

## **EL COMBATE DE LA POBREZA EN EL MUNDO CONTEMPORÁNEO**

**Emilio Velazco Gamboa**

Presidente y Fundador de la Cátedra Iberoamericana  
de Ingeniería Política A. C.

### **PREÁMBULO**

En uno de los análisis más serios e importantes —aunque por desgracia no de los más difundidos— sobre la pobreza, Deepa Narayan analiza las definiciones de la pobreza hechas por la propia población pobre y recogidas en las evaluaciones de la pobreza con la participación de los afectados —los pobres— en diferentes partes del mundo. De ese modo, se revisará en este apartado lo que es la pobreza desde una perspectiva elemental hasta la más amplia posible, yendo desde un diccionario hasta la literatura más especializada que se pudo conseguir, y sin descuidar el enfoque más importante, como quiso hacer Narayan: la de aquellas personas inmersas en esta grave enfermedad social.

Particularmente, la pobreza constituye una enfermedad social, quizá la más grave conocida hasta el momento, pues a partir de ella degeneran muchas enfermedades sociales más: la prostitución, la corrupción, la delincuencia, la violencia y otras más. Por tanto, su análisis debe encauzarse con sigilo, pues muchos consideran a la pobreza como algo normal. “Pobres ha habido siempre” dicen muchas gentes, lo cual podría ser aceptable si se hablara de un núcleo de pobres como una de muchas minorías, más no así en un mundo globalizado donde el 40% de la población mundial o quizá más se encuentra en la extrema miseria y con la posibilidad de seguir cayendo más allá de lo imaginable y de lo —al menos moralmente— permisible.

Incluso, en las escrituras sagradas de las diferentes culturas no se encuentran antecedentes relevantes sobre el tema de la pobreza. Puede decirse que ni Jesucristo vino a erradicar la pobreza, pese a la gran misión que traía, y eso que se le ha llegado a identificar no sólo como líder espiritual del pueblo judío sino como el primer líder socialista de la historia y hasta como el primer gran defensor de la mujer. Pero pese a ello, no se le identifica como defensor o promotor de los pobres, como —al contrario— sería el caso de Gautama Sidharta, Buda, quien abandonó los lujos de su palacio para vivir la pobreza y dar origen a una de las religiones —o corrientes filosóficas, como se le quiera ver— más trascendentes de la humanidad. Fuera de él, ningún líder político o espiritual ha venido a tratar de erradicar la pobreza.

Se supone —al menos teóricamente— que la economía de libre comercio debería redundar en la obtención de elevadas condiciones de vida para la población mundial. Sin embargo, la riqueza se ha quedado en las más pequeñas cúpulas empresariales e industriales, reduciendo al resto de la gente a un estado de marginación cada vez más creciente. México no es la excepción. Entonces, ¿de qué sirvió haberse globalizado como nación y haberse abierto al comercio internacional y la inversión extranjera, si los principales personajes de este país —los mexicanos— no han visto ningún beneficio real de esta experiencia?

Pero es menester empezar por el principio. Véase, entonces, lo que es la pobreza, primero en lo conceptual y, después, en lo práctico, en lo real. Al llegar a este punto, se podrá ver que cualquier definición se queda corta si se observa lo que es la realidad —y es viable creer que la mayoría sabemos o hemos sabido lo que es la pobreza, por mínima que ésta fuera—.

## PRIMERA PARTE

### LA POBREZA Y SU COMBATE: EL CASO MÉXICO

*No me pregunten qué es la pobreza:  
ustedes la han visto frente a mi casa.*

*Miren la casa y cuenten el número de agujeros.*

*Vean mis utensilios y la ropa que traigo puesta.  
Examínenlo todo y describan lo que ven.  
Esa es la pobreza.*

Un hombre pobre de Kenya, 1997

(Citado por Deepa Narayan en su libro *La voz de los pobres: ¿Hay alguien que nos escuche?*)

## **1.1 Concepto de pobreza**

Una definición de diccionario indica que por pobreza se entiende “necesidad, estrechez” y “carencia de lo necesario para el sustento de la vida” así como situación de “falta o escasez”. Además, el concepto de pobreza equivale a “indigencia, miseria, penuria y mezquindad” [1]. Aquí, es importante distinguir el hecho de que muchas personas ligan el concepto de pobreza como sinónimo de marginación, y en sentido estricto son complementarios pero, de ninguna manera, equivalentes. Por ejemplo, *miseria* significa “estrechez y falta de lo necesario” [2], según el Diccionario Porrúa de la Lengua Española.

Asimismo, indigencia quiere decir “falta de medios para alimentarse, vestirse, etc.” [3], en tanto que *marginación* significa algo distinto. Al respecto, José Silvestre Méndez dice que “a causa de la marginación, la desigualdad social y la deficiente infraestructura de los servicios médicos, varios millones de mexicanos no tienen acceso a servicios permanentes de salud” [4]. Por ende, pobreza implica escasez o falta de satisfactores elementales en términos de lo necesario, lo básico y lo indispensable. En cambio, marginación significa ausencia o falta de acceso a servicios públicos, empleos, comunicaciones, etc. Generalmente, marginación y pobreza van de la mano, aunque no es regla general y mucho menos un fenómeno común aleatorio.

Por ejemplo, puede haber comunidades que están alejadas de los centros urbanos y que, consecuentemente, carezcan de determinados servicios o tecnologías —que pueden ir desde el agua potable y drenaje hasta comunicación televisiva o radial—, y que no necesariamente estén pobres. En cambio, una población urbana puede ser extremadamente pobre —las llamadas *ciudades perdidas* son un ejemplo— y, sin

embargo, no se encuentran marginadas ya que pueden acceder a servicios públicos y tecnologías diversas —como las de entretenimiento, por decir un ejemplo—.

En el sitio web del Banco Mundial, esta organización financiera señala que “la pobreza es hambre”, que “la pobreza es falta de techo bajo el cual resguardarse. La pobreza es estar enfermo y no poder ser atendido por un médico. La pobreza es no poder ir a la escuela y no saber leer. La pobreza es no tener trabajo, tener miedo al futuro y vivir día a día. La pobreza es perder a un hijo debido a enfermedades relacionadas con el agua impura. La pobreza es impotencia, falta de representación y libertad” [5].

La pobreza —según Deepa Narayan— “se define comúnmente como la falta de lo necesario para asegurar el bienestar material, en particular alimentos, pero también vivienda, tierras y otros activos. En otras palabras, la pobreza entraña una carencia de muchos recursos que da lugar al hambre y a privaciones físicas” [6]. Además, Deepa Narayan establece algunas conclusiones importantes sobre lo que es la pobreza desde un enfoque conceptual:

1. Las definiciones de la pobreza se centran en la dificultad de obtener alimentos y de ganarse la vida. Sin embargo, lo que resulta notable es la medida en que la dependencia y la falta de poder y de voz se perfilan como los aspectos básicos de la forma en que los pobres definen la pobreza.
2. La falta de poder y de voz son factores que también influyen en el aumento de la sensación de vulnerabilidad y en la incapacidad de la población pobre para protegerse de las conmociones.

Ahora sí, quizá haya un poco más de posibilidades de comprender lo que es y significa la pobreza, más allá de los conceptos y las definiciones.

## **1.2 El estudio de la pobreza**

Deepa Narayan indica que para saber qué es lo que ayuda a aliviar la pobreza, lo que funciona o no funciona, o que cambia a través del tiempo, la pobreza se tiene que definir, medir y estudiar; a veces, incluso, vivir. Como la pobreza tiene varias dimensiones —añade Narayan— se tiene que mirar a través de varios indicadores,

niveles de ingresos y consumo, indicadores sociales y más recientemente indicadores de vulnerabilidad de riesgos y acceso socio-político.

