

ASOCIACION ARGENTINA DE HISTORIA ECONOMICA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO

XXI JORNADAS DE HISTORIA ECONÓMICA
Caseros (Pcia. de Buenos Aires)
23–26 de septiembre de 2008

ISBN: 978-950-34-0492-8

LOS PROGRAMAS CONTEMPORÁNEOS DE COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO: ALCANCES Y PERSPECTIVAS

Dra. Verónica Villarespe Reyes

y

Lic. Susana Bertha Merino Martínez*

Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

Introducción

Desde el siglo XVII hasta nuestros días, se han desarrollado diversas concepciones de la pobreza, de acuerdo a las diferentes escuelas de pensamiento económico, y en consecuencia diversas propuestas de combate a la pobreza. Analizaremos la influencia que estas escuelas han ejercido en el pensamiento económico mexicano. De principal interés, en este trabajo será el recuento de las políticas públicas de combate a la pobreza en México, principalmente en los últimos 20 años, bajo la influencia del modelo neoliberal.

La política económica derivada del mismo, instrumentada en los países en vías de desarrollo y pobres, ha significado la profundización de sus carencias y crisis económica.

La historia reciente data de la década de los setenta, con la llegada al poder en el Reino Unido de Margaret Thatcher; se impulsa entonces una política económica para recuperar el crecimiento económico, basada en “la competencia entre naciones, regiones, empresas e individuos”¹. Posteriormente, en noviembre de 1989, John Williamson en el

*Las autoras agradecen al Lic. Bernardo Ramírez Pablo su valiosa colaboración y su apoyo técnico-académico en la elaboración de esta ponencia.

¹ “Margaret Thatcher ha sido acreditada por sus reformas macro-económicas con las que rescató a la economía británica del estancamiento de los años 1970 y admirada por su compromiso radical con los temas económicos. Las izquierdas le acusaron de dismantelar el estado del bienestar y de la destrucción de mucha de la base manufacturera del Reino Unido, llevando a muchos trabajadores a un gran desempleo. No obstante, los partidarios de la privatización y del libre mercado citan la recuperación de la economía durante los mediados de la década de 1980 y el éxito de la economía británica actual con una relativa tasa de desempleo

marco de una reunión de ministros de economía de países latinoamericanos, del gobierno de Estados Unidos y representantes de organismos financieros internacionales, presenta el documento *Lo que Washington quiere decir por reforma de la política económica*, que contiene las 10 recomendaciones de política económica, que desde entonces se conocen como *Consenso de Washington (1989)*²: 1) disciplina fiscal; 2) prioridades de gasto público: educación y salud; 3) reforma impositiva; 4) liberalización financiera; 5) flexibilización del tipo de cambio; 6) liberalización comercial; 7) liberalización de la inversión extranjera directa; 8) privatización de las empresas paraestatales; 9) desregulación y 10) garantizar los derechos de propiedad³.

La desaparición del bloque socialista a partir de 1989, aunque iniciado con lo que se conoce como la Perestroika (1987)⁴, propició la expansión del modelo neoliberal, ya que justificó sus principios: libertad individual, mínima intervención del Estado en la economía, virtudes redistributivas del libre mercado.

Las características del modelo neoliberal empujan con lo planteado por el *Consenso de Washington*: la primacía de lo económico sobre lo político; la competencia y competitividad entre las empresas; el estímulo al proceso de mundialización de la producción y flujos de capital; flexibilización laboral; desregulación, privatización y liberalización de la economía.

I. México: el proceso industrializador

baja”. Cfr. http://es.wikipedia.org/wiki/Margaret_Thatcher y la página web de la Fundación Margaret Thatcher, <http://www.margarethatthatcher.org>

² El Institute of International Economics, del que John Williamson es *senior fellow*, convocó a la conferencia que tuvo lugar el 6 y 7 de noviembre de 1989, en Washington, destinada a evaluar la extensión de las reformas de política económica, y a responder tres cuestiones: 1) ¿hay acuerdo en que las políticas son necesarias para restablecer el crecimiento económico y remontar la crisis de la deuda?; 2) si los países latinoamericanos habían iniciado la instrumentación eficiente de dichas políticas, y 3) si los resultados confirmaban lo acertado de tales esfuerzos. Véase John Williamson, *The progress of policy reform in Latin America*, Institute of International Economics, Policy Analyses in International Economics No. 28, Washington, D. C., January 1990, p. ix. En el libro titulado *Latin American Adjustment: How much has happened?* publicado por el Institute of International Economics, Washington, D. C., 1990, se recoge una adecuada síntesis del pensamiento neoliberal de la década de los noventa, véase en particular el capítulo 2 “What Washington means by policy reform”.

³ Véanse John Williamson (editor), *The political economy of policy reform*, Institute of International Economics, Washington, D. C., 1990, January 1994, pp. 26-28; y Juan Carlos Moreno-Brid, Esteban Pérez Caldentey y Pablo Ruiz Nápoles. “El Consenso de Washington: aciertos, yerros y omisiones”, *Perfiles Latinoamericanos* No. 25, FLACSO-México, diciembre de 2004, pp. 149-168.

⁴ Véase Mikhail Gorbachev, *Perestroika*, Harper Collins, New York, 1987.

Se distinguen dos etapas en el proceso de industrialización: a) la sustitución de importaciones, que abarca desde 1940 hasta 1960 y b) el llamado desarrollo estabilizador, de 1960 a 1970.

El desarrollo estabilizador representó la consolidación de la industrialización sustitutiva, fomentando la inserción de México en el mercado mundial, a través de la exportación de materias primas para financiar las importaciones necesarias para la industrialización⁵. Los aspectos más importantes fueron: 1) controlar el gasto público; inversión en infraestructura; y evitar el déficit; 2) instrumentar una política tributaria para el fomento de infraestructura y suministro de servicios públicos; 3) implementar una política monetaria restrictiva; estabilización de precios; 4) canalizar el crédito externo a la industria en sectores considerados prioritarios; 5) mantener la paridad fija peso-dólar; 6) nacionalización de la industria eléctrica; predominio de la inversión nacional sobre la extranjera en sectores estratégicos y 7) subordinar los diversos sectores de la economía a la industria, como estrategia de desarrollo⁶.

Durante estas cuatro décadas, estaba vigente el pensamiento desarrollista en América Latina, y por ende en México. Los principales teóricos de esta corriente pertenecían a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), nos referimos, por ejemplo a Aníbal Pinto, Raúl Prebisch, Celso Furtado y Aldo Ferrer. Si bien existen algunas diferencias en sus planteamientos, el eje fundamental giraba en torno a que el desarrollo económico traería aparejado el bienestar social. Sin embargo, hacia fines de la década de 1950 y hasta la de 1970, las contradicciones propias del avance del desarrollo capitalista se hicieron evidentes, fundamentalmente en lo económico en la concentración del ingreso, los bajos salarios, el incremento del desempleo, el aumento de la deuda pública y el déficit en la balanza de pagos; en lo social dichas contradicciones se expresaron en diversos movimientos de sectores organizados, antes base importante del sistema político mexicano (maestros, médicos, ferrocarrileros, electricistas, petroleros, telegrafistas,

⁵ Véase Antonio Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador*, documento mimeografiado, Secretaría de Hacienda, México, 1960 y el libro del mismo autor *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

⁶ Véase Manuel Suárez Mier, "Desarrollo estabilizador", *Asuntos capitales*, <http://www.asuntoscapitales.com> recuperado el 3 de julio de 2008.

estudiantes, campesinos, y grupos de la clase media)⁷; en lo político, el creciente autoritarismo y control del partido en el poder (Partido Revolucionario Institucional) se evidenciaba en los resultados electorales que propiciaron la falta de credibilidad y con ello el inicio del proceso de deslegitimación del régimen político mexicano.

