

# Crisis económica, pobreza y política social en México

Dídimo Castillo Fernández\* y Jorge Arzate Salgado\*\*

---

*Aportes*, Revista de la Facultad de Economía, BUAP, Año XVIII, Número 47, Enero - Abril de 2013

El artículo parte de que la pobreza en México es esencialmente de carácter estructural y depende de factores económicos, demográficos, culturales, sociales y políticos, mostrando cómo el modelo económico actual y las políticas sociales derivadas del mismo, han promovido una situación compleja de indefensión, pobreza y creciente vulnerabilidad social. El artículo concluye que en México, la política social adolece de grandes escollos en la atención a la población y que el modelo económico neoliberal ha promovido una situación compleja de indefensión y creciente vulnerabilidad social, donde la tarea prioritaria de las políticas sociales debe estar en integrar productivamente a la población activa, con un doble reto: absorber los rezagos acumulados e incorporar a la nueva población trabajadora. También concluye que la estructura económica y la distribución demográfica futura son aspectos fundamentales para la orientación de las políticas y las acciones que deben formularse en el corto y mediano plazo; es necesario promover criterios demográficos, evitar la duplicidad de programas y promover una mejor coordinación entre los órdenes de gobierno y entre los diversos sectores que inciden en el desarrollo nacional.

Palabras clave: Crisis económica, políticas públicas, México, pobreza

*Economic crisis, poverty and social policy in Mexico*

*The article discusses of that poverty in Mexico is essentially structural and depends on economic, demographic, cultural, social and political factors, showing how the current economic model and social policies derived from it, have promoted a complex situation of helplessness, poverty and increasing social vulnerability. The article concludes that in Mexico, the social policy suffers from large obstacles in the care for the population and the neoliberal economic model has promoted a complex situation of defencelessness and increasing social vulnerability, where the priority task of social policies must be to productively integrate into the workforce, with a double challenge: absorb the cumulative lags and incorporate the new working population. It also concludes that the economic structure and the future population distribution are fundamental aspects for the orientation of policies and actions that should be made in the short and medium term; It is necessary to promote demographic criteria, avoid duplication of programmes and promote better coordination between the orders of Government and between the various sectors that have an impact on national development.*

*Keywords: Economic Crisis, public policies, Mexico, poverty*

\* Es Doctor en Ciencias Sociales con Especialización en Estudios de Población por el Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México, Profesor – Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México.

\*\* Es Doctor en Sociología por la Universidad de Salamanca, España, Profesor e investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Correo electrónico: arzatesalgado@yahoo.com

*Introducción*

La pobreza en México es esencialmente de carácter estructural. Las carencias socioeconómicas y de acceso a las oportunidades de bienestar de la población se encuentran ancladas a múltiples situaciones de explotación, exclusión y discriminación social, así como a la falta de políticas públicas adecuadas que garanticen los derechos sociales y promuevan un régimen pleno de bienestar de los mexicanos. La falta de políticas públicas coherentes configura un escenario complejo de pobreza, desempleo, informalidad, precariedad laboral y vulnerabilidad social.

La pobreza depende de factores económicos, demográficos, culturales, sociales y políticos. El crecimiento económico es un elemento necesario, pero insuficiente en el abatimiento de la pobreza. La problemática de la política social es compleja, debido a que se encuentra conectada a diversos factores. La falta de comprensión de que la pobreza es multidimensional ha determinado la deficiente coordinación entre las instituciones que operan en lo social, y explica los insuficientes avances a pesar del relativo aumento experimentando en los gastos públicos en servicios sociales básicos de algunos países. La pobreza no sólo se refiere a una condición económica circunscrita a la insuficiencia de ingresos experi-

mentada por las familias y los individuos, sino que tiene un componente multidimensional, incluso ético que afecta diversos aspectos de la persona.

La política social no se define por la política misma, sino en relación con el modelo económico y las diversas estructuras de demandas de la población. No sólo la política social incide sobre el bienestar de población, también otros factores de corte político, económico y público que normalmente no son definidos como sociales, pueden tener un impacto igual o superior en el bienestar social. La política pública debe entenderse como una totalidad en la que las políticas sociales se interrelacionan con el resto de las políticas toda vez que diversas políticas sociales, como la educación, pueden tener un efecto directo en las economías locales y nacionales. La heterogeneidad, las desigualdades territoriales y sociales, la estructura y dinámica demográfica y la diversidad cultural, son elementos fundamentales en el análisis y en los procesos de gestión de las políticas sociales.

El modelo económico actual y las políticas sociales derivadas del mismo, han promovido una situación compleja de indefensión, pobreza y creciente vulnerabilidad social. La política anticrisis desarrollada por el Estado mexicano, fincada en las

líneas generales de política económica del Gobierno Federal y del Banco de México, responde al canon neoliberal vigente y centra sus acciones en la búsqueda del equilibrio macroeconómico. No se ha logrado contrarrestar el aumento de la pobreza alimentaria y el deterioro en la calidad del trabajo; no habiendo, en este sentido, ninguna política social innovadora que buscara atenuar los efectos coyunturales de la crisis.

En este artículo, se analiza el impacto de la crisis económica de los años 2008 y 2010 en México, especialmente en lo que toca al aumento de la pobreza, la informalidad, la precariedad, el desempleo y la vulnerabilidad social, así como las políticas públicas que se sigue y mantiene para mitigar sus efectos.

#### *Metodología*

En términos metodológicos se parte de la idea de que es necesario situar la crisis económica, y sus efectos sociales, en contextos nacionales y regionales. En este sentido se trabajan dos dimensiones analíticas y metodológicas:

- La primera, consistente en la descripción de las características y efectos sociales y económicos estructurales del programa neoliberal implementado en el país. Lo cual supone una breve reconstrucción histórico-social de la instauración del proyecto neoliberal en México, para dar cuenta del deterioro de las condiciones del empleo y la pobreza generados por dicho modelo económico y la manera

en que se ha gestionado la crisis a través de dicha política macroeconómica.

- La segunda, centrada en el análisis de las formas de gestión de la cuestión social por parte del Estado, considerando las particularidades del sistema de bienestar público mexicano y las políticas sociales adoptadas durante el periodo neoliberal. En este marco, el programa Oportunidades ha sido el de mayor importancia en el combate a la pobreza extrema a nivel nacional, como política pública social asistencialista y focalizada.

Estos dos niveles de análisis nos permiten comprender los efectos de la crisis en dos aspectos sensibles del bienestar, el deterioro del empleo, la informalidad y los ingresos y, desde una perspectiva multidimensional, las condiciones de pobreza.

La medición de la pobreza es un tema polémico. En América Latina se han privilegiado por lo menos tres criterios para medirla: por un lado, el referido al concepto de la «línea de la pobreza», que califica como pobres a las personas pertenecientes a hogares con ingreso per cápita inferior al monto mínimo necesario para satisfacer sus necesidades esenciales; otro enfoque es el de las «necesidades básicas insatisfechas», que considera las carencias propias del entorno, entre ellas las habitacionales, así como las de alimentación, salud y educación, al margen de los niveles de ingresos; y finalmente, el llamado «método integrado» que combina los otros dos criterios.

La coexistencia de los primeros dos procedimientos determina las situaciones de pobreza estructural o crónica. De igual manera, existen tres diferentes tipos de pobreza, según la línea de pobreza y umbrales de referencia:

- *Pobreza alimentaria*: Indica la incapacidad de los hogares para obtener una canasta alimentaria básica, aún destinando todo el ingreso disponible para su compra.
- *Pobreza de capacidades*: Incluye todos los hogares con insuficiencia de ingreso para adquirir una canasta alimentaria y además cubrir los gastos necesarios en salud y educación.
- *Pobreza de patrimonio*: Contempla los hogares que no cubren el umbral de la canasta básica alimentaria así como los gastos no alimentarios considerados como necesarios en los patrones de consumo de la población, tales como salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado sólo para la adquisición de dichos bienes y servicios (Ornelas, 2006).

La persistencia de la pobreza económica es en parte el resultado de la rápida urbanización y los consecuentes impactos de la falta de cobertura en infraestructura y servicios básicos. No obstante, el estancamiento de la reducción de la pobreza monetaria no ha afectado la evolución favorable de otros indicadores de desarrollo humano y social, tales como la esperanza de vida al nacer, las tasas de mortalidad infantil y adulta, y la mitigación del analfabetis-

mo. En este sentido, las transformaciones demográficas recientes han introducido nuevas exigencias a las políticas sociales. En particular los cambios en la estructura de edades y el consecuente incremento de la población económicamente activa y el envejecimiento demográfico plantean importantes retos para los gobiernos, las familias y las propias personas.