La pobreza empezó a ser estudiada científicamente desde hace algunos pocos años. En su obra *La voz de los pobres: ¿Hay alguien que nos escuche?* (Banco Mundial, Washington, 2000) —la cual ha sido toral para esta investigación—, Deepa Narayan hace las siguientes conclusiones, mismas que, si bien no son definitivas, pues se trata de una de las pocas obras en la materia, sí resultan contundentes toda vez que las realizó en el centro del fenómeno, es decir, en los países pobres, con la gente pobre, y no en un escritorio o frente a una computadora. Estas son sus conclusiones [7]:

- Muchos factores se conjugan para hacer que la pobreza sea un fenómeno con múltiples facetas estrechamente relacionadas entre sí.
- La pobreza se define comúnmente como la falta de lo necesario para asegurar el bienestar material, en particular alimentos, pero también vivienda, tierras y otros activos. En otras palabras, la pobreza entraña una carencia de muchos recursos que da lugar al hambre y a privaciones físicas.
- Las definiciones formuladas por la propia población pobre revelan importantes aspectos psicológicos de la pobreza. Los pobres tienen una profunda conciencia de que su falta de voz, poder e independencia los expone a la explotación. Su pobreza los hace vulnerables a un trato grosero, humillante e inhumano por parte tanto de los particulares como de los funcionarios públicos a quienes acuden en busca de ayuda. Los pobres también hablan del dolor que les produce el verse obligados a quebrantar las normas sociales y no poder mantener su identidad cultural participando en sus tradiciones, festejos y rituales. Esta incapacidad de participar plenamente en la vida de su comunidad lleva a la desintegración de sus relaciones sociales.
- La falta de infraestructura básica —en particular caminos (en las zonas rurales), medios de transportes e instalaciones de abastecimiento de agua— es un problema de importancia crítica. En los países de Europa oriental y la antigua Unión Soviética, donde los inviernos son muy crudos, el hecho de que no haya servicios eléctricos cuyo costo pueda afrontar la población es motivo de gran preocupación.

- Con frecuencia hay gran temor a las enfermedades debido a que llevan a muchas familias a la miseria, porque no hay suficientes servicios de salud y el costo de los existentes es elevado, y las personas enfermas no pueden ganarse la vida. Aunque se considera que la alfabetización es importante, la actitud respecto de la escolarización es mixta: en ciertos casos se le atribuye un gran valor, pero a menudo no se considera como un factor pertinente para las vidas de los pobres.
- Los pobres centran su atención en los activos más bien que en los ingresos, y consideran que su carencia de activos físicos, humanos, sociales y ecológicos está vinculada a su vulnerabilidad y susceptibilidad a los riesgos.

Respecto a que la pobreza es un fenómeno polifacético, ello se comprende mejor desde la perspectiva de la sociedad —o comunidad— que la padece y su circunstancia particular. Así, las diferentes culturas y sociedades suelen vincular a la pobreza con factores como la sequía, el aumento de precios y la inflación, la falta de activos materiales. Sin embargo, el criterio común aplicable es que la pobreza incide en la escasez de los elementos necesarios para alcanzar determinado bienestar material, a saber, lo necesario, lo básico y lo indispensable, en donde *lo necesario* podría ser alimentos, bienes materiales y techo; *lo básico*, alimentos y techo, y *lo indispensable*, alimentos.

Ahora bien, “la pobreza nunca se produce debido a la falta de un solo elemento, sino que es consecuencia de múltiples factores relacionados entre sí que inciden en las experiencias de la gente y sus definiciones de la pobreza” [8]. Así, a la escasez o ausencia de lo necesario, lo básico o lo indispensable —esta fórmula es de elaboración personal— se une la falta de oportunidades de ingreso (empleo formal, informal o subempleo), las pandemias (enfermedades consideradas problemas de salud pública), las guerras, etc. y muchos otros factores, ya sean de manera individual o de manera aleatoria.

Además, la pobreza no es igual de sociedad a sociedad o de nación a nación; por ejemplo, en un país como Somalia —donde la hambruna es la regla— que incluso como México —donde al menos hay lo indispensable para subsistir, aunque se trate sólo de tortillas con sal, según vox pópuli—. Sin embargo, incide en lo mismo, o sea, la ausencia de los satisfactores de esos requerimientos de lo necesario, lo básico o, cuando

menos, lo indispensable. Pero, se suele creer que marginación es lo mismo que pobreza, cosa errónea y que redundaría en una mala interpretación del fenómeno que motivó el presente estudio, pues ya se explicó que no necesariamente son un fenómeno común aleatorio. No obstante, cuando marginación y pobreza se encuentran juntas, hacen estragos mortales en la vida y en la calidad de vida de la población.

Y además, y para finalizar esta sección, no es igual la pobreza de sociedad a sociedad o de nación a nación, dependiendo de sus respectivas aspiraciones de vida. Por ejemplo, en países como los de África o el Sudeste Asiático tener lo básico —techo y alimentos— es una aspiración bastante regular. En cambio, en países como México, tan influidos por el llamado “estilo de vida americano” —y más concretamente el norteamericano, tan lleno de lujos e imágenes ostentosas—, hacen que sus sociedades aspiren a lujos medianos como muebles, aparatos eléctricos, cierto guardarropa y un coche a la puerta, en el más sencillo de los casos, aun cuando la alimentación sea bastante sencilla —por no llamar raquíca—.

### **1.3 Características de los programas de combate a la pobreza en México**

Los programas de combate a la pobreza en México tienen los siguientes ejes fundamentales, de acuerdo con información proporcionada en un reporte del Centro de Análisis e Investigación Fundar A. C. Dichos ejes son los siguientes [9]:

- Focalización.
- Eficiencia y equidad.
- Participación de los destinatarios.
- Descentralización.

En el mismo reporte, Fundar establece que los programas de combate a la pobreza tienen las siguientes características [10]:

1. Planos micro.
2. Uso óptimo del gasto social bajo prioridades claras: reducir costos administrativos, adecuar la oferta, suprimir filtraciones de recursos.

Asimismo, en cada programa de combate a la pobreza se identifica a los siguientes elementos [11]:

- I. Clasificación funcional.
- II. Asignación presupuestaria (gasto corriente y de capital).
- III. Objetivo.
- IV. Población beneficiaria.
- V. Criterios de elegibilidad.
- VI. Enfoque de género.
- VII. Cuotas.
- VIII. Indicadores de género.
- IX. Limitantes de género.
- X. Comentarios sobre el enfoque de género.

Por último, la misma fuente revela que, en el marco del combate a la pobreza, existen los siguientes tipos de programas [12]:

- a) Programas productivos.
- b) Programas de desarrollo de la comunidad.
- c) Programas asistenciales.
- d) Programas de infraestructura.
- e) Otros programas.

#### **1.4 Antecedentes**

Desde hace varias décadas han existido diversos programas de combate a la pobreza. Algunos de ellos, incluso han tenido como propósito no sólo paliar la pobreza sino también fomentar el desarrollo productivo de ciertos sectores y regiones —por ejemplo, de tipo agrícola, artesanal, forestal, etc.—, desarrollados y aplicados por el Gobierno de la República. Entre ellos se cuenta a los siguientes:

- Procampo.
- Progresas.



- Fondo de Microfinanciamiento para Mujeres Rurales (.02% del Programa Alianza para el Campo).
- Mujer en Desarrollo Rural (.04% de Alianza para el Campo).
- Participación de la Mujer en Proyectos Productivos.
- Atención a Productores Agrícolas de Bajos Ingresos.
- Crédito a la Palabra.
- Atención a Zonas Áridas.
- Fonart (Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías).

Cuando se toca el término “pobreza” se está haciendo referencia a más del 50 por ciento de la población en el país —de hecho es mucho más—, por lo cual ha sido prioritario aplicar una gran parte del presupuesto gubernamental y de las actividades emprendidas por éste para abatir la pobreza.

Sin embargo, los programas que ejerce el gobierno federal a través de sus diferentes secretarías brindan apoyo y aparentemente también exigen trabajo y esfuerzo de quien va a beneficiarse, pero sobre todo resultados, vigilando que los recursos se apliquen debidamente y den frutos. Por desgracia, la realidad ha sido otra. Los programas sociales del gobierno federal foxista tienden a descartar el paternalismo, el asistencialismo y el clientelismo, a diferencia de los criterios de gobiernos de extracción priísta. Tradicionalmente, y se dice con conocimiento de causa toda vez que milité en este instituto político desde 1990, los apoyos y beneficios de estos programas eran gestionados por diferentes instancias de los comités nacional, estatal y municipales del PRI o de sus organizaciones sectoriales o adherentes.

