolsillos de los mexicanos, al menos no en los primeros tres años del gobierno Zedillista, tal parece que el lema de campaña de "Bienestar para tu familia" está muy lejos de ser una realidad. Julieta Campos nos dice que el modelo económico al que hacemos referencia "en estado puro aconseja la máxima apertura al comercio y a las finanzas internacionales, creando condiciones óptimas para la atracción de capitales disponibles: se trata de una nueva versión de la división internacional del trabajo de David Ricardo."<sup>50</sup> En el que sólo ganan algunos cuantos, aquellos que llegan a acumular enormes fortunas como por ejemplo Carlos Slim Helú quien es empresario de origen libanés presidente del grupo Carso principal accionista de Teléfonos de México<sup>51</sup>, esto quiere decir, sin dejar lugar a la discusión, que el mercado no ha beneficiado a los que viven en la

---

<sup>50</sup> Campos, Julieta. ¿Qué hacemos con los pobres?: La reiterada querrela por la nación. Edit. Aguilar, 1995. P.55

<sup>51</sup> Beltrán del Río, Pascal. "En su sexenio Salinas procreó a 24 supermillonarios; juntos podrían pagar más de la tercera parte de la deuda externa", Proceso, (México D.F.), 11 de julio de 1994 p. 9

marginación en condiciones de extrema pobreza, sino solamente a unos cuantos.

He pretendido mostrar en estas líneas que las crisis, principalmente las de la década pasada, así como el colapso de la economía en 1994, han contribuido a generar más pobres en años recientes. Y a ello ha propiciado la aplicación del modelo económico actual que utiliza como estrategia el ajuste económico, misma que es conocida por algunos como una "reestructuración capitalista", la cual deja de lado el desarrollo social y el gasto público, ocasionando un acelerado crecimiento del número de pobres; este ajuste económico se acompaña por la elevación sustancial de impuestos indirectos con la finalidad de llegar a un equilibrio fiscal y de las tarifas de los bienes y servicios que son producidos por el estado.<sup>52</sup> Un ejemplo muy claro es el aumento del IVA y la liberación de precios de algunos productos, luego entonces el progreso de la economía mexicana en términos macroeconómicos será cuestionado mientras exista una gran distancia entre la desigualdad económica y la

---

<sup>52</sup> Guillén, Romo. "El programa de estabilización mexicano (1987-1989): principales resultados y obstáculos actuales", en vol. Colectivo la economía mexicana actual: pobreza y desarrollo incierto, UAM-I, México, 1991, pp. 135-139

social de los sectores más desprotegidos de la población, ya que dicha desigualdad "atenta contra el crecimiento económico al reducir los mercados internos, generar incertidumbres y alejar de hecho capitales y créditos"<sup>53</sup>.

## **2.6 UNA PROPUESTA DE SOLUCIÓN A LA POBREZA**

Hasta aquí hemos hablado de la pobreza y su creciente expansión; ahora bien, algunas de las posibles propuestas de solución apuntan inmediatamente a reorientar la economía en beneficio de las clases más necesitadas, quizá, como dice Julieta Campos, sea necesario encontrar un "nuevo modelo, que sea nuestra versión de la modernidad, con dos vertientes. Una que acepte y se ajuste a la globalización económica... y otra que ofrezca protecciones temporales a ramas atrasadas para que maduren y den soluciones a proyectos locales, con amplia participación de las comunidades, para abastecer el mercado zonal, comercializando

---

<sup>53</sup> Klisberg, Bernardo. "Pobreza un tema impostergable: nuevas respuestas a nivel mundial", coedición, CLAD; FCE; ONU; 1993, pp- XVII



regionalmente sus excedentes"<sup>54</sup>, así mismo es necesario reorientar el desarrollo y redefinir el papel del Estado, alejándolo de tareas en las que es ineficiente, pero fortaleciéndolo en las tareas en las que es irremplazable, sobre todo en las que se refiere al campo social<sup>55</sup>. Ello conlleva a un compromiso político por continuar el crecimiento económico pero distribuyendo el beneficio hacia los más débiles; así también deben existir programas de desarrollo humano como prioridad y no como resultado de un ajuste económico, siendo el objetivo final del desarrollo que la gente viva más y mejor.

Para ello y como punto de partida es necesario diseñar políticas públicas de combate a la pobreza que lleven la acción de la autoridad gubernamental hacia la solución de problemas específicos y que incidan en beneficio de los sectores más vulnerables de la sociedad en un espacio y tiempo definidos. Estas son algunas de las propuestas que existen para dar solución o al menos aminorar la pobreza, sin embargo algunas de las ya

---

<sup>54</sup> Campos, Julieta Op cit. pp. 17

<sup>55</sup> Klisberg, Bernardo. Op Cit. P. XVIII

existentes plantean incluso modernizar las estructuras políticas orientándolas hacia un desarrollo democrático.

No obstante, aunque se tengan programas de desarrollo social, su aplicación es todo un reto porque en muchos países de América Latina se enfrentan a diferentes problemas, uno de ellos es la discriminación hacia las comunidades rurales, con el privilegio de zonas urbanas; otro factor son las secuelas constantes de las crisis que limitan las políticas públicas, haciéndolas austeras debido al poco presupuesto que se les asigna, sin contar con la creciente expansión poblacional en diferentes y diversas regiones. Sin duda son muchos los problemas que hay que enfrentar, dentro de ellos se encuentran los que generan los servidores públicos que detentan poderes discrecionales sobre la asignación de recursos que muchas veces son utilizados para fortalecer su posición política o para obtener apoyo político a favor de determinada persona o grupo.

Asimismo, se presenta la problemática de que los programas tienden generalmente a ser de carácter nacional, es decir son masivos y ello genera una serie de conflictos debido a que tienen que ser

administrativos por enormes y complejas burocracias. Algunos de los problemas que esto acarrea son: el gasto empleado en ellos, lo cual obviamente quiere decir que se necesita financiamiento para llevarlos a cabo, aunque los justifican diciendo que los programas sociales son una forma de disminuir la desigualdad; otra dificultad es la escala tan grande de dichos programas, ya que debido a su masividad llegan a aplicarse pero no resuelven la situación de las diferentes regiones aunado a que su complejidad administrativa es muy grande porque requieren de un gran número de personal que preste sus servicios en diferentes áreas. Otro punto es que muchas veces para la expansión de los programas es necesario ejercer presión política, lo cual obliga al individuo, dependencia o líder político a inclinarse hacia una u otra dirección, alterándose el orden establecido. Por otra parte, también se hace necesario prever los peligros de ejecución debido a que los programas no siempre están bien diseñados o son insuficientes, por lo tanto es necesaria una estrategia de aplicación y desde luego de seguimiento<sup>56</sup>. Por último

---

<sup>56</sup> S. Grindle, Merilee. "Restricciones políticas a la interpretación de

Bernardo Klisberg deja una propuesta a discusión, consistente en gerentes sociales como una forma de gestión para saldar la deuda social, como parte de un fenómeno que trae la ola democratizadora<sup>57</sup>.

