

La pobreza, el debate y los esfuerzos por interpretarla.

Una aproximación a Guanajuato desde el ámbito más amplio.

David Martínez Mendizábal.

Introducción.

Resulta palpable para alguien medianamente informado sobre el tema de la pobreza, la existencia de ricas y diversas interpretaciones que circulan en el ámbito académico, privado y social y la gran cantidad de recursos materiales e intelectuales –aun así insuficientes- que se destinan para entenderla y atacarla. Sin embargo para el estado de Guanajuato, además de la complejidad que representa en sí el impulso de los estudios serios sobre la pobreza, se añade una ausencia casi crónica de reflexión social sobre los problemas de la entidad, lo que dificulta un abordaje serio e informado que ayude a entenderla y a abordarla con mayor certidumbre. Hacia allá se dirige este artículo: al aporte de un esfuerzo más para pensar la entidad desde las ciencias sociales.

Este escrito tiene cuatro partes.

Una primera donde se opta por entender a la pobreza desde la óptica de las carencias socio económicas, se señala porqué de esa opción y se abren puentes de entendimiento con otras interpretaciones como la Amartya Sen.

La segunda integra un punto de vista sobre un debate que ha estado muy presente en la discusión de este tiempo: ¿La globalización es causa de la pobreza? ¿Es por el contrario la única alternativa para disminuirla?, ¿Otro tipo de globalización sería más pertinente para provocar un desarrollo social más equitativo?.

La tercera busca poner al lector y la lectora al tanto de los aspectos principales de una reflexión nacional enfática en el tema de la medición pero que no acaba de darle el lugar que merece a la dinámica de la misma pobreza.

La cuarta intenta recuperar los debates sobre la pobreza en Guanajuato y en León durante la última década del siglo XX y los principios del XXI, desde la construcción de programas ligados a una política social, que desde mi punto de vista, no acaba por mostrar la madurez que demandan los problemas de nuestra entidad.

La pretensión no es convencer de la validez de mis ideas sino de la necesidad de discutir en el plano sistemático los problemas sociales de Guanajuato. Creo que estaríamos mejor, nosotros y los y las pobres, si este debate hubiese sido más consistente en la década pasada.

1 ¿Qué es la pobreza?¹.

La pobreza como carencia de ciertos bienes.

¹ Esta parte del documento forma parte de una investigación en proceso que se titula “Política social y pobreza en Guanajuato” .

Me sumo al grupo que entiende a la pobreza como un estado caracterizado por la privación de los bienes indispensables para la satisfacción de ciertas necesidades humanas básicas. Como el término de necesidades humanas abarca elementos de muy diversa naturaleza, como las afectivas, las de participación, las de reconocimiento y otras, se asume para este escrito que la pobreza estará caracterizada por la privación, hasta cierto nivel definido socialmente, de ingreso, de ciertos activos y de servicios públicos. También se relaciona con la ausencia de medios, capacidades y recursos para modificar este estado de cosas.

En este sentido se coincide con J. Boltvinik (en Gallardo 2000: 21) cuando señala que: "si el concepto de pobreza ha de tener alguna utilidad, debemos restringirla a expresar la insatisfacción de aquellas necesidades humanas cuya satisfacción depende de condiciones económicas. De lo contrario, la pobreza se confunde con otras dimensiones del sufrimiento (o desventaja) del ser humano... Si incluyésemos como elementos constitutivos de la definición del concepto de pobreza esas necesidades cuya satisfacción no depende del acceso a los recursos, toda una población que vive en un régimen autoritario (y que carece por tanto de un bien llamado participación electoral) sería clasificada como pobre. Entonces, la capacidad diferenciadora del concepto (su habilidad para distinguir los pobres de los no pobres) se perdería y se volvería inútil como instrumento de política".

Este punto es relevante porque no se niega la carencia de necesidades humanas en otros ámbitos de la vida tales como las psicológicas, las religiosas o las existenciales y que son constitutivas de cualquier persona. Todos somos seres incompletos pero no todos somos seres humanos en situación de pobreza.

Las necesidades a las que hace referencia la definición anotada arriba tiene una clara referencia socioeconómica: son aquellas que tienen que ver con alimentación, salud, vivienda, ingreso, agua, corriente eléctrica, seguridad social, bienes del hogar (estufa, plancha, sillas, mesa, cama y otras) y educación.

Con esta elección se renuncia a agrupar bajo la categoría de pobreza a toda carencia humana.

Es frecuente que ante la preocupación por atender y entender la pobreza de índole socio económica existan críticas sobre la desatención de otras carencias individuales y grupales que sin duda representan también un obstáculo para la construcción de un mundo humano tales como la fármaco dependencia, la soledad, la falta de sentido a la vida, la violencia directa y la desintegración familiar, entre otras.

Aún cuando algunos de estos problemas se relacionan con la pobreza estructural, en la erradicación de la pobreza no se deposita el futuro de toda felicidad humana, ni el concepto de pobreza es un megaordenador de todos los medios para acceder a una vida plena y feliz. Si hay un destino final que guíe los esfuerzos para abatir la pobreza ese con toda seguridad es el de justicia social pero no necesariamente la felicidad o la vida plena.

Los teóricos distinguen entre necesidades y satisfactores.

Una parte de los pensadores sociales plantean que las necesidades humanas son universales, es decir, que todo ser humano requiere de seguridad, de sentirse útil y productivo, de un mínimo calórico, de contar con un sitio que le proporcione identidad y cobijo, de conocer y aprender y de relacionarse adecuadamente. Pero la forma de satisfacer estas necesidades pasa por la cultura, por una forma concreta de respuesta a los requerimientos humanos.

La vivienda responde a las necesidades de salud, seguridad e identidad, pero la forma concreta en cómo toma forma el lugar en que las personas habitan está íntimamente relacionada con las costumbres del hábitat concreto, con condiciones climáticas, con el ciclo de vida de la familia y con su nivel económico, es decir, a la respuesta básica de seguridad no existe una sola forma de responder, sino que interviene la cultura.

En relación a los esfuerzos por erradicar o cuando menos disminuir la pobreza, puede haber un acuerdo fundamental sobre los mínimos que una persona o una familia requiere cubrir para no vivir en condiciones de pobreza pero las respuestas concretas deben involucrar la participación de los pobres para que opere en el sentido que la misma población empobrecida le quiera imprimir y de este modo integre su propia perspectiva en la erradicación de la pobreza.

Se requiere que estos mínimos en la calidad de vida, no se otorguen discriminadamente por el Estado sino que sean exigibles y construidos socialmente de acuerdo a una visión universalista de los derechos humanos, en correspondencia también con una concepción integral de ciudadanía económica, política, social, cultural y universal. La ciudadanía activa requiere no sólo de la exigibilidad de los derechos sino también de la responsabilidad (capacidad para dar respuesta) frente a la realidad social.

La satisfacción de las necesidades elementales depende de diversos factores, entre los que están los relacionados con la trayectoria vital y la clase social. Por ejemplo, una familia con cinco miembros requiere un conjunto de satisfactores distintos a la de una donde habite sólo una pareja.

Pero la posibilidad de obtener los medios indispensables para acceder a una vida digna no sólo es función del número de miembros sino de la respuesta a una pregunta fundamental ¿Qué nivel socioeconómico tiene la familia de referencia?. Sin embargo esta respuesta está matizada por otros factores como la composición de la familia, la edad de los miembros (quizá la pareja mencionada arriba sea de un par de ancianos que requieren mayor cuidado en salud y menos en educación formal), el número de trabajadores activos, los servicios de que goza la comunidad donde se vive, la ubicación del hogar, la cultura y las condiciones heredadas, la oferta y calidad del empleo y las condiciones de crecimiento y reparto de la riqueza de un país. Cada factor por supuesto, no tiene el mismo peso en el resultado global pues las condiciones económicas están en la base de las desigualdades sociales.

La pobreza de capacidades.

Durante la década de los noventa, aunque sus trabajos tienen una treintena de años de haberse iniciado, ha cobrado significación la línea teórica adoptada por Amartya Sen, en el sentido de entender a la

pobreza como la privación de capacidades básicas, concepto que no se agota en la privación de bienes socialmente necesarios.

Para los fines de este documento es útil aproximarse a esta distinción pues enriquece las visiones tradicionales.

Sen (en Emmerij y J. Nuñez Arco 1998: 600) entiende el desarrollo como el proceso que produce la ampliación de las capacidades de la población para realizar actividades elegidas (libremente) y valoradas y la pobreza se ubica como un obstáculo para el desarrollo humano, es decir, para poseer las capacidades básicas que permitan al individuo una construcción libre y consciente de la propia vida.