Un ejemplo era la famosísima Secretaría de Gestión Social. Las organizaciones, especialmente las más grandes, tenían la misión de gestionar y, de facto, distribuir los beneficios de los programas. Un ejemplo muy ilustrativo es el de la Confederación Nacional Campesina, que gestionaba los apoyos de programas como Aserca y Procampo. En sexenios anteriores se estilaba que muchos de los recursos autorizados para combatir la pobreza eran utilizados para el control del voto. Así, los bonos de tortillas, bonos para adquisición de leche económica, de becas para los menores, de créditos para el campo, etc., se aprovechaban para sostener al PRI en el gobierno. Por

eso el porcentaje de pobres en México se incrementaba, sin dar ningún fruto el presupuesto destinado a combatir la pobreza [13].

Hoy en día se exige por norma que estos programas sean del dominio público y se haga del conocimiento de todos que están financiados con dinero del erario público procedente de los impuestos, que dichos recursos no provienen de ningún particular ni de partido político alguno. Incluso, de ninguna dependencia diferente a las del Ejecutivo, pues era tradicional que los gestionaran los legisladores locales o federales del PRI —y de los demás partidos también, que han ejercido el clientelismo aunque minoritariamente—.

Se debe agregar, además, que el Centro de Análisis e Investigación Fundar A. C. emite el siguiente mensaje:

Es un error considerar que la pobreza se combate sólo dando recursos materiales. Se combate la pobreza apostando por la educación para que las nuevas generaciones, que son el fruto de México, tengan la mentalidad de triunfadores, hagan conciencia de que el progreso se cimenta en el trabajo, y el bien hecho, no soñando en sacarse la lotería, o esperando ser millonario por arte de magia o gracias a la suerte. El gobierno federal apuesta mucho a una educación que propicie el cambio rumbo al progreso.

Objetivamente, otorgar beneficios y estímulos en efectivo o en especie a la población, no alivia la pobreza, sino que solamente sirve para paliarla y, eventualmente, fomentarla de manera regulada. Es decir, se regula su existencia, pero no se erradica ni se combate real ni efectivamente. Es posible creer que serían mejores medidas para erradicar la pobreza, las que a continuación se enumeran:

1. Elevar y nivelar los salarios de los trabajadores. Contrario a lo que se maneja en la jerga económica, lo ideal no es crecer para distribuir, sino distribuir para crecer. La eterna pregunta: ¿por qué especialistas de otros países lo afirman y los economistas y gobernantes mexicanos hacen exactamente lo contrario?

2. Creando una verdadera cultura del trabajo, porque además de fomentar la pobreza, se fomenta la flojera consuetudinaria —y que valga el término empleado—, ya que es más fácil cobrar un apoyo que ganarse un salario.
3. Creando una verdadera cultura laboral, porque para el patrón es más fácil pagar menos y tener muchos empleados mediocres que pagar mejor y tener mejores empleados. Un rasgo no enunciado públicamente pero conocido popularmente es que, cuando al trabajador se le paga menos, este trabaja con menor calidad o roba al patrón para compensar o desquitarse. Si se me permite decirlo de este modo, unos hacen como que pagan, y los otros, como que trabajan. Es un círculo vicioso que desde hace decenios urge erradicar.
4. Cuando haya más gente activa dentro de la economía ordenada y formal, será más fácil ampliar la tasa de contribuyentes. Hay que formalizar la economía y acabar con la cultura de “economía de tianguis y de piratería” así como con la economía informal y ya no se diga la economía subterránea.
5. Fomentando el desarrollo de una cultura emprendedora. Y eso forma parte del campo de la educación: actualmente no se entrena y prepara a los futuros profesionistas para fundar negocios y empresas desde tamaño micro hasta grande, sino para ser empleados de alguien. Y eso redundando en conformismo social.

Por desgracia, las causas de la pobreza en México no son sólo los bajos salarios, las mínimas y bastante mediocres oportunidades de empleo, la falta de preparación escolar y técnica para el trabajo, sino además, “el papel que jugó el Estado en los años sesenta, en países como Brasil o México, en el desarrollo de lo que pueden llamarse regímenes de acumulación excluyentes” [14]. Regímenes que, en efecto, se apoyaron en una intervención del Estado que llevó a incrementar la participación de los más ricos y de las nuevas capas medias ricas en el ingreso nacional, en detrimento de la mayor parte de la población. Por cierto, no se trata de cuestionar las políticas de ajuste como causa única de la agravación de la pobreza. Los regímenes de acumulación excluyentes tienen, evidentemente, una parte de la responsabilidad. Por ejemplo, los gobiernos neoliberales de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, son un ejemplo de ello. El de Salinas de Gortari, sin embargo, es el mayor ejemplo. En procesos sospechosos y viciados, multimillonarios como Ricardo Salinas Priego, Carlos Slim, Alfredo Harp Helú y otros, adquirieron las empresas transnacionales y los bancos nacionalizados arbitrariamente en 1982 por José López Portillo.

Jacques Valier (1994) señala que “otras veces, como en la sección ‘Repensar el papel del Estado’ del informe del Banco Mundial de 1991, se insiste en el carácter clientelista, es decir, predador, de numerosos Estados de los países subdesarrollados”. Y se muestra, lo que es una realidad, que estos Estados benefician básicamente a los estratos sociales más ricos, tienden a aumentar la exclusión social, logran el apoyo de los grupos influyentes a las capas dirigentes y, al mismo tiempo, impiden eventuales explosiones sociales mediante la creación de empleos públicos o construcción de infraestructura. O se falsea la realidad, por ejemplo, al afirmar que la mala calidad de los servicios públicos obedece al exceso de burocracia, como si no influyese para nada la profunda caída de las inversiones públicas en los años ochenta, que fue parte integrante de las políticas de ajuste” [15].

## SEGUNDA PARTE

### **PROGRAMAS Y ACCIONES PARA EL COMBATE A LA POBREZA:**

#### **LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL**

*Desde las perspectivas de los pobres, la corrupción, la falta de pertenencia y el comportamiento abusivo suelen empañar a las instituciones formales del Estado.*

Clare Short, Secretario de Estado para el Desarrollo Internacional, Reino Unido,  
y James D. Wolfensohn, Presidente del Banco Mundial.

(Prefacio del libro *La voz de los pobres: ¿Hay alguien que nos escuche?*)

### **2.1 El combate a la pobreza**

Al igual que en México, en el resto del mundo el aumento de la pobreza es alarmante y exponencial año con año, y se incrementa especialmente en el sudeste de Asia, en África y América Latina. Por supuesto, los gobiernos de los países instrumentan programas tendientes a combatirla, al igual que grandes instituciones mundiales. Una de las instituciones internacionales más interesadas en el combate y erradicación de la pobreza es el Banco Mundial, que, en su sitio web, señala que para alcanzar los

objetivos propuestos para el siglo XXI en materia de combate a la pobreza, se deben seguir una serie de medidas y estrategias. Entre ellas se puede mencionar a las siguientes:

1) Los países en vías de desarrollo tienen que embarcarse en estrategias que les ayudarán a conseguir estos objetivos. Los miembros de gobierno tendrán que prestar particular atención en áreas de pobreza y desarrollo social:

- *Acelerar el crecimiento económico.* El crecimiento es el arma más poderosa en la lucha para mejorar la calidad de vida. Un crecimiento más rápido requerirá políticas que estimulen la estabilidad macroeconómica, que muevan recursos hacia sectores más eficientes y que se integren con la economía global.
- *Mejorar la distribución del ingreso y de la riqueza.* Los beneficios del crecimiento para los pobres pueden erosionarse si la distribución del ingreso empeora. Sin embargo, las políticas dirigidas a una mejor distribución del ingreso no se han entendido bien; por lo tanto, aprender más sobre el impacto de estas políticas sobre la distribución debe ser prioritario.
- *Acelerar el desarrollo social.* Los indicadores sociales se beneficiarán de los adelantos en el crecimiento económico y en la distribución del ingreso y de la riqueza, pero todavía queda espacio para políticas que se centran en intervenciones que tienen gran impacto sobre la salud y la educación. Las prioridades en la lista son la educación femenina, el acceso a agua potable y salud, la inmunización para los niños, así como la protección de los más vulnerables. También se tiene que prestar atención a las estructuras sociales e instituciones que afectan al desarrollo.

