

# Hacia una redefinición del concepto de desarrollo



ESTEBAN MOCTEZUMA BARRAGÁN\*

## EL DESAFÍO DE FIN DE SIGLO: GLOBALIZACIÓN, MODERNIZACIÓN Y POLARIZACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

En las últimas dos décadas se consolidó en la escena internacional una tendencia cada vez más generalizada a medir el desarrollo de los países a partir de altas tasas de crecimiento, la estabilidad en los indicadores macroeconómicos y el equilibrio en las finanzas públicas. Ello se dio en el marco del predominio de una economía de mercado, con la expectativa de que su lógica y racionalidad conducirían a un mayor bienestar social. Este punto de vista se vio reforzado por la liberalización de los países del Este europeo y su reintegración a los circuitos comerciales y financieros mundiales.<sup>1</sup>

En forma paralela, el mundo experimentó un acelerado proceso de globalización que se impuso como el signo económico, financiero, tecnológico y comunicacional más importante del fin de milenio. La ola mundial de inversiones y comercio que ha acompañado a este proceso ha transformado la faz de nuestro planeta y creado las bases para una expansión sin precedente de la riqueza de las naciones.

La globalización no ha sido una elección de las comunidades nacionales; se ha impuesto como una realidad a la que no podemos sustraernos pero sí sumarnos para buscar beneficios. Sin duda, la globalización ha generado condiciones antes inimaginables

para el crecimiento económico de muchos países—incluido el nuestro—, la modernización de los aparatos institucionales, la redefinición del papel del Estado en la vida económica y la apertura política. Sin embargo, está imponiéndose una importante corriente crítica, que va desde sectores de la academia hasta algunos organismos financieros internacionales, pasando por actores del ámbito político, que cuestiona algunos de los efectos negativos de este acelerado y profundo proceso de apertura internacional.<sup>2</sup>

La globalización —afirman— ha avanzado en gran medida en beneficio de los países dinámicos y poderosos y ha generado polarizaciones y asimetrías que han producido perdedores entre los países y dentro de ellos.<sup>3</sup>

2. “La desigualdad no es intrínseca a la globalización. Por cuanto la liberalización expone a los productores internos a mercados mundiales volátiles y a corrientes de capital que son grandes en relación con la economía, aumenta los riesgos, pero aumenta también la posible recompensa. Sin embargo, 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 de ingreso, a niveles que no se conocían desde el siglo pasado.” *Idem*.

3. “Avanzando a una velocidad extraordinaria, pero sin mapa ni brújula, la globalización ha ayudado a reducir la pobreza en algunas de las economías mayores y más fuertes: China, la India y algunos de los tigres asiáticos. Pero también ha producido perdedores entre los países y dentro de ellos. A medida que han aumentado el comercio y la inversión exterior, el mundo en desarrollo ha presenciado una diferencia en aumento entre ganadores y perdedores. Mientras tanto, muchos países industrializados han visto aumentar el desempleo a

1. En el *Informe sobre Desarrollo Humano*, el PNUD destaca: “Hemos partido [de la convicción generalizada en los últimos años] de que las corrientes libres de comercio, finanzas e información producirían el mejor resultado para el crecimiento del bienestar humano. Todo se presenta con un aire de inevitabilidad y convicción abrumadora. Desde el auge del libre comercio en el siglo XIX no había una teoría económica que ostentara una certidumbre tan generalizada.” (p. 92).

\* *Secretario de Desarrollo Social de México.*

El *Informe sobre Desarrollo Humano*, de las Naciones Unidas, proporciona una serie de datos inquietantes:

- los países menos adelantados, con 10% de la población mundial, realizan sólo 0.3% del comercio mundial, la mitad de la participación que les correspondía hace 20 años.
- En cuanto a pobreza e ingreso: el 20% más pobre de la población mundial participa con sólo 1.1% del ingreso mundial, inferior al 1.4% que tenían en 1991 y al 2.3% que les correspondía en 1960.
- La relación de la participación en los ingresos que corresponde al 20% más rico de la población mundial con respecto al 20% más pobre aumentó de 30 a 1 en 1960, a 61 a 1 en 1991 y a un sorprendente máximo de 78 a 1 en 1994.