Todo lo anterior trajo consigo dos consecuencias importantes para el tema que nos ocupa: 1) el reconocimiento de la pobreza como un problema y 2) la atención del Estado Mexicano a dicho problema mediante la elaboración e instrumentación de políticas específicas para combatir la pobreza. El deterioro de los términos de intercambio entre el campo y la ciudad, llevaron a que en el ámbito rural la pobreza se extendiera y profundizara. El planteamiento de Lázaro Cárdenas, en la década de 1930, sobre el papel del ejido en su relación de proveedor de materias primas para el desarrollo industrial y con ello el fomento de términos iguales de intercambio, estaba cada vez más lejos de la realidad; ello se sustentó en un desarrollo industrial dominado por las empresas transnacionales, y en la política agraria de los regímenes presidenciales posteriores, basada en la concentración de la tierra, en apoyos diferenciados a favor de la gran agricultura capitalista y en la conversión del campesino en jornalero.

A riesgo de obviar, los saldos del modelo de desarrollo económico obligaron desde entonces a diseñar políticas de combate a la pobreza, en un inicio contra la pobreza rural, como PIDER (1973) y COPLAMAR (1977).

II. Agotamiento del proceso de industrialización: la pobreza como problema

En 1973 el gobierno de México crea el *Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural* (PIDER, 1973-1982). Este Programa tenía como prioridad elevar la capacidad productiva de los 12 millones de pobres rurales, que recibían ingresos per cápita anuales menores a los 100 dólares americanos⁸. Ellos representaban un poco más del 50% de la población rural y alrededor del 20% de la población total; el ingreso anual por familia

⁷ Verónica Villarespe y José Luis Correa, “Los Estudiantes y la Política en México”, *Planeación y Desarrollo*, Año I, No. 2, México, mayo-junio de 1973.

⁸ Un dólar equivalía a 22.50 pesos mexicanos.

era menor a los 500 dólares y cifras oficiales calculaban que el ingreso mínimo aceptable por familia para vivir debería ser 960 dólares anuales⁹.

El PIDER contaba con créditos otorgados por el Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo¹⁰. Fue un programa descentralizado, coordinado en un principio desde la Dirección General de Inversiones Públicas de la Presidencia de la República.

Para superar la pauperización del campesinado, se promovieron acciones para el desarrollo integral de las comunidades rurales, intentando cancelar el burocratismo con el que estos programas eran manejados. La promoción de acciones del PIDER pasaba por integrar, en un sólo programa de alcance nacional, actividades productivas y servicios de beneficio a las comunidades rurales.

Este programa fue diseñado como una instancia de cooperación interinstitucional. Para ello, su estructura estuvo a cargo de un “comité coordinador –equipo central-integrado por el gobierno federal y los gobiernos estatales representados por la figura del vocal”¹¹. Operaba en un esquema regional que abarcaba estados completos del país, tomando como criterio de agrupamiento aspectos como: “magnitud de población, densidad y distribución por sexos y edades; monto, composición y distribución de la fuerza de trabajo; índices de nivel educativo, salud y otros servicios públicos; grado de intensidad del desempleo y la subocupación; niveles de ingreso de las comunidades rurales y urbanas; y, grado relativo de desarrollo de cada entidad federativa”¹².

Las acciones concretas se circunscribían a un radio determinado: una superficie promedio de 7,000 km² con una población media de 100,000 habitantes, que se identificaba

⁹ Véase *Appraisal of an Integrated Rural Development Project - Pider II, Mexico*, Report No. 1480a- ME, May 31, 1977, Agriculture and Rural Development Department, Document of the World Bank.

¹⁰ El PIDER se ha clasificado según las regiones que cubría y de acuerdo a los préstamos del Banco Mundial: el PIDER I, para mayo de 1975, con un préstamo del Banco Mundial por 110 millones de dólares atendió a 30 microrregiones; para 1977, un nuevo préstamo del Banco Mundial permitió que 30 microrregiones más fueran cubiertas por el PIDER II, además de 15 microrregiones cuya atención fue financiada con 50 millones de dólares del Banco Interamericano de Desarrollo.

¹¹ Dicha estructura recibió el apoyo de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, de promotores de la Secretaría de la Reforma Agraria, del Instituto Nacional Indigenista de la Comisión Federal de Electricidad, del Comité de Administración del Programa Federal de Construcción de Escuela (CAPFCE), de la CONASUPO, del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO) y del Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FONAFE). María del Carmen Pardo López, *La administración de la política social: cuatro estudios. El diseño administrativo de programas de emergencia*. Tesis doctoral. Universidad Iberoamericana, México, 1998, p. 161.

¹² María del Carmen Pardo López, op. cit.

con un centro económico y social de importancia. Entre las regiones y localidades susceptibles de los apoyos, se seleccionaban aquellas que contaran con recursos potenciales y que no tuvieran infraestructura productiva y social y tampoco servicios básicos. Así, se elaboraron planes regionales de desarrollo a mediano plazo y programas anuales para cada región. Mediante convenios con los estados, se impulsó la obra pública, procurando que ésta beneficiara a los estados y a las poblaciones más desprotegidas.

En 1980 el gobierno de José López Portillo (periodo presidencial 1976-1982) lo renombra como *Programa Integral para el Desarrollo Rural*, pasando a formar parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y replanteándose su estructura operativa. A través de la coordinación de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) se organizaron a las comunidades rurales para que las inversiones fueran autofinanciables y los recursos se utilizaran de manera productiva. Ello significó que los recursos se manejaban de manera centralizada. Este nuevo funcionamiento desarticuló la anterior estructura, las vocalías pasaron a formar parte de los Comité Promotores del Desarrollo (COPRODES), desapareció el Comité estatal y los representantes estatales, también¹³. Durante la presidencia de José López Portillo, se contrataron los servicios del *Tavistock Institute of Human Relations* para supervisar e identificar las deficiencias en las fases de organización y administración para su pronta corrección¹⁴.

A partir de 1983, el PIDER desaparece al integrar sus acciones al presupuesto por programas, estableciendo una jerarquización de acuerdo al empleo permanente generado, la utilización de la mano de obra local y la realización de obras que aprovechaban las inversiones realizadas. El PIDER por primera vez involucró a diversas dependencias en un objetivo y un programa común, sin embargo, finalmente se privilegió aquello que no se quería: el control centralizado y la instrumentación burocrática y política tradicional, que retrasó la toma de decisiones en las distintas regiones sujetas a beneficio.

¹³ Bajo la orientación del inglés Eric Miller, el programa planteo una estrategia que transformó la planeación y la operación del desarrollo rural en México. Bajo sus instancias se crearon los Comités Promotores del Desarrollo (COPRODES después denominados COPLADES) que a su inicio solo se ocupaban del PIDER y después se transformaron en comités que coordinaban acciones de todas las instituciones federales y estatales de cada entidad federativa. Véase Esteban Valtierra-Pacheco, *Estudio del Arte y la Cultura de Evaluación de Programas de Desarrollo Rural en América Latina*, Cuadernos FODEPAL-FAO, 2003, p. 5 y tesis doctoral, op. cit.

¹⁴ La contratación se hizo a través de la Secretaría de Hacienda, cuyo titular era Miguel de la Madrid, que sería el sucesor de López Portillo en la Presidencia de la República. Entre los integrantes de este equipo estuvo Eric J. Miller.