2) Los donantes y las agencias internacionales deben apoyar a los países que demuestran determinación en adoptar los retos de los objetivos para el siglo XXI.

3) Las agencias internacionales deben trabajar con países en vías de desarrollo para fortalecerles la capacidad de observar el progreso en los resultados. Esto requerirá asegurar que la infraestructura estadística en países claves sea adecuada para realizar

encuestas y analizar los resultados, además de asegurar que hay capacidad para realizar estudios participatorios y escuchar la voz de los pobres.

## **2.2 La medición de la pobreza**

Los cambios en las mediciones de pobreza, y en los indicadores sociales, a través del tiempo y los lugares revelan si las políticas para reducir la pobreza están funcionando o no, tanto a nivel global como a nivel de país. Indicadores de nivel de proyecto indican si un programa ha funcionado o no. En ese sentido, el Banco Mundial trabaja exhaustivamente para saber si ha habido progreso y dónde ha habido progreso en alcanzar los objetivos de la Estrategia XXI, lo cual eventualmente ayudará e influenciará el diseño de políticas y proyectos. Por desgracia, los resultados no parecen ser muy alentadores en los últimos tiempos.

No obstante, el Banco Mundial señala que “el conocimiento sobre lo que funciona para reducir pobreza tiene que, primero y más importante, guiar en la formación de políticas y programas de un país. Es por esta razón que es esencial que en cada país exista capacidad de estudiar la pobreza y analizar el impacto de los proyectos y programas. El Banco Mundial continua a trabajar en varios países para fortalecer las capacidades locales aconsejando lo que funciona o no (...) El mismo conocimiento debe también influenciar las decisiones sobre el tipo de ayuda que el Banco Mundial ofrece a los países. Por esto tiene gran importancia basar la formulación de las Estrategias de Asistencia a los Países (EAP) sobre recientes análisis de pobreza y asegurar que las políticas y proyectos que nosotros apoyamos son los que prometen el mayor impacto en términos de reducción de pobreza” [16].

### **2.2.1 Medición de la pobreza a nivel país**

¿Cómo se mide la pobreza a nivel de país? El Banco Mundial indica que “la manera más común de medir la pobreza es a través de los niveles de ingreso o consumo. A un individuo se le considera pobre si su nivel de ingreso o consumo se sitúa por debajo de un nivel mínimo que le permita satisfacer sus necesidades básicas. A este nivel mínimo se le suele denominar *línea de pobreza*” [17].

Evidentemente, lo que es necesario para satisfacer las necesidades básicas varía a través del tiempo y las sociedades. Por lo tanto, las líneas de pobreza varían según el tiempo y el lugar, y cada país utiliza líneas que son apropiadas en relación con su nivel de desarrollo, normas y valores sociales.

“La información sobre el consumo y el ingreso se obtiene a través de encuestas por muestreo en las cuales se hacen preguntas a las unidades familiares sobre sus hábitos de gasto y fuentes de ingreso. Estos tipos de encuestas se complementan cada vez más con técnicas participativas, en las que se pregunta a los individuos cuáles son sus necesidades básicas y cómo definirían el término pobreza” [18].

Lo que es interesante, añade el Banco Mundial, es que los resultados de nuevas investigaciones demuestran un alto grado de concordancia entre líneas de pobreza basadas en evaluaciones objetivas y subjetivas de las necesidades.

### **2.2.2 Medición de la pobreza a nivel global**

Nuevamente el interrogante: ¿cómo se mide la pobreza a nivel global? “Cuando se estima la pobreza a nivel mundial, se tiene que usar la misma línea de pobreza de referencia, y expresarla en una unidad común a través de los países. Por lo tanto, a efectos de agregar y comparar datos a nivel global, el Banco Mundial usa líneas de referencia de \$1 y \$2 por día en dólares de 1993, en términos de la Paridad del Poder Adquisitivo (PPA, donde la PPA mide el poder adquisitivo relativo de las monedas a través de los países)” [19].

Según el Banco Mundial, se ha estimado que en 1999, unas mil doscientos millones de personas en el mundo tenían niveles de consumo inferiores a \$1 por día —23 por ciento de la población de los países en desarrollo—, y unas dos mil ochocientos millones de personas vivían con menos de \$2 diarios. Estas cifras están por debajo de las estimaciones anteriores, lo que indica que algún progreso ha tenido lugar, pero siguen siendo demasiado altas en términos de sufrimiento humano, y queda mucho por hacer. Se debe enfatizar que, para analizar la pobreza en un país determinado, el Banco Mundial siempre usa líneas de pobreza basadas en las normas de dicha sociedad.

No obstante, dado el tiempo que toma recopilar y sistematizar los datos de las encuestas de los hogares, de donde son extraídas las cifras anteriores, y la complejidad del ejercicio de estimación, estas cifras aparecen con un retraso y se actualizan solamente cada tres años. Se corre el riesgo de que, cuando se diseñen nuevas estrategias para combatir la pobreza, al haberse desfasado los datos, nuevas contingencias y cambios de impacto negativo den como resultado programas y directrices poco objetivos y, eventualmente, con resultados alejados de lo proyectado.

### **2.2.3 Nuevas direcciones en la medición de la pobreza**

El Banco Mundial indica que “aunque que se ha realizado gran progreso en la medición y análisis de la pobreza del ingreso, se necesitan más esfuerzos para medir y estudiar todas las otras dimensiones de la pobreza. Para la preparación del *Informe sobre el Desarrollo Mundial: Lucha Contra la Pobreza*, publicado en septiembre del 2000, se realizó mucha investigación en las otras dimensiones de la pobreza la definición de indicadores, la recolección de datos y la evaluación de tendencias” [20]. La agenda del Informe sobre el desarrollo mundial —señala la misma fuente— ha incluido tanto la unión de indicadores sociales comparables y de alta calidad para la educación, la salud, y el acceso a servicios e infraestructura, como el desarrollo de indicadores que examinan otras dimensiones —por ejemplo, el riesgo, la vulnerabilidad, la exclusión social, el acceso al capital social—. El programa de trabajo, además, ha incluido métodos de comparar un concepto multidimensional de pobreza, cuando la agregación de todas las dimensiones en un solo índice podría no tener sentido.

“Además de extender la gama de indicadores de pobreza, es necesario trabajar en la integración de los datos obtenidos a través de encuestas por muestreo con la información obtenida por medio de técnicas más participativas, las cuales usualmente ofrecen observaciones interesantes, como sobre por qué los programas tengan menor o mayor éxito. Los enfoques participativos ilustran: la naturaleza del riesgo y de la vulnerabilidad, cómo los factores culturales y étnicos interactúan y afectan la pobreza, cómo la exclusión social limita la participación de las personas en el desarrollo, y cómo las barreras hacia esa participación pueden ser eliminadas. De nuevo, un trabajo en la integración de análisis de la pobreza basadas en encuestas por muestreo y en técnicas



participativas ha sido realizado para la preparación del Informe sobre el desarrollo mundial” [21].

## **2.3 Las tendencias de la pobreza**

### **2.3.1 Mejoría en los niveles de vida**

Según el Banco Mundial, los niveles de vida han mejorado drásticamente en los últimos 30 años. El crecimiento de consumos per cápita en países en vías de desarrollo ha ascendido de un 1.4 por ciento al año entre 1980 y 1990, y de un 2.6 por ciento entre 1990 y 1998. Como resultado, millones de personas han superado su situación de desesperante pobreza. A pesar del progreso mencionado, la población de los países en vías de desarrollo ha crecido rápidamente, pasando de dos mil novecientos millones en 1970 a cinco mil cien millones en 1999, y muchas personas han seguido naciendo pobres.