A los riesgos que se derivan del acceso inequitativo a los recursos y oportunidades que genera la globalización se suman otros que dimanar de las propias condiciones estructurales de los distintos países y de su particular inserción en el entorno económico internacional.

Un riesgo para países como México es la creciente vulnerabilidad ante las turbulencias financieras internacionales y la presencia hegemónica en la arena mundial de grandes corporaciones transnacionales.

La presencia de flujos financieros y de capital que carecen de nacionalidad y responden a decisiones de agentes que están fuera del control y de la fiscalización de los gobiernos es uno de los aspectos más perturbadores del nuevo escenario mundial. La racionalidad de estos inversionistas se basa en la maximización de rendimientos y responde en muchos casos al aprovechamiento de oportunidades de inversión especulativa de corto plazo. Sus decisiones no responden a los objetivos de desarrollo y a las estrategias de bienestar social de las naciones receptoras.

La volatilidad de estos recursos y su extraordinaria movilidad entre mercados regionales es una de las causas de las perturbaciones financieras que afectaron inicialmente a los países del Sudeste Asiático y que hoy se han extendido al conjunto de la economía mundial, con graves repercusiones para los países emergentes, muchos de los cuales han visto afectadas sus expectativas de crecimiento mientras enfrentan fuertes compromisos de pago en el corto y el mediano plazos.

Como señaló recientemente el secretario del Tesoro estadounidense, Robert Rubin, nos enfrentamos a una crisis sin precedente por su tamaño, velocidad y alcance geográfico. Podríamos hablar de la primera gran crisis de la globalización.

Las paradojas y limitaciones de los actuales mecanismos de la economía globalizada se muestran con claridad en las circunstancias de amenaza de una recesión mundial.

Apenas hace un año reinaba el optimismo: el crecimiento promedio del producto mundial era de 5.6% anual y los países en desarrollo se encontraban en la senda de una vigorosa expansión. Actualmente, 20 millones de personas más cayeron en la pobreza en Asia, Rusia se encuentra agobiada por una grave crisis

niveles desconocidos desde los años treinta, y la desigualdad de ingreso ha llegado a niveles que no se conocían desde el siglo pasado." *Ibid.*, p. 10.

económica y política e incluso el futuro de países desarrollados como Japón no es promisorio.<sup>4</sup>

Si bien el mundo en general está mejor con la nueva arquitectura económica, algo ha faltado en la definición de los modelos de desarrollo que ha provocado crecientes fenómenos de desempleo y abandono escolar y la profundización de la desigualdad social en muchos países, algunos de los cuales han seguido puntualmente los modelos recomendados por el Banco Mundial, como el caso de México.

En este entorno, los países enfrentan retos sociales distintos, de acuerdo con sus particulares circunstancias. Por ejemplo, en Alemania los problemas sociales más graves están relacionados con el envejecimiento de la población y su efecto en los sistemas de seguridad social y de pensiones. En Francia, el debate se centra en la reducción de la semana laboral a 30 horas, debido a la escasez de empleo que provoca la alta productividad, la demanda de empleo de miles de jóvenes y las presiones sindicales.

En el caso de México, a los efectos que provoca su inserción a la economía globalizada deben sumarse los rezagos históricos de carácter social y económico.

Es un hecho que los mecanismos de mercado por sí solos no han podido generar equidad, y la economía globalizada entraña serios riesgos de exclusión social. En este marco, vale la pena preguntarnos por el futuro de aquellos que no tienen las capacidades humanas y los activos necesarios para incorporarse libremente a esta lógica de desarrollo. Esto es un claro indicador de la necesidad de reforzar la función social del Estado.<sup>5</sup>

¿Qué debemos hacer para evitar que las oportunidades que abre la globalización se transformen en riesgo, polarización y ruptura?

¿Cómo garantizar que la globalización se transforme en una ampliación de las oportunidades para todos los grupos sociales y cómo evitar la segregación?

¿Cómo lograr una mayor equidad social y sentar las bases para un proceso de crecimiento económico de largo plazo?

La solución consiste en reforzar la función social del Estado como una forma de garantizar la viabilidad del crecimiento económico y la gobernabilidad en una sociedad democrática, mediante políticas y estrategias que compensen las imperfecciones del mercado.