La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR, 1977-1983) se crea por Acuerdo Presidencial de fecha 21 de enero de 1977¹⁵, con el propósito de atender las necesidades de las zonas deprimidas y de los grupos marginados del campo y la ciudad. Se diseñaron acciones que permitirían a los habitantes de las zonas rurales marginadas organizarse para aprovechar los recursos de su entorno y ser partícipes de manera más equitativa, de la riqueza nacional. La COPLAMAR resultó más ambiciosa que el PIDER, ya que se proponía que estos grupos asentados en las zonas rurales marginadas, tuvieran acceso a capacitación, fuentes de empleo, salarios justos, garantías laborales, precios justos para sus productos, salud, educación, vivienda, todo ello detonaría el desarrollo regional. En 1979, la Presidencia de la República publica seis volúmenes con el nombre de “mínimos de bienestar”, analizando el grado de satisfacción de las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda, a nivel nacional, estatal y municipal. Se estableció así un diagnóstico sobre la geografía de la pobreza; además para 1982, se publican sendos libros con proyecciones para el año 2000.

La COPLAMAR pretendía evitar “la dispersión de la acción pública en las zonas marginadas y pretendía establecer esquemas de seguimiento, en campo, de los programas y acciones interinstitucionales basados en la participación de las comunidades y el aprovechamiento de la penetración territorial de las entidades agrupadas en esa Coordinación”¹⁶. Se definieron regiones prioritarias, localizando una población objetivo integrada por 18 millones de habitantes: indígenas, campesinos pobres del desierto, del semi-desierto y de las zonas montañosas de México. Contaba con 140 oficinas, 4,700 empleados, 2,000 promotores bilingües, 15 maestros bilingües, 22,000 personas que colaboraban en forma directa a la integración de los programas incluidos en la COPLAMAR, fundamentalmente en las zonas marginadas¹⁷.

En los documentos oficiales del PIDER y de la COPLAMAR se reconoció que la pobreza podía ser solucionada con el funcionamiento adecuado del sistema económico, por ello buscaban detectar las demandas de los sectores pobres pero, por otro lado y quizá el más importante era la canalización política de dichas demandas para controlar una posible

¹⁵ Véase Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, México, 21 de enero de 1977.

¹⁶ Gabriela Barajas, La pobreza en México: ayer y hoy, en Foro Internacional, Vol. XLII, No. 1, enero-marzo de 2002, El Colegio de México, México, p. 75.

¹⁷ Cfr. Ibídem, pp. 75-76.

inestabilidad social. En otras palabras, el sistema político buscaba su legitimación. Además, como podrá comprenderse con el aparato burocrático creado ex profeso era prácticamente imposible una coordinación interinstitucional eficiente.

La COPLAMAR se deroga mediante el Acuerdo Presidencial del 20 de abril de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación. Sus funciones se distribuyen y diluyen en diversas Secretarías de Estado¹⁸:

Una última consideración sobre ambos programas es el espíritu que los animó: el PIDER se inscribía en la teoría del desarrollo, específicamente en el rural integral; es decir, se concebía que los pobres rurales eran pobres porque carecían de las condiciones necesarias para un desarrollo y, a la vez, se consideraba que su pobreza era producto de un insuficiente desarrollo económico nacional. La COPLAMAR, por su parte, se insertó en las teorías de la marginación, en boga en aquella época, al concebir a los pobres -rurales y urbanos- como productos que no entraron al desarrollo ni fueron beneficiados por éste, en otras palabras a los marginados del desarrollo, tanto rural como industrial.

III. El modelo de apertura hacia el exterior

En México, a partir del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), se instrumentaron recomendaciones que más tarde serían fundamentadas en los “postulados” del *Consenso de Washington*.

Con la designación de De la Madrid como candidato a la Presidencia de la República por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), hizo su aparición un grupo de asesores de nuevo tipo, llamado tecnócratas, que relevaría en primer término a los sectores políticos tradicionales de ese partido oficial, encargándose de la campaña electoral y de la elaboración del programa sexenal. Se creó así una estructura paralela que marginó a miembros prominentes de las organizaciones sectoriales, base histórica del PRI. Los tecnócratas ocuparían, ya bajo la presidencia de De la Madrid, las principales Secretarías de Estado.

¹⁸ Las Secretarías involucradas fueron: Programación y Presupuesto, de Energía, Minas e Industria Paraestatal, de Comercio y Fomento Industrial, de Comunicaciones y Transportes, de Desarrollo Urbano y Ecología, de Educación Pública, de la Reforma Agraria y de Salubridad y Asistencia así como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS-COPLAMAR).

Para los “tecnócratas” era fundamental la modernización del país. Dicha modernización pasaba por apartarse de las prácticas populistas y ritualistas¹⁹ que, en su visión, habían caracterizado al sistema político mexicano y habían contribuido de manera significativa a la crisis económica.

La crisis por la que atravesaba la economía mexicana, iniciada en los tres últimos años del gobierno de López Portillo, se caracterizó por la caída de la inversión pública; disminución en la remuneración real de los asalariados; aumento del desempleo; insuficiencia en la producción de productos agrícolas; aumentos de precios, sobre todo en alimentos; incremento significativo de la deuda externa y de los pagos de servicios de la misma, y una inflación galopante, superior a tres dígitos. Para enfrentar lo anterior, se inicia el proceso de liberalización comercial que, supuestamente, incidiría a favor de la competitividad de los productos mexicanos; se elabora e instrumenta una estrategia de ajuste para controlar la inflación. Se adoptó entonces un conjunto de medidas que supuestamente lograrían la estabilización de precios, teniendo como base la “concertación” entre las diferentes fuerzas o sectores: obreros, campesinos, empresarios y gobierno. Esta “concertación” se formalizó con el Pacto de Solidaridad Económica (PSE): los firmantes se comprometían a llevar a cabo el ajuste de precios y salarios en tiempos preestablecidos de mutuo acuerdo. Se privilegia el retiro del Estado en áreas estratégicas de la economía pasando éstas a manos de particulares, se privilegia la producción enfocada hacia el exterior, y se inicia la venta de las empresas paraestatales²⁰. Son los tiempos del adelgazamiento del Estado. El gasto en desarrollo social respecto del gasto programable del sector público, tuvo el siguiente comportamiento:

CUADRO 1

Gasto Programable. México (1982-1988). Millones de nuevos pesos

Gasto total	Gasto en desarrollo social	
2,643.50	894.40	33.83%

¹⁹ Nos referimos al cambio de prácticas basadas en reuniones multitudinarias a lo largo del territorio nacional, en las que las diferentes demandas eran captadas para elaborar el plan nacional de desarrollo, por reuniones con la asistencia de representantes de diversos sectores y grupos que se consideraban importantes en la sociedad mexicana.

²⁰ Véase Verónica Villarespe Reyes, *La solidaridad: beneficencia y programas, pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México*, IIEc-UNAM y Miguel Ángel Porrúa, octubre 2001, México, en particular el apartado “El Programa Nacional de Solidaridad: antecedentes”.

1982			
1983	4,246.10	1,190.00	28.03%
1984	7,141.30	1,974.10	27.64%
1985	10,572.50	3,290.50	31.12%
1986	17,196.80	5,271.20	30.65%
1987	39,222.70	11,995.70	30.58%
1988	74,221.80	23,727.10	31.97%

Fuente: Elaborado por Bernardo Ramírez Pablo, tomando como fuente original Carlos Salinas de Gortari, *Sexto Informe de Gobierno, 1994. Anexo*. Poder Ejecutivo Federal, México, noviembre de 1994, p. 63.