“La proporción de la población mundial que vive en extrema pobreza económica, definida como subsistencia con menos de un dólar al día (en dólares de 1993, ajustados para explicar diferencias en poder adquisitivo en los distintos países), ha descendido de un 29 por ciento en 1990 a un 23 por ciento en 1999” [22]. La misma fuente señala que verdaderos adelantos en indicadores sociales han acompañado al crecimiento de los ingresos en término medio. La mortalidad infantil ha descendido de un 107 por mil nacimientos en 1970, a un 59 por mil en 1999. En general, la expectativa de vida ha aumentado de cuatro meses cada año desde 1970.

“El crecimiento en producción alimentaria ha superado substancialmente al crecimiento de la población. Los gobiernos han informado de un rápido progreso en matriculaciones de educación. El porcentaje de adultos que ya saben escribir y leer también ha aumentado de 53 por ciento en 1970 a 74 por ciento en 1998. Las diferencias de género se han estrechado: la diferencia en el porcentaje de chicos a chicas en educación primaria ha bajado de 11 en 1980 a 5 en 1997. Hoy en día el mundo en vía de desarrollo es más sano, está mejor alimentado y está mejor educado” [23].

### 2.3.2 Persistencia en las grandes disparidades regionales

Mientras la reducción de la pobreza ha progresado a nivel mundial, esta reducción no ha sido uniforme, y grandes disparidades regionales todavía persisten. La pobreza, afirma el Banco Mundial, está creciendo rápidamente en Europa y Asia Central, y continúa creciendo en África Subsahariana. “En Asia, donde viven la mayoría de los pobres, la proporción de personas que viven en pobreza ha descendido dramáticamente en las últimas décadas, pero la reciente crisis está parando el progreso. Alrededor de cuatrocientos noventa millones de personas todavía viven en pobreza en Asia del Sur. Hay también grandes diferencias regionales en un número de indicadores sociales” [24]. Del mismo modo, el Banco Mundial informa que:

- I. Todas las regiones en vías de desarrollo han experimentado una disminución en la mortalidad infantil. De todos modos, el índice de mortalidad infantil en Asia del Sur sigue siendo más o menos igual que el de Asia del Este de principios de los años 70. Estas cifras indican un escaso avance en Asia del Sur al igual que favorables condiciones iniciales en Asia del Este.

La mortalidad infantil en África Subsahariana es superior a la de Asia del Este. En general, 151 de 1,000 niños africanos mueren antes de cumplir cinco años, y 92 de 1,000 niños mueren antes de cumplir un año de vida. Nueve países africanos tienen un porcentaje de mortalidad infantil inferior a cinco años (Angola, Burkina-Faso, Guinea-Bissau, Malawi, Mali, Mozambique, Níger, Ruanda, y Sierra Leona).

- II. El total de matriculaciones en escuelas primarias ha aumentado en todas las regiones. Pero la proporción en África Subsahariana, que había ascendido de 51 por ciento de la población elegible a 81 por ciento en 1980, ha descendido a un 78 por ciento en 1994, reflejando problemas más complejos. Otra vez, estos porcentajes reflejan grandes disparidades en ciertos países. Cuatro países en África tienen menos de la mitad de sus niños matriculados en escuelas primarias (Burkina Faso, Etiopía, Mali, y Níger).
- III. Finalmente, las diferencias de género en educación también varían mucho según las regiones. Tanto en África central y occidental cuanto en África del Norte y en Asia del Sur, los porcentajes de chicas en las escuelas son mucho más bajos que

los porcentajes de chicos, mientras que en algunos países de América Latina en las escuelas hay más chicas que chicos.

## **2.4 Objetivos para el siglo XXI**

### **2.4.1 Metas de desarrollo del milenio**

Según el sitio web del Banco Mundial, el irregular progreso en desarrollo es preocupante, pues los flujos de comercio y capital que integran la economía global pueden beneficiar a millones, pero al mismo tiempo pueden hacer que la pobreza y el sufrimiento continúen. En un mundo integrado, las enfermedades, la degradación ecológica, los conflictos civiles y las actividades criminales son también preocupaciones de carácter global.

“Agencias internacionales para el desarrollo, respondiendo a preocupaciones sobre la pobreza a escala global, han empezado a reexaminar las maneras en las que hacen negocios. Las agencias internacionales para el desarrollo tienen más en cuenta el impacto que el dinero aportado, estableciendo objetivos en ejecución. Al mismo tiempo las agencias internacionales para el desarrollo están intensificando sus responsabilidades y transparencias midiendo el progreso hacia estas metas” [25].

Las Metas de Desarrollo del Milenio del Banco Mundial resumen las metas de desarrollo convenidas en las conferencias internacionales y las cumbres mundiales durante los años 90. En la Asamblea del Milenio en septiembre 2000, los líderes mundiales sintetizaron metas y objetivos claves de desarrollo en la Declaración del Milenio. “De acuerdo con la declaración, el Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, las Naciones Unidas y el Banco Mundial han ideado un sistema comprensivo de ocho metas, 18 objetivos y más de 40 indicadores para determinar el progreso” [26]. Las ocho metas son:

1. Erradicar la extrema pobreza y el hambre.
2. Lograr una educación primaria universal.
3. Promover la igualdad de las mujeres.
4. Reducir la mortalidad infantil.
5. Mejorar la salud materna.

6. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades.
7. Asegurar la sostenibilidad ambiental.
8. Forjar una colaboración mundial para el desarrollo.

El Banco Mundial señala que estos objetivos son expresados en términos globales pero tienen que ser seguidos por cada país. Alcanzar estas metas requerirá construir gobiernos efectivos y democráticos, proteger los derechos humanos y respetar las leyes. El Banco Mundial vigilará sistemáticamente el progreso realizado hacia el cumplimiento de estos objetivos en los países a los que ayuda.

#### **2.4.2 Alcanzar los objetivos**

“El objetivo del bienestar económico requiere la reducción a la mitad de la proporción de personas que viven con menos de un dólar al día para el año 2015. Una reducción entre el 29 y 14,5 por ciento reducirá el número de individuos pobres entre 1.2 billones en 1990 a 890 millones en 2015” [27]. ¿Es esto viable? La pobreza del ingreso es una función del crecimiento —si los ingresos de todos aumentan al mismo tiempo que la economía, entonces cada año menos gente tendrá ingresos por debajo de la línea de la pobreza— y del extenuo en el cual los ingresos de los pobres crecen cuando la economía se expande. Por lo tanto la respuesta depende en las perspectivas de crecimiento y distribución de ingresos.

“Si los países continúan creciendo de la misma manera que hicieron durante el período 1990-95 y todos se benefician igualmente, entonces los objetivos globales para la pobreza se realizarán. Algunos países no se han desarrollado rápidamente, pero los países con la mayoría de gente pobre —India y China— sí lo hicieron. Si esto continúa así, los objetivos se realizarán” [28]. De todos modos, las tendencias pasadas —dice el Banco Mundial— pueden ser un mal ejemplo para predecir el crecimiento. Las predicciones hechas en enero de 1998 indicaban que la mayoría de las regiones iban a alcanzar las metas. La excepción es África Subsahariana, donde el crecimiento no va a ser suficiente.

También se debe tener en cuenta la distribución del ingreso. Según el Banco Mundial, una mayor desigualdad en la distribución del ingreso reducirá los números de los que se

benefician de los mismos promedios de crecimiento. Mientras la distribución de ingreso tiende a estabilizarse a través del tiempo, hay evidencia que la desigualdad se estaba deteriorando en Asia del Este antes de la crisis y que la desigualdad persiste en altos niveles en África Subsahariana (particularmente en Sudáfrica) y Latinoamérica. “Alcanzar los objetivos sociales no será fácil. Si las tasas de mortalidad infantil siguen iguales a las de 1990, el número de muertes infantiles será de 8.8 millones en 2015. Alcanzar el objetivo de reducir la mortalidad infantil a dos tercios requerirá llevar este número a un total menor de 3 millones” [29].