Ser pobre, según Sen, significa ir más de allá de una línea imaginaria de pobreza. El drama de la pobreza estriba en obstaculizar el que las personas con un nivel de ingresos insuficiente y con ciertas condiciones deficitarias de educación y de salud, puedan desarrollar determinadas funciones básicas. El análisis de la pobreza debe estar enfocado en las posibilidades que tiene un individuo de funcionar, más que en los resultados que obtiene de ese funcionamiento.

Cuando Sen aborda el asunto de los funcionamientos, su perspectiva no se agota solamente en aquellos que se relacionan con la vida productiva. Sen (1997: 6) marca la diferencia de su postura con respecto a la teoría del capital humano y señala que su preocupación se asienta en la necesidad de enfatizar la expansión de la libertad humana para vivir el tipo de vida que la gente juzga valedera. El papel del crecimiento económico en la expansión de esas oportunidades, dice, debe ser integrado a una comprensión más profunda del proceso de desarrollo, como la expansión de la capacidad humana para llevar una vida más libre y más digna. En otras palabras, el capital humano hace referencia al aporte del ser humano a la vida productiva, pero el foco de interés profundo no es sólo lo que la educación hace para contribuir a la vida productiva sino que las metas son más altas: ensanchar la capacidad humana para optar con libertad en todos los ámbitos de la vida.

Las capacidades se atrofian por las condiciones de vida de los empobrecidos e incluso Sen alude a Adam Smith para reafirmar el poder de la educación y del aprendizaje para el mejoramiento de las capacidades humanas: Las diferencias sociales no devienen de naturalezas distintas sino de procesos culturales diferenciadores:

La diferencia de talentos naturales entre los hombres es, en realidad, mucho menor de lo que creíamos; y las muy diferentes habilidades especiales que parecen distinguir a los hombres de diferentes profesiones cuando llegan a la madurez no son, la mayoría de las veces, la causa sino el efecto de la división del trabajo. La diferencia entre las características más disímiles, entre un filósofo y un estibador, por ejemplo, no procede tanto de la naturaleza como del hábito, la costumbre o la educación. Cuando vinieron al mundo y durante los primeros seis u ocho años de existencia eran, quizá, muy parecidos, y ni sus padres ni sus compañeros de juego podían advertir ninguna diferencia notoria [Smith 1976, 28-29].

Finalmente, sigue diciendo Sen, es importante recalcar también el papel instrumental de la expansión de la capacidad para generar el cambio social e ir también más allá del cambio económico. La capacidad no sólo es un instrumento de la producción económica (a lo que suele referirse la perspectiva del capital humano) sino también del desarrollo social. Las capacidades humanas, tienen un ámbito de transformación que tiene implicadas:

- su relación directa con el bienestar y la libertad de las personas,
- su función indirecta a través de su influencia en la producción económica, y
- su función indirecta a través de su influencia en el cambio social.

La perspectiva de Sen sobre las capacidades atrofiadas por la pobreza, incorpora cada una de estas dimensiones y las relaciones que se establecen entre ellas.

Un ejemplo de cómo la expansión de las capacidades contribuye positivamente a la disminución de las diferencias sociales, es el abordaje que hace de este teórico hindú sobre la situación de la mujer. Sostiene que muchos estudios empíricos han demostrado que la ampliación de la educación de la mujer puede reducir la desigualdad de género en la distribución de poder y las responsabilidades dentro de la familia y contribuir a reducir las tasas de fecundidad.

La ampliación de la educación básica también puede mejorar la calidad de los debates públicos y de la exigencia de rendición de cuentas, aspectos fundamentales en la democracia. Plantea que estos logros instrumentales pueden ser bastante importantes porque la función de la elevación de capacidades está mucho más allá de considerarse como un factor de producción en la fabricación de mercancías.

Como se observa, Amartya Sen se niega a aceptar que el problema de la pobreza se reduzca a la mera insatisfacción de las necesidades de índole socio económico, pues hay otras privaciones que le hace a gente ser pobre.

En principio decíamos párrafos arriba, el planteamiento de Sen puede aparecer contradictorio contra el enfoque de necesidades insatisfechas – opción que yo he tomado- sin embargo la pista para resolver la aparente contradicción de da el propio autor hindú cuando dice que:

Desde esta perspectiva, la pobreza debe concebirse como la privación de las capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos, que es el criterio habitual con el que se identifica la pobreza. La perspectiva de la pobreza basada en las capacidades no entraña el rechazo de la razonable idea de que la falta de renta (ingreso) es una de las principales causas de la pobreza, ya que la falta de renta puede ser una importante razón por la que una persona está privada de capacidades. (Sen 2000:114).

Y más delante (200:116) sostiene explícitamente que las dos perspectivas están de manera inevitable relacionadas. Lo que previene Sen con su enfoque de capacidades, cuestión que habrá de tomarse en serio para los diseñadores de políticas públicas, es el peligro de fijarse excesivamente en los ingresos y

dejar de considerar un conjunto de privaciones que agravan la situación de quienes, con bajos ingresos, puedan tener dificultades adicionales relacionadas con la edad, la salud, el sexo, los papeles sociales y el lugar en que viven. Así pues no hay contradicción de fondo en ambas perspectivas si se hace una síntesis inteligente entre ambas.

La pobreza como problema estructural.

Hasta el momento se ha definido a la pobreza como carencia de ciertos bienes y se ha enriquecido con el enfoque de capacidades. La reflexión, sobre todo la aportada por A Sen, se presenta aparentemente como si el punto nodal se centrara en perfeccionar las armas con que el individuo o el grupo experimentan su pobreza y se enfrentan a un mercado inamovible. Por ello resulta necesario dar algún apunte sobre la pobreza como fenómeno estructural y entender que además del enfoque con el que se aborda en su nivel comprensivo, hace falta señalar la vertiente de la pobreza en su nivel explicativo.

Horacio Labastida (2003) en un valioso artículo se pregunta el origen de la pobreza:

Pero volvamos al tema. ¿Por qué hay pobres? El sistema capitalista apuntalado en la ganancia que asegura su reproducción y continuidad provechosa a sus poseedores, gesta necesariamente pobres, porque la acumulación de capital que alimenta las utilidades sólo cobija entre los no dueños de medios de producción a los que convierte en insumos de fuerza de trabajo para la acumulación, sin importar las multitudes que quedan fuera del reparto de salarios, sueldos o cualquier otro tipo de retribución; y precisamente entre estas multitudes se escenifica cada año en mayor número las tragedias aperplejantes de los muertos de hambre. Igual sucede esto en países del Tercer Mundo que en los del Primero.

El desempleo y la marginalidad se desbordan de la misma manera en el capitalismo competitivo y monopolista que en la globalización actual.

La causa de la pobreza es el capitalismo mismo, severamente rechazado en sus efectos malignos por los pueblos que han izado la flamante bandera de otro mundo es posible...

La causa de la pobreza, en países como el nuestro, se asocia al capitalismo. A algunas personas les puede parecer que se utilizan conceptos en desuso, anacrónicos o poco operativos. Ya no se estila hablar de capitalismo, de clases sociales, de plusvalía, como si con la destrucción del Muro de Berlín estuviera también hecho añicos todo el análisis crítico de los 70s. A mi en cambio, la opinión de Labastida me ayuda para recordar que la fenomenología de la pobreza y su medición, temas que han acaparado en buena medida el interés académico contemporáneo, son muy frágiles si no se asocian a las causas estructurales que provocan una exclusión que ha sido parte integrante de todos los momentos del desarrollo moderno del país y de América Latina.

Por tanto una definición de lo que entiendo por pobreza quedaría incompleta si no planteo, al menos en un par de párrafos, mi postura con respecto al contexto más amplio.

La pobreza está caracterizada por ser un fenómeno estructural, histórico y multifactorial, es decir:

- a. Estructural, pues la pobreza tiene que ver con los acomodos de planes y programas en el contexto de las " cárceles de larga duración" que implican las decisiones nacionales e internacionales hechas estructura en los planos económico, político y cultural.
- b. Histórico, porque la pobreza como fenómeno extendido no aparece de un día para otro y porque su génesis no se le puede atribuir a determinados personajes que han conducido al país aunque decisiones incorrectas en plano económico y social generen nuevas formas de pobreza y profundicen las existentes. En el caso de México la pobreza se muestra con crudeza en todos los períodos de nuestra historia, aunque como en el actual, ha habido etapas dramáticas. La historicidad de la pobreza no debe aparecer como consuelo - "pobres ha habido y habrá siempre" - sino como ingrediente para la reflexión hacia las alternativas y para determinar tiempos reales en el logro de resultados.
- c. Multifactorial debido a que , tanto en su manifestación como en las causas que la originan, la pobreza se ha convertido en un fenómeno muy complejo, que si bien es cierto descansa en la base de una carencia sostenida de ingresos estables y suficientes, se amarra con problemas educativos, culturales y de salud ². Esto hace que se reciclen las causas y se oscurezca la posibilidad de una solución simplista o unívoca. La pobreza tiene la característica de ser un círculo vicioso: quien nace en un ambiente de pobreza tiene la mesa puesta para seguir siendo pobre por ello algunos programas de corte social intentan romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

El enfoque de carencias y capacidades mira al sujeto social llamado pobre, las causas estructurales observan el problema de la pobreza en su dinámica societal. Ambas visiones son necesarias y complementarias.