En noviembre de 2010, mediante la publicación de la *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* y en concordancia a lo dispuesto por el Artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) estableció los lineamientos para identificar y medir la pobreza en México, siguiendo un enfoque multidimensional, que toma en consideración diversos elementos, como el ingreso corriente per cápita, el rezago educativo promedio en el hogar, el acceso a los servicios de salud, la calidad y espacios de la vivienda, el acceso a los servicios básicos en la vivienda, el acceso a la alimentación y el grado de cohesión social, con la finalidad de «enriquecer el estudio de la pobreza, al complementar el conocido método de pobreza por ingresos con la óptica de los derechos sociales y el análisis del contexto territorial» llegando a la determinación de que «una persona es pobre si es carente tanto en el espacio del bienestar como en el espacio de los derechos», por lo que el nuevo método de medición de pobreza permite identificar un triple enfoque en su análisis: el primero, enfocado al bienestar, «en términos de los

satisfactores que pueden ser adquiridos mediante los recursos monetarios de la población»; el segundo vinculado a los «derechos fundamentales de las personas en materia de desarrollo social», y el tercero, determinado «por aspectos relacionales y comunitarios que se expresan territorialmente» (CONEVAL, 2010). Este nuevo método, si bien en términos formales, representa un avance significativo, adolece de diversas limitaciones metodológicas, conceptuales y operativas, por lo que ha sido objeto de diversas críticas (Boltvinik, 2009a y 2009b; Damián, 2010).

*La reestructuración neoliberal, la crisis económica y el incremento de la pobreza*

La crisis económica de 1982, conocida como crisis del petróleo y de la deuda externa, supuso la implementación de duros ajustes estructurales para la economía del país. Con lo que se conoció como el «Pacto» se dio inicio a un ciclo económico caracterizado por la contención del salario mínimo. El ajuste estructural de la década de 1980 tuvo enormes repercusiones sociales ya que la pobreza creció de manera importante tanto en las ciudades como en el campo, así como fue la antesala para el cambio de paradigma económico que se dio en el sexenio del presidente Salinas de Gortari (1988-1994) en donde se colocaron los pilares de una economía neoliberal cuyo eje de crecimiento es el libre mercado y la integración estructural económica con Estados Unidos, a través de Tratado de Libre Comercio.

Otras políticas relevantes que se instru-

mentaron en esos años y que configuran la economía mexicana de hoy, fueron el asentamiento de las bases para la construcción de un sistema financiero; la concesión de autonomía al Banco de México con el fin de evitar la manipulación del gobierno central en el tipo de cambio, por lo que se estableció una política de libre flotación del peso, a la vez que se fijó la política de incremento de reservas con el objetivo de dotar de certidumbre al sistema financiero y al tipo de cambio; se modificó de manera radical la política hacia el sector agropecuario, sustituyendo la política de seguridad alimentaria, centrada en el apoyo al sector campesino, por una política que buscaba la construcción de un sector agropecuario exportador centrado en los medianos y grandes productores; y, entre otros cambios en la orientación de la política macroeconómica, se dio pie a una política fiscal regresiva, dirigida a beneficiar a las gran empresa mediante los denominados créditos fiscales.

Uno de los principales objetivos de la política macroeconómica a partir de 1988 ha sido la contención de la inflación, así como mantener una política de acotamiento de la deuda externa del gobierno federal. En el primer caso la política antepuso la estabilidad inflacionaria al crecimiento, por lo que la política monetaria tendió a ser recesiva, lo cual explica los bajos niveles de inflación a la vez que los relativamente bajos niveles de crecimiento del PIB. Este bajo crecimiento del producto (entorno a una tasa de 2 y 3 por ciento anual), aunado al constante deterioro del poder adquisiti-

vo del salario mínimo (hoy en día minisalaris), se convierten en una explicación estructural, aunque parcial, del por qué la pobreza no cede a pesar de la constante inversión en gasto social por parte del gobierno federal. El tema del aumento de reservas monetarias internacional del Banco de México es de igual manera controvertido, ya que éstas vienen aumentando de manera sistemática hasta alcanzar la histórica cifra de 150 mil 811 millones de dólares. El argumento a favor de esta política es que dan estabilidad económica al país y confianza a los inversionistas, a la vez que estabilizan el tipo de cambio, pero existen argumentos en contra en la medida que su mantenimiento significa un costo financiero ya que estos recursos podrían utilizarse para incentivar el crecimiento del PIB.

En el caso de la política de deuda externa, lo que sucedió fue que el gobierno central optó por una política de disminución de riesgo, con lo cual se tiende a contratar menor deuda externa (en dólares o euros) y el grueso de la financiación del Estado se realiza mediante la emisión de deuda interna en pesos mexicanos. Uno de los mecanismos privilegiados para financiarse ha sido el recurrir a los recursos del fondo de ahorros para el retiro de los trabajadores (Afores), el cual en un 80 por ciento se encuentra invertido en bonos gubernamentales. Según la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) para el primer trimestre de 2012, los recursos que administraron las Afores ascendieron a un billón 654 mil

millones de pesos, cifra que representa 11.5 por ciento del PIB (lo que significa un monto de más de 110 mil millones de dólares, el monto más importante de fondos de retiro en América Latina). Esta política de financiamiento del Estado con dinero de los trabajadores resulta polémica siempre que los cuantiosos recursos no son invertidos en fondos de inversión que generen crecimiento económico.

La política fiscal a favor de las empresas significa que el Estado ha dejado de recibir millones de pesos en impuestos que podrían ser usados para fortalecer la política social o generar infraestructuras productivas; así por ejemplo, según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), entre enero y septiembre de 2011 los créditos fiscales ascendieron a 730 mil 759.4 millones de pesos; y entre 2001 y 2005, según la Auditoría Superior de la Federación (ASF), dejaron de ingresar a las arcas públicas 495 mil 807.9 millones de pesos (*La Jornada*, 18 de diciembre 2011). Esta política ha significado un importante apoyo, indirecto, para la expansión de las principales empresas mexicanas y no nacionales que operan en el país, así como ha sido útil para su transnacionalización; en este sentido, en un contexto la crisis, ha favorecido en lo general los procesos de compra y fusión de empresas mexicanas a nivel global. Según dicha fuente, en 2011 al menos la mitad de las 25 empresas latinas transnacionales más importantes en el mundo eran mexicanas.

La crisis financiera que se propagó a la economía real desde Estados Unidos tuvo en la economía mexicana especial efecto en

2009, año en que el PIB presentó una disminución de 6.5 por ciento, a partir de 2010 el producto tuvo un comportamiento positivo de 5.5 por ciento y en 2011 de 3.9 por ciento; no obstante este crecimiento, los efectos en el aumento de la pobreza, sobre todo en lo que toca a la pobreza alimentaria fueron significativos. En este caso se pasó de un índice nacional de 21.7 a 24.9 por ciento. Hubo en estos años un deterioro en la calidad del trabajo, expresado en el aumento del trabajo informal.

Como es posible apreciar, antes y durante los años de la crisis, la política macroeconómica del gobierno federal mexicano ha privilegiado el control inflacionario sobre cualquier otro objetivo, e incluso durante el año 2009, cuando el impacto de la crisis fue muy importante en la economía, los objetivos de política macroeconómica fueron inamovibles y no hubo, en la práctica, ninguna política económica coyuntural anti-cíclica. La política macroeconómica se maneja de manera dogmática y busca mantener los indicadores macroeconómicos estables, sin importar el crecimiento del PIB, es decir, busca la estabilidad del sistema financiero y bancario antes que el crecimiento de la economía real. Dentro de esta estrategia el Estado mexicano se ha colocado en una zona de confort al utilizar los recursos de las Afores para financiarse de manera segura y con poco riesgo. Esto último es más polémico cuando se sabe que la otra fuente de financiamiento del Estado mexicano está representada por los ingresos de la paraestatal PEMEX. Es decir, lo que hay es una estructura

de financiamiento de las finanzas públicas parasitaria y regresiva que por su lógica no es sostenible en el tiempo y que resulta, a todas luces, insuficiente para mantener las necesidades de gasto del gobierno federal. En el año de 2011 el total de la recaudación del gobierno federal fue del orden del 18 por ciento del PIB, o sea, un monto insuficiente para generar crecimiento económico sostenido e importante en magnitud, así como para satisfacer las enormes demandas sociales del país.

En lo que refiere al crecimiento económico, éste ha tenido efectos limitados sobre la creación de empleo. El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y la adopción del modelo de economía de libre mercado, marcó un punto de inflexión en la composición sectorial y en las estructuras de empleo urbano del país. Durante el largo periodo de crecimiento económico iniciado en la década de 1950 hasta casi finales de la década de 1970, dos características sobresalientes de la dinámica del mercado de trabajo fueron: por un lado, la pérdida de importancia relativa de las actividades agrícolas y el incremento de las ocupaciones industriales; y por el otro, el aumento constante del empleo asalariado. En contraste, a partir de la década de 1980, pero especialmente desde mediados del decenio de 1990, el mercado de trabajo mostró cambios importantes en cuanto a estructura, composición y calidad de las ocupaciones.