Al mismo tiempo, lograr el objetivo de matriculaciones primarias requerirá inscribir en las escuelas primarias a más de doscientos millones de niños, e incrementar un 41 por ciento de la actual situación. Alcanzar estos objetivos no va a ser fácil. Voluntad política, adelantos en educación femenina, programas sanitarios y crecimiento del ingreso para todos pueden hacer que los objetivos de mortalidad infantil y de educación se alcancen. Si no es así, los costos serán enormes. Pero además, hay un grave obstáculo: la sustentabilidad de la matrícula. El problema no es matricular niños, sino evitar la deserción escolar, sobre todo porque ésta se da como efecto de la necesidad económica de los niños por emplearse y apoyar el gasto de la familia. Así, los chicos y chicas menores de 14 años se ven, día a día, forzados a escoger entre trabajar para comer, y seguir estudiando. En el caso de México, como ya se ha visto, hay programas que apoyan a las familias para darles determinadas condiciones de suficiencia alimenticia para que los niños no abandonen sus estudios. Por desgracia, sostener este tipo de programas es caro, y no es viable pensar que se instituyan en Asia y África, al menos por el momento.

## **2.5 Programas y acciones para el combate a la pobreza en otras naciones**

Para efectos de la presente investigación, y para ilustrar comparativamente la estrategia de los países e instituciones en materia de combate y erradicación de la pobreza, se van a analizar los casos de algunos países y la experiencia y prioridades del Banco Mundial en la difusión de documentos encaminados a establecer estrategias en tal sentido.

### **2.5.1 Prioridades de capacitación y fortalecimiento de la capacidad en los países de bajo ingreso por parte del Banco Mundial**

Para poder establecer líneas de acción comunes entre las instituciones internacionales y los gobiernos de los países, el Banco Mundial, junto con el Fondo Monetario Internacional, principalmente, ha elaborado una serie de directrices contenidas en los llamados *Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza*. Algunos de estos documentos son la *Gestión de gobierno y la lucha contra la pobreza* y los *Procesos Participativos en la Estrategia de Lucha contra la Pobreza*. Sin embargo, en el informe titulado *Examen del mecanismo de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP): Principales conclusiones*, ambas instituciones son rotundas al indicar que la falta de capacidad y la imposibilidad de utilizar eficazmente la capacidad disponible, siguen limitando considerablemente la preparación, la implementación y el seguimiento de los DELP en muchos países.

No sólo es necesario aumentar la capacidad de los gobiernos, sino también la de otras partes interesadas, a fin de iniciar un diálogo sobre políticas. Ello ha limitado enormemente la ejecución de estas directrices en detrimento del combate a la pobreza. El Banco Mundial insiste en que se requiere una labor concertada de los países y sus socios en el desarrollo para mejorar la capacitación y divulgación de buenas prácticas, fortalecer la base de conocimientos y la comprensión de la importancia del crecimiento y la reducción de la pobreza. Dice que una divulgación amplia en varios idiomas de este documento y del documento conjunto preparado en el marco del examen de los DELP, además de un breve folleto sobre las buenas prácticas destacadas durante el examen, como primera medida, podría contribuir a compartir las enseñanzas adquiridas hasta la fecha por los distintos países, sus socios en el desarrollo, y el personal del Banco y el Fondo. Para llevar a cabo la tarea general de fortalecer la capacidad y cubrir las carencias en materia de conocimientos, las siguientes medidas serán prioritarias [30]:

- Incremento del *aprendizaje y la divulgación de buenas prácticas* en lo relativo al mecanismo de los DELP y, en particular, *las oportunidades de aprendizaje en los países que participan en el programa de los DELP*, incluidos:

- a) La continuación de los programas regionales de aprendizaje, pero más orientados a una “capacitación técnica aplicada” centrada en áreas específicas (por ejemplo, fuentes de crecimiento, la gestión del gasto público y el análisis de los efectos en la pobreza y la situación social).
  - b) La preparación de programas de aprendizaje para el personal orientados a una adecuada labor de preparación e implementación de los DELP y al intercambio de información sobre buenas prácticas e innovaciones recientes en áreas como el análisis del crecimiento, la evaluación del clima para las inversiones, la gestión del gasto público y el análisis de los efectos en la pobreza y la situación social, y
  - c) El fomento de “prácticas comunes” como complemento de los programas de aprendizaje directo en áreas clave como el análisis de la pobreza y el uso de Internet y otras tecnologías apropiadas.
- Realce de los programas de investigación y análisis para respaldar los aspectos fundamentales del mecanismo de los DELP, incluido el fortalecimiento a más largo plazo de la capacidad para que dichos análisis puedan realizarse en los propios países, centrándose en fuentes de crecimiento que favorezcan a los pobres. Reforzar los vínculos entre las políticas macroeconómicas y estructurales y sectoriales y los resultados en la lucha contra la pobreza. Mejorar el análisis de los efectos en la pobreza y la situación social de las políticas públicas y abordar el problema de la vulnerabilidad y las perturbaciones externas.
  - Aumentar el suministro de recursos apropiados de asistencia técnica, incluido un uso más exhaustivo de la capacidad técnica local para facilitar la preparación, la implementación y el seguimiento de los DELP, sobre todo en las siguientes áreas:
    - a) Reunión y gestión de datos de conformidad con los códigos y normas internacionales, incluido el Sistema de Normas Generales para la Divulgación de Datos (NGDD);
    - b) Seguimiento y evaluación;
    - c) Análisis macroeconómico para los gobiernos y la sociedad civil;
    - d) Gestión del gasto público (GGP);
    - e) Análisis de la pobreza y los efectos sociales, y

- f) Establecimiento de prioridades, incluido el mejoramiento de metodologías de “estimación de costos” para evaluar las soluciones de compromiso en la aplicación de políticas intersectoriales.

### 2.5.2 El caso Chile

En el caso de Chile, el investigador alemán Philipp Boetzelen señala algunas conclusiones sobre el combate a la pobreza en Chile, en la investigación titulada *Políticas sociales y el combate de la pobreza en Chile después de 1990*, que fue presentada ante la Universität Tübingen de Alemania en 2002:

1. En los últimos años la pobreza en Chile disminuyó significativamente. El porcentaje de hogares pobres se redujo de 38% en 1987 a 34% en 1990, y a 28% en 1992.
2. El número de pobres se redujo de 5.3 millones en 1990 a 4 millones en 1994.
3. No obstante, se observa que la participación de los estratos más bajos en el ingreso total se reduce en vez de aumentar y la participación de la clase media crece.
4. La reducción de la pobreza ocurrió gracias al crecimiento económico en su totalidad y no debido a políticas sociales de repartición.
5. El crecimiento económico influye por vía del aumento de empleos y la apreciación de la moneda (que tiene como consecuencia la reducción de precios para productos importados) en la disminución del nivel de pobreza.

Asimismo, Boetzelen observa lo siguiente [31]:

- I. Desde comienzos del siglo hasta 1973 hubo una expansión gradual en el gasto público social, en la cobertura de los programas de educación, salud y previsión social y en los beneficios otorgados a la población.
  - El estado no sólo financiaba estos servicios, sino que cada vez más tomó un rol de productor y administrador de dichos servicios.
  - Ponía énfasis en programas universales, poco focalizados.
  - La administración de los programas de combate contra la pobreza era vertical y centralizada.



- El gasto social era progresivo y no siempre tenía una contraparte en los ingresos, lo que finalmente llevó a cifras altas de inflación.
- II. A partir de 1974, el régimen militar transformó sustancialmente la política social. Ahora ésta debía subordinarse a la política económica. El nivel del gasto social se redujo (de 17,2% del PIB en 1971 a 11,0% en 1980) y se introdujeron mecanismos de mercado en la asignación de los recursos públicos (subsidio a la demanda). Se privatizó la seguridad social y el estado traspasó funciones de ejecución y entrega de otros servicios sociales al sector privado. Además, tras la reducción de los gastos sociales se focalizaron los programas de combate a la pobreza para llegar a los sectores más pobres. Esto era posible en la medida en que se controlaron estrictamente las demandas sociales de otros grupos.