2 Pobreza y globalización.

La globalicrítica.

Sin duda uno de los elementos más debatidos durante la década pasada y el principio de este nuevo siglo es la relación entre la dinámica que ha adoptado la globalización y la pobreza de los países Latinoamericanos.

Conviene señalar de entrada que las respuestas simplistas no hacen sino hacer más elusivo el panorama del debate teórico. Por un lado se encuentra una postura que atribuye al neoliberalismo la causa de todos los males, incluyendo al de la pobreza y en otro extremo se encuentran quienes son partidarios de la

² Una muestra de los diferentes enfoques que puede adoptar el análisis de la pobreza se encuentre en los tres volúmenes que el SEUIA ITESO ha publicado bajo el título de los "Rostros de la pobreza". Aquí se puede encontrar el ángulo de la política social, de la medición, de la pobreza subjetiva, de la mujer, de la problemática indígena, de la educación, de la política, de la focalización, entre otros.

estrategia que Amartya Sen, de forma burlona llamó de sangre, sudor y lágrimas pues de modo religioso los partidarios de tal estrategia sostienen que hemos estado durante veinte años en una etapa de sufrimiento pero que el camino de la liberación comercial, la privatización y el desregulamiento es el correcto y que pronto llegarán los frutos de tales privaciones que compensaran el dolor social acumulado.

Mi postura al respecto, se suma a los llamados globalicríticos y se basa en tres ideas sencillas:

1ª La pobreza en México es fruto del capitalismo tal y como se ha experimentado en los países latinoamericanos y proviene de las reglas de relación propias de este sistema que tienen a la pobreza como un elemento clave para que el sistema general funcione adecuadamente.

2ª Las estrategias adoptadas en las distintas reestructuraciones económicas, como producto de factores internos y externos que se han concatenado para el caso de México, favorecieron la desigualdad económica y abonaron en general para agravar el problema de la pobreza.

3ª Existen modos particulares de obrar, donde se involucran tanto al estado mexicano como al sistema económico internacional y que, desde coordenadas distintas a las que han privado actualmente, podrían permitir darle un rostro menos violento a la globalización y que provocarían la disminución del problema de la pobreza en el país.

La crítica a la globalización desde adentro.

De un modo serio, diversidad de autores desde posturas, se han dedicado a realizar estudios de diferente índole sobre el tema de pobreza y el desarrollo global. No hablo de ensayos sino de documentos que son fruto de investigaciones costosas y con evidencias empíricas abundantes.

Quizá la diferencia que marca la etapa actual de la discusión pobreza – globalización sea la preocupación no desde los sectores tradicionales de la izquierda que unas veces de forma esquemática y otras un poco más analítica y reflexiva han aportado argumentos a la discusión, sino también desde el interior o muy de cerca de las instituciones financieras internacionales.

Dado que un abordaje completo del estado de la cuestión rebasa los objetivos del presente artículo³ retomo solamente un par de ejemplos sobre visiones que sostienen como compatibles la globalización y el combate a la pobreza. Debo subrayar que para estos autores la forma de operar la apertura comercial y las distintas reestructuraciones económicas que han seguido los países latinoamericanos fueron una

³ Como un ejemplo de la abundante literatura a que aludo, puedo citar que en el seminario de "Política social comparada" dirigido por el Dr. Enrique Valencia en el ITESO, se citan como bibliografía más de 35 textos donde se trata el tema de pobreza, desigualdad en A. Latina, la mayor parte escritos de 1999 a la fecha y con autores tan diversos como Julio Boltvinik, Rolando Cordera, Nora Lustig, Asa Cristina Laurell, Manuel Ordoñez, Miguel Szekely, Enrique Valencia, Gosta Esping-Andersen, Pierre Salama, Amartya Sen, Joseph Stiglitz y John Williamson, entre otros.

opción entre otras, que pudieron haber traído resultados menos catastróficos para la población empobrecida. Dejo para otro momento una discusión con planteamientos más radicales de cara a los problemas de los países de A. Latina, con los cuales yo podría estar , en buena medida de acuerdo.

El primer caso de una crítica desde adentro es la que realiza el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) , inspirador en planteamientos humanistas pero con un cierto temor por tocar temas que puedan comprometer de fondo a los países ricos:

La globalización tiene ganadores y perdedores . Con la ampliación del comercio y la inversión extranjera, los países en desarrollo han visto profundizarse las diferencias entre ellos. Entre tanto, en los países industrializados el desempleo ha subido a niveles que no se veían desde los años treinta y la desigualdad del ingreso, a niveles que no se conocían desde el siglo pasado.

Se supone que una marea de riqueza en ascenso levantará a todos los botes. Pero algunos pueden navegar mejor que otros. Los yates y los transoceánicos de hecho se están elevando en respuesta a las nuevas oportunidades, pero las balsas y los botes de remo están haciendo agua y algunos se están hundiendo rápidamente.

La desigualdad no es intrínseca a la globalización ... el problema de la erradicación de la pobreza consiste en determinar las políticas que permitirán a los pobres participar en los mercados en términos más equitativos, tanto a escala nacional como mundial (1997: 92)...

En la línea de la misma metáfora, las naves no son sólo desiguales, se están haciendo más desiguales ; los dueños de los astilleros deciden destinar material de primera y en abundancia para los mejores navíos y en esa decisión se define la suerte de los demás ; la relación es causal : hay yates y transoceánicos porque existen botes y balsas; del mismo material pero con diseños diferentes.

Una segunda cita proviene de los trabajos de Joseph E. Stiglitz (2000) premio Nobel de economía, testigo y autor de primera línea sobre el pernicioso efecto de la globalización en los sectores más pobres de los países más pobres. Stiglitz renuncia al cargo de vicepresidente del Banco Mundial, por estar en desacuerdo con las políticas impuestas no sólo en Latinoamérica sino en países como Rusia, Malasia, Corea, Etiopía y Kenya.

Entiende la globalización, como la integración más estrecha de los países y los pueblos del mundo, producida por la disminución de los costos de transporte y comunicación y el desmantelamiento de las barreras artificiales al flujo de bienes, servicios, capitales, conocimientos y en menor grado, personas a través de las fronteras. Pero no critica la globalización en sí sino el tipo de globalización que se ha determinado desde el centro de poder financiero internacional , reafirmado por el Consenso de Washington (1989). Afirma que la globalización ha tenido efectos desastrosos sobre los países en desarrollo, aunque tiene potencial para ser una fuerza benéfica.

La globalización, dice Stiglitz ha reducido la sensación de aislamiento y ha brindado nuevos accesos al conocimiento; ha permitido luchas como la prohibición de las bombas antipersonales, a pesar de la oposición de naciones poderosas. La apertura de productos lácteos de Jamaica pudo perjudicar a algunos productores pero permitió que los niños tuvieran leche a un precio más accesible. Las empresas extranjeras pueden dañar a la empresa pública protegida pero generan nuevas empresas, propician el acceso a nuevos mercados y fomentan la introducción de nuevas tecnologías.

Sin embargo las políticas del FMI, basadas en parte en el anticuado supuesto de que los mercados generaban por sí mismos resultados eficientes, bloquearon las intervenciones deseables de los gobiernos en los mercados, medidas que pueden guiar el crecimiento y mejorar la situación de todos. Las políticas de ajuste estructural del FMI produjeron hambre y disturbios en muchos lugares y cuando lograban algo de crecimiento, éste se repartió desproporcionadamente entre los más pudientes mientras los más pobres se hundían en la miseria. El FMI retoma la frase antigua: lo que es bueno para la General Motors es bueno para el país y la refuncionaliza en términos de que lo que es bueno para la comunidad financiera global es bueno para el mundo.

La globalización no ha sido asumida universalmente de la misma forma por los países. En China la manejó el propio país y en Rusia las instituciones internacionales. Esto se reflejó en los resultados: en 1990 China tenía el 60% del PIB ruso y para fines de la década esto se había invertido; Rusia aumentó la pobreza y China la disminuyó.