La reestructuración económica, contrario a lo planteado por sus promotores, acentuó las tendencias de segmentación

del mercado de trabajo, al promoverse los diferenciales de ingresos entre sectores y la especialización de las ocupaciones. La década de 1980 marcó así un cambio profundo e integral, acentuado en años recientes. Particularmente durante el decenio de 1990, la política de ajuste adoptada tuvo consecuencias directas sobre el mercado de trabajo, por lo menos en dos sentidos: el incremento del desempleo y el fomento de la desregulación laboral y el deterioro de la calidad de las ocupaciones, las cuales han ido desplazándose desde los sectores productores de bienes hacia los generadores de servicios, en sentido amplio. Las nuevas disposiciones fueron particularmente acogidas por las grandes empresas, las cuales pasaron a sustituir contratos indefinidos por otras modalidades de incorporación al trabajo más flexibles y menos costosas. En términos generales, ha habido un deslizamiento del empleo asalariado industrial hacia actividades terciarias, con considerable incremento del trabajo independiente o por cuenta propia. El desempleo, la creciente informalidad y la precarización del trabajo, en gran parte son resultado de la forma de inserción y articulación de las economías al mercado mundial y, en este sentido, expresan el nivel de contradicción de las transformaciones productivas recientes a nivel internacional.

En México los efectos a mediano plazo de la crisis se han reflejado en la precarización del trabajo. A partir de la década de 1990, el mercado de trabajo se caracterizó por la escasa generación de empleos productivos, el deterioro de la calidad del

trabajo, el incremento de la informalidad y la creciente desigualdad de ingresos entre trabajadores calificados y no calificados, además de las desigualdades de género en las ocupaciones asalariadas y no asalariadas. El crecimiento del trabajo autónomo ha presentado un notable crecimiento en las últimas tres décadas, resultado del proceso intenso de privatizaciones y achicamiento del sector público emprendido por el gobierno a comienzos de la década de 1980, como parte del proceso de reestructuración económica.

La evolución de la tasa de desempleo que había descendido de 6.7 en 1995 a 2.5 por ciento a finales de dicha década, creció a partir de entonces de manera sistemática alcanzando niveles elevados en el 2010, con una tasa de 6.2 por ciento, resultado directo de la crisis (gráfica 1). En este mismo sentido, la evolución del salario mínimo —indicador indirecto de la población ocupada que no alcanza el mínimo indispensable para cubrir la canasta básica— descendió de 20.7 en 1995 a 11.7 por ciento en 2009, y volvió a ascender un año después, manteniendo una tasa por encima de 13 por ciento de los trabajadores ocupados (ENE y ENOE, 2011).

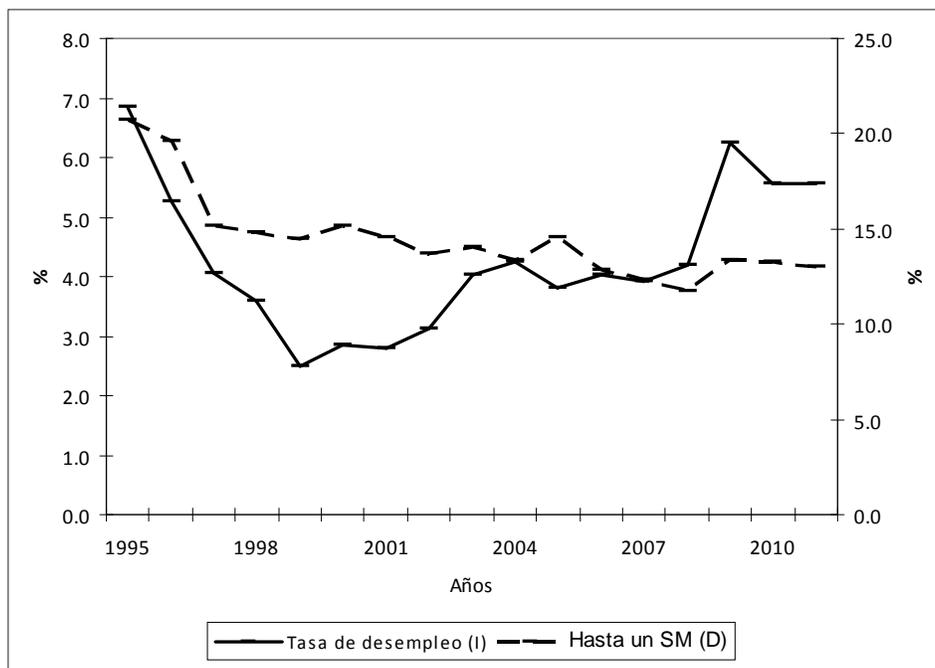
Según las cifras de las encuestas *Nacional de Empleo* (ENE) y *Nacional de Ocupación y Empleo* (ENOE), el trabajo asalariado en las zonas más urbanizadas mostró un lento desempeño, al pasar de 65.5 a 68.2 y a 67.2 por ciento, en 1995, 2000 y 2010, respectivamente, mientras que el trabajo por cuenta propia lo hizo de 17.4 a 16.8 y a 18.9 por ciento en dicho periodo. En una década, la

población ocupada en la informalidad pasó de 9.1 a 12 millones, lo que significó un incremento de 32 por ciento. El llamado trabajo informal, representado por actividades laborales que se encuentra fuera del sistema laboral, fiscal y del sistema de seguridad social, ha tenido particularmente un importante y sostenido aumento de 2008 a 2012. Si bien las tasas de desempleo formal, bajaron ligeramente durante dicho periodo, el número del trabajo informal ha crecido notablemente, lo que coloca en una

situación de vulnerabilidad económica y social absoluta a dichos trabajadores y sus familias. Todo esto, paradójicamente, aún en un contexto de relativa estabilidad y crecimiento económico.

Según datos del XV Informe Anual sobre los Derechos Humanos Laborales en México durante 2011, elaborado por el Centro de Reflexión y Acción Laboral (Cereal), en los últimos cinco años se crearon tres empleos en el sector informal por cada uno creado en el formal. Cada día, alrededor de 645

**GRÁFICA 1**  
**MÉXICO. EVOLUCIÓN DEL DESEMPELO Y DE LAS OCUPACIONES**  
**CON HASTA UN SALARIO MÍNIMO, 1995-2011**



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Empleo (ENE) y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, varios años.

mexicanos se sumaron a las filas de la desocupación abierta y unos 1,400 a las del sector informal de la economía; es decir, que 77 de cada 100 mexicanos se quedaron sin poder acceder a una fuente de trabajo formal (*El Economista*, 26 de abril de 2012). Según datos presentados por el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en el país existen cerca de 14 millones de personas en el sector informal de la economía, debido a que durante los últimos 16 años se han creado 316 mil empleos anuales, cuando la población en edad de entrar al sector laboral es de un millón 200 mil personas en el mismo periodo. La cifra de trabajadores informales es histórica y casi alcanza a los que cotizan en instituciones de seguridad, es decir, 18 millones de personas. (*Más por más*, 2 de mayo de 2012).

Además de la precarización laboral y el crecimiento del sector informal, el poder adquisitivo del salario se ha erosionado a casi una tercera parte del valor que presentaba en 1970. Datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), muestran que entre 1983 y 2008, 30 por ciento de la población más pobre del país (deciles I al III) mejoró en términos de acumulación del ingreso, al avanzar 0.7 puntos porcentuales en su participación dentro del ingreso nacional y pasar de 7.8 a 8.5 por ciento. Sin embargo, la leve mejoría en esos deciles se debe a remesas y transferencias. En contraste, el 10 por ciento de la población más rica —el decil más alto o X— ganó 2.6 puntos en el mismo

lapso, al tener 36.3 del ingreso total nacional, contra 33.6 por ciento de 1983. Pero, el ingreso acumulado por los deciles intermedios (IV al IX) cayó. Para 60 por ciento de la población, el ingreso retrocedió 3.3 por ciento en el periodo (El Universal, 9 mayo 2011). En este mismo sentido, de acuerdo con el Informe Mundial Sobre Salarios 2010-2011, elaborado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los salarios promedios reales en México bajaron 2.6 en 2008 y 5 por ciento en 2009, en contraste, por ejemplo, con Brasil y Argentina, en que los salarios reales subieron a tasa anual 3.2 y 12.4 por ciento, respectivamente, en 2009.