El gasto del sector social se distribuyó entre las Secretarías de Estado que lo integraban, como puede observarse en el siguiente cuadro.

CUADRO 2

Gasto en desarrollo social por Secretarías de Estado. México (1982-1988).

Gasto total en desarrollo social	SEP	SSA	Sría. del Trabajo	Sría. Des Urbano		Desarrollo regional
				Y Ecología		
1982	894.4	26.24%	4.25%	0.75%	4.84%	7.87%
1983	1,190.00	25.08%	4.25%	0.42%	1.55%	5.66%
1984	1,974.10	26.90%	4.41%	0.45%	1.88%	7.06%
1985	3,290.50	25.72%	4.35%	0.46%	1.60%	4.35%
1986	5,271.20	24.87%	4.42%	0.41%	1.83%	3.28%
1987	11,995.70	26.82%	4.70%	0.41%	1.48%	2.85%
1988	23,727.10	26.80%	4.86%	0.44%	1.27%	2.33%

Notas.-SEP: Secretaría de Educación Pública; SSA: Secretaría de Salubridad y Asistencia, a partir del 21 de enero de 1985 esta Secretaría cambia su nombre por el de Secretaría de Salud.

Fuente: Ibidem, p. 65.

Los criterios de ajuste llevaron a una mayor selectividad en el reparto del presupuesto y otorgamiento de los apoyos. Los que se mantuvieron fueron los Programas Regionales de Empleo y los Programas de Desarrollo Regional (1983-1988).

En 1987, cuando este sexenio llegaba a su fin, México vivía una de las etapas más difíciles de su historia. La tasa de crecimiento fue negativa; la planta productiva trabajaba

al 50% de su capacidad; la presencia de un gran desempleo, las deudas externa e interna eran inmensas, en septiembre de 1987 la deuda externa ascendía a 110,000 millones de dólares; se contemplaba destinar 46% de las exportaciones para el pago del servicio de la misma, entre 1986-1991. En menos de un año, el peso se había devaluado con respecto al dólar, tres veces –3,000 pesos por dólar en noviembre de 1987²¹. El salario mínimo real mensual para fines de 1982 alcanzaba a comprar el 81% y en 1988 solamente el 48%, tomando como 100% el año base de 1975. La inflación había aumentado de menos uno (1982) a más del 11% (1988). Estos datos se muestran en el cuadro que sigue.

CUADRO 3

Salario mínimo real mensual. México (pesos constantes de 1975)

	Salario Mínimo		INPC	Salario Mínimo Mensual Real	Índice del Salario Mínimo (diciembre de 1975 = 100)
	Pesos Diarios	Pesos mensuales			
Dic 1982	0.32	9.55	0.3140	3041.13	81.04
Dic 1983	0.46	13.77	0.5676	2426.06	64.65
Dic 1984	0.72	21.57	0.9034	2387.79	63.63
Dic 1985	1.11	33.23	1.4793	2246.33	59.86
Dic 1986	2.24	67.31	3.0436	2211.65	58.93
Dic 1987	5.87	176.02	7.8880	2231.47	59.46
Dic 1988	7.25	217.59	11.9627	1818.89	48.47

Nota.- INPC: Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Fuente: Elaborado por César Armando Salazar, del Departamento de Análisis de Coyuntura y Prospectiva del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

²¹ Véase Américo Saldívar. "Crisis económica y vitalidad política (1980-1987)" en Enrique Semo, (coordinador), *México: un pueblo en la historia*, tomo 7, México, Alianza Editorial, 1996, pp. 107-134.

Como se observa, el saldo de los primeros 6 años del modelo neoliberal, cuyo propósito fue controlar la crisis heredada, la acentuó.

El gobierno siguiente, con Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), enfrenta los graves problemas, sociales, económicos y políticos, del sexenio de De la Madrid. Mucho se ha discutido la legitimidad del triunfo priísta de Salinas de Gortari sobre Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del entonces Frente Democrático Nacional (FDN) quien sostenía posiciones nacionalistas de centro izquierda. Las irregularidades que rodearon el proceso electoral provocaron que Salinas asumiera el mandato ya desgastado desde sus inicios.

Dado lo anterior, era imprescindible la relegitimación de la figura presidencial y del Estado mismo así como la atención a la pobreza para atenuar el descontento social que prevalecía en el país. En este contexto se diseñó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL o Solidaridad, 1988-1994) para combatir la pobreza. Por un lado, se dio prioridad a la atención de pueblos indígenas, campesinos y grupos populares urbanos que la política social había desatendido²² y por el otro, se cooptó a líderes sociales e intelectuales de izquierda, que manifestaron su desacuerdo con el FDN y con el partido que, posteriormente surgiría de él, el Partido de la Revolución Democrática (PRD)²³; ellos tampoco formaban parte del PRI ni estaban de acuerdo con las viejas prácticas políticas priístas de control.

Esos líderes se habían formado en la lucha reivindicatoria, gozaban de la confianza y credibilidad de sus comunidades, y tenían la capacidad y experiencia del trabajo político. Se convirtieron en los interlocutores directos entre las comunidades y la estructura de Solidaridad, pero, y quizá sea lo más importante, fueron los interlocutores directos con el presidente Salinas. Ello fue fundamental para el arraigo social de Solidaridad.

Solidaridad se orientó hacia tres grandes objetivos planteados en proyectos productivos, obras de infraestructura y proyectos de desarrollo social. Éstos incluían aspectos como “alimentación, vivienda, regulación de la tenencia de la tierra, procuración de justicia, espacios educativos, salud, infraestructura agropecuaria y preservación de los recursos naturales”. Cuestión fundamental era la transparencia y pertinencia del uso de los

²² Rolando, Cordera (Coordinador). *La política social moderna: Evolución y Perspectivas*. (Informe), Centro de Estudios del Desarrollo Económico de México, Facultad de Economía de la UNAM, noviembre de 2003. <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/gasto/2005/cordera.pdf>. Recuperado el 28 de mayo de 2008.

²³ El PRD se constituyó de manera formal el 5 de mayo de 1989. Véase la página web del Partido de la Revolución Democrática.

recursos, la eficiencia del gasto ejercido, y la participación de las comunidades a ser beneficiadas. A partir de lo anterior, Solidaridad mediante sus obras sembraba las semillas necesarias para un futuro desarrollo económico.

El presupuesto ejercido en el rubro de Solidaridad y Desarrollo Regional, entre 1988 y 1993 pasó, en pesos constantes de 1980, de 11,800 millones a 39,800 millones, es decir se incrementó en un 337.3%. En 1988 el gasto social representaba el 31.9% del gasto programable; en 1989 el 35.5% y en 1993, el 51.1%²⁴.

El gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) plantea la descentralización de los programas del PRONASOL, para en 1997 lanzar el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), que como su nombre lo indica, satisfaría las necesidades básicas de familias en pobreza extrema. Su propósito ya no era sentar las bases de un desarrollo económico, sino el desarrollo de capacidades para que las familias pobres se insertaran productivamente en la sociedad, de esta forma se articularía la asistencia con el desarrollo de capital humano”²⁵.

Este Programa fue coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social a través de la Coordinación Nacional de PROGRESA. Además de la Secretaría de Desarrollo Social, participaron las Secretarías de Educación Pública, de Salud, además del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Al igual que Solidaridad, involucraba también a los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, y buscaba avanzar en la eficiencia y transparencia del gasto ejercido, superando los propósitos políticos de los programas asistenciales, por lo menos oficialmente.