Los pilares del Consenso de Washington son: la apertura comercial, la liberalización de los mercados y la privatización. Cuando la liberalización comercial se hace bien y a ritmo adecuado, de modo que se generen nuevos empleos que absorban a la gente que viene de los empleos ineficientes, se pueden lograr significativas ganancias de eficiencia. Pero el problema consistió en que estos pilares fueron fines y no medios para un crecimiento equitativo y sostenible.

De todos los desastres del FMI, sigue diciendo Stiglitz, quizá el más grave sean los relativos a secuencias y ritmos y su falta de sensibilidad ante los grandes contextos sociales:

- Forzar liberalizaciones antes de instalar redes de seguridad y un marco regulatorio y de que se pudieran resistir las consecuencias adversas de los cambios súbitos.
- Destruir empleos antes de sentar las bases para nuevos puestos de trabajo.
- Forzar privatización de forma previa a la existencia de marcos adecuados para la regulación y la competencia.

Stiglitz (2000: 269 – 307), proporciona un conjunto de juicios y de propuestas como las que siguen:

- La globalización actual no funciona. Para muchos pobres no está funcionando. Parte del problema radica en las IEE que ayudan a fijar las reglas del juego lo han hecho de forma que han favorecido los intereses de los países desarrollados, enfocando los problemas con puntos de vista estrechos.

- Se requieren cambios en la arquitectura financiera global. No es cuestión de desaparecer el FMI pues aparecería de otra forma.
- Si los intereses financieros han prevalecido en el FMI, los intereses comerciales desempeñan un papel dominante en la OMC.
- Un desafío es el cambio en los esquemas mentales de las personas que los encabezan: si lo que les preocupa en la mañana son las cifras de la inflación y no la pobreza, se empieza mal.
- El Estado puede cumplir un papel fundamental no solo en mitigar las fallas del mercado sino también en garantizar la justicia social.
- El problema es que el FMI presenta las soluciones como si fueran fruto de un gran acuerdo. El descontento con la globalización no surge sólo de la aparente primacía de la economía sobre todo lo demás sino de una visión concreta de economía sobre todas las demás visiones.
- Existe la necesidad de nuevas instituciones públicas internacionales, no sólo para la economía sino para problemas como los del medio ambiente, cuestiones sanitarias, ayuda humanitaria. El cambio más fundamental requerido para que la globalización funcione como debiera es el de la gobernanza internacional.

La idea de reproducir críticas sobre los esquemas con los que países como México se incorporaron a la globalización de la última parte del S XX, tiene como objeto evidenciar que el cuestionamiento sobre los efectos nocivos del tipo de globalización que nuestro país siguió no vienen de un grupo izquierdista trasnochado sino desde dentro mismo de los esquemas capitalistas tradicionales.

Incluso un lector medianamente atento podrá corroborar la coincidencia de productores nacionales, sobre todo medianos y pequeños, con el PNUD y con J. Stiglitz.

3 Los estudios en el ámbito nacional.

Los estudios y los programas.

La discusión sobre la pertinencia, eficiencia y eficacia de las políticas para atender el problema de la pobreza en México ha subido de intensidad durante la década pasada debido a que confluyen por primera vez en la historia del país tres tipos de pobreza: la estructural (propia del capitalismo), la causada por las crisis recurrentes (pobreza agregada) y la nueva pobreza de los ajustes estructurales (pobreza re agregada).

El cambio de coordenadas para impulsar el desarrollo del país bajo otros presupuestos más acordes con la globalización provocó en el ámbito nacional el surgimiento de críticas desde las oposiciones políticas y el sector académico sobre distintos temas asociados al combate a la pobreza.

Se cuestiona incluso la aparición tardía hacia fines de los 80s de una política social consistente, que pudiera aminorar siquiera los costos de la sustitución de las actividades tradicionales del Estado por parte de un mercado poderoso y asignador "natural" y óptimo de recursos .

Valencia (2000:91) propone un esquema para el análisis de las acciones y controversias gubernamentales ante la pobreza, de 1910 a 1998 con categorías como estrategia económica, controversias centrales en torno a la pobreza, actores, programas y medidas y principales instituciones. En su análisis plantea la convivencia, casi desde 1910, de medidas de corte universalista, aunque limitadas en su cobertura, con medidas focalizadas, buena parte de las cuales fueron asistencialistas hasta los setenta que tomaron un giro distinto por el surgimiento de la pobreza como problema y la correspondiente responsabilidad del Estado para su reducción.

Las medidas contra la pobreza más relevantes entre 1970 y 1976 fueron el Programa Nacional de Solidaridad del IMSS y el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER); de 1976 a 1982 continúa el PIDER y se innova con el Comité para el Auxilio de Zonas Marginadas (COPLAMAR) y con el Sistema Alimentario Mexicano (SAM); de 1982 a 1988 se establecen programas pequeños de impacto reducido sobre vivienda, producción, abasto y capacitación; de 1988 a 1994 se focalizan los esfuerzos con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que busca el bienestar social, el desarrollo regional y elevar la producción; y de 1994 al 2000 el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), dirigido a pobres extremos con el propósito de elevar las capacidades de las personas.

Pero estos programas no han sido aplicados sin conflictos, controversias y disparidades.

Valencia (2000:93) plantea que al interior del gobierno han coexistido la línea de los reformistas sociales y los capitalizadores (capital físico o humano), aunque también esta divergencia intelectual se encuentra en el ámbito académico y social y en la que ningún polo ha logrado hacer desaparecer al otro. Sin embargo, se puede arriesgar la hipótesis que si en el principio de los noventa el ala de los reformadores resultó la hegemónica y ya para el final de la década el bando "tecnócrata" se incorpora con más fuerza no sólo a la esfera relacionada con el bienestar social sino en general en la dinámica que marcaría el conjunto de decisiones políticas y económicas.

Durante la última década, uno de los puntos de controversia más importantes tiene que ver con la medición de la pobreza. Y es que el reto de disminuir y combatir la pobreza, en el contexto de la complejidad del mundo actual, aparece como un tema central que obliga a buscar alternativas desde los ámbitos público, privado y social a la situación en la que viven millones de personas en nuestro país. En principio, saber cuántos pobres existen, es el punto de partida para aumentar la eficiencia de los programas de atención focalizada.

La deficiencia de haber cargado buena parte de la discusión hacia la metrología de la pobreza radica en que se han dejado de lado asuntos sobre la evolución y la dinámica de la pobreza, que se encuentran en el mismo rango de importancia de cara a comprender este fenómeno.

Los estudios de la SEDESOL.

Del inicio del actual sexenio hasta el 2003, el gobierno federal ha impulsado tres estudios con la idea de contar con cifras oficiales que pudieran servir para evaluar el impacto de los programas de política social enfocados al combate a la pobreza.

El primero, titulado Medición de la Pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar fue realizado por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) formado por un conjunto de investigadores relevantes en el ámbito de la medición de la pobreza. De este grupo se extraña la exclusión de Julio Botvinik, quien ha sido pionero en la materia.

El segundo estudio, impulsado por la SEDESOL : Características y evolución de la pobreza en México durante la última década del s. XX fue realizado por un grupo de académicos y académicas provenientes de distintos centros de investigación nacional y por funcionarios gubernamentales y consideraron la metodología propuesta por el Comité Técnico de Medición de la Pobreza, aunque con algunas variantes.

En el documento aparece la siguiente tabla (2002:15):

Cuadro 1.
México. Proporción de la población pobre, 1992 – 2000.

Definición de pobreza	Porcentaje del total				
	1992	1994	1996	1998	2000
Línea 1,hogares	17.4	16.1	28.8	26.8	18.6
Línea 2,hogares	21.8	22.7	36.5	32.9	25.3
Línea 3,hogares	44.1	46.8	60.8	55.6	45.9
Línea 1,personas	22.5	21.1	37.1	33.9	24.2
Línea 2,personas	28.0	29.4	45.3	40.7	31.9
Línea 3,personas.	52.6	55.6	69.6	63.9	53.7

Fuente: Características y evolución de la pobreza en México durante la última década del s. XX. P.15

Línea 1. Considera a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades mínimas de alimentación , equivalente a 15.4 y 20.9 pesos diarios de agosto del año 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente.

Para el 2000 en esta situación se encontraban 18.6 % de hogares y 24.2 % de la población.

Línea 2. Incluye a los hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades de alimentación, así como para sufragar los gastos mínimos en educación y salud , equivalentes a 18.9 y 24.7 pesos diarios del 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente.

Para el 2000 en esta situación se encontraban 25.3 6 % de hogares y 31.9 % de la población.