Ahora bien, durante el gobierno de la concertación, es decir, el período del primer gobierno democrático en Chile después del retiro del General Augusto Pinochet, se produjeron los siguientes hechos [32]:

1. El concepto teórico de la política social y la estrategia de combate a la pobreza difiere del anterior vigente, pero en la práctica se prosiguió con él y se perfeccionaron elementos del modelo de política social aplicado por el régimen militar.
2. Para el gobierno democrático ya no se trataba solamente de mitigar (en forma paternalista) los efectos negativos que lleva consigo la aplicación del “modelo neoliberal”, sino de reivindicar el desarrollo para todos.
3. Los subsidios y ayudas financieras a sectores más pobres se redujeron en favor de medidas integradoras.
4. El gobierno se propuso compatibilizar, al interior de una economía capitalista de libre mercado y en un marco de equilibrio macroeconómico, el crecimiento económico de largo plazo basado en la empresa privada y la orientación exportadora, con el mejoramiento de las condiciones distributivas y el combate a la pobreza.
5. Se pretendió favorecer el apoyo a grupos y se fomentó la organización y participación social como también las actividades productivas a pequeña escala.

6. La asistencia social individual fue percibida como una medida en situaciones límites y representa la excepción más que la regla.
7. Aunque se consideraba crucial el crecimiento económico sostenido y el control de la inflación a fin de reducir el nivel de pobreza, se reconoce la importancia del rol regulador del Estado.

En cuanto a la reforma tributaria, Boetzelen indica que ya en 1990 se despidió la reforma tributaria que permitió una expansión de los recursos destinados a fines sociales (aunque sólo implicaba un leve aumento de los impuestos para grupos económicos e individuos con altos ingresos). Además, se amplió la política social focalizada introducida por el régimen militar: a los sectores de extrema pobreza y el segmento materno-infantil, se suman las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas mediante la creación de tres instituciones:

- El SERNAM o Servicio Nacional de la Mujer
- El INJ o Instituto Nacional de la Juventud
- El CONADI o Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

“La focalización es necesaria en programas especialmente dirigidos a generar oportunidades para que los sectores más postergados puedan superar las causas de la pobreza o vulnerabilidad que los afecta” [33]. La CONADI, por ejemplo, ofrece cursos para microempresarios (indígenas), becas escolares/universitarias y apoya la creación de microempresas con préstamos favorables o subsidios.

En materia de *descentralización*, dice Dagmar Raczynski, el gobierno de la Concertación profundizó la descentralización administrativa y política, creando gobiernos regionales y democratizando las autoridades municipales. No obstante, los niveles regional y local del Estado carecen de los recursos humanos y financieros que exige una administración descentralizada. A la fecha el Estado chileno trabaja intensamente para allanar esta laguna.

En cuanto a la *relación Estado–instituciones privadas*, el Estado juega un rol esencial en el área social, pero este rol se limita en muchos casos a la administración y el financiamiento de proyectos sociales, por lo que cada vez más son instituciones del

sector privado (organizaciones no gubernamentales, organizaciones gremiales, sindicales y de la comunidad; empresas privadas) las que diseñan y ejecutan los programas sociales [34]. En muchos casos, el gobierno proporciona fondos susceptibles de adjudicación por concurso y se elige el proyecto más conveniente para los fines del programa. Una vez elegido su proyecto, el organismo que lo propuso (sea ONG, organismo público, empresa privada) comienza con la implementación y recibe una parte del financiamiento de la administración estatal. La otra parte la recibe después de la implementación “exitosa” del proyecto/programa. Sobre todo en el sector de educación compiten muchas empresas privadas con fines de lucro. De la supervisión efectiva del Estado dependen los resultados esperados en estos casos.

Philipp Boetzelen afirma que la fundación FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social) expresa con más claridad el nuevo concepto del combate a la pobreza. Representa un instrumento complementario a la política social sectorial. “El FOSIS es un organismo público y depende del Ministerio de Planificación y Coordinación Nacional. El propósito del FOSIS es fomentar el acceso de los hogares más pobres y de las localidades más postergadas a los programas regulares del Estado” [35]. Apunta, por tanto, a la integración de los sectores que quedan fuera del crecimiento económico y/o que no tienen la posibilidad de articular sus demandas. Se distinguen cuatro líneas programáticas:

- I. Apoyo a la microempresa urbana.
- II. Apoyo a la economía campesina.
- III. Apoyo a la juventud popular.
- IV. Apoyo a la organización social y formación de capacidades en localidades pobres.

“Estas líneas tienen en común que recogen iniciativas/proyectos de la base social (por medio de un concurso, por ejemplo) y que favorecen un trabajo común entre esta base social y otros agentes. A pesar de todo, el presupuesto del FOSIS es muy bajo y sólo representa un 1% del gasto social de cada año. Varios proyectos se realizan, además, con aportes de los propios beneficiarios, de los ejecutores de fundaciones y bancos” [36].

## EPÍLOGO

A manera de pregunta, es fácil plantearse el problema motivo de este análisis: *¿Cuáles son los programas, medidas y estrategias que implementa y ejecuta el gobierno de México con el fin combatir la pobreza en el país?* Los nombres habidos y aún existentes son muchos: Aserca, Procampo, Progresá, etc. La conclusión, como se podrá ver enseguida, parece ser unívoca: la pobreza no se combate en México, sino que se mitiga, aunque no mucho. Véase, antes, un breve resumen ejecutivo del tema puesto hoy en la mesa de análisis.

El presente trabajo dio comienzo con un preámbulo en el cual se hizo una serie de consideraciones personales acerca del fenómeno de la pobreza, siendo una de las más importantes el hecho de que haberse incorporado al orden económico mundial dominante, no sirvió a México para escapar del fantasma de la miseria. Si bien no se cuestiona tal incorporación —porque de todos modos ya está dada—, sí se duda de su éxito.

Posteriormente, se definió el concepto de pobreza, aunque se probó que no se circunscribe a la falta de ingresos, o a la baja cantidad de ingresos de un individuo o familia. Enseguida, se abordó el estudio de la pobreza, ya que ésta es un fenómeno dado por la incidencia y correlación de otros fenómenos sociales y económicos —salud, ingreso, marginación, educación, etc.—. Después, se revisaron las características de los programas de combate a la pobreza en México, los antecedentes de éstos y los resultados de su ejercicio en México. Se analizó la composición y estructura de los programas establecidos y operados por el gobierno mexicano para combatir el problema de la pobreza en el país. De igual modo, se conocieron los programas, medidas y estrategias implementados y ejecutados por el gobierno de los estados Unidos Mexicanos con el fin combatir la pobreza en el país.

Es posible creer que la estrategia idónea para combatir la pobreza sería, por demás, una utopía, traducida en el fin de la corrupción y la inmoralidad pública, la equitativa distribución de la riqueza a través de salarios verdaderamente justos, la inversión y generación de empleos, y la educación y capacitación de la población en edad de

actividad económica. Como sea, hay una realidad innegable: La pobreza en México es paliada por el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos con base en una serie de programas públicos creados en el transcurso del siglo XX por el régimen priísta y sostenidos por la administración presidencial de Vicente Fox, pese a provenir éste de otro partido y no tener antecedentes populistas, pues además es un hombre de la iniciativa privada y cuya orientación política no le permitió nunca fomentar o aplicar esa clase de medidas.