México se caracteriza por los grandes contrastes sociales y regionales, dados por las disparidades económicas, la alta concentración de actividades productivas y un desigual proceso de urbanización. La coexistencia de zonas con niveles de desarrollo relativo altos y otras atrasadas, marginalizadas, constata la situación secular de heterogeneidad estructural y las limitaciones de los modelos económicos y políticos adoptados para enfrentarlas. Derivado de ello, el fenómeno de la pobreza se ha hecho más complejo y persistente en determinados grupos o segmentos específicos de la sociedad.

La pobreza extrema sigue siendo fundamentalmente rural, pero la pobreza urbana, aunque tiende a ser más concentrada, parece ser más creciente y suele afectar de manera desigual a regiones y grupos, según edades, ocupaciones, condición étnica y género. En este sentido, es oportuna

la crítica de Boltvinik y Damián (2001: 21) referente a la evolución de la pobreza y la orientación de la política social, que subestima el sensible incremento de la pobreza y la extrema pobreza urbana en México, y asume que la pobreza es predominantemente rural, con las implicaciones que ello tiene en la gestión de dichas políticas. Al respecto, Boltvinik y Damián, particularmente cuestionaron la prioridad que el gobierno de Zedillo otorgó «a la lucha contra la pobreza extrema en el medio rural en detrimento de la lucha contra ésta en el medio urbano y del combate a la pobreza no extrema o moderada en todo el país». Las observaciones de dichos autores, son de enorme consecuencias académicas y políticas, si se tiene en cuenta el rápido proceso de urbanización experimentado por el país, las condiciones de pobreza persistente que enfrenta un amplio sector de la población y el creciente aumento del financiamiento de los programas sociales, con lentos y fallidos resultados. En este orden de ideas, Gordon señala que:

En México, la pobreza y los fenómenos de exclusión social relacionados con ella constituyen un problema antiguo. A pesar de que el bienestar es un compromiso constitucional y programático del régimen emanado de la Revolución de 1917, y de que todas las fuerzas políticas del país han coincidido en la necesidad de un sistema económico productivo capaz de proporcionar empleo, educación y salud a toda la población, no se ha podido construir un modelo económico estable capaz de atenuar la pobreza, exten-

der la igualdad de oportunidades y generar un mínimo de bienestar para todos los habitantes. Las políticas asistencialistas y distributivas aplicadas por el Estado y por algunos actores sociales han tenido un éxito muy relativo en aliviar la pobreza, en tanto que las desigualdades generadoras de exclusión se han agravado (Gordon, 1997).

En particular, con posterioridad a la crisis económica de 1994-1995, en la que se perdieron alrededor de un millón de empleos en un año, la pobreza se ha mostrado con cierta persistencia, a pesar del crecimiento moderado de la economía posterior, así como de los múltiples programas sociales impulsados para abatirla. Existe un componente estructural en la pobreza que estas familias padecen, que conjuga diversas dimensiones y factores de la problemática. Según el CONEVAL, en 2010, la situación de pobreza medida mediante el método multivariado adoptado, muestra que en ese año, 20.6 por ciento de la población presentaba rezago educativo, 31.8 por ciento, no tenía acceso a los servicios de salud, 60.7 por ciento carecía de acceso a la seguridad social, 15.2 por ciento presentaba carencias por calidad de espacios de la vivienda y 16.5 por ciento carecía de servicios básicos en la vivienda. En particular, las carencias educativas, de acceso a los servicios de salud y de acceso a la seguridad social, configuran un cuadro de marcada exclusión social, que coloca a una parte importante de las familias en un entorno de carencia extrema desprovista de los soportes institucionales adecuados

para superar de manera «autónoma» su condición de pobreza. Esta «desafiliación» ampliada, que supone la falta de acceso a requerimientos sociales básicos de la población, representa un déficit del Estado en el cumplimiento de derechos sociales elementales a los que está moral y legalmente comprometido.

México no es la excepción en términos del carácter limitado y errático de las políticas sociales impulsadas a lo largo de más de tres décadas, pero en el contexto de América Latina presenta una situación de rezago relativo y persistencia de niveles altos de pobreza, agravados recientemente por la crisis económica. Durante la primera etapa de la crisis 2008-2010, los datos del CONEVAL muestran que la pobreza aumentó en promedio en el país pasando de 44.5 a 46.2 por ciento, lo que representaba en términos absolutos el paso de 48.8 a 56.0 millones de personas.<sup>1</sup> De esta pobla-

ción, en pobreza extrema tuvo una baja relativamente marginal al pasar de 10.6 a 10.4 por ciento, pero en números absolutos aumentó de 11,674.7 a 11,713.0 millones de personas.

Según datos de la CEPAL (2009: 59; Castillo, 2011), en términos generales, la desigualdad en la distribución del ingreso en todos los países de la región mostró relativos avances en la última década, incluso en el entorno de la crisis entre 2007 y 2008, con esta doble excepción, por un lado, «México fue el único país que presentó una clara tendencia al deterioro distributivo» y, por el otro, en éste, la pobreza creció más que en los demás países de la región. Coincidentemente con el deterioro distributivo del ingreso, *«el único país en que se registró un empeoramiento de la situación de pobreza fue México, cuyo incremento de 3.1 puntos porcentuales entre 2006 y 2008 refleja los primeros efectos de la crisis económica que se empezó a manifestar hacia fines de ese último año»* (CEPAL, 2009: 10, C.N.).

La gráfica 2, ilustra la tendencia de los tres tipos y niveles de pobreza considerados: la alimentaria, de capacidades y de patrimonio, durante las dos últimas décadas. Como puede observarse, la pobreza alimentaria, referida a la incapacidad de los hogares para obtener una canasta básica

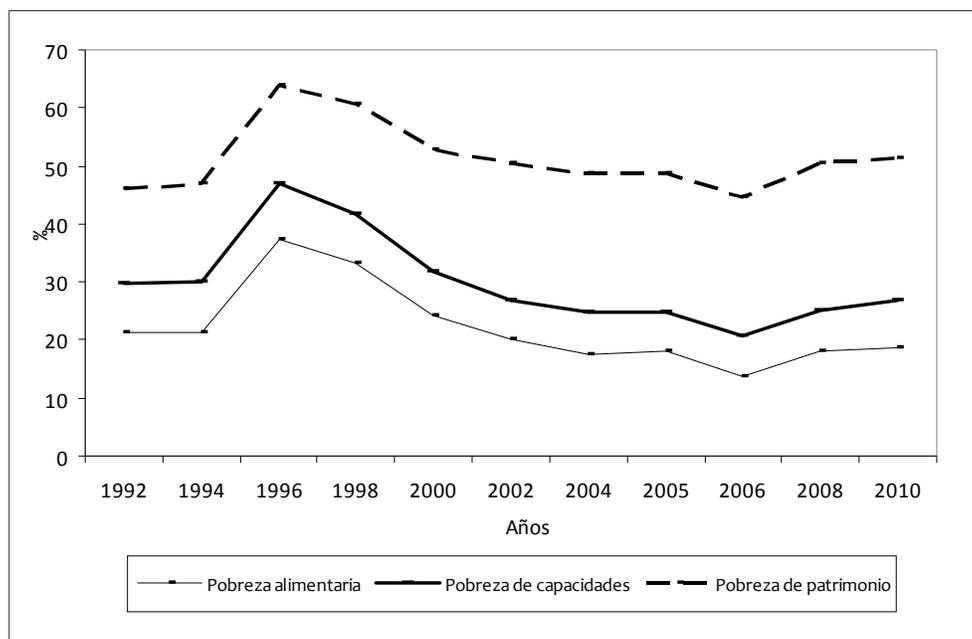
que los montos supuestos para los diversos rubros de gastos de la población se calcularon una vez que se habían definido los montos necesarios para no ser considerado como pobre, y no antes, obteniendo cálculos cuestionables que abaratan el precio de la canasta básica, a pesar de la crisis económica y alimentaria y el aumento en el costo de vida.