Línea 3. Se refiere a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público – equivalentes a 28.1 y 41.8 pesos diarios del 2000 por persona en áreas rurales y urbanas.

Para el 2000 en esta situación se encontraban 45.9 % de hogares y 53.7 % de la población.

Considerando los resultados del cuadro 1, este grupo de académicos hace el siguiente análisis sobre la evolución de la línea 1 entre 1992 y el 2000 (2002:.15):

De acuerdo con nuestros resultados, la evolución de la pobreza ha seguido fielmente el ciclo económico, independientemente del criterio utilizado para definir a la población como pobre. Por ejemplo, si tomamos la primera línea de pobreza, que incluye solamente los satisfactores alimentarios, obtenemos que la pobreza se reduce ligeramente de 22.5 por ciento de la población (17.4 por ciento de hogares) a 21.1 por ciento (16.1 por ciento de hogares) entre 1992 y 1994. La pobreza se incrementó marcadamente entre 1994 y 1996 ya que, durante estos dos años, la proporción de población por debajo de esta línea de pobreza aumentó de 21.1 a 37.1 por ciento, equivalente a un aumento de 16.1 a 28.8 por ciento de hogares.

Entre 1996 y 1998 se redujo la pobreza nuevamente (de 37.1 a 33.9 por ciento de la población, equivalente a una caída de 28.8 a 26.8 por ciento de hogares), y fue hasta los años 1998-2000 cuando se registró una caída sustancial nuevamente, que casi compensó el aumento registrado durante los años intermedios de la década. Durante los últimos dos años, la proporción de hogares disminuyó de 26.8 a 18.6 por ciento, mientras que la proporción de personas en condición de pobreza se redujo de 33.9 a 24.2 por ciento. Sin embargo, vista en su conjunto, la década experimentó un estancamiento e incluso un ligero deterioro en términos de pobreza bajo esta definición.

De hecho, debido al crecimiento demográfico, el número absoluto de personas por debajo de esta línea de pobreza aumentó de 19'052,128 a 23'798,782 entre 1992 y el año 2000; un aumento de 4.7 millones de personas.

El tercer estudio publicado en junio del 2003, La Medición del Desarrollo, México 2000-2002, es un intento de la SEDESOL por medir el avance o retroceso de la pobreza en México considerando como parámetro inicial las cifras ya citadas en el cuadro 1.

De ahí tomamos el siguiente cuadro:

Cuadro 2
**Evolución de la Pobreza
 2000-2002**

Umbral de clasificación	Población	(% del total .	
		2000	2002
Pobreza Alimentaria	Hogares	18.6	15.8
	Personas	24.2	20.3
Desarrollo de Capacidades	Hogares	25.3	21.1
	Personas	31.9	26.5
Desarrollo de Patrimonio	Hogares	45.9	44.1
	Personas	53.7	51.7

Fuente: La Medición del Desarrollo, México 2000-2002. p 5.

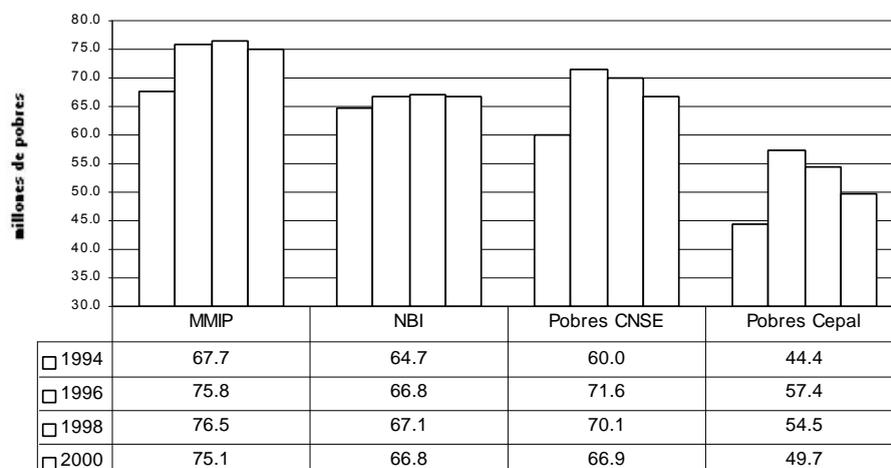
Según las cifras de la SEDESOL y la versión que difunden, 3.4 millones de personas (2.8 % de los pobres alimentarios) cruzaron el umbral de pobreza alimentaria, lo que significa que en el paso entre 2000 y 2002 pasaron a una situación en la que pueden cubrir sus necesidades de alimentación y están en posibilidad de invertir, si bien modestamente, en educación y salud. Este dato contrasta con la situación registrada entre 1994 y 1996, cuando el número de personas en pobreza alimentaria se incrementó en 15.4 millones.

Esta información fue debatida entre otros por Julio Boltvinik quien adujo que la ausencia de el chequeo contra cuentas nacionales y la modificación de la encuesta para levantar la información son razones fundadas para dudar de la validez de la disminución de la pobreza en México.

Las cifras de Boltvik.

Aunque las cifras de la magnitud de la pobreza varían de acuerdo a los autores, al concepto mismo de pobreza y consecuentemente a los métodos de medición, existe un consenso unánime sobre la gravedad del problema, tal y como lo evidencia la siguiente gráfica de A. Damián y J. Boltvinik (2000):

Gráfica 1.
 Evolución de la pobreza nacional, 1994, 1996, 1998 y 2000



Fuente: A. Damián y J. Boltvinik (2000):

Según la gráfica, todas las mediciones muestran un crecimiento sostenido de los índices de pobreza de 1994 a 1996. A partir de 1996 según el Método de Medición Integral (MMIP) la pobreza sigue creciendo, incluso en 1998, para presentar una ligera disminución en el ritmo de crecimiento hacia el 2000. Según el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), desde 1996 se ha mantenido constante el número de pobres, mientras que para la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) y la CEPAL el punto más alto fue en 1996 y posteriormente se ha presentado una disminución ligera.

En cualquiera de los casos, lo que es preocupante es que en el 2000 había más pobres que en 1994 a pesar de la continua adecuación de los programas nacionales para atender la pobreza como el PRONASOL y el PROGRESA, expresiones programáticas de primer orden para observar los criterios con que se diseñó e impulsó la política social durante los noventa.

Además del problema que surge del aumento de la cantidad de pobres, aún en períodos de crecimiento económico, en buena parte de los trabajos y las exploraciones sobre política social y pobreza, se puede observar un componente ético que tiene como punto de partida la indignación ante la situación que viven millones de mexicanos y mexicanas y que intenta traducirse no sólo en crítica -indispensable como punto de partida- sino también en la exploración de alternativas en ámbito de lo operable socialmente hablando.

Como en otros tantos tópicos, es en el nivel nacional que se han abordado los análisis sobre los modelos aplicados en el diseño, operación, implantación de las políticas sociales y se han multiplicado las críticas a los diversos programas que constituyen la parte medular de las políticas públicas federales.

4 Los estudios en el ámbito estatal.

La primer mitad de los noventa.

Guanajuato se coloca a inicios de la década de los noventa en el primer plano de la vida nacional, no por sus avances en materia social sino por asuntos de orden político.

El conflicto generado por las elecciones para gobernador de 1991, las protestas nacionales ayudadas de la presión mediática internacional, impulsaron una "concertación" promovida por Carlos Salinas y el Partido Acción Nacional que coloca en el ejecutivo estatal a un partido y a un grupo distinto al que había gobernado el estado de Guanajuato durante su historia moderna y con ello se redefinen tanto las relaciones de poder locales como las más amplias. A partir de aquí se reconstruye el vínculo entre el centro y el estado para operar las políticas y programas federales y así mismo adquieren relevancia diferentes actores políticos que tradicionalmente habían jugado roles secundarios y que incluso, años después, llegan al conflicto abierto por la presidencia de la República.

La propia dinámica de tan singular cambio produjo una situación inédita en la entidad pues el nuevo gobernador interino Carlos Medina, panista, se encuentra a un Congreso de oposición (aunque sea el mismo que lo hubiese electo gobernador) y se le impone un Secretario de Gobierno de extracción priísta.

Guadalupe Valencia (1998:123), señala que:

Así, originada en una negociación de alto nivel entre el PAN y el gobierno federal, la solución Guanajuato se convirtió en el prototipo del arreglo de los conflictos políticos electorales por encima y a pesar del resultado de las urnas. En último término dicha "solución" no fue sino el resultado de la abismal separación entre la legalidad y la legitimidad.