Por mi parte, no me queda más que seguir abriendo la brecha de la investigación y hallar la o las respuestas a la interrogante de ¿cómo y de qué manera se ha propiciado el crecimiento del número de pobres en el país y qué políticas públicas pueden incidir en el combate a la pobreza?. Así como su aplicación por parte de los gobernantes y su seguimiento, con la finalidad de hacer menos lacerante la desigualdad social.

---

programas sociales: la experiencia latinoamericana", en ¿Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras, de Bernardo, Klisberg (compilador), CLAUD, PNUD, Buenos Aires, 1989, pp. 91-100

<sup>57</sup> Op. Cit. pp. 131-145

## Una mirada a la pobreza



La jornada, domingo 13 de agosto de 2000

### **REFLEJO DE LA POBREZA**

La pobreza se ve reflejada en cualquier calle de la ciudad \* Foto José Carlo González

## **CAPITULO 3**

### **EL PROGRAMA PROGRESA**

#### **3.1 EL COMBATE A LA POBREZA EN EL DISCURSO.**

Lejanos parecen estar aquellos días del año de 1994 en que el actual presidente de México el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León proclamara en su campaña como candidato del Partido Revolucionario Institucional a la presidencia de la república el "Bienestar para la familia" como uno sus principales lemas, así como "Él sabe como hacerlo". Las elecciones de agosto de 1994 le dieron el triunfo por encima de sus contendientes Diego Fernández de Cevallos, candidato del Partido Acción Nacional, y de Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del Partido de la Revolución Democrática.

Ernesto Zedillo toma posesión como nuevo presidente de la república en sucesión de Carlos Salinas de Gortari el primero de diciembre de 1994. Aquel día y ante la LVII legislatura en su discurso de toma de posesión reconoce, "muchos millones de mexicanos carecen de lo indispensable, muchos han quedado al margen de los avances, mucho viven una pobreza que indigna a la

nación"<sup>58</sup>, e invita a la reflexión cuando dice "nuestro reto más importante es lograr condiciones dignas en la vida de cada familia mexicana. El progreso económico sólo tiene sentido si llega al hogar de cada mexicano. El propósito de la política económica debe ser el bienestar creciente de cada persona y de su familia. Ese bienestar se funda en un empleo digno, estable, bien remunerado"<sup>59</sup>, y advierte que su trabajo estará encaminado hacia objetivos claros y definidos, mismos que a lo largo del tiempo de su mandato veremos relegados a un segundo término al menos en lo que respecta en el área de desarrollo social. En aquella ocasión también declara "como presidente de la república, mi mayor deber, mi más firme compromiso, es la lucha contra la pobreza en que viven millones de mexicanos. La pobreza es el lastre más doloroso de nuestra historia y nos enfrenta cada día a lo mucho que falta por hacer. Por eso, nuestro mayor compromiso debe ser con los que menos tienen. Ahora que podemos construir un México más próspero debemos y podemos hacerlo también, un México más justo (...) Tenemos un

---

<sup>58</sup> <http://www.cddhcu.gob.mx/debates/lvi/uno/941201/deb17.html>

deber histórico, un mandato popular y un compromiso ético para combatir la pobreza. Contra la pobreza nos uniremos todos, el gobierno, la sociedad, las comunidades afectadas, pues derrotarla beneficiará a México. La combatiremos trabajando con los sectores más necesitados, para mejorar las condiciones de nutrición, salud, vivienda y demás servicios esenciales. Combatiremos la pobreza haciendo accesible la justicia a la población que más la necesita, es decir, a los grupos indígenas y a los mexicanos que sufren las más graves carencias. Romperemos el círculo vicioso de la enfermedad, ignorancia, desempleo y pobreza en que están atrapados muchos millones de mexicanos”<sup>60</sup>.

Parecía que hace seis años un nuevo país asomaría a los umbrales del siglo XXI en la que la esperanza de los que menos tienen volvía a renacer por un instante y una nueva luz parecía resplandecer en los albores del nuevo sexenio. Promesas y proyectos no faltaron en esos momentos en que quién asume la presidencia esta en la cúspide del poder.

---

<sup>59</sup> *Ibíd.*, pg. internet

<sup>60</sup> *Ibíd.*, pg. internet



Sin embargo, al inicio del sexenio los mexicanos habrían de vivir una de las peores crisis económicas de la historia reciente y se encontrarían que de la noche a la mañana las pequeñas y medianas empresas quebrarían, enviando con ello a la calle a una gran cantidad de desempleados. Así también, las familias mexicanas vieron reducidas sus expectativas de adquirir y/o consumir más bienes y servicios, al mismo tiempo pudieron apreciar el incremento del precio de los productos de la canasta básica de alimentos, limitando con ello su capacidad de consumo que en algunos casos llega a reducir de manera dramática la calidad de vida miles de familias.

### **3.2 EL ORIGEN DEL PROGRAMA PROGRESA**

La pobreza parece ocupar uno de los temas de la agenda nacional, no obstante es hasta el 1° de junio del año de 1995 en que el gobierno federal da a conocer en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, cuales van a ser los ejes de la política del presidente en materia de desarrollo social; en el programa se establece que "abatir el rezago habitacional y ampliar y mejorar los

servicios de educación y salud, serán parte de la base de desarrollo social de la presente administración"<sup>61</sup>. Son varios los programas hechos e implementados durante el presente sexenio por el gobierno y que son aplicados con recursos del denominado ramo XXIII, tales como: empleo temporal, crédito a la palabra, atención a mujeres; sin embargo no se nota la diferencia de los programas del sexenio pasado y mucho menos parece que el compromiso real sea abatir la pobreza que agobia a millones de mexicanos; más bien el panorama muestra que únicamente se pretende dar paliativos a quienes son presa de condiciones de pobreza extrema.