<sup>1</sup> Cabe indicar que con el nuevo método multidimensional de medición de la pobreza, que toman en cuenta variables antes no consideradas, el CONEVAL (2011) presentó resultados para 2008, que anunciaban la reducción de la pobreza, al pasar de 47.4 (50.6 millones de personas) a 44.2 por ciento (47.2 millones), disminuyéndola en más de 3 millones de personas, con un simple «ajuste» derivado del cambio en la metodología y criterios de medición aplicados (Boltvinik, 2009a y 2009b y Damián, 2010). Con dicho dato, los «pobres multidimensionales» resultaron ser menores que los «pobres de ingresos» (Boltvinik, 2009b). La crítica de Damián (2010), en relación con los criterios contemplados y los resultados presentados, fue en el sentido de que se debieron «al establecimiento de umbrales de satisfacción (normas) muy bajas, por ejemplo, tener sólo educación primaria para la población de 26 años y más», argumento al que agrega otros, como el hecho de

ca alimentaria aún destinando todo el ingreso disponible para su adquisición, y en ese sentido la más grave por sus implicaciones en la satisfacción mínima de las personas, fue la que más creció en el periodo de la crisis, al pasar de 37.4 por ciento en 1996 a 13.8 en 2006 y a 18.8 por ciento en 2010. La pobreza de capacidades, que contempla a los hogares con limitaciones de ingreso para alcanzar una canasta alimentaria y cubrir gastos básicos necesarios en salud y educación, decreció de 46.9 a 20.7 y a 26.7 entre 1996, 2006, y 2010, respectivamente. La pobreza de patrimonio, la más alta y

estructural, que incluye a los hogares que no alcanzan el umbral de la canasta básica alimentaria ni los gastos no alimentarios considerados como necesarios en los esquema de consumo de la población, tales como salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aun destinando la totalidad del ingreso del hogar a la adquisición de dichos bienes y servicios, descendió de 63.9 por ciento en 1996 a 44.6 en 2006 y volvió a crecer alcanzando 51.3 por ciento de la población en 2010. En las tres modalidades de pobreza revertieron las tendencias a partir de 2006, en correspondencia con la

**GRÁFICA 2**  
**MÉXICO. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA, 1992-2010**



Fuente: Comisión Nacional de Evaluación de la Política de desarrollo Social, con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 1992-2010.

profundización de las políticas económicas neoliberales que siguió el gobierno entrante, los efectos de la crisis económica sobre el empleo, la calidad de los mismos y el deterioro de los ingresos, y el desacierto de las políticas sociales, financieramente costosas, pero erráticas en su orientación y resultados.

A pesar de este incremento promedio de la pobreza hubo, de forma paradójica, un aumento de la población no pobre y no vulnerable, por arriba de la media de ingreso y sin carencias sociales, que podríamos considerar como de clase media consolidada, que pasó de 18.0 a 19.3 por ciento, la cual en números absolutos representó un aumento de 19.7 a 21.8 millones de personas. Los estados federados que contribuyeron a este incremento fueron el Distrito Federal con 30.5 por ciento, Jalisco con 21.1, Estado de México con 18.6 y Nuevo León con 37.8 por ciento. Cabe decir que estos estados son los que tienen un mayor desarrollo industrial y de servicios, y que son los que más aportan al PIB nacional. Ello deja ver un patrón de desarrollo inequitativo que en tiempos de crisis se muestra en forma clara. Este crecimiento marginal de la clase media es consistente con la tendencia general observada en muchos otros países de América Latina, respecto al crecimiento de esta clase social. Quedan a debate los criterios o umbrales de medición utilizados por los estudios de estructura y movilidad social, donde una parte de la clase media o clase media baja se etiqueta en situación de pobreza relativa.

Los datos de la pobreza promedio presentados por CONEVAL (2011) tienen importantes matices a nivel regional o de los estados federados. De esta forma, para 2010 trece estados de la federación presentan índices de pobreza entre 50 por ciento o más de la población: Campeche 50.0, Chiapas 78.4, Durango 51.3, Guerrero 67.4, Hidalgo 54.8, Michoacán 54.7, Oaxaca 67.2, Puebla 61.0, San Luis Potosí 52.3, Tabasco 57.2, Tlaxcala 60.4, Veracruz 58.3, Zacatecas 60.2. La mayoría de estas entidades (salvo Guerrero, Hidalgo, Michoacán y Puebla) aumentó su índice de pobreza entre 2008 y 2010. Todos estos estados tienen una estructura productiva poco industrializada y cuentan con un sector agrícola campesino importante. En los casos de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Tlaxcala y Veracruz, se trata de estados con un componente étnico indígena muy importante. Aquí también es posible observar como la pobreza tiene un acento rural (campesino) e indígena importante.

El estado de la federación con mayor número de personas en pobreza era para 2010 el Estado de México con un total de 6.5 millones de personas en esta situación. En este caso se trata del estado más poblado del país, con una aportación de más de 10 puntos porcentuales al PIB nacional. Esta entidad tiene una economía diversificada, con un fuerte componente industrial y de servicios, pero también cuenta con un sector rural campesino e indígena importante. Comparte una de las zonas metropolitanas más grandes del mundo con la Ciudad

de México, en la cual existen municipios urbanos de enorme magnitud poblacional y que representan la mayor concentración de pobreza urbana a nivel nacional.

La pobreza en las zonas rurales, entre 2008 y 2010, aumentó de 62.4 a 64.9 por ciento, dato que contrasta con el de las zonas urbanas que fue de 39.1 a 40.5 por ciento en el mismo periodo. Pero el núcleo duro de la pobreza rural se encuentra entre la población indígena, en donde la pobreza pasó de 75.9 a 79.3 por ciento. La pobreza extrema tiene especial presencia en cuatro estados federados: Chiapas con 32.8 por ciento o 1'652,500 personas, Guerrero con 28.8 por ciento o 1'046,000 personas, Oaxaca con 26.6 por ciento o 1'035,600 personas y Veracruz con 18.1 por ciento o 1'203,300 personas. En estos cuatro casos, salvo Oaxaca, la pobreza extrema aumentó en los últimos años.

*El régimen público de bienestar  
y la política de combate a la pobreza*

En México la asistencia al bienestar social se lleva a cabo a través del gasto público social y de programas que son parte de un conjunto de instituciones públicas, los cuales son integrantes de la administración pública federal, entre las que destacan por su responsabilidad en la promoción del bienestar social: la Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud y la Secretaría del Trabajo y la Previsión Social. No obstante el carácter institucional que reviste la política pública promovida por dichas instituciones, una característica sobresaliente de la política

social mexicana es la de estar fuertemente marcada por prácticas clientelares y burocráticas que restringen la participación efectiva de los beneficiarios, desvirtúan la orientación de los programas y son altamente onerosas y erráticas en cuanto a sus resultados. Las experiencias pasadas de gestión administrativas y, esencialmente, las prácticas políticas partidistas, han contribuido a debilitar la capacidad de la sociedad y sus actores en la participación y decisiones responsablemente sobre las iniciativas de su propio desarrollo. La valoración de estos antecedentes, permite identificar las limitaciones que han enfrentado los procesos de gestión, el diseño y la aplicación de políticas públicas y sociales coherentes, con impactos sustantivos en el abatimiento de la pobreza en el país.

La política social mexicana tiene sus fundamentos en los principios que durante las primeras décadas del siglo pasado dieron lugar al proceso de institucionalización de las formas de convivencia en el país. La política social, en este marco, fue de índole fortuito y puramente asistencial. En el país, para entonces:

La política social no tiene un carácter voluntario sino obligatorio, porque es un elemento fundamental, para alcanzar la justicia social en la distribución de los recursos, responsabilidades y oportunidades. Desde la administración del presidente Lázaro Cárdenas a fines de los años 30 e inicio de la siguiente década del pasado siglo, el gobierno mexicano ha reconocido explícitamente su responsabilidad de asistir a los grupos

más pobres de nuestra sociedad y se ha entendido a la política social como un elemento central del proceso de distribución social de los recursos públicos (Sobrino y Garrocho, 1995, citado por Massé, 2002).

No obstante, concretamente a partir de la década de 1970, el Estado mexicano instrumentó una serie de acciones orientadas a la atención directa y focalizada de la población en condiciones de pobreza. A partir de entonces, pero particularmente a mediados de la década de 1980, se empezaron a generar planes que incluían programas de política social de abatimiento de la pobreza en México (Massé, 2002). En cierto modo, aunque resulte un tanto paradójico, hasta antes de 1982 la política social no tuvo el sustento de un programa de carácter nacional, universal y ampliamente incluyente de las poblaciones desfavorecidas. Algunas de las experiencias de política social fueron el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER) iniciado en 1973 y el Programa para la Atención de Zonas Deprimidas y Marginadas (COPLAMAR), el Programa del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), la creación del ramo 26, el Pronasol, Programa Solidaridad y el Progreso, actualmente transformado en Programa Desarrollo Humano Oportunidades. El primero fue un programa de apoyo productivo que se implementó en la región Sur del país; el segundo, se dirigió a mejorar las condiciones de vida poblacional, principalmente en salud y nutrición. El SAM, pretendió solventar la pobreza en áreas rurales mediante el apoyo a la elabo-

ración de productos agrícolas. El Progreso es el antecedente inmediato de Oportunidades, o es el mismo, con ciertos ajustes en la modalidad de apoyos, cobertura y estructura de gestión.