PROGRESA se propuso la inversión en capital humano, pertenecía ya al nuevo tipo de programas en contra de la reproducción de los círculos viciosos de la pobreza²⁶; en otras palabras, no era *per se* un programa de combate a la pobreza como Solidaridad, sino un programa de superación de la pobreza intergeneracional.

²⁴ Rolando Cordera, op. cit.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Al respecto véase el libro de Guillermo E. Perry, Omar S. Arias, et. al., *Poverty reduction and growth: virtuous and vicious circles*, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington, D. C, 2006. En particular el capítulo 1 “From vicious to virtuous circles” y el capítulo 9 “Breaking the cycle of underinvestment in human capital in Latin America”.

Para ello PROGRESA fijó cinco objetivos particulares: “1) Mejorar de manera considerable las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en pobreza extrema; 2) Integrar las acciones de educación y salud para que las enfermedades y desnutrición no afectaran el aprovechamiento escolar; 3) proporcionar a los padres de familia, los medios y recursos para que sus hijos terminaran la educación básica; 4) promover entre los padres familias los beneficios de contar con una educación básica, gozar de buena salud y buena alimentación; 5) promover la participación y apoyo de las comunidades a las acciones de PROGRESA en los rubros de educación y salud”²⁷.

PROGRESA cambia en 2002 su nombre por el de Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, en la administración de Vicente Fox (2000-2006). Sus objetivos eran los mismos que los de PROGRESA: atender a familias en extrema pobreza, invirtiendo en ellas como capital humano, para atacar “las causas y no solamente las manifestaciones de la pobreza”. Para ello, se anunció la elaboración de un diagnóstico sobre las causas que determinaban la pobreza; ya que conociéndolas, se decía oficialmente, se encontrarían las estrategias para superarla en las futuras generaciones. El Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México se crea en abril de 2001, por iniciativa de la Secretaría de Desarrollo Social. El Comité se integró por un grupo de expertos que plantearían una metodología para la medición oficial de la pobreza, en tanto que se reconocía que no existía una definición oficial o ampliamente aceptada, “ni en México ni en otros países”, sobre la medición de la pobreza. Los datos estadísticos, con los que el Comité trabajó para estimar la pobreza, provinieron de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGHs) del año 2000²⁸. La muestra de dicha encuesta abarcó 10,108 hogares que incluían 42,535 personas. Los resultados de los estudios del Comité se publicaron en 2002²⁹.

El eje principal de la medición de la pobreza, asumido por el Comité, fue el ingreso por persona, en el medio rural y en el urbano. De acuerdo con el ingreso, y para fines de la política social, se establecieron tres tipos de pobreza o líneas de pobreza: la alimentaria, la

²⁷ Rolando Cordera, op. cit.

²⁸ La Encuesta es elaborada y aplicada cada dos años, desde 1992, por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

²⁹ Véase Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, *Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*, Documentos de Investigación No. 1, Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), México, julio de 2002.

de capacidades y la patrimonial³⁰. La gráfica 1 muestra las definiciones de cada uno de los tipos de pobreza de acuerdo con el ingreso diario *per cápita*, así como el porcentaje de hogares e individuos.

Gráfica 1
Puntos de referencia para la planeación del desarrollo social
(con base en la información estadística de 2000)

Proporción del total de hogares e individuos	Tipo de pobreza	Pesos por persona por día	
		Urbano	Rural
Hogares 45.9% Personas 53.7%	<i>Pobreza de patrimonio</i> Proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación	41.8	28.1
Hogares 25.3% Personas 31.9%	<i>Pobreza de capacidades</i> Proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación	24.7	18.9
Hogares 18.6% Personas 24.2%	<i>Pobreza alimentaria</i> Proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación, correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria de INEGI-CEPAL	20.9	15.4

Fuente: Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, *Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*, Documentos de Investigación No. 1, Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), México, julio de 2002, p. 9.

La línea de pobreza alimentaria se fijó (y se fija) por el precio de la canasta básica alimentaria; el Comité usó la establecida por INEGI-CEPAL en 1992. Diferentes criterios han existido para definir las líneas de pobreza en relación con las canastas alimentarias. En el caso de México, han sido dos: la elaborada por COPLAMAR, Canasta Normativa

³⁰ “El *Comité Técnico* identifica adicionalmente a los hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público, además del consumo de otros bienes y servicios. Dicho ingreso es equivalente a 35.0 y 52.2 pesos diarios del 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente. De acuerdo con el *Comité*, 56.9 por ciento de los hogares del país contó en el 2000 con un ingreso inferior a este punto de referencia. El *Comité*, en su informe, menciona literalmente que en esta clasificación se incluye “el consumo de bienes que no necesariamente forman parte de una canasta que mida la pobreza de manera estricta”, como por ejemplo, las bebidas alcohólicas y el tabaco. Además, el informe puntualiza que este criterio incluye “necesidades que satisfacen los hogares que deciden sus gastos sin grandes limitaciones de recursos económicos”, *Ibídem*, p. 10.

Alimentaria (1977³¹ y 1982) y la de INEGI-CEPAL³², sin embargo destacan dos elementos comunes “la secuencia lógica en el proceso de construcción de la línea de pobreza y, la selección de ciertos indicadores del bienestar como una forma de aproximación”. Los productos que contienen las canastas citadas pueden encontrarse en el documento ya citado “Medición de la Pobreza, variantes metodológicas y estimación preliminar”³³. El siguiente cuadro ofrece un panorama sobre las canastas referidas.

CUADRO 4

³¹ El costo per cápita mensual de la canasta se calculó para 1977, con base en los precios de los 34 productos incluidos en la canasta alimentaria construida por la COPLAMAR, de acuerdo a los lineamientos del Instituto Nacional de Nutrición. Su costo para ese año fue de \$8.83 pesos. Véase Fernando Cortés, Enrique Hernández Laos y Minor Mora, *Elaboración de una canasta alimentaria para México*, Documentos de Investigación No. 18, Sedesol, México, noviembre de 2004, p. 12.

³² Una canasta anterior a la de 1992, fue la de 1984. Véase ONU-CEPAL e INEGI, *Magnitud y evolución de la pobreza en México, 1984-1992. Informe metodológico*. México, INEGI, 1993, pp. 104-105.

³³ Véanse: cuadro 2 Canasta Básica de Alimentos de COPLAMAR 1982, p. 39; cuadro 3 Canasta Básica de Alimentos estimados por INEGI-CEPAL, urbana y rural, 1984, p. 40, y cuadro A del Anexo 3, Actualización de la Canasta INEGI-CEPAL, rural y urbana, 1992-2002, p. 107.

Cuadro 1
Aspectos metodológicos generales para una comparación
de las principales canastas alimentarias en México

Canasta alimentaria	Características generales	Unidades de referencia	Costo de la canasta alimentaria
Canasta Normativa Alimentaria (CNA), Coplamar, 1982.	Integrada por 34 productos alimenticios básicos que, en las cantidades y combinaciones adecuadas, satisfacen el requerimiento mínimo diario (sugerido por el Instituto Nacional de Nutrición) de 2,082 calorías y 35.1 gramos de proteína por adulto ²⁰ .	Aplicación indistinta en el medio urbano y rural, ponderando los rubros del gasto en función de la participación de ambos grupos (urbano y rural) en la población. Características del grupo doméstico: familia promedio nacional compuesta por 4.9 miembros, de los cuales 2.77 son adultos, 1.66 niños de 3 a 14 años y 0.47 bebés.	En 1982 tenía un costo mensual por persona de 522.15, valuada a precios de agosto del 2000 ²¹ .
INEGI-CEPAL, 1992.	Basada en las recomendaciones internacionales vigentes para México en 1985, establecidas en la Reunión Consultiva Conjunta de Expertos en Necesidades de Energía y de Proteínas. Para el área urbana 2,220 calorías diarias por persona y 40 gramos de proteínas; para el área rural, 2,180 calorías diarias por persona y 37 gramos de proteínas.	Aplicación diferencial al ámbito urbano y rural. Distintas definiciones para los individuos en función de las diferencias por edad, sexo y actividades físicas de la población; es decir, se adoptó una perspectiva diferente a la del "adulto tipo".	En 1992 tenía un costo por persona mensual de 485.71 pesos en el medio rural y de 652.57 pesos en el urbano, valuadas a precios de agosto de 2000. (Incluye consumo alimentario realizado fuera del hogar).