Durante los dos primeros años de gobierno del presidente Zedillo la política social es errática y no hay un programa definido o específico que tenga el sello de su administración; no es sino hasta el seis de agosto de 1997, tres años después de haber asumido el poder cuando se anuncia una política pública real de combate a la pobreza como si ésta fuera a convertirse en la salvación de los que menos tienen. El presidente lanza consignas y promete como lo hizo en un principio

---

<sup>61</sup> *Ibid.*, pg. intrnet

trabajar con empeño en beneficio de los sectores más desprotegidos.

Sin duda, los estudiosos de las políticas públicas habrán de encontrar muy pronto que sucede lo mismo como en el caso de los enfermos, que una aspirina no cura y que el cambio de color y tamaño de la misma aspirina no les dará sanidad; esto en referencia a que muchos de los programas no cumplen las expectativas totales para dar solución a la pobreza, tal parece que todo quedará como en un principio "en el discurso". No obstante, no adelantemos vísperas y veamos el origen del denominado programa Progresá. Como ya mencione es dado a conocer el 6 de julio de 1997 en una gira del presidente Zedillo por el estado de Hidalgo en el municipio de Cardonal; en su discurso ante el gobernador estatal el madatario dice:

"Me da mucho gusto estar aquí en este pueblo de La Florida, municipio de Cardonal, para decirles a ustedes que en ésta, mi décima visita de trabajo como presidente de México al estado de Hidalgo, vengo de nuevo a unirme a su pueblo, a su gobierno, para seguir impulsando el desarrollo, para seguir trabajando con todos ustedes en la construcción de un mejor futuro.

Hoy en especial estoy aquí para que demos a conocer a todo el pueblo de México, al pueblo de Hidalgo el Progresá, un programa del gobierno de la República para hacer más eficaz la lucha contra la pobreza, especialmente en las comunidades rurales.

La pobreza es nuestro más grave rezago, es nuestro mayor desafío y su combate debe ser nuestro mayor compromiso. Una de cada cinco familias mexicanas no recibe un ingreso suficiente para comprar los alimentos que requiere la nutrición de sus miembros; uno de cada dos mexicanos que habitan en el campo y uno de cada nueve en las ciudades, viven en la pobreza extrema.

Para tener un futuro con oportunidades justas, para que todos los mexicanos puedan vivir con dignidad gracias a su propio esfuerzo, tenemos que cambiar esa situación desde su raíz.

Hoy iniciamos un programa para romper el círculo vicioso de ignorancia, de enfermedad, de insalubridad y de desnutrición, que tiene atrapados a muchos millones de mexicanos en la pobreza. Por primera vez el gobierno de la República pone en marcha un programa que habrá de atender las causas de la pobreza de manera integral. Con el Progreso uniremos acciones de educación, de salud, de alimentación, para las familias más pobres de México, centrandó la atención en el núcleo familiar y en los niños y en las niñas, y descansando en la gran responsabilidad de las madres de familia.

Ciertamente, los objetivos del programa son muy ambiciosos, pero también son muy realistas, sabemos que podremos cumplirlos. Por eso, el programa se iniciará a una escala modesta y se extenderá, se irá extendiendo a más estados, a más regiones, a más comunidades, conforme el crecimiento de la economía nos permita contar con más recursos para este propósito.

El Progreso habrá de ser un programa verdaderamente dirigido a las familias más pobres, que llegará a zonas como ésta, que es donde más se necesita el apoyo de las instituciones. En su primera etapa vamos a aplicar este programa aquí, en Hidalgo, y en nueve estados más de la República Mexicana.

El Progreso es un programa verdaderamente dirigido a la población más pobre de México, que llegará a zonas como ésta.

En su primera etapa, como decía, se aplicará aquí en Hidalgo y en nueve estados que hemos escogido con base en los índices de la pobreza. En esos estados en una primera fase, como ya se

decía, el programa cubrirá a 170 mil familias, pero esperamos llegar a fines de este año de 1997, a cubrir ya a 400 mil familias.

Cada familia beneficiaria del Progresá recibirá becas para la educación básica de sus hijos; recibirá servicios de salud para toda la familia, complementos de nutrición para los niños y niñas de hasta dos años y para sus madres también, y además recibirá, cada una de esas familias, una ayuda económica que será entregada a las madres.

Las becas educativas serán mayores para las niñas, porque estamos decididos a inculcar y arraigar una cultura de igualdad entre hombres y mujeres, y la única manera como lo podemos hacer es apoyando al principio más a las niñas, porque --hoy en día debemos decirlo y reconocerlo-- existen condiciones muy graves de desigualdad contra las mujeres en nuestro país, particularmente las mujeres de las comunidades más pobres; por eso es que por lo menos al principio vamos a apoyar más a las niñas y la operación de este programa habrá de descansar en las madres de familia.

Las familias, como decía yo, están siendo seleccionadas en cada estado, en cada comunidad conforme a sus condiciones de pobreza. El programa dirigirá su presupuesto hacia quienes más lo necesitan, esto con toda objetividad y con toda claridad.

La lista de las familias beneficiarias en cada comunidad habrá de mostrarse a la asamblea comunitaria para su aprobación, para su aceptación.

Con una contraloría social activa el programa tendrá conocimiento y también respaldo social. La participación de las comunidades, por eso, será la clave para el éxito de este programa.

Para fortalecer la transparencia y la claridad en la operación del Progresá, estamos proponiendo a los gobiernos estatales que la contraloría de cada estado informe periódicamente sobre los avances del programa.

Como ya decía aquí el coordinador del programa a nivel nacional, José Gómez de León, el Progresá en su primera etapa cubrirá, aquí en Hidalgo, a poco más de 37 mil familias en casi 900 (895), comunidades de las regiones Otomí Tepehua y Sierra Gorda --Valle de Mezquital-Huasteca.

Casi 43 mil niñas y niños recibirán becas educativas en más de mil escuelas. Casi 70 por ciento de las becas serán para primaria y las demás para secundaria.

Cerca de 19 mil niños hidalguenses menores de dos años recibirán atención médica y suplemento nutricional.

El apoyo para becas educativas y alimentarias en Hidalgo, en términos económicos, será en esta primera fase, cada mes, de siete y medio millones de pesos.

El Progreso es posible porque en nuestro país tenemos instituciones que hemos construido por muchos años y que hemos seguido y seguiremos fortaleciendo.