Normalmente, tanto las políticas sociales, como todas las demás políticas públicas, son planeadas y ejecutadas por instituciones estatales. Debido a ello, se reconoce como responsabilidad del Estado la provisión de necesidades básicas a la población, particularmente en cuanto a los servicios de salud, alimentación, educación y vivienda, que contribuyan al bienestar y al desarrollo de los individuos. No obstante, el actual escenario plantea nuevos desafíos en la gestión de políticas sociales. Generalmente, se supone que una política social «sólo puede darse como una decisión del sector público»; sin embargo, una visión más acorde con las exigencias de la sociedad actual, plantearía que las políticas sociales no deben entenderse como meras determinaciones estatales. Lo público debería verse en otro sentido, como espacio de los intereses colectivos más que como lo estatal, e involucrar a múltiples instancias de la sociedad civil. En todos los casos, la política social queda subordinada al modelo económico, a su dinámica y contradicciones.

La Constitución Política define y consagra distintos aspectos de los derechos sociales. En particular, destaca el «derecho al trabajo» en el sentido expreso de que «Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil», por lo que «al efecto, se promoverá la creación de empleos y la

organización social para el trabajo», y establece además, que «los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural y para proveer a la educación obligatoria de los hijos» (Boltvinik y Damián, 2003: 103). En otro orden, reconoce las necesidades básicas y específicas, en lo que refiere a la educación, la salud y la vivienda, a las que debería tener acceso todo mexicano. La Constitución Política y su legislación reglamentaria comprenden importantes apartados referentes a los derechos sociales. En cuanto a la educación, contempla el derecho a la educación primaria, secundaria y preescolar, esta última recientemente incluida, y declara obligatoriedad, gratuidad e impartición por parte del Estado y, respecto a la salud, establece el derecho a su protección, aunque operativamente queda reducido el derecho a los servicios básicos de salud en la Ley General de Salud, reglamentaria de la norma constitucional. La Constitución también reconoce el derecho a la vivienda digna y decorosa, La Ley Federal de Vivienda reglamenta esta indicación constitucional. No obstante, como señalan Boltvinik y Damián (2003: 105-106), «ni la Ley Federal de Vivienda, ni la Ley General de Salud, aseguran la satisfacción de las necesidades de vivienda y salud, puesto que no imponen la obligación del Estado como contrapartida de estos derechos». En este sentido, «de entrada, ambas leyes hacen que los derechos se desvanezcan», o como dichos autores reconocen, más allá de las limitaciones de los derechos

sociales explícitamente reconocidos en la legislación, «muchos de ellos son letras muertas».

Desde finales de la década de 1980 el combate a la pobreza se ha planteado como uno de los objetivos prioritarios en la agenda de políticas sociales impulsadas por los gobiernos. La década de 1970 se caracterizó por una fuerte intervención del Estado en la economía y la política social. Las administraciones de los sexenios 1970-1976 y 1976-1982 asumieron el incremento del empleo y la redistribución relativa del ingreso como aspectos fundamentales de la agenda orientada al mejoramiento del bienestar de la población. No obstante los intentos reiterados, durante este periodo los esfuerzos por materializar una política social bajo los principios de la solidaridad social y el universalismo, los niveles de bienestar de la población no fueron satisfactorios y durante la década de 1980 el bienestar de la población tuvo un deterioro importante. Como se ha dicho, el cambio tanto de paradigma económico como de régimen de bienestar por parte del Estado mexicano desde finales de la década de 1980 y durante la década 1990, supuso la residualización del sistema de bienestar basado en los principios de solidaridad social y universalismo. Es en este sentido que, según Massé (2002), «la compatibilidad de la política económica neoliberal con el abandono del financiamiento de la asistencia social, devino en la adopción de programas selectivos de pobreza, en vez de políticas integrales, abarcadoras y universales. Esto significó así mismo, el abandono

de la noción de los derechos sociales a favor de programas selectivos y discrecionales».

La crisis de 1995 condujo al aumento de la pobreza rural y urbana del país. En cierto modo, a partir de entonces, el gobierno modificó la estrategia de acción frente al creciente deterioro de las condiciones de vida de la población. La política social fue reencausada con criterios de mayor alcance. El gobierno, entre otras acciones, optó por eliminar «los subsidios universales a la tortilla» y en su lugar, a través de Progresá, impulsó el financiamiento de «una nueva inversión en capital humano» (Wodon *et al.*, 2003). El Progresá se planteó como objetivo el apoyo a las familias que vivían en condiciones de pobreza extrema, con base en un esquema que intentaba potenciar las capacidades y crear condiciones de oportunidades para alcanzar mejores niveles de bienestar en el corto, mediano y largo plazo de sus miembros (Campos, 2003).

En este sentido, el programa tuvo un enfoque «innovador», que operó haciendo «transferencias en efectivo a los hogares pobres rurales con la condición de que sus hijos asistan a la escuela y su familia acuda con regularidad a los centros de salud locales» (Wodon, 2003). En concreto, el programa intentaba promover mejoras en las condiciones de vida, ofreciendo coberturas básicas de salud y alimentación y oportunidades de educación de los menores. En términos de su orientación, tuvo un perfil de cobertura focalizada, dirigido al combate de la pobreza extrema. El programa, a pesar de sus limitaciones naturales,

adoptó un concepto que lo distinguió de otras modalidades de atención anteriores, puramente asistencialistas e inmediatistas.

Durante los últimos tres sexenios la novedad en el régimen de seguridad social han sido la proliferación de programas asistenciales focalizados de lucha contra las diversas formas que asume la pobreza. Estos programas han sido institucionalizados mediante la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que es la encargada de su gestión, así como han sido regulados a través de la Ley General de Desarrollo Social promulgada en 2004, la cual en su capítulo Artículo 1, inciso I, dice «Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social» (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>). A pesar de lo dicho, la Ley lo que regula son los programas focalizados y compensatorios de lucha contra las diversas formas de pobreza. Como parte de la institucionalización de este tipo de políticas y derivado de la misma *Ley General* se creó en 2006 el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL) (<http://web.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx>). Éste es un órgano descentrado de la administración pública federal encargado de evaluar los programas sociales, a la vez que realiza la medición oficial de la pobreza.

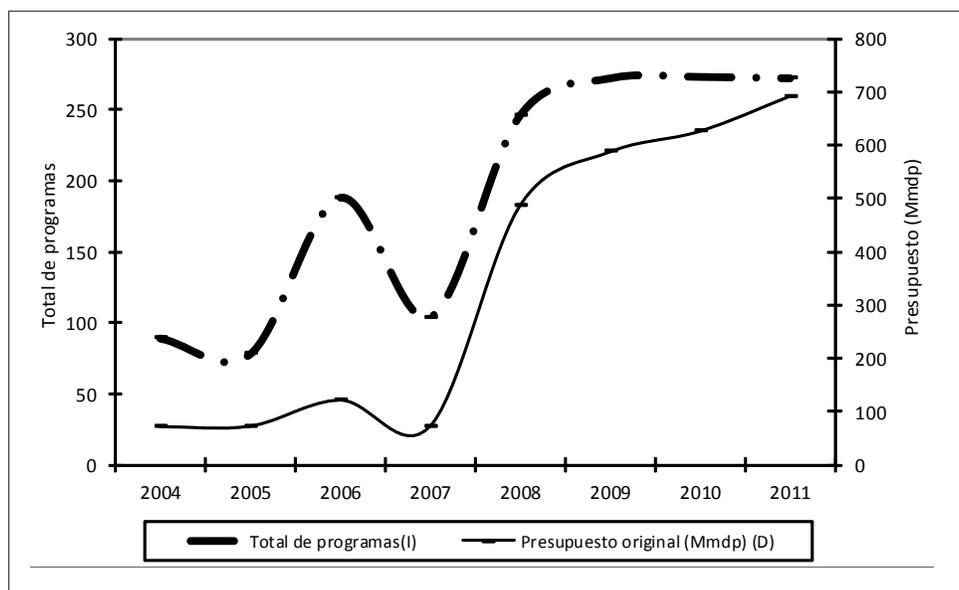
A lo largo del *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2011*, se deja ver el carácter fragmentario de las

políticas encaminadas a la mejora en las condiciones de vida y el combate a la pobreza. De un total de 89 programas y acciones, con un presupuesto de \$72,122.23 en el año 2004, se pasa a un monto de \$692,003.81 repartido entre 272 programas para el 2011. Si bien podría argumentarse que la triplicación de estrategias debería traducirse en una fuerte reducción en los índices de pobreza, parece que éstos no están necesariamente bien dirigidos, si atendemos a la proliferación de programas precisamente al finalizar el actual sexenio y los limitados resultados alcanzados (gráfica 3).