Las características del nuevo grupo panista en el poder les lleva a colocar a niveles intermedios de dirección cuadros con un perfil distinto al buscado por el régimen priísta y que impulsan proyectos de atención a la pobreza con andamiajes metodológicos distintos a la lógica gubernamental.

En concordancia con G.Valencia (1998: 130) dos son los focos de conflicto permanente a principios del interinato de Carlos Medina: la fecha de las elecciones y la composición de la nueva Cámara local. Esto originó que la esfera política fuera la dominante en el nuevo gobierno. El acento del gobierno de Carlos Medina fue puesto en otorgar un peso mayor a las decisiones municipales y a buscar una estructura de gobierno que respondiera a esta parte de la democratización del estado de Guanajuato; impulsó la modernización del servicio público, la profesionalización de los cuadros burocráticos y la creación de organismos electorales para ordenar los procesos, hasta ese momento, muy accidentados. Este último punto, parte fundamental negociada con el Gobierno Federal. Dentro de las prioridades en la agenda medinista no se incluyen en el primer plano las estrategias de desarrollo social, quizá provocado no sólo por cuestiones relativas al nuevo grupo en el poder sino por la indefinición de la fecha del término de gestión interina.

Uno de los eslógans más recurrentes en el gobierno de Carlos Medina y que refleja la línea imperante fue: tanta sociedad como sea posible, tanto gobierno como sea necesario. Desde cierta lectura esta afirmación elemento se puede entender en el contexto de la subsidiariedad de la acción del Estado, es decir, en un posicionamiento ideológico basado en la Doctrina Social Católica, según la plataforma ideológica del PAN, que plantea los distintos papeles funcionales del gobierno y de los grupos de la sociedad considerando sus posibilidades diversas. Esto fundamenta la aparición en el discurso gubernamental, de la necesidad de devolver tareas tradicionalmente asumidas y monopolizadas por el gobierno, para solo asumir aquellas que ningún actor social esta en condiciones de desarrollar; esto es, se plantea la ciudadanización como forma de descentralización extrema de la política estatal.

Sin embargo, tal ciudadanización de la política, habitualmente se tradujo en el acceso al poder gubernamental de los sectores privados. Esto permitió en Guanajuato el vínculo abierto del ejecutivo con los grupos económicamente poderosos del estado y con las cámaras que los representan. Sociedad se entendió como sinónimo de poder empresarial.

Para efectos de la política social, el cambio de grupo en el poder implicó un viraje importante, pues se presenta un quiebre en la tradicional política corporativista del priísmo, hacia la operación de programas con una alta dosis de pragmatismo y de aplicación de esquemas empresariales a la esfera de los problemas sociales.

El problema del combate a la pobreza y la estructuración de una política social congruente que atravesara los esfuerzos del gobierno estatal, fue muy débil. La estrategia de ataque a la pobreza basada en el tiene en su núcleo fundamental la noción del efecto de cascada o de filtración. El crecimiento, por sí mismo, traería el abatimiento de la desigualdad, el reto consistía en aplicar las premisas propias del Consenso de Washington, atenuadas de cierto humanismo liberal benevolente tal y como después se expresaría en el estudio Guanajuato Siglo XXI.

Se continuaron por supuesto los programas federales y desde el ejecutivo estatal se exploran algunos programas interesantes en el área rural que no han sido suficientemente evaluados, lo que marca un reto de sistematización.

Si a escala nacional los temas de pobreza y política social constituían formalmente una preocupación del gobierno federal con PRONASOL, en el estado de Guanajuato los afanes caminaban en otro sentido.

En 1994, hacia el final del interinato, el gobierno del Estado le encargó al Centro de Estudios Estratégicos del Tecnológico de Monterrey la realización de un estudio que denominó "Guanajuato Siglo XXI" y que tuvo por objetivo "Identificar las estrategias de desarrollo del estado de Guanajuato que permitan maximizar su potencialidad de crecimiento en completa armonía, con su geología y la cultura de su

sociedad y lograr un desarrollo sostenido satisfaciendo crecientemente las necesidades actuales de sus habitantes sin comprometer la posibilidad de las futuras generaciones de satisfacer las suyas” (p.41 Tomo I).

En los tres tomos del estudio Guanajuato Siglo XXI el problema del abatimiento de la pobreza no ocupa un lugar central ni se establecen explícitamente propuestas para el diseño de alguna política social.

La tónica de los documentos marca que con el crecimiento de la economía, la modernización, la elevación de la competitividad y un cierto equilibrio regional, traería el mejoramiento de la calidad de vida de la población (Guanajuato Siglo XXI, tomo III pág.1099).

Fox y la medición de la pobreza.

Vicente Fox gana las elecciones de 1995 y al inicio de su quinquenio toma al parecer con mayor seriedad el tema de la pobreza y ordena dos estudios que son claves para comprender el problema y su posible respuesta gubernamental.

El primero, hecho por la Asociación Civil Philos, que quizá sea la propuesta más congruente y mejor documentada del quinquenio foxista, habla de tres temas centrales en el debate sobre las políticas sociales: el combate a la pobreza, la participación de la sociedad civil y el incremento de la cobertura de los servicios básicos al mayor número de población (p.11).

La dificultad para que la propuesta fuese considerada con seriedad en el diseño de los planes de desarrollo, radica quizá, en la matriz teórica que le da origen pues ni las concepciones del gobernador ni las de su gabinete se encuentran en la misma frecuencia de las planteadas por Philos. Este documento, de circulación restringida, terminó por archivarse o si se tomó en cuenta no aparece como referente en ningún otro documento oficial.

El segundo, el Mapa de pobreza en Guanajuato, fechado en marzo de 1997, que a pesar de estar calculado con datos del censo de 1990 bajo el método de medición integrada de la pobreza, sirve de referencia para una publicación polémica titulado Política Social del Estado de Guanajuato, que se supone normaría los programas sociales del gobierno estatal.

En la página 5 del Mapa aparecen los siguientes cuadros:

Cuadro 3.
Medición de pobreza en Guanajuato con datos de 1990. Cifras globales.

Estratos de Guanajuato	Numero de pobres	Incidencia estatal	Incidencia Nacional
Pobres	3,503,686	88.90 %	83.13 %
No pobres	473,342	11.1 %	16.88 %
Total	3,941,028	100%	100%

Fuente: Política Social del Estado de Guanajuato p.5.

Cuadro 4.
Medición de pobreza en Guanajuato con datos de 1990. Medio rural.

Medio rural	Numero de pobres	Incidencia estatal	Incidencia Nacional
Pobres	1,412,427	98.18 %	97.29%
No pobres	26,198	1.82%	2.72%
Total	1,438,625	100 %	100%

Fuente: Política Social del Estado de Guanajuato p.5.

Cuadro 5.
Medición de pobreza en Guanajuato con datos de 1990.
Medio urbano.

Medio urbano	Numero de pobres	Incidencia estatal	Incidencia Nacional
Pobres	2,091,259	83.57 %	78.33 %
No pobres	411,145	16.43 %	21.67 %
Total	2,052,404	100 %	100%

Fuente: Política Social del Estado de Guanajuato p.5.

La aceptación de la existencia de poco más de 3.5 millones de pobres en Guanajuato levantó una fuerte polémica y puso en el tapete de la reflexión el problema de la pobreza, pero por la misma coyuntura electoral y el anuncio de Vicente Fox de su propósito por competir por la presidencia de la República dotó de otros temas de interés a la opinión pública y terminó también, por archivarse el asunto.

El documento de Política Social, desordenado en su conjunto pero con información valiosa, fue poco pertinente con respecto al proceso real de institucionalización y operación del gobierno estatal y terminó por relegarse. Un análisis más detallado del documento y del entorno institucional que lo hizo posible, revelaría distintas concepciones en su contenido e incluso contradicciones severas con respecto a lo que ocurrió poco posteriormente.

Poco después, en 1998, el mismo gobierno estatal promueve la creación del Centro de Desarrollo Humano de Guanajuato (CDH), organización compuesta por instituciones gubernamentales, de la sociedad civil, académicas y del sector privado.

Su misión es impulsar el desarrollo humano de las comunidades y sectores poblacionales, principalmente del Estado de Guanajuato, en especial de los más vulnerables y marginados, a partir de la investigación, la generación de modelos de acción social y de propuestas de políticas públicas y privadas de desarrollo

social. En uno de sus objetivos el CDH se propone la evaluación y contribución en el diseño y reorientación de las políticas sociales.

El CDH organiza de cara a la campaña electoral del 2000, teniendo ya como precandidato a la presidencia de la República al gobernador Vicente Fox, el Foro de Desarrollo con Sentido Humano que es relevante en términos de haber abierto a varios sectores de la entidad un espacio para la discusión sobre la pobreza, pero que mas bien fue estructurado para llamar la atención nacional e internacional sobre la preocupación por los problemas de los sectores empobrecidos.