El Progreso es un paso más en la sólida tradición social del Estado mexicano. Por mandato de la Constitución, por compromiso histórico y por vocación política el gobierno está obligado a procurar el bienestar de todos los mexicanos.

En el tiempo que lleva el actual gobierno de la República hemos fortalecido el cumplimiento de esta obligación.

Para este año, 56 centavos de cada peso programado en el presupuesto federal serán para el desarrollo social. Esta es la proporción más alta del gasto programable por este concepto en los últimos diez años.

El propósito central del gobierno federal es impulsar el bienestar de todos los mexicanos, pero muy especialmente de aquellos que viven en condiciones de pobreza.

Este es el rostro humano de la política que hemos aplicado para la recuperación y para alentar el crecimiento de la economía y la creación de empleos.

Esta es la responsabilidad social permanente del gobierno mexicano.

En un país que afortunadamente está iniciando una etapa de crecimiento económico vigoroso, es muy afortunado que estemos también emprendiendo este tipo de programas.

En un país que está entrando de lleno a una vida democrática auténtica, es también muy afortunado que podamos emprender este esfuerzo.

Con el Progresa se fortalece la política social de México. Como en Hidalgo, en todos los estados en que comenzaremos el programa daremos a partir de ahora nuevos pasos para cumplir con más eficacia el compromiso de justicia que tenemos con los mexicanos y mexicanas que viven en condiciones de pobreza.

Queremos un México unido por la equidad de oportunidades, un México en el que cada mexicana y cada mexicano cuenten con las condiciones para dar lo mejor de sí, para salir adelante con su propio esfuerzo, con la dignidad de su trabajo.

Queremos un México en el que las instituciones de atención social lleguen también, y especialmente a quienes más lo necesitan.

Queremos un México en el que los niños y las niñas, los jóvenes, los hombres y las mujeres tengan una alimentación suficiente y oportuna, buenos servicios de salud y una educación de calidad para abrirse un horizonte mejor.

Queremos un México con un campo sin pobreza extrema, productivo y justo en el que sus habitantes tengan oportunidades parejas con los habitantes de las ciudades. Para lograr ese México tenemos voluntad, tenemos tradición, tenemos instituciones, tenemos metas claras y resultados, tenemos Programa Económico Social, y además tenemos algo que queremos y por lo que hemos luchado los mexicanos, tenemos democracia.

Todos los mexicanos tenemos convicción y vocación por la justicia, con esa convicción y con esa vocación los invito a respaldar y a impulsar el Progresa.

Invito a todos los grupos sociales, a todos los medios de comunicación, a todas las organizaciones políticas y sociales a seguir y a impulsar este programa en cada una de sus etapas en el contexto de la política social del gobierno de la República.

Los invito a unirse a este nuevo esfuerzo del pueblo y sus instituciones contra la pobreza; pero sobre todo los invito a ustedes, compañeros y compañeras de las comunidades rurales, a trabajar ahora también con el apoyo de este Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación, a

trabajar con el Progresá para romper el círculo vicioso de la pobreza, pues sólo así lograremos el verdadero desarrollo de nuestra patria. Muchas gracias".<sup>62</sup>

El planteamiento inicial en el discurso está hecho, ahora daré cuenta de su sustento jurídico y político.

### **3.3 LA APROBACIÓN DEL PROGRAMA PROGRESA**

Aunque el anuncio de la nueva política en materia social se da en el año de 1997, encontramos que, no es sino hasta el día 2 de febrero de 1998 cuando el gobierno federal da a conocer a través del diario oficial la aprobación del Programa para superar la pobreza 1995-2000, que tendrá como eje de su estrategia "la atención a los grupos y las regiones más vulnerables del país, con el propósito de romper el círculo de la pobreza extrema, propiciar el desencadenamiento de procesos continuos de superación social y de evitar la transmisión generacional de la pobreza"<sup>63</sup>, así también, se argumenta que sobre la base del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se propone impulsar un nuevo federalismo para los estados y municipios y al mismo

---

<sup>62</sup> <http://www.jornada.unam.mx/1997/ago97/970807/pobres.html>



tiempo fomentar la descentralización y desarrollo regional.

Por otra parte, la nueva política social que establece el programa se expresa en un conjunto de acciones orientadas a mejorar la calidad de vida de la población a fin de avanzar hacia un desarrollo económico y social que propicie y extienda las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo un principio de equidad.

---

<sup>63</sup> Diario Oficial. México, 2 de febrero de 1998, p. 3

### 3. 4 OBJETIVOS DEL PROGRESA

El Programa ProgresA implementado por él gobierno federal consiste en el esfuerzo realizado para ampliar las oportunidades de quienes menos tienen y generar mayores oportunidades para quienes viven en condiciones de miseria; pretende desde sus inicios abatir la pobreza y elevar las condiciones de vida de la población y en particular de quienes tienen mayores necesidades. El programa establece que con el abatimiento de la pobreza se podrá lograr el progreso del país bajo bases de justicia y equidad.

El ProgresA "busca remover obstáculos que impiden a las familias pobres acceder a niveles suficientes de nutrición y cuidado de su salud, así como permitirles beneficiarse de la formación y capacidades que se adquieren a través de una educación básica adecuada. ProgresA busca en esencia, asegurar que estas familias, que viven en contextos de muy alta marginación tengan a su alcance oportunidades genuinas de satisfacer las necesidades básicas que representan la educación, la salud y la alimentación para el desarrollo de sus

miembros y el bienestar familiar”<sup>64</sup>, asimismo, el Progreso pretende orientar sus acciones a fin de que las familias reciban los mayores beneficios posibles y para tal efecto dice el programa, se busca que la madre de familia sea la depositaria y titular de los beneficios económicos dirigidos a su hogar.

Ahora bien, los objetivos del denominado Progreso pueden enumerarse como los siguientes:

1. Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, particularmente de los niños y las niñas y de sus madres, brindando suficientes servicios escolares y de cuidado de la salud de calidad, así como ayudas alimenticias.
2. Integrar estas acciones para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por la falta de salud o la desnutrición de los niños y jóvenes, ni porque realicen labores que dificulten su asistencia escolar

---

<sup>64</sup> Programa de Educación, Salud y alimentación (Progreso), Poder Ejecutivo Federal, México, 1998, 68 pp.