Fuente: Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, *Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*, Documentos de Investigación No. 1, Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), México, julio de 2002, p. 38.

CUADRO 5

Valor de las líneas de pobreza. México (1992-2008) Pesos de agosto de cada año

Años	Pobreza alimentaria		Pobreza de capacidades		Pobreza patrimonial	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
1992	167.96	124.75	206.00	147.49	336.99	226.37
1994	193.40	142.87	237.21	168.91	388.04	259.25
1996	388.81	289.47	476.87	342.24	780.10	525.27
1998	524.45	388.13	643.24	458.89	1,052.25	704.31

2000	626.62	463.36	768.55	547.83	1,257.26	840.81
2002	672.27	494.77	824.54	584.97	1,348.85	897.82
2004	739.60	548.17	907.12	648.10	1,483.94	994.70
2005	790.74	584.34	969.85	690.87	1,586.55	1,060.35
2006	809.87	598.70	993.30	707.85	1,624.92	1,086.41
2007	849.50	629.96	1,041.91	744.80	1,704.44	1,143.12
2008*	889.11	658.28	1,090.49	778.28	1,783.91	1,194.51

* Pesos de enero de 2008.

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), México, 2007, página web <http://www.coneval.gob.mx>

En forma más amplia, la política social, de acuerdo al informe coordinado por Rolando Cordera, “*La política social moderna: evolución y perspectivas*”, identificó cinco restricciones: “1) de oferta de servicios básicos; 2) de capacidades mínimas para participar en la actividad económica; 3) de patrimonio o capacidad para invertir; 4) de riesgo o falta de mecanismos de protección; 5) de entrada a los mercados laborales o de oportunidades de crédito”³⁴. Fundamentalmente en torno a la pobreza, el desarrollo de capacidades vía inversión en capital humano habría de formar “activos”, léase personas capacitadas para incorporarse al mercado laboral con mejores ingresos al futuro.

La inversión en capital humano se atendió, y atiende, con programas de transferencias monetarias condicionadas (*Conditional Cash Transfers*); PROGRESA-Oportunidades forma parte de dichos programas.

En el año 2002, PROGRESA-OPORTUNIDADES atendió 4 millones 200 mil personas asentadas en 68 mil localidades, utilizando el método de focalización, es decir eligiendo a la población objetivo.

Alcances y perspectivas

El problema de la pobreza, su concepción, su medición y por ende los programas para enfrentarla, son complejos. Por ejemplo, el número de pobres depende del método de medición que se utilice. Para INEGI-CEPAL (1993), la pobreza extrema en el país ascendía en 1992 a 16.1% de la población nacional (9.6% de la urbana y 25.7% de la rural), en tanto que la pobreza moderada abarcaba 44% de la población mexicana (36.7% de la urbana y 55% la rural); para Julio Boltvinik, estudioso del fenómeno (1999b), para ese mismo año

³⁴ Rolando Cordera, op. cit., véase nota 18 más arriba.

50.7% de la población se encontraba en pobreza extrema y 71% en pobreza moderada, si ésta es medida por el método de necesidades básicas insatisfechas (NBI); 66% si es medida por la línea de pobreza (LP) y 75% con su método de medición integrada de la pobreza (MMIP)³⁵.

Durante las décadas de 1960 hasta fines de la de 1980, se distinguía la pobreza extrema de la pobreza a secas: se consideraba extrema, cuando la población no satisfacía ni siquiera el 60% de las necesidades de bienestar mínimo. En la década de 1990, se generaliza el método de medición por ingreso-gasto, y se instrumentan los programas de transferencias monetarias condicionadas para aumentar el ingreso. Este ingreso se incrementa orientándose a la educación. La población que cae dentro de las líneas de pobreza acordes a esos programas, sobre todo la que se relaciona con capacidades será la población objetivo para el desarrollo de su capital humano.

Los cuadros ilustran lo anterior.

CUADRO 6
Situación de la Población en materia de Pobreza. México
(Millones de personas)

	1960	1970	1977	1981	1987
Población total	36.0	50.7	63.3	71.4	81.2
Grupos de población					
Pobreza extrema (a)	20.3	19.9	18.8	13.7	17.3
Pobreza (b)	7.2	11.3	15.5	18.4	24.0
Suma (a) más (b)	27.5	31.2	34.3	32.1	41.3
Estratos medios	4.1	14.1	21.9	31.3	30.8
Estratos altos	4.4	5.4	7.1	8.0	9.1

(a). Se considera pobreza extrema cuando la población no satisface ni siquiera el 60% de las necesidades de bienestar mínimo.

(b) Se considera pobreza cuando la población no satisface las necesidades que le brindarían bienestar mínimo.
Fuente: Verónica Villarespe Reyes, *Solidaridad en el contexto de las políticas del mercado: el caso mexicano*, tesis doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense, Madrid, 2000, Tomo II. Como fuente original: Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Combate*

³⁵Véanse Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI Editores, 1999, México, en particular el capítulo 1 Conceptos y medidas de pobreza y el Anexo metodológico.

a la Pobreza, México, D. F., 1990, reproducido en *Productividad de los Pobres Rurales y Urbanos*, Cuadernos de la CEPAL No. 72, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1995, p.129.

CUADRO 7

Evolución de la pobreza y la indigencia 2000-2004 Miles y porcentos

	Nacional	Urb mayor	Urb menor	Rural
Pobres 2000	78,370	31,373	22,941	24,056
Pobres 2004	84,723	35,730	25,288	23,704
Cambio absoluto	6,353	4,357	2,347	-352
Cambio porcentual	8.1%	13.9%	10.2%	-1.5%
Indigencia 2000	40,066	8,906	11,627	19,533
Indigencia 2004	40,888	10,814	13,313	16,761
Cambio absoluto	822	1,908	1,686	-2,772.0
Cambio porcentual	2.1%	21.4%	14.5%	-14.2%

Fuente: Julio Boltvinik, *Los fracasos de Fox*, diario La Jornada, 2 de junio de 2006, México.

CUADRO 8

Porcentaje de personas en condición de pobreza. México (1992-2006)

Ámbito y tipo de pobreza	Incidencia de la pobreza				Cambio en la incidencia de la pobreza		
	1992	2000	2004	2006	1992 - 2006	2000 - 2006	2004 - 2006
Nacional							
Alimentaria ¹	21.4	24.1	17.4	13.8	7.6	10.3	3.6
Capacidades ²	29.7	31.8	24.7	20.7	9.0	11.1	4.0
Patrimonio ³	53.1	53.6	47.2	42.6	10.5	11.0	4.6
Rural							

Alimentaria	34.0	42.4	28.0	24.5	9.5	17.9	3.6
Capacidades	44.1	49.9	36.2	32.7	11.4	17.2	3.4
Patrimonio	66.5	69.2	57.4	54.7	11.8	14.6	2.7
<i>Urbana</i>							
Alimentaria	13.0	12.5	11.0	7.5	5.5	5.0	3.5
Capacidades	20.1	20.2	17.8	13.6	6.5	6.5	4.2
Patrimonio	44.3	43.7	41.1	35.6	8.6	8.0	5.5

¹ Pobreza alimentaria: se refiere a las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI - CEPAL.