Entre varios documentos, y ya en el 2000, el CDH desarrolla un trabajo que titula "Propuesta a la política social del Estado a partir de los objetivos del Plan de Gobierno de Guanajuato". Aunque a nivel metodológico es congruente pensar que la política social se estructure antes de los objetivos generales y se inserte como parte importante del plan sexenal, el mismo hecho refleja la magnitud del problema: primero se establecen los programas y después se piensa en qué política social podría ser pertinente.

En este mismo año, el 2000, se crea la Secretaría de Desarrollo Social y Humano que sustituye a la Coordinadora de Desarrollo Regional (CODEREG) sin que hasta la fecha la institución se cuente con una política social propia. Su mayor aproximación ha sido una parte del Programa Sectorial (pp. 42-46) donde se exponen principios generales para el diseño de la política social.

Los estudios en León.

El Mapa de Pobreza realizado por Julio Boltvinik en 1997, fue inspirador para que en la ciudad la Ciudad de León el Instituto de Planeación Municipal (IMPLAN) produjera uno similar y además, calculara en un estudio pionero, el índice de Desarrollo Humano en la ciudad:

Cuadro 6.
Índice de pobreza por colonia en León. Zona urbana.

INDICE DE POBREZA POR COLONIA. Zona urbana.	Población	% Población
Muy pobres	22,541	2%
Pobres	205,001	22%
Pobres Moderados	526,253	56%
Total de pobres	753,7958	80%
SANBRI	93,128	10%
No pobres	93,127	10%
Total de no pobres	186,255	20 %

Fuente: Índices de desarrollo humano, de pobreza rural y de pobreza urbana. IMPLAN, León.

Cuadro 7.
Índice de pobreza por colonia en León. Zona rural.

INDICE DE POBREZA POR LOCALIDAD. Zona rural.	Población	% Población
Pobres extremos	3413	4.1%
Muy pobres	18,141	22%
Pobres	21,020	25.4%
Pobres Moderados	31,695	38.4%
Total de pobres	74,309	94.9%
SANBRI	8,363	5.1%
No pobres	0	0%
Total de no pobres	8,363	5.1%

Fuente: Índices de desarrollo humano, de pobreza rural y de pobreza urbana. IMPLAN, León.

En un fenómeno similar al documento de CODEREG de 1997, los estudios en la ciudad de León fueron descalificados por las autoridades, lo que ocasionó que se archivarán los trabajos y no tuvieron algún impacto en la toma de decisiones sobre los problemas que se evidenciaron.

Ya en el 2003, la Dirección de Fomento Económico del municipio de León utiliza lo que denomina la "metodología de SEDESOL"⁴ y presenta las siguientes mediciones sobre pobreza en León:

Cuadro 8.
Índice de pobreza en León, según la metodología de SEDESOL

Proporción del total de hogares e individuos	Tipo de pobreza	Pesos por persona	
		Diario	Mensual
141, 567 hogares 679,522 personas 55.9%.	Pobreza de patrimonio Proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.	59.77	1,792.97
104, 825 hogares 503,159 personas 41.9%.	Pobreza de capacidades Proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación	47.91	1,437.24
34,927 hogares 167,648 personas 13.8%.	Pobreza alimentaria Proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación, correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria de INEGI-CEPAL.	24.92	747.63

Fuente León: rumbo económico. Documento de diagnóstico y resultado de los talleres especializados. p.18. Dirección de Fomento Económico. Presidencia Municipal de León. Junio del 2003

Se puede afirmar, con las cifras proporcionadas por la Presidencia Municipal y suponiendo que los porcentajes se refieren al número de personas (en el documento de la Presidencia no se explica

claramente), que el 55.9 % de la población en León padece algún tipo de pobreza y que de ellos el 13.8% no alcanza a cubrir ni los requerimientos mínimos de alimentación.

Este diagnóstico confirma la gravedad del problema expresado en las mediciones que el IMPLAN realizó en 1997 donde se alertó de la magnitud y la profundidad de la pobreza.

Aunque la metodología utilizada no se detalla , suponemos que pueden hacerse comparaciones con las cifras proporcionadas por la SEDESOL a nivel nacional dado que la Presidencia Municipal señala que la metodología adoptada es la diseñada por la dependencia federal. Sin embargo debemos anotar que las fuentes primarias difieren pues la SEDESOL ocupa la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares y la Presidencia Municipal acude a la Encuesta Nacional de Empleo Urbano. No entramos al debate de que si la metodología adoptada es la más conveniente porque llevaría a otro extenso tema.

Bajos estos supuestos, salvando la diferencia de fechas entre una fuente y otra, si se comparan “grosso modo” los niveles de pobreza a nivel nacional con respecto a los de León resulta :

Cuadro 9.
Índice de pobreza comparativo entre León y el promedio nacional.
Porcentaje de personas.

	México (ENIGH 2002)	León (ENEU 2003)
Línea 1 Pobreza alimentaria .	20.3 %	13.8%.
Línea 2 Pobreza de capacidades.	26.5 %	41.9%.
Línea 3 Pobreza de patrimonio.	51.7 %	55.9%.

Fuentes: para la primera columna Medición del desarrollo en México, 2000 – 2002. SEDESOL, junio del 2003.

Para la segunda columna : León: rumbo económico. Documento de diagnóstico y resultado de los talleres especializados. p.18. Dirección de Fomento Económico. Presidencia Municipal de León. Junio del 2003.

Se observa claramente que el problema de la pobreza extrema es menor en León (una diferencia de menos 6.5%), aunque el 13.8 % no deja de ser preocupante porque ni usando todos sus ingresos estos 34,927 hogares leoneses alcanzan a cubrir los mínimos alimenticios.

Sin embargo es en la siguiente franja que el problema se dispara si consideramos los niveles nacionales. Del 26.5 % nacional, León presenta un 16% arriba, lo que implica que si bien la pobreza extrema es menor, la pobreza de capacidades por usar el lenguaje de la SEDESOL, que se supone involucra a la educación a la salud, se encuentra francamente peor que a nivel nacional.

Porcentualmente hay más pobres en León que el promedio nacional. Si el problema de pobreza en México es grave, León no es la excepción y la hipótesis explicativa se encuentra en la precariedad del empleo y de los ingresos, la ausencia de una política social eficiente y en otro plano en la injusta concentración de la riqueza.

Conclusión.

⁴ Como el cuadro que presenta la Presidencia Municipal no tiene explicación sobre la metodología utilizada es conveniente aclarar que sus datos se basan en la Encuesta Nacional de Empleo Urbano del 2003 y que los datos de la SEDESOL son del año 2002.

En el documento se intentó abordar una inicial descripción sobre el debate del concepto de la pobreza, que se encuentra en la base de cualquier aproximación cualitativa y cuantitativa.

También se introdujeron aspectos generales de la globalización y se establecieron algunas afirmaciones para comprender que si bien es cierto que la pobreza nacional no se inicia con la apertura comercial, ni con entrada al GATT o con la firma del TLC, la reestructuración económica y las crisis que le acompañaron, han repercutido desfavorablemente en las condiciones de equidad en el país y por tanto en el estado de Guanajuato. A cada punto porcentual de disminución del crecimiento aumentan dos en el nivel de pobreza, según estimaciones nacionales.

De cara a la realidad del estado de Guanajuato resulta imprescindible reabrir los debates sobre la pobreza. Es urgente que se eleven los esfuerzos hasta ahora realizados por articular el pensamiento social y las decisiones de gobierno pues lo que puede ser cuestiones elementales para ciertas regiones de mayor tradición de reflexión social, en Guanajuato pueden ser inéditas.

Resulta evidente a partir de una primera comparación, el contraste marcado de los estudios de índole nacional e internacional con el estado del conocimiento que existe sobre la pobreza y la política social aplicada en Guanajuato durante el pasado decenio como el marco necesario en el establecimiento de nuevas propuestas, más efectivas, eficientes, pertinentes y relevantes. Esto obliga a subrayar la necesidad de hacer un esfuerzo mayor del hecho hasta hoy por llevar la discusión que se ha dado en el ámbito nacional a las entidades donde no se ha reflexionado ni suficiente ni de forma sistemática, como es el caso que nos ocupa. Un resultado de ello sería hacer posible, si se respetan un conjunto de criterios adicionales, el diseño de políticas construidas desde una teoría fundamentada y que deriven en modelos y programas pertinentes y eficientes. La política social puede ser un elemento que ayude a aumentar el bienestar de la población, pero se requiere dinamizar la discusión en el ámbito empresarial, social y gubernamental como una forma de reflexión colectiva en búsqueda de respuestas.