3. Procurar que los hogares dispongan de medios y de recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica
4. Inducir la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los miembros de las familias a favor del beneficio que significa para los niños y los jóvenes mejorar su educación, salud y alimentación
5. Promover la participación y respaldo comunitario en las acciones de ProgresA para que los servicios educativos y educativos beneficien al conjunto de las familias de las localidades donde opere, así como sumar los esfuerzos e iniciativas comunitarias en acciones similares o complementarias al Programa.<sup>65</sup>

Una vez descritos los objetivos debe señalarse que cualquier política pública debe seguir una estrategia de aplicación y desde luego, también debe evaluarse. Las estrategias del PROGRESA fueron definidas en torno a propiciar que los menos favorecidos en sus ingresos

---

<sup>65</sup> *Ibíd.* P. 39

tengan acceso a la educación, la salud y la alimentación.

En su inicio el PROGRESA se orientó a las regiones y localidades marginadas rurales del país y en un mediano plazo se pretendía que tuviera una mayor cobertura.

### **3.5 LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRESA**

Para la implementación de dicho programa y cumpliendo con los requisitos de ley aparece en el diario oficial de día 8 de agosto de 1997 el decreto mediante el cual se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, mismo que tendrá por objeto formular, coordinar y evaluar la ejecución del programa; dicha coordinación promoverá en el marco de una política integral, acciones intersectoriales a efecto de impulsar y fortalecer las capacidades y potencialidades humanas a fin de que se acreciente el nivel de vida y que el ser humano sea incorporado a un desarrollo más equitativo.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Diario Oficial, México, 8 de agosto de 1997, p. 6

### 3.6 UN PROGRAMA SIN EXPECTATIVAS

Es muy importante precisar que los objetivos planteados por el gobierno deben conducir a la reducción de la pobreza, máxime cuando el país sufre aún los estragos de la crisis de 1994 en la que millones de mexicanos vieron pulverizarse sus expectativas de mejorar su consumo e ingreso. Para ello, es esencial que quienes toman las decisiones apliquen las mejores estrategias para que el crecimiento económico que tanto se presume beneficie a los más pobres; que los recursos sean gastados de una manera eficiente, evitando que sean despilfarrados y que estos no sean desviados o utilizados con otros fines diferentes para los que fueron creados. Se deben al mismo tiempo garantizar mecanismos que permitan una puntual rendición de cuentas.

No obstante, los buenos deseos parecen perderse a lo largo de la historia en el mar de ilusiones de los que menos tienen, ya que hemos observado con preocupación que más de la mitad del sexenio se dio prioridad a temas

---

de carácter político, en donde la pobreza y desigualdad tendrían que esperar mejores momentos para su atención. Aunque se nos dice que él PROGRESA esta encaminado a hacer menos lacerantes las condiciones de vida de las familias más pobres, distinguiremos de manera real que los esfuerzos realizados no gozan de la aceptación generalizada de la opinión pública sino que por el contrario, tienden con justa razón a convertirse en blancos de critica para el gobierno.

Héctor Aguilar Camín considera que no recuerda "un solo programa gubernamental orientado a combatir la pobreza, que no haya nacido ya muerto en medio de los más diversos rechazos venidos de todos los flancos de la prensa y la sociedad civil.(...)Desde los viejos programas Pider (inversión para el desarrollo rural) de los setenta, pasando por el Coplamar (atención a zonas marginadas) de los ochenta hasta el Pronasol de los noventa, los programas gubernamentales de combate a la pobreza han gozado de mala prensa, han tenido mala fama pública. Han sido subrayados sus errores y excesos e invisibilizados sus logros, al punto de que ha llegado a

ser un reclamo permanente al gobierno, en particular desde la izquierda, la falta de una política social<sup>67</sup>.

Cómo no hacerlo, si el bienestar familiar y la felicidad del individuo no pueden ser una estadística más. Además de que los recursos destinados para la aplicación del programa son irrisorios en comparación a los destinados al rescate carretero o totalmente mínimos con el que se destino en 1998 al rescate de los banqueros con el denominado Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA). Sin duda los reclamos no cesarán si se persiste en cargar los costos de los errores de la política económica a los sectores sociales más desprotegidos que ven cada día disminuir sus expectativas de mejorar sus condiciones de vida.

---

<sup>67</sup> <http://www.jornada.unam.mx/1997/sep97/970908/camin.html>



## **CAPITULO 4**

### **LOS RESULTADOS DEL COMBATE A LA POBREZA**

#### **4. NEOLIBERALISMO Y POBREZA**

No cabe duda que nuestra economía que juega las reglas del el sistema capitalista ha generado en los últimos años una enorme desigualdad social. En México Zedillo y su grupo han optado por aplicar medidas drásticas para ajustar las variables macroeconómicas; dicho equipo funciona bajo una lógica "neoliberal", y como tal tiene una forma muy particular de pensar las cosas. Las mentalidades neoliberales están persuadidas de que la pobreza se va a erradicar básicamente por crecimiento. La distribución del ingreso es para ellos un factor secundario. Para los neoliberales la diferencia entre Estados Unidos y Haití es el crecimiento económico. Si crece el producto habrá lo que ellos llaman filtraciones. La riqueza derramará hacia abajo y poco a poco la gente pobre alcanzará algo. La idea de "bienestar para tu familia" apostaba sólo a

controlar la inflación, mantener relativamente estable el tipo de cambio”<sup>68</sup>.

Por mi parte considero que no todos pensamos como ellos, ya que siempre es y será fundamental propiciar las condiciones para que exista justicia social. Justicia que se vea reflejada en una mejor distribución del ingreso.

#### **4.2 LA POBREZA A PARTIR DE LA CRISIS DE 1994**

Hemos visto que el principal desafío que enfrenta la comunidad internacional es el de la pobreza que se expresa de diferentes formas y que gran parte de la población de México pasa a formar parte de la suma de los 1200 millones de personas que viven con menos de un dólar al día y también de los otros 1600 millones que viven con menos de 2 dólares diarios a nivel mundial<sup>69</sup>. Así desde que el gobierno de Ernesto Zedillo implemento en su administración el denominado programa PROGRESA para abatir los rezagos sociales de los mexicanos en

---

<sup>68</sup> <http://www.jornada.unam.mx/2000/ene00/000116/sem-angel.html>

<sup>69</sup> <http://www.Paris21.org/betterworld/spanish/foreword.html>

situación de extrema pobreza, no obstante los avances no parecen notarse.