² Pobreza de capacidades: se refiere a las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.

³ Pobreza de patrimonio: se refiere a las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido y calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.

Fuente: Ibidem.

No obstante que la pobreza y su atención datan por lo menos de cinco siglos atrás, su persistencia denota su origen estructural. Las características de la atención que se le ha brindado, han sido reflejo de las diferentes concepciones que se tiene de ella, desde un problema inherente al individuo, pasando por la caridad, programas asistenciales, hasta los de reciente diseño que han venido involucrando tanto a los gobiernos como a organismos privados. Estos programas pretenden desarrollar en el individuo capacidades que le permitan superar su estado de pobreza extrema y estar en condiciones para el trabajo físico, nunca ha existido el propósito desaparecer al pobre como tal.

En la década de los noventa, la CEPAL y el Banco Mundial, impulsaron programas de combate a la pobreza en América Latina en grupos y regiones previamente identificados, vale decir focalizados, con el propósito de racionalizar, evaluar la relación costo-impacto de cada programa, para conocer el beneficio potencial *per cápita*³⁶.

Progres-Oportunidades fue diseñado bajo esa óptica; su propósito es invertir en capital humano³⁷, para saber cuánto cuesta la capacitación de un ser humano que lo mantenga apto para el trabajo productivo y cuánto obtendrá, en el futuro, por el trabajo que vaya a desarrollar.

³⁶ Verónica Villarespe Reyes, "Progres-Oportunidades: ¿aliviar o cancelar la pobreza?", capítulo del libro *Diez años: balance y perspectivas del programa Oportunidades*, Universidad Autónoma de Nuevo León, en prensa, 2008.

³⁷ Theodore W. Schultz (1902-1998) y Gary S. Becker (1930-), ambos Premio Nóbel en Economía, el primero (junto con Arthur Lewis, 1915-1990) en 1979 y el segundo en 1992, han sido los principales exponentes contemporáneos de la teoría del capital humano.

“La inversión en el mejoramiento de la calidad de la población puede aumentar significativamente las perspectivas económicas y de bienestar de los pobres”³⁸: particularmente las inversiones en salud, en la atención a los niños, en la escolaridad y en el incremento de la experiencia laboral, mediante la adquisición de destrezas y habilidades. Se define a las inversiones en capital humano como “...las actividades que repercuten sobre las rentas monetarias y psíquica futuras, a través del incremento de los recursos incorporados a los individuos”³⁹; esas inversiones influyen, aunque de manera diferente, en los ingresos y el consumo, en la cuantía de los rendimientos o retornos y en la percepción de la relación entre inversión y rendimiento. Todas ellas mejoran la capacidad, los conocimientos o la salud y por ende, elevan los ingresos monetarios o psíquicos⁴⁰.

Para calcular el valor de los seres humanos, se han utilizado dos métodos: el costo de producción y los procedimientos de los ingresos capitalizados. El primero se basa en estimar los costos reales, como costos netos de manutención causados en “producir” un ser humano; el otro, calcula el valor presente de los ingresos futuros de un individuo, como costos netos o brutos de manutención. Se supone entonces que la crianza y la educación de los seres humanos tienen costos reales, y que la inversión en estos seres, al aumentar sus capacidades, destrezas y habilidades, incrementará su productividad, lo que *ceteris paribus* se reflejará en un aumento de la riqueza nacional.

En los programas contemporáneos de superación de la pobreza, como Progreso-Oportunidades, la educación –entendida como una mayor escolaridad que posibilite la adquisición de destrezas y habilidades- se considera un puntal estratégico. Aunque son evidentes los beneficios sociales de una población mejor preparada. “La educación por sí misma no es suficiente para que los individuos superen las condiciones de pobreza en que viven, pues si el mercado no es capaz de absorber esa población el individuo, aunque educado, seguiría en estado de pobreza pues no tendría ingresos para traspasar esa condición. En otras palabras, se es pobre por falta de educación y se tiene poca educación por el hecho de ser pobre. No basta con educar a las personas para superar la pobreza si no

³⁸ Theodore W. Schultz, *Invirtiendo en la gente*, Editorial Ariel, Barcelona, 1985, p. 19.

³⁹ Gary S. Becker, *El capital humano*, Editorial Alianza Universidad Textos, Madrid, 1983, p. 21.

⁴⁰ Véase Gary S. Becker, “*Investment in human capital: a theoretical analysis*”, en *The Journal of Political Economy*, vol. 70, No. 5, The University Chicago Press, October 1962.

se garantiza un entorno macroeconómico favorable, específicamente en términos de empleo”⁴¹.

Las perspectivas no son alentadoras mientras subsista el actual modelo económico. Los pobres seguirán existiendo en el sistema capitalista⁴² y es importante que existan, de lo contrario ¿quién trabajaría?, en otras palabras ¿cómo y quién haría rico a otros?

Bibliografía

Barajas, Gabriela. “La pobreza en México: ayer y hoy”, *Foro Internacional*, Vol. XLII, No. 1, enero-marzo de 2002, El Colegio de México, México.

Borja Ochoa, Roberto. *México, un Estado de espaldas a la nación*, México, Ed. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Ediciones Casa Juan Pablos y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 2003.

Cabrera Reyes, Zuleika. *Principios y efectos del neoliberalismo*. Universidad Interamericana de Panamá, Centro Interamericano de Postgrados, Maestría en Administración de Negocios, <http://www.elprisma.com/apuntes/economia/neoliberalismoconcepto/default3.qsp>

Cernea, Michael. *La cuantificación de los efectos de los proyectos: La vigilancia y la evaluación en el proyecto de desarrollo rural PIDER-México*. Documento de trabajo No. 332. Banco Mundial, 1979.

⁴¹ Aguado, Girón y Fernando Salazar, “Pobreza y educación urbanas en el Valle del Cauca, Colombia” en *Comercio Exterior*, Vol. 57, No. 6, México, junio 2007, p. 449.

⁴² Véanse Veronica Villarespe y Ana Patricia Sosa, “Mexico: impoverishment and the Conditional Cash Transfers Programmes of the World Bank”, ponencia presentada en *Mid Term Conference, International Sociology Association, Poverty and Marginalization in a Globalized World*, Lodz, Poland, June the 5th-7th, 2008.

COPLAMAR. *Mínimos de bienestar*, Vol. 1, Presidencia de la República, México, 1979.

_____. *Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000*, COPLAMAR-Siglo XXI editores, 5 volúmenes, México, 1999.

Cordera, Rolando (Coordinador). *La política social moderna: Evolución y Perspectivas*. (Informe), Centro de Estudios del Desarrollo Económico de México, Facultad de Economía de la UNAM, noviembre de 2003, <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/gasto/2005/cordera.pdf>

Cortés, Fernando, Enrique Hernández Laos y Minor Mora. *Elaboración de una canasta alimentaria para México*, Documentos de Investigación No. 18, Sedesol, México, noviembre de 2004.

Fernández, Christlieb, Paulina y Luisa Béjar. “La década de los sesenta” en *Evolución del Estado mexicano*, tomo III, Ed. El Caballito, México, 1986.

Fernández de Castro, Rafael. “La política exterior ante la modernización económica salinista” en Rubio, Luis y Arturo Fernández (editores), *México a la hora del cambio*, Ed. Cal y Arena, México, 1995.