Existen tres factores que presentan un vacío evidente en la reflexión sobre pobreza y política social en Guanajuato:

El factor ético que se refiere a la necesidad de no subordinar los programas y acciones a otros propósitos que no sean los de atender a las causas de la pobreza. Los programas clientelares, el ocultamiento o exageración de cifras, difundir de forma maquillada los logros, dar a conocer información con propósitos electorales o desear el control político de los programas de atención a la pobreza son manifestaciones poco éticas.

El segundo factor es la claridad conceptual para determinar los factores que influyen para que existan situaciones de pobreza, su vínculo con los procesos macroeconómicos, los límites de los programas, las

experiencias exitosas y el modelo social al que se aspira. También se involucra aquí las relaciones conceptuales de la pobreza con la economía, la política y la educación.

En este sentido hay que visualizar el desarrollo social - no sólo el crecimiento- desde indicadores que nos remitan a la evolución directa de la pobreza y no tratarla de subordinar a factores que no aseguran la elevación de los índices de la calidad de vida de la población.

El tercer factor es el conocimiento técnico pues resulta incompleto tener claro lo que se quiere sin aterrizar en cuestiones tan concretas sobre cómo hacerlo. Los saberes prácticos, los que han surgido de la experiencia y su sistematización son fundamentales para la aplicación de metodologías pertinentes. En Latinoamérica, en México y en Guanajuato hay grupos de la sociedad civil y de gobiernos locales que han acumulado competencias diversas en el campo de los modelos de atención.

La coherencia interna entre la ética, la teoría y la técnica resulta un criterio evaluador para los planes y programas de combate frontal de la pobreza. Quizá existan otros, pero no cabe duda que cuando menos estos tres sería deseable que aparecieran con claridad en los esfuerzos que se hacen en Guanajuato por atender a los empobrecidos.

La ausencia de una discusión seria, desde una plataforma académica, sobre la pobreza en la entidad y las posibles acciones gubernamentales que intentan aminorarla, deriva del escaso desarrollo del pensamiento social característico de la región y de un prurito gubernamental por aceptar los problemas de pobreza en la entidad.

El marcado atraso en el acceso a la educación superior - Guanajuato se encuentra entre los últimos lugares de matriculación universitaria- y la orientación de los esfuerzos universitarios hacia las áreas técnicas, administrativas y jurídicas, le confiere a la entidad un sesgo muy particular. Para marcar algunos ejemplos: no existe la carrera de Sociología en ninguna universidad del estado, ni tampoco Antropología Social, Ciencias Políticas o Ciencias Sociales.

Las tradiciones más fuertes en el ámbito académico la marcan la ciudad de Guanajuato con la sede principal de la Universidad Autónoma y la ciudad de León, principalmente con los esfuerzos de la Universidad Iberoamericana y las escasas investigaciones desarrolladas por dependencias del gobierno municipal.

Los Centros de investigación tienen un impacto en la región que podría ser potenciado, como es el caso de Centro de Investigaciones Sociales de la Universidad de Guanajuato, de las distintas investigaciones que sobre indígenas, mujer, pobreza y nutrición ha hecho la UIA León y el soporte investigativo que últimamente ha construido el Consejo Estatal de Población (COESPO). Cabe señalar que el Colegio del Bajío, organismo tripartito, del mismo corte que el Colegio de Michoacán, naufragó sin financiamiento

estable en la década de los ochenta hasta terminar de forma abrupta sus trabajos sociales a fines de la misma década.

La precariedad de recursos asignados a investigación social es confirmada por una cifra reciente proporcionada por el Consejo de Ciencia y Tecnología de Guanajuato: el porcentaje de recursos asignados por este órgano a la investigación social en el período 1996 – 2000 es de 3.07 contra un 28.25% destinados a la industria del software y un 23.57 a la agricultura y agroindustria (PREES:155). El dilema de siempre: ¿ Hay pocos recursos porque no hay capacidad de hacer investigación? o ¿Hay poca investigación porque hay pocos recursos?.

Como una conclusión evidente se desprende la necesidad de impulsar investigaciones sociales de alto nivel como una forma de acceder y producir conocimiento nuevo en el área social y retroalimentar a los tomadores de decisiones, propósito siempre difícil de cumplir pero indispensable de plantear de cara a los problemas de la pobreza.

Este es el propósito del documento: ser insumo de reflexión y crítica porque lo que importa no es si se tienen fallas o no, que seguramente habrá, sino la masa crítica, hoy ausente ante un problema grave como es el de la pobreza.

BIBLIOGRAFIA.

Boltvinik, Julio y Hernández, Enrique (1999).

Pobreza y distribución del ingreso en México.
Siglo XXI. México.

Boltvinik, Julio et al.

Mapa de pobreza del Estado de Guanajuato.
Marzo de 1997. Fotocopia s/ed.

Botvinik , Julio.

Verdad técnica y verdad oficial.
Columna: Economía Moral. . La Jornada . Agosto 16 del 2002.

Cortés, Fernando (2002)

Evolución y características de la pobreza en México en la última década del S. XX.
Documentos de investigación no. 2. SEDESOL. México, agosto del 2002.

Gallardo, Rigoberto y Osorio, Joaquín (coord).(1998-1).

Los rostros de la pobreza. El debate. Tomo I.
SEUIA-ITESO. México.

Gallardo, Rigoberto y Osorio, Joaquín (coord).(1998-2).

Los rostros de la pobreza. El debate. Tomo II.
SEUIA-ITESO. México.

Gallardo, Rigoberto, Osorio, J. y Geandreau, M.(coord) (2000).

Los rostros de la pobreza. El debate. Tomo III.
SEUIA-ITESO. México, 2000.

Kolvenbach, Peter. (1991).

Educación y valores en Discursos de Kolvenbach en México.
ITESO, México.

Morales, Maribel y Romero, Martín (1999).
Índices de desarrollo humano, de pobreza rural y de pobreza urbana.
IMPLAN, León.

Naussbaum, Martha y Sen, Amartya (comp.) (1998).
La calidad de vida.
The United Nations University y FCE.

Sen, Amartya. (2000)
"Desarrollo y Libertad" .
Planeta, 2000 .

Sen, Amartya. (1998)
"Teorías del desarrollo a principios del S.XXI" en L.Emmerij y j. Nuñez Arco (comp.) El desarrollo económico y social en los umbrales del S.XXI, Washington: BID.

Sen, Amartya (1997)
Capital Humano y Capacidades Humanas en World Development no. 25, 1997.

Sen, Amartya (1992)
Sobre Conceptos y medidas de Pobreza en la revista de Comercio Exterior, vol. 42, núm. 4,
México.

Stiglitz, Joseph. (2002)
El malestar de la globalización.
Taurus, Madrid.

Valencia, Enrique y Geandreau, M.(coord) (2000).
Los dilemas de la política social.
SEUIA-ITESO , U. de G. , México.

Valencia, Guadalupe (1998).
Guanajuato. Sociedad, Economía, política y cultura.
Biblioteca de las entidades federativas. CIICH, UNAM. México.

Otras fuentes documentales:

Programa Estatal de Educación Superior para el Estado de Guanajuato 2001 – 2025 (PREES). COEPES.
Guanajuato 2002.

Desarrollo Social. Definición de la Política Social en Guanajuato. Philos, A.C. México D.F., 1997.

Desarrollo regional, política social y planeación. Philos, A.C. México D.F., 1997.

Guanajuato Siglo XXI. Tomo I, II y III. Fundación Siglo XXI y Tecnológico de Monterrey. México, 1995.

Informe sobre Desarrollo Humano. PNUD. Madrid, España, 1997.

Informes y planes de Gobierno en el Estado de Guanajuato. Carlos Medina (1992-1995), Vicente Fox (1995-1999) y Ramón Martín Huerta (1999-2000).

León: rumbo económico. Dirección de Fomento Económico. Presidencia Municipal de León. Junio del 2003.

Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar. Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. SEDESOL, julio del 2002.

¿Porqué hay pobres?. Autor: Horacio Labastida. Artículo publicado en la Jornada. Enero del 2003.

Programa Sectorial Social y Humano. Secretaría de Desarrollo Social y Humano. Gobierno de Guanajuato. 1991.

Política Social del Estado de Guanajuato. Coordinadora de Desarrollo Social de Guanajuato. (CODEREG), Guanajuato (1997).

Participación Ciudadana. Revista del Centro de Desarrollo Humano, Guanajuato. Propuestas de Política Social, a partir de los objetivos de gobierno. Guanajuato, 2001.