Sin duda el impacto de la crisis devaluatoria de finales de 1994 ha sido tan severo que "la concentración de del ingreso se ha recrudecido de tal manera que, en algunos estados de la República, mientras el 20% de las familias más ricas concentra más de 50% del ingreso, el 20% de los más pobres apenas absorbe 4% de los ingresos corrientes totales de las familias en toda la entidad"<sup>70</sup>. Los datos no paran ahí, funcionarios del Banco Mundial declararon a principios de julio de 1998 en el Salvador que "la pobreza y la desigualdad en México han ido en aumento, recrudeciéndose en áreas rurales, pero sobre todo en las zonas indígenas, donde la pobreza alcanza "niveles alarmantes"<sup>71</sup>.

Ya para el mes de julio de 1998 el gobierno zedillista llevaba a cabo tres recortes presupuestales (en un solo año) para enfrentar la persistente disminución de los ingresos públicos ocasionada por los precios del petróleo, la entonces diputada federal por

---

<sup>70</sup> Acosta Córdova, Carlos y Pérez, Mónica. Ni Sedesol ni los gobiernos estatales tienen acceso a la cifras oficiales de la pobreza; "vienen muy duros los datos". Proceso (México, D.F.), 26 de julio de 1998, Núm. 1134, p. 7

<sup>71</sup> Ibíd., p. 10

el Partido de la Revolución Democrática Clara Brugada considera que en ese momento "haciendo un cálculo bastante conservador de lo que implican los recortes a los programas de combate a la pobreza en términos de población, tenemos que más de tres millones de pobres fueron directamente afectados por los recortes: o se canceló su crédito de vivienda, o se pospuso su incorporación al Progresá, o dejó de recibir subsidios alimenticios (leche, tortilla), o no contará con agua potable ni alcantarillado, entre muchos otros servicios"<sup>72</sup>

Así mismo, también la entonces asistente de la comisión de desarrollo social, Fabiola Zermeño, declaró que en relación a los dos primeros recortes presupuestales en 1998 "se dejarán de construir 57, 000 viviendas de interés social; habrá diez hospitales rurales menos de los programados y también 34 Unidades Médicas Rurales menos; 250, 000 familias pobres dejarán de beneficiarse con el Programa de Educación, Salud y alimentación (Progresá)"<sup>73</sup>. Es notable que ya para 1998

---

<sup>72</sup>Ibíd., p. 10

<sup>73</sup> Ibíd., p. 10

el anhelado bienestar familiar muy rápidamente comienza a desvanecerse.

#### **4.3 SIN RESULTADOS EL COMBATE A LA POBREZA**

Ahora bien, en este momento es necesario señalar que Julio Bolvinik en entrevista concedida a José Angel Leyva reportero del diario La Jornada; la aplicación de los programas de combate a la pobreza como el PROGRESA que pretenden asignar recursos económicos a las familias marginadas no es otra cosa que "un ingreso adicional no ganado con trabajo, en forma de cheques de Progresas o de Procampo, desayunos escolares, subsidios como el de Liconsa o al transporte, que elevan en apariencia el ingreso real, sin elevar el ingreso nominal. Son formas secundarias de la distribución del ingreso. En ese sentido son muy importantes, pero dinámicamente son compensaciones, paliativos a corto plazo, pues a largo plazo no resuelven en nada el problema de la pobreza"<sup>74</sup>. Tal parece que la desigualdad social seguirá persistiendo mientras únicamente se den otorguen migajas

---

<sup>74</sup><http://www.jornada.unam.mx/2000/ene00/000116/sem-angel.html>

económicas a quienes viven en condiciones de pobreza, la cual afecta según la Sedesol a 40 millones de Mexicanos, de los cuales 26 millones están en pobreza extrema<sup>75</sup>, sin duda los datos son alarmantes si consideramos que el discurso oficial señala que el gobierno federal ha invertido el presupuesto más alto en la historia del país en beneficio de los sectores más desprotegidos.

#### **4.4 RESULTADOS DEL PROGRESA**

Ahora hablemos del ProgresA, como ya mencione en el capítulo 3 dicho programa representa la principal política de combate a la pobreza. El programa tiene sus ventajas ya que por un lado ha generado una gran cantidad de información para su evaluación. No obstante, la crítica es en su aplicación debido a que es un programa focalizado que únicamente beneficia a hogares específicos que cumplen con ciertos requisitos y sólo a ellos son a los que se considera que están en pobreza extrema en determinadas regiones consideradas de alta

---

<sup>75</sup> Vázquez C, Oscar. "Injusta distribución de la riqueza: Sedesol ", unomásuno, (México D.F.), 8 de diciembre de 1998, p. 13

marginación, a ellos se les proporciona recursos económicos para aligerar brevemente la pobreza en que viven. "A las familias les otorga una ayuda alimentaria en efectivo de 125 pesos mensuales, sin duda una cantidad irrisoria. Por otra parte las cantidades en becas educativas van desde 80 hasta 265 pesos mensuales para niños y hasta 305 para niñas, según el grado que se curse, pagándose mucho más por la asistencia a secundaria. Además se otorgan suplementos alimentarios para mujeres embarazadas o lactantes, para menores de 24 meses, y para los menores de 25 a 60 meses que muestren signos de desnutrición"<sup>76</sup>.

El programa no brinda resultados satisfactorios si consideramos que la propuesta considera que se busca romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, es decir, se plantea abatir la pobreza en la próxima generación<sup>77</sup>, mas no en ésta, tal parece que se apuesta a crear capital humano pero de escasa formación escolar.

Sin duda la discriminación en la asignación de los recursos a familias pobres ya sea por edad, escolaridad o región nos lleva a pensar que tenemos familias o

---

<sup>76</sup><http://www.jornada.unam.mx/2000/may00/000526/boltvinik.html>

individuos progresa y no progresa, los cuales no verán aumentar su calidad de vida si los recursos que les son asignados son mínimos en comparación con lo que requieren para satisfacer sus necesidades más elementales.

Lo anterior nos deja ver que el rezago social en la población es y seguirá persistiendo mientras exista una desigual distribución de la riqueza, es claro que "durante la actual administración del presidente Ernesto Zedillo no se ha logrado mejorar el bienestar para las familias"<sup>78</sup>.