Los 273 programas identificados en el

*Inventario CONEVAL* tienen perfiles diversos, supuestamente orientados a combatir los distintos tipos de pobreza; sin embargo, la distribución de recursos es muy desigual entre los diversos tópicos tomados en cuenta. Así, para 2010 se tenía un total de 94 programas y acciones referentes a educación, 56 respecto a bienestar económico, 40 en el ámbito de la salud, 27 sobre medio ambiente, 19 para combatir la discriminación, 19 relativos a trabajo, 9 para la vivienda y tan sólo 5 en lo que corresponde a alimentación, no obstante «la incidencia de la población con carencia por acceso a la alimentación fue de 24.9 por ciento en 2010, 3.2 puntos porcentuales más que en

**GRÁFICA 3**  
**MÉXICO. TOTAL DE PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL**  
**Y COMBATE A LA POBREZA Y PRESUPUESTO DESTINADO, 2004-2011**



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Inventario CONEVAL.

2008. Ésta fue la única carencia que aumentó su nivel en 2010, 4.2 millones de personas más que en 2008» (CONEVAL, 2011: 26). Según el análisis realizado por el CONEVAL en el citado Informe:

En general es adecuado que haya diversos Programas y Acciones presupuestarios para enfrentar los múltiples retos del desarrollo social, pero *no siempre es claro que tener muchos programas se traduzca en mejor política pública* [...] el análisis del *Inventario CONEVAL* apunta a que hay y se han generado recientemente muchos programas de desarrollo social y que se muestra una gran dispersión y una potencial falta de coordinación entre instancias federales por esta razón, si se incluyeran los programas de gobiernos locales, el problema sería aún mayor (CONEVAL, 2011: 87, C.N.).

El tipo de ayuda que, además, proveen la mayoría de los programas y acciones es de capacitación (59 programas), asesoría técnica (37 programas), servicios de salud (32 programas) y campañas o promoción (23 programas). No obstante la multiplicación de acciones, es clara la duplicidad y sobre posición de objetivos y metas. Asistimos a una proliferación de «microprogramas» cuyos resultados no son permanentes, ya que:

[...] los programas de desarrollo social son más efectivos para proteger a la población ante adversidades coyunturales que para la generación de empleos permanentes. La política de desarrollo social cuenta con algu-

nos programas de protección social, estos son insuficientes para fortalecer el ingreso de la población ante reducciones coyunturales como las vividas en el país en 2008-2010. En ausencia de estos mecanismos y ante las crisis recientes (financiera, en precios de alimentos y energéticos), se han favorecido instrumentos como *Oportunidades* o subsidios energéticos generalizados que no están focalizados en los pobres (CONEVAL, 2011: 43).

El programa *Oportunidades*, es el programa federal más importante de combate a la pobreza extrema en México. Formalmente creado en el año 2000, sustituyó con pocas modificaciones al *Programa de Educación, Salud y Alimentación*, PROGRESA, iniciado en 1997. Es un programa de cobertura nacional que actualmente incluye a áreas rurales, urbanas y zonas metropolitanas, y tiene presencia en 97, 437 localidades. *Oportunidades* opera bajo un esquema interinstitucional, con la participación de la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Salud (SSA), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y los gobiernos estatales y municipales. El programa brinda apoyo en educación, salud, nutrición e ingresos. En este sentido, tiene una estructura amplia de atención, que pone especial énfasis en los grupos más vulnerables demográfica, social y territorialmente diferenciados, con énfasis de género (SEDESOL, 2011).

Operativamente, *Oportunidades* dispone de una estructura organizativa multisectorial con niveles escalonados de funcio-

nes, que integra la Coordinación Nacional del Programa, un Consejo Nacional conformado por SEP, SSA, SHCP y SEDESOL, y un Consejo Técnico integrado por los subsecretarios de dichas dependencias, además del IMSS y La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). La coordinación intersectorial e interinstitucional es quizá una de las características innovadoras del programa y probablemente una de sus fortalezas. A nivel estatal, el programa dispone de una Coordinación Estatal y una Coordinación Técnica que involucran a los representantes federales y estatales. A nivel local cuenta con los Comités de Promoción Comunitaria, formados por lo menos por tres vocales beneficiarias, con funciones de apoyo a los programas de salud, educación, control y vigilancia, respectivamente. A nivel municipal, el programa cuenta con la figura del «Enlace» municipal, que tiene como función central servir de «apoyo y enlace para dar seguimiento a la operación del programa a nivel local y, en general, para facilitar la logística operativa».

*Oportunidades* es el programa de mayor impacto sobre la pobreza en México, con efecto directo sobre las condiciones inmediatas de la población adulta, juvenil e infantil, particularmente en educación sobre estas últimas, y expectativas de largo plazo en el mejoramiento de las condiciones sociales de las siguientes generaciones. No obstante, el programa tiene alcances limitados en cuanto a la ampliación de capacidades en relación con la inserción futura en el mercado de trabajo. El progra-

ma, por una parte, está enfocado fundamentalmente a los grupos de menor edad incorporados al sistema de educación básica, aún no incorporable al mercado de trabajo y, por otra parte, debido a las exigencias de dicho mercado, el nivel de capacitación ofrecida resulta considerablemente insuficiente en el logro de empleos bien remunerados dadas las exigencias del modelo económico y la consiguiente devaluación del capital humano.

El programa tiene como objetivo central el desarrollo de capacidades, o por lo menos así se plantea. El esquema de operación es muy complejo. La corresponsabilidad es un factor central del programa, que implica el involucramiento y la participación activa de la comunidad y las familias en el desarrollo comunitario. Actualmente opera en 32 entidades y tiene una cobertura de 5.8 millones de familias a las que brinda atención gratuita de salud, alimentación y apoyos educativos. Si bien se supone que a 15 años de creación de PROGRESA, *Oportunidades* ha avanzado en los objetivos de combate a la pobreza extrema, potenciando las capacidades de la población y propiciando oportunidades básicas de desarrollo en los contextos con mayores rezagos sociales, lo cierto es que, como señala Boltvinik (2008), «para que el PO (Programa Oportunidades) tuviera los efectos previstos por sus diseñadores en la *disminución de la pobreza de la siguiente generación* tendrían que darse dos condiciones necesarias: 1) elevar sustancialmente la matrícula escolar de la población beneficiaria sin disminuir la de la no beneficiaria;

y 2) que el *mayor nivel absoluto de educación* alcanzado se tradujese en empleos bien pagados». Así, el fracaso del programa se hará evidente, como cuando se apunta «En términos de mejora de hijos respecto de los padres no se encuentra que haya algún efecto importante de Oportunidades en términos de mejora salarial, estar en trabajos formales o de ocupaciones mejor calificadas» (Sedesol en Boltvinik, 2010).

El alcance del programa Oportunidades, en este sentido, «es erróneo». El desarrollo de capacidades básicas que otorga resultan insuficientes para la «integración plena en las actividades productivas y, por tanto, para la superación de la pobreza. Esta limitación del programa se intenta subsanar con la estrategia «Vivir Mejor», la cual promueve la capacitación en los niveles medio superior y superiores y fomenta la capacitación para el empleo, en mejores condiciones de competencia laboral. Esta estrategia, implementada en abril de 2008, pretende avanzar en el desarrollo de capacidades básicas, entre otros de sus objetivos orientados a la generación de «condiciones de igualdad de oportunidades» y el abatimiento de la pobreza y la marginación en el entorno rural y urbano privilegiando a los grupos más vulnerables: mujeres, indígenas, adultos mayores, discapacitados y personas en condiciones de pobreza extrema.

#### *Consideraciones finales*

En México, la política social adolece de grandes escollos en la atención a la población. Además de estar condicionada por factores estructurales del modelo econó-

mico seguido y enfrentar las limitaciones derivadas de las disparidades territoriales, la heterogeneidad demográfica y social, la diversidad étnica y cultural, es particularmente afectadas por la persistencia de ciertas prácticas políticas de control social, corporativismo y clientelismo político, que en contextos de atraso distorsionan y dificultan la operatividad de los programas sociales. Los cambios políticos vinculados con los procesos de democratización y la consiguiente mayor participación ciudadana plantean la necesidad de instrumentar políticas públicas idóneas con alcances para enfrentar las demandas y rezagos sociales acumulados.

El modelo económico neoliberal adoptado a comienzos de la década de 1980, promovió una situación compleja de indefensión y creciente vulnerabilidad social. El desempleo, la informalidad y el deterioro de la calidad de las ocupaciones, la pobreza y la desigualdad social pasaron a representar grandes desafíos de la agenda de las políticas públicas y sociales. Las limitaciones de dicho modelo económico, en lo que refiere al desarrollo y promoción de políticas sociales coherentes y oportunas para enfrentar la situación de pobreza y desigualdad social, son inherentes a la lógica y contradicciones del modelo económico. La evolución favorable en algunos de los indicadores de bienestar ha resultado dispar entre las diferentes regiones, sectores sociales y segmentos de la población. En este marco, el escenario de bienestar social plantea un problema de orden estratégico en las dimensiones demográficas,

económicas, sociales y políticas, teniendo en cuenta que «bajo la modalidad neoliberal del capitalismo mexicano difícilmente se podrá erradicar la pobreza por lo que se debe reorientar la política económica con el fin de lograr un crecimiento sostenido y, al mismo tiempo, generar empleo y mejorar la distribución del ingreso» (Ornelas, 2006: 109).