Pese a todo, la presión social ejercida sobre él durante su campaña como candidato a Presidente Constitucional de México para que no terminara con dichos programas, por un lado, y por otro su firme intención de ganar dicha elección, lo obligaron a darles continuidad durante su gestión para el período 2000-2006, desgraciadamente, sin éxitos o avances palpables y, mucho menos, cuantificables. Ello permite ver que no es fácil terminar con este mecanismo populista sumamente arraigado entre la gente clasificada entre los rangos de *pobreza y marginación*, y que se puede considerar no sólo altamente clientelar, sino también propiciador de otros vicios sociales. Es difícil medir cuantitativamente esta afirmación, pero es una realidad insoslayable: la gente, al recibir recursos para aliviar su pobreza, se vuelve conformista e irresponsable, y en cambio, se constituyen en parásitos del erario público en vez de volverse productivos y, de alguna forma, hacer —a través del pago de contribuciones, por ejemplo— que se recupere el dinero recibido en su favor para seguir apoyando otros programas sociales.

Resta hacerse una pregunta: ¿qué saldrá más caro, el remedio o la enfermedad? O dicho de otro modo: ¿qué tanto es verdad pobreza y qué tanto pereza? Por desgracia, es el resultado de las malas prácticas de la era del régimen priísta y se ve difícil erradicarlas o, cuando menos, estudiarlas matemáticamente. La razón es simple: tanto a Fox como a sus antecesores, y esperemos que no sea así con sus sucesores, al generar altas expectativas sociales, políticas y —sobre todo— económicas (empleo, inversión, etc.) y no cumplir con ellas ni satisfacerlas, encuentran una salida fácil y muy mal disimulada pero que le permite acallar algunas conciencias —principalmente la suya— con esta clase de estrategias: los mal llamados *programas de combate a la pobreza*.

Me permitiré escribir la siguiente reflexión, al tiempo sentencia y realidad: La irresponsabilidad, indecencia, inmoralidad e inconsciencia de los políticos mexicanos ha

obligado al aparato público estatal, léase ellos mismos, y a los sectores privado, social e incluso al académico, a cubrir las miserias de este país con el manto de la caridad. Por desgracia, el asistencialismo y los programas de combate a la pobreza —que en realidad ni la combaten ni la alivian sino todo lo contrario—, son la mejor tela para confeccionar dicho manto. Un círculo vicioso en el que no sólo se encuentra México, sino muchos más países.

He dicho que la pobreza es paliada, ya que no se alivia en sí. Que, si bien se combate, no se busca erradicarla. ¿Por qué la dureza de esta aseveración? Porque para erradicar la pobreza en la nación mexicana sería imprescindible conjugar los siguientes elementos:

- Una educación para el trabajo técnico y administrativo, equilibrado con la formación académica de los mexicanos en otras áreas —ciencias sociales, exactas, naturales, de la salud y humanidades, y apostándole mucho a las de ingeniería y tecnología—.
- La creación constante y equilibrada de fuentes de empleo permanentes y bien remuneradas, con prestaciones al menos similares a las establecidas en la legislación mexicana, y con perspectivas de capacitación permanente y ascenso.
- La formación de una cultura de la responsabilidad laboral para los mexicanos —que no existe, pues si de algo se habla es de la inconsistencia del personal en el trabajo—.
- La supresión de estos programas, a los cuales ya se encuentra tan acostumbrada una gran parte de la población. Este hecho, como sería lógico suponer, desataría una crisis social —ya no se diga la pérdida de la clientela de cada partido político—. Sin embargo, al desaparecer éstos, se dejaría de fomentar una serie de vicios que degeneran en pereza y en falta de responsabilidad social, pues es más fácil recibir que salir a buscar. Tal vez la afirmación parezca excesiva, pero un estudio sociológico más amplio podría determinar su veracidad o falsedad. Por lo menos, el sentido común es contundente al respecto.

La conclusión es sencilla, repito: la pobreza es paliada, y definitivamente así va a seguir siendo. Lo confirmó la continuidad de los programas de combate a la pobreza por parte de la administración Fox. Dicha conclusión es apoyada por un hecho igualmente insoslayable: en vez de disminuir el número de pobres en México, cada vez hay más, y a

quienes conformamos la cada vez más golpeada clase media, cada vez nos alcanza menos el dinero que recibimos por nuestro trabajo —cuando lo tenemos—. Luego entonces, ¿cuál combate a la pobreza?

## NOTAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1]: *Diccionario Porrúa de la Lengua Española*, 1991, México, Porrúa, pp. 585-586.
- [2]: *Ibíd.* p. 488
- [3]: *Ibíd.* p. 398
- [4]: Méndez, José Silvestre (1998): *Problemas económicos de México*, México, McGraw-Hill, p. 71.
- [5]: Banco Mundial (2003): ‘Entender la pobreza’, en <http://www.worldbank.org/poverty/spanish/mission/index.htm>
- [6]: Narayan, Deepa (2000): *La voz de los pobres. ¿Hay alguien que nos escuche?* Washington, Banco Mundial, p. 31.
- [7]: Cfr. *Ibíd.* pp. 31-32.
- [8]: *Ibíd.* p. 32.
- [9]: ‘Resultados preliminares de la investigación a nivel federal sobre el presupuesto para combate a la pobreza bajo una perspectiva de género’, 2001, México, Centro de Análisis e Investigación Fundar A. C., p. 13.
- [10]: *Ibíd.*, p. 14.
- [11]: *Ibíd.*, p. 20.
- [12]: *Ibíd.*, p. 23.
- [13]: *Ibíd.*, p. 23.
- [14]: Valier, Jacques (1994): ‘Liberalismo económico, desigualdades sociales y pobreza en los países subdesarrollados’, Revista electrónica *Red-Vértice*, en <http://www.red-vertice.com/fep/>
- [15]: *Ibíd.*
- [16]: *Ibíd.*
- [17]: Banco Mundial (2003): ‘Entender la pobreza’, en <http://www.worldbank.org/poverty/spanish/mission/index.htm>
- [18]: *Ibíd.*

- [19]: *Ibíd.*
- [20]: *Ibíd.*
- [21]: *Ibíd.*
- [22]: Banco Mundial (2003): 'Las tendencias de la pobreza', en <http://www.worldbank.org/poverty/spanish/mission/up3.htm>
- [23]: *Ibíd.*
- [24]: *Ibíd.*
- [25]: Banco Mundial (2003): 'Objetivos para el siglo XXI', en <http://www.worldbank.org/poverty/spanish/mission/up4.htm>
- [26]: *Ibíd.*
- [27]: *Ibíd.*
- [28]: *Ibíd.*
- [29]: *Ibíd.*
- [30]: Ahmed, Massod y Nankani, Gobind (2002): 'Examen del mecanismo de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP): Principales conclusiones', Washington, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Asociación Internacional de Fomento, p. 32-33.
- [31]: Boetzelen, Philipp (2002): 'Políticas sociales y el combate de la pobreza en Chile después de 1990', Universität Tübingen de Alemania, en <http://tiss.zdv.uni-tuebingen.de/webroot/sp/barrios/themeC2h.html>
- [32]: *Ibíd.*
- [33]: Raczynski, Dagmar (1994): 'Políticas sociales y Programas de combate a la pobreza en Chile. Balance y Desafíos', Santiago, Colección Estudios CIEPLAN No. 39, p. 19.
- [34]: Boetzelen, Philipp. *Op. cit.*
- [35]: *Ibíd.*
- [36]: *Ibíd.*



**Resumen**

Este texto muestra información completa y documentada sobre la pobreza en el mundo, con especial atención en el caso de México. Analizando las causas y fijándose en la raíz de la cuestión, el autor estudia las diversas acciones y programas que se siguen actualmente para combatir un problema que afecta a muchos millones de personas. Pero, para combatir la pobreza con eficacia es necesario adoptar otras estrategias.

**Palabras clave**

*Pobreza, desigualdad, programas sociales, Banco Mundial.*

**Abstract**

*This text shows complete and documented information about the poverty in the world, with special attention in case of Mexico. Analyzing the reasons and being fixed in the root of the question, the author studies the diverse actions and programs that follow nowadays to attack a problem that affects many million persons. But, to attack the poverty with efficiency is necessary to adopt other strategies.*

**Key words**

*Poverty, inequality, social programs, World Bank.*