#### **4.5 BALANCE DE PRELIMINAR DE SEXENIO**

Al llegar casi al final de la administración zedillista, es imprescindible hacer un primer balance de su administración en lo que respecta al incremento de la pobreza y los intentos que se hicieron por combatirla. En primer lugar, se debe señalar que al inicio de la administración (1994-2000), el presidente Ernesto

---

<sup>77</sup>Ibíd., pg. internet

<sup>78</sup>Vázquez C, Oscar. "Injusta distribución de la riqueza: Sedesol", unomásuno, (México D.F.), 8 de diciembre de 1998, p. 13



Zedillo y la Secretaría de Desarrollo Social reconocían que "en el país se tenía a 40 millones de personas en pobreza, de las cuales 22 millones vivían en pobreza extrema y 18 millones en pobreza moderada. Seis años después (2000), el titular de la Sedesol, Carlos Jarque, asegura que en México hay 46 millones de personas que viven en pobreza, y de ellos 26 millones -indígenas y campesinos- están en la miseria. El subsecretario de ingresos de la Secretaría de Hacienda, Santiago Levy, en artículos publicados en la revista del PRI, Examen, señala que 65 por ciento de la población se puede considerar como pobre. Investigadores universitarios resaltan que en este sexenio la pobreza urbana se incrementó 5 por ciento, lo que representa 54 por ciento de la población total en áreas urbanas, y la pobreza rural alcanza hoy a 75 por ciento"<sup>79</sup>.

Hemos llegado al final de un sexenio y el país que nos prometieron se ha quedado en solo eso "promesa", el "bienestar para la familia" nunca llegó. El hombre que dijo que sabía como hacerlo, en este momento lo que

---

<sup>79</sup> Ballinas, Víctor., Martínez, Fabiola y otros. "Los saldos del sexenio", La jornada (México D.F.), 2 de septiembre de 2000, p. 12

quiere es irse. El año de 1994 queda en los registros de la historia. Ahora, seis años después, Zedillo ya no "es el mismo que el primero de diciembre de 1994 arengaba: "Ese México próspero y justo en que soñamos está a nuestro alcance. Que se diga de nosotros que nos atrevimos a soñar muy alto y supimos convertir ese sueño en realidad". Zedillo es otro a punto de concluir su mandato: un gobernante que reconoce, "con humildad y realismo" que los avances que se pueden conseguir en un sexenio "resultan irremediablemente limitados". "Somos un país que no mide su historia en años, ni en siglos, sino en milenios. Los desastres naturales y los errores humanos han golpeado nuestra casa pero no la han derrumbado. Jamás podrían" narraba el presidente el último día de 1999. Bueno, Mirando así, quizá el sexenio que se va fue sólo -como calificó alguna vez Zedillo al alzamiento zapatista- un "incidente de la historia".<sup>80</sup>

El destino del todavía presidente de México Ernesto Zedillo no nos interesa, sin embargo, la pobreza en que deja al país es un reto que habrá que afrontar ahora más

---

<sup>80</sup> Cano, Arturo. "El silencio tricolor fue la despedida para Ernesto Zedillo: Solo el PAN y el gabinete lo ovacionaron", La jornada (México D.F.), 2 de septiembre de 2000, p. 7

que nunca en lo inmediato a fin de no permitir que se siga depauperando nuestra sociedad y se siga deteriorando la calidad de quienes menos tienen, de los mexicanos que viven en condiciones de extrema pobreza.

## CONCLUSIONES

Uno de los grandes problemas que agobia a las naciones en el mundo es el de la pobreza. México es una nación que en la última década vio crecer de manera acelerada el número de familias que hoy viven en condiciones extremas de precariedad. Aunque existen diferentes métodos para determinar o medir la pobreza, las cifras expresan que el número se contabiliza en alrededor de 40 millones según datos oficiales.

Ante tal problemática, es necesario que el Estado reoriente sus estrategias de acción para acrecentar la calidad de vida de quienes viven en condiciones de miseria. El Estado debe procurar el bienestar de los gobernados y una forma de hacerlo es diseñando políticas públicas, las cuales deben expresarse como prácticas de acción gubernamental a fin de diseñar mecanismos para resolver problemas de carácter público.

La administración del presidente Ernesto Zedillo se planteó dentro de su agenda de gobierno abatir la pobreza, sin embargo, no es sino hasta la mitad de su sexenio cuando vemos aparecer lo que será el eje principal de su política de combate a la pobreza.

Aparece el denominado programa como una política de acción para apoyar en ciertas regiones a los hogares con mayor miseria; para ello determina de manera discriminatoria quienes podrán ser beneficiados con una cantidad económica irrisoria para paliar sus necesidades más inmediatas. Es necesario mencionar que aún no hay una evaluación real de dicho programa por lo que la mayoría de la información con respecto al tema es de carácter hemerográfica y escasa. No obstante, en lo inmediato apreciamos que ha sido un programa que más que remediar la pobreza pretende amortiguar los efectos de las políticas de ajuste estructural llevadas a cabo por la administración de presidente Zedillo y no ha cumplido de manera eficiente con el objetivo de abatir la pobreza. Dichas políticas de ajuste estructural sólo han beneficiado a unos cuantos, a los dueños del capital y han impactado directamente en las clases sociales más desprotegidas llevándolas a la depauperización.

Ante tal problemática, es necesario que el Estado redefina su papel y modernice sus estructuras orientándolas hacia un desarrollo con equidad.

## BIBLIOGRAFIA

1. Acosta Córdova, Carlos y Pérez, Mónica. Ni Sedesol ni los gobiernos estatales tienen acceso a las cifras oficiales de la pobreza; "vienen muy duros los datos". Proceso (México, D.F.), 26 de julio de 1998, Núm. 1134, p. 7
2. Aguilar Villanueva, Luis F. "Hacia una disciplina de las políticas públicas", en Perfiles Latinoamericanos, revista de la sede académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Año 2, núm. 3, México, julio - diciembre de 1993, p. 8.
3. Aguilar Villanueva, Luis F. La hechura de las políticas., Segunda edición, Porrúa, México, 1996, p. 16
4. Alponete, Juan María. "De aquí y más allá, VII Cumbre Iberoamericana", Excélsior, (México D.F.). 14 de noviembre de 1997, p.7-A
5. Anderson, Perry. "Balance del neoliberalismo, lecciones para la izquierda" Vientos del sur (México D.F.), 1996, núm. 6 p. 38
6. Ballinas, Victor., Martínez, Fabiola y otros. "Los saldos del sexenio", La jornada (México D.F.), 2 de septiembre de 2000, p. 12
7. Beltrán del Río, Pascal. "En su sexenio Salinas procreó a 24 supermillonarios; juntos podrían pagar más de la tercera parte de la deuda externa", Proceso, (México D.F.), 11 de julio de 1994 p. 9
8. Boltvinik, Julio. "Aspectos conceptuales y metodológicos para el estudio de la pobreza", en Schteingart, Martha Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México. El Colegio de México, 1977, pp. 379-425