La dinámica reciente de la economía ha mostrado una debilidad estructural creciente en la generación de empleos, determinada por las nuevas formas de organización del trabajo y la adopción de tecnologías, que limitan la generación de puestos de trabajo y promueven el deterioro de las ocupaciones entre los trabajadores menos calificados. En las circunstancias económicas vigentes, esta deuda social es casi irresoluble, debido, por un lado, al incremento de la población en edades activas, y por otro, dada las limitaciones del modelo económico en la creación de empleos «formales», y el consiguiente incremento de la informalidad y la precarización laboral, y el deterioro de los ingresos. Los desafíos no sólo corresponden a la cantidad de empleos demandados, sino también a la calidad de los mismos. En este sentido, la tarea prioritaria de las políticas sociales es integrar productivamente a la población activa, antes que la población adulta mayor crezca de manera acelerada y profundice las condiciones de dependencia sobre la población ocupada. Pero el reto es doble: implica absorber los rezagos acumulados e incorporar a la nueva población trabajadora (Castillo, 2011).

Normalmente, los problemas de pobreza están íntimamente relacionados con las posibilidades de impulsar políticas de desarrollo nacional y regional oportunas y eficaces. La coexistencia de zonas con niveles de desarrollo relativo altos y otras atrasadas, marginalizadas, constata la situación de heterogeneidad estructural y las limitaciones de los modelos económicos y políticos adoptados para enfrentarlas. Otros elementos a tener en cuenta en las estrategias de las políticas sociales en México, son, por un lado, la normatividad y el ámbito de los derechos sociales y ciudadanos y, por el otro, el referido a las prácticas burocráticas, tecnocráticas, clientelares y de discrecionalidad que en muchos casos las condicionan, desvirtúan su orientación y objetivos, y obstaculizan e impiden su operatividad.

La política de combate a pobreza, particularmente enfocada a disminuir de las brechas entre regiones y a mitigar los rezagos y desigualdades de cobertura de servicios básicos en la población más vulnerable, en condiciones de pobreza y extrema pobreza, no ha alcanzado los resultados propuestos, o por lo menos, no los ha logrado en los tiempos deseados. Dicha política, lejos de fundamentarse en esquemas integradores con cobertura universal, dado su carácter focalizado, además de requerir mejoras en cuanto a calidad y alcances de los programas (por ejemplo, la reducción en las brechas de desigualdad en infraestructura social básica, igualar oportunidades de acceso a la educación y salud, la canalización suficiente y oportuna de

recursos descentralizados, etc.), debería promover un padrón de aplicación con mayor control sobre la distribución de los recursos, que evite el dispendio y asegurar el adecuado manejo de administrativo por las instancias responsables. La marginación y la pobreza observan sus estados más críticos en la población indígena, de ahí de la necesidad de poner mayor énfasis en las políticas enfocadas en este sector, buscando reducir la brecha demográfica, económica y social que la relega de las condiciones de vida del resto de la población.

La estructura económica y la distribución demográfica futura son aspectos fundamentales para la orientación de las políticas y las acciones que habrán de formularse en el corto y mediano plazo. El más elemental de los retos sigue estando en relación directa con la correcta aplicación de los programas

desarrollados por el Gobierno, dado que, en todos los ámbitos, persisten irregularidades en cuanto a su aplicación. Sigue siendo necesario promover la consideración de criterios demográficos en los programas de desarrollo económico y social, evitar la duplicidad de programas y promover una mejor coordinación entre los órdenes de gobierno y entre los diversos sectores que inciden en el desarrollo nacional (por ejemplo, gobiernos estatales, locales y organizaciones de la sociedad civil). En todos los ámbitos persiste un número elevado de programas con coberturas fragmentadas, discontinuos, altamente onerosos y erráticos en cuanto a sus resultados, con alcances temporales limitado y focalización inadecuada. Es necesario reevaluar y redefinir su relevancia, efectividad, incidencia sobre las condiciones de bienestar de la población de destino.

## BIBLIOGRAFÍA

- Boltvinik, Julio y Araceli Damián (2001) «La pobreza ignorada. Evolución y características», *Papeles de Población*, año 7, núm. 29, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Universidad Autónoma del Estado de México, julio-septiembre.
- Boltvinik, Julio y Araceli Damián (2003) «Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México», *Papeles de Población*, año 9, núm. 35, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Universidad Autónoma del Estado de México, enero-marzo.
- Boltvinik, Julio (2008) «Oportunidades: diseño basado en falsa teoría», *La Jornada*, Economía Moral, 11 de enero. <http://julioboltvinik.org/documento/economia-moral/2008/110108.pdf>
- Boltvinik, Julio (2009a) «¿Cuál es el nivel correcto de la pobreza en México? Explorando la adecuación de las normas de pobreza», *La Jornada*, Economía Moral, 21 de agosto. <http://julioboltvinik.org/documento/economia-moral/2009/210809.pdf>
- Boltvinik, Julio (2009b) «Coneval: nuevo método de medición baja la pobreza / I», *La Jornada*, Economía Moral, 11 de diciembre. <http://julioboltvinik.org/documento/economia-moral/2009/111209.pdf>
- Boltvinik, Julio (2010) «Para reformar la reforma social neoliberal / I Crisis del Programa Oportunidades», *La Jornada*, Economía Moral, 8 de octubre.
- Campos Alanís, Juan (2003) «Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) en el municipio de San Felipe del Progreso, Estado de México, 1998-2000», *Papeles de Población*, año 9, núm. 35, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Universidad Autónoma del Estado de México, enero-marzo.
- Castillo, Dídimo (2011) «Cambios demográficos y reestructuración económica en América Latina. Perspectivas y desafíos para las políticas sociales», en Theotonio Dos Santos (Ed.), *América Latina y el Caribe: Escenarios posibles y políticas sociales*, FLACSO-UNESCO, Uruguay.
- CEPAL, (2009) *Panorama social de América Latina*, Comisión Económica Para América Latina, Santiago de Chile.
- CONEVAL, (2011) *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2011*. Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social Consultado en mayo, 2011. [http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluaci%C3%B3n%202011/Informe%20de%20Evaluaci%C3%B3n%20de%20la%20Pol%C3%ADtica%20de%20Desarrollo%20Social%202011/Informe\\_de\\_evaluacion\\_de\\_politica\\_social\\_2011.pdf](http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluaci%C3%B3n%202011/Informe%20de%20Evaluaci%C3%B3n%20de%20la%20Pol%C3%ADtica%20de%20Desarrollo%20Social%202011/Informe_de_evaluacion_de_politica_social_2011.pdf)
- Damián, Araceli (2010) *Los enredos del CONEVAL* Consultado en <http://desarrollohumandodany.blogspot.mx/2010/02/los-enredos-del-coneval.html> junio 2012
- El Economista, (2012) *Crece empleo informal en México*, México, D.F., 26 de abril. <http://eleconomista.com.mx/industrias/2012/04/26/crece-empleo-informal-mexico>
- El Universal, (2011) *El deterioro salarial suma 40 años en México*, México, D.F., 9

- de mayo. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/764222.html>
- Gordon, Sara (1997) *Pobreza y patrones de exclusión social en México*, Instituto Internacional de Estudios Laborales, México, D.F
- La Jornada, (2012) México, D.F., 18 de diciembre de 2011. <http://www.jornada.unam.mx/2011/12/18/opinion/027n1eco>. Consultado el 27/06/2012.
- Más Por Más, (2012) *México genera 3 veces menos empleo del que necesita*, 2 de mayo de 2012. (<http://www.maspormas.com/noticias/mexico/mexico-genera-3-veces-menos-empleo-del-que-necesita>).
- Massé Narváez, Carlos Eduardo (2002) «Las políticas sociales y educativas frene a la marginación en México», *Papeles de Población*, año 8, núm. 34, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Universidad Autónoma del Estado de México, octubre-diciembre.
- Ornelas Delgado, Jaime (2006) «La política de combate a la pobreza en México, 1982-2005», *Papeles de Población*, año 12, núm. 47, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Universidad Autónoma del Estado de México, enero-marzo.
- SEDESOL, (2011) *Oportunidades*, México, Secretaría de Desarrollo Social <http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/> Consultado en mayo, 2011.
- Wodon, Quentin *et al.* (2003) «Progreso de México: focalización innovadora, centrado en el género y sus efectos en el bienestar social», *En Breve*, núm. 17, Banco Mundial, enero.