Ferrer, Aldo. "Desarrollo y subdesarrollo en el mundo global", *El capitalismo argentino*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 1998.

Furtado, Celso. *Desarrollo y subdesarrollo*, Colección Cuadernos 196, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1961.

Gorbachev, Mikhail. *Perestroika*, Harper Collins, New York, 1987.

Guadarrama, Rocío. “Los inicios del desarrollo estabilizador” en *Evolución del Estado mexicano*, tomo III, Ed. El Caballito, México, 1986.

Guerra, Francisco Javier. “Lázaro Cárdenas: el gran viraje” en Enrique Semo (coord), *México: un pueblo en la historia*, Tomo 4, Alianza Editorial, 1996.

Lerner Bertha y Susana Ralsky. “El énfasis popular” (Lázaro Cárdenas) en *El poder de los presidentes*, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A. C., México, 1976.

_____. “Un crecimiento económico a costa de represión” (Gustavo Díaz Ordaz) en *El poder de los presidentes*, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A. C., México, 1976.

Loaeza, Soledad. “La incertidumbre política mexicana” en *Nexos* No. 186, México, junio de 1993.

Luna, Matilde y Cristina Puga. "Modernización en México: la propuesta empresarial", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, no. 151, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, enero-marzo de 1993.

Moreno-Brid, Juan Carlos, Estaban Pérez Caldente y Pablo Ruiz Nápoles. "El Consenso de Washington: aciertos, yerros y omisiones", *Perfiles Latinoamericanos* No. 25, Flacso-México, diciembre de 2004.

Muñoz Patraca, Víctor Manuel. "El liberalismo social: propuesta ideológica del salinismo", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, no. 149, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, julio-septiembre de 1992.

Ortiz Mena, Antonio. *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

_____. "El desarrollo estabilizador. Una década de estrategia económica en México" en *El Trimestre Económico*, No. 146, México, abril-junio, 1970.

Pardo López, María del Carmen. *La administración de la política social: cuatro estudios. El diseño administrativo de programas de emergencia*, tesis doctoral, Universidad Iberoamericana, México, 1998.

Pérez Fernández, Germán. "La llegada de Adolfo Ruiz Cortines al poder" en *Evolución del Estado mexicano*, tomo III, Ed. El Caballito, México, 1986.

Pérez, Germán y Rosa María Mirón. "López Portillo: un sexenio de auge y crisis" en *Evolución del Estado Mexicano*, tomo III, Ed. El Caballito, México, 1986.

Perry Guillermo E., Omar S. Arias, et. al. *Poverty reduction and growth: virtuous and vicious circles*, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington, D. C., 2006.

Peschard, Jacqueline. "El fin del sistema de partido hegemónico" en *Revista Mexicana de Sociología* No. 2, abril-junio, México, 1993.

_____, Cristina Puga y Ricardo Tirado. "De Ávila Camacho a Miguel Alemán" en *Evolución del Estado mexicano*, tomo III, Ed. El Caballito, 1986.

Pinto, Aníbal. "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. 37(1), N° 145, México, enero-marzo 1970, reproducido en *Cincuenta años del pensamiento en la CEPAL*, Vol. II, Santiago, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, 1998.

Prebisch, Raúl, "Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo", *El Trimestre Económico*, Vol. 50(2), No. 198, México, abril-junio 1983

_____. “Centro y periferia en el origen y maduración de la crisis”, *Pensamiento Iberoamericano*, No. 3, enero-junio 1983.

_____. *CEPAL y los problemas del desarrollo económico en América Latina*, CEPAL, V. 2, fascículo 51, Santiago de Chile, 1960.

Saldívar, Américo. “Una década de crisis y luchas (1969-1978) en Enrique Semo (Coordinador), *México: un pueblo en la historia*, Tomo 7, Alianza Editorial, 1996.

Saldívar Américo, “Crisis económica y vitalidad política (1980-1987)” en Enrique Semo, (Coordinador), *México: un pueblo en la historia*, tomo 7, Alianza Editorial, México, 1996.

Salinas de Gortari, Carlos. *Sexto Informe de Gobierno, 1994. Anexo. Poder Ejecutivo Federal*, México, noviembre de 1994.

Semo, Ilan. “El ocaso de los mitos (1958-1968)”, en Enrique Semo (Coordinador), *México: un pueblo en la historia*, Tomo 6, Alianza Editorial, México, 1996.

Valtierra-Pacheco, Esteban. *Estudio del Arte y la Cultura de Evaluación de Programas de Desarrollo Rural en América Latina*, Cuadernos FODEPAL-FAO, 2003.

Villarespe Reyes, Verónica. “Progesa-Oportunidades: ¿aliviar o cancelar pobreza?”, capítulo del libro *Diez años: balance y perspectivas del programa Oportunidades*, Universidad Autónoma de Nuevo León, en prensa, 2008.

_____.y Ana Patricia Sosa. “Mexico: Impoversihment in the Conditional Transfers Programmes of the World Bank”, ponencia presentada en *Poverty and Marginalization in a globalized World*, International Sociological Association, Lodz, Polonia, 5-7 de junio de 2008, en prensa.

_____.y Ana Patricia Sosa Ferrerira. “Políticas de combate a la pobreza en México: ¿solución, alivio o regulación del fenómeno?”, ponencia presentada en las *XI Jornadas de Economía Crítica*, Bilbao, España, 27-29 de marzo de 2007. Versión disponible electrónicamente.

_____.”Neoliberalismo: Riqueza y Pobreza. Algunos de sus Fundamentos Teóricos”, *Memorias del XVII Seminario de Economía Mexicana*, México, 2002, disco compacto.

_____.*Pobreza: teoría e historia*, coeditado por el Instituto de Investigaciones Económicas y editorial Juan Pablos, México, octubre de 2002.

_____.*La solidaridad: beneficencia y programas, pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México*, IIEc-UNAM y Miguel Ángel Porrúa, México, 2001.

Williamson, John (Editor). *The political economy of policy reform*, Institute of International Economics, Washington, D. C., 1990, January 1994.

_____. *Latin American Adjustment: How much has happened?* Ed. Institute of International Economics, Washington, D. C., 1990.

_____. *The progress of policy reform in Latin America*, Institute of International Economics, Policy Analyses in International Economics No. 28, Washington, D. C., January 1990.

Woldenberg, José y Mario Huacuja. “El sexenio de Luis Echeverría”, *Evolución del Estado Mexicano*, tomo III, Ed. El Caballito, México, 1986.

Zermeño, Sergio. “De Echeverría a De la Madrid: ¿hacia un régimen burocrático-autoritario?”, *Revista Mexicana de Sociología* No. 2, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, abril-junio de 1983.

Documentos

Appraisal of an Integrated Rural Development Project - Pider II, Mexico, Report No. 1480a- ME, May 31, 1977, Agriculture and Rural Development Department, Document of the World Bank.

Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, *Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*, Documentos de Investigación No. 1, Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), México, julio de 2002.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Combate a la Pobreza*, México, D.F., 1990, reproducido en *Productividad de los Pobres Rurales y Urbanos*, Cuadernos de la CEPAL No. 72, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1995.

Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, México, 21 de enero de 1977.

Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, México, 20 de abril de 1983.

Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, México, 21 de enero de 1985.

ONU-CEPAL e INEGI, *Magnitud y evolución de la pobreza en México, 1984-1992. Informe metodológico*. México, INEGI, 1993.

Origen y fundación del Partido de la Revolución Democrática. <http://www.agora.net.mx/elecciones/partidos/prd/historia.html> (recuperado el 2 de julio de 2008).