9. Boltvinik, Julio. "desvalorización del trabajo y la delincuencia", La jornada (México D.F.), 24 de octubre de 1997. p. 18
10. Contreras Vázquez, Germán. "De 15 millones en la extrema pobreza, el plan Progresá sólo atenderá a dos: INEGI", Excélsior (México D.F.), 29 de septiembre de 1997 pp. 29 A, 30 A
11. Cardoso, Eliana . "La Macroeconomía de la Pobreza en América Latina" en Políticas de Ajuste y Pobreza: Falso dilemas, verdaderos problemas", José Nuñez del Arco editor, Banco Interamericano de Desarrollo, 1995, p. 122
12. Cremoux, Raúl. "Consecuente creación del neoliberalismo", Excélsior, (México D.F.), 30 de septiembre de 1997, p. 7-A
13. Campos, Julieta. ¿Qué hacemos con los pobres?: La reiterada querrela por la nación. Edit. Aguilar, 1995. P.55
14. Cano, Arturo. "El silencio tricolor fue la despedida para Ernesto Zedillo: Solo el PAN y el gabinete lo ovacionaron", La jornada (México D.F.), 2 de septiembre de 2000, p. 7
15. Charles, Lindblom. "Cómo adecuar las políticas en el análisis de las políticas públicas", en Gestión y Política Pública, CIDE, Vol. VI, Núm. 2, México, segundo semestre de 1997, p. 24
16. García Reyes, Miguel y Aguedo Mercedes, María. El Ajuste Estructural en México y sus Implicaciones Económicas, México, ITESM, FCE. P. 339
17. González Madrid, Miguel. "¿A qué llamamos políticas públicas?" en Iztapalapa: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, año 19, núm. 46, México, julio - diciembre de 1999, p. 12
18. Diario Oficial. México, 2 de febrero de 1998, p. 3
19. Diario Oficial, México, 8 de agosto de 1997, p. 6

20. Dror, Yehezkel. "La orientación hacia las políticas públicas", en La orientación hacia las políticas públicas de Aguilar Villanueva Luis F., México, Porrúa, 1992, p. 127
21. Gallino, Luciano. Diccionario de sociología, Siglo XXI editores, México, 1995, P. 704
22. Guerrero, Omar. "Las políticas públicas antes de las ciencias políticas", en Gestión y política pública, Vol. VI, Núm. 2. México, segundo semestre de 1997, p. 263
23. Guillén, Romo. "El programa de estabilización mexicano (1987-1989): principales resultados y obstáculos actuales", en vol. Colectivo la economía mexicana actual: pobreza y desarrollo incierto, UAM-I, México, 1991, pp. 135-139
24. Klisberg, Bernardo. "Pobreza un tema impostergable: nuevas respuestas a nivel mundial", coedición, CLAD; FCE; ONU; 1993, pp- XVII.
25. Magnitud y evolución de la pobreza en México. 19884-1992, informe metodológico, ONU, CEPAL, INEGI, diciembre de 1993, p. 67
26. Manhein, Jarol B. y C. Rich, Richard. Análisis Político Empírico. Métodos de Investigación en Ciencia Política, Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1988. P. 429
27. Meny Yves Y Jean Claude Thoening. Las políticas públicas, Edit., Ariel Barcelona, p. 89
28. Molinet, Jonathan. " Electores, Políticas y Burócratas: Dificultades características en el juego de políticas públicas", en Perfiles Latinoamericanos, revista de la sede académica de México de la Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales, Año 2, Núm. 3, México, julio - diciembre de 1993, p. 38



29. Núñez Palacios, Susana. "El Fondo Monetario Internacional, el capital transnacional, y la soberanía estatal", Alegatos, UAM-A, Núm. 11, enero-abril, 1989, pp. 35-39
30. Ortiz Moreno, Humberto, Castellanos Martínez. "Pobreza en el campo, Problema de seguridad nacional: Labastida", La Jornada (México D.F.), 10 de septiembre de 1997, p. 24
31. Programa de Educación, Salud y alimentación (Progres), Poder Ejecutivo Federal, México, 1998, pp.68
32. Reinhold, Zippelius. Teoría General del Estado, 2ª edición, Porrúa, México, 1989, p. 52
33. Robles Tapia; Gonzalo. "La evaluación de alternativas en el análisis de políticas públicas", en Revista de Administración Pública, Núm. 84, INAP, México, pp. 89-106
34. Programa de Educación, Salud y alimentación (Progres), Poder Ejecutivo Federal, México, 1998, pp.68
35. S. Grindle, Merilee. "Restricciones políticas a la interpretación de programas sociales: la experiencia latinoamericana", en ¿Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras, de Bernardo, Klisberg (compilador), CLAUD, PNUD, Buenos Aires, 1989, pp. 91-100
36. Samuelson, Paul A. Economía, Mac Graw Hill, Decimosexta edición, 1999, p. 351
37. Uvalle Berriones, Ricardo. "La importancia de lo público en la vida del Estado", en Iztapalapa, revista de Ciencias Sociales y Humanidades, año 19, núm. 46, México, julio - diciembre de 1999, pp. 57,58
38. Vázquez C, Oscar. "Injusta distribución de la riqueza: Sedesol ", unomásuno, (México D.F.), 8 de diciembre de 1998, p. 13

39. Vélez, Felix. La pobreza en México: causas y políticas para combatirla, México, ITAM, FCE, p.7

Paginas electrónicas

40. <http://www.jornada.unam.mx/1997/sep97/970908/camin.html>
41. <http://www.Paris21.org/betterworld/spanish/foreword.html>
42. <http://www.jornada.unam.mx/2000/ene00/000116/sem-angel.html>
43. <http://www.jornada.unam.mx/2000/may00/000526/boltvinik.html>
44. <http://www.cddhcu.gob.mx/debates/lvi/uno/941201/deb17.html>
45. <http://www.jornada.unam.mx/1997/ago97/970807/pobres.html>