#### MÉXICO: AVANCES Y RETOS EN MATERIA DE DESARROLLO SOCIAL

Si bien en esta sección no se pretende realizar un análisis exhaustivo de los niveles de bienestar de México, sí se presenta una visión de los avances logrados en esta materia, así como de los importantes desafíos a que se enfrenta todavía el país.

4. James D. Wolfensohn, presidente del Grupo Banco Mundial, *Address to the Board of Governors of the World Bank Group*.

5. "El Estado no puede renunciar a su responsabilidad de brindar educación y salud básicas para todos, reformar las instituciones para

En México los retos sociales son agudos y diferenciados. A los efectos de la economía globalizada hay que agregar los rezagos históricos de carácter social y económico, así como la presión no sólo del crecimiento demográfico sino de la estructura y distribución de la población.

Como resultado, en México coexisten al menos tres realidades socioeconómicas distintas.

Por un lado, la intensa transformación del aparato productivo que acompañó al proceso de cambio estructural y la inserción de nuestro país a la economía global creó un sector moderno exportador, altamente rentable y competitivo, que genera alrededor de 400 000 empleos fijos al año y del cual dependen 20 millones de mexicanos.

Este sector se fortaleció por el cambio estructural de la economía. Su dinamismo y su capacidad para generar divisas y empleos explican en gran parte el crecimiento económico experimentado por México en 1998: 5% —tasa que resulta alta para el ámbito internacional y latinoamericano—, con control de la inflación.

El impacto de este sector se advierte en la evolución del perfil de las exportaciones. Hace 16 años las petroleras llegaron a representar hasta 80% del total; hoy sólo significan 10%.<sup>6</sup>

Somos el tercer exportador al mercado más grande del mundo —Estados Unidos— sólo después de Canadá y Japón. Este es un esfuerzo valioso que debe conservarse y fortalecerse.

Por otra parte, y con una gran brecha que los separa del sector exportador, están el muy diverso espacio de la producción rural y el sector tradicional de industria, comercio y servicios. Este sector ha experimentado una reducción importante como consecuencia de las crisis y de su incapacidad para incorporarse al sector moderno, y se ha visto convulsionado ante los cambios que ha provocado nuestra acelerada integración a la economía globalizada.

Algunas empresas se transformaron y pasaron al sector moderno y otras cerraron ante su incapacidad para resistir las nuevas condiciones de competencia, que exigían la incorporación de patrones tecnológicos más avanzados, reducción de costos y altos niveles de productividad.

No obstante los problemas que ha afrontado, el sector tradicional sigue generando ocupación —aunque con remuneraciones más bajas—, a razón de 500 000 empleos fijos anuales, y de él obtienen sustento poco más de 36 millones de personas.

En las áreas urbanas, donde se vive el retraimiento de los sectores tradicionales, habitan alrededor de 14 millones de personas en condiciones de pobreza. Por otra parte, en las áreas rurales, a pesar de que hay enclaves de modernidad productiva, se

mejorar el acceso a los activos productivos, cambiar la orientación de la política macroeconómica hacia la meta de pleno empleo, movilizar recursos mediante la tributación para luchar contra la desigualdad y movilizar los recursos requeridos para la erradicación de la pobreza. En todas las esferas normativas el Estado debe hacer avanzar los intereses de los pobres y fomentar los mercados que benefician a los pobres." *Ibid.*, p. 11.

6. datos del Banco de México.

C U A D R O 1

MÉXICO: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES, 1988-1997  
(MILES DE MILLONES DE DÓLARES)

Exportaciones	1988		1997	
	Valor	%	Valor	%
Totales	30.6	100.0	115.0	100.0
Petroleras	6.7	21.9	11.3	10.0

Fuentes: Poder Ejecutivo Federal, *Tercer Informe de Gobierno*, 1997, y Banco de México.

presentan fuertes problemas de atraso económico y tecnológico; ahí prevalece la actividad económica de autoconsumo.

Es en estos últimos sectores —el rural y el tradicional— donde se presentan los más extendidos y graves problemas de desigualdad, falta de oportunidades y pobreza.

No es de extrañar entonces que la gran mayoría de quienes viven en condiciones de pobreza extrema en nuestro país habitan en el campo: 26 millones de personas, de las cuales 11 millones son indígenas.

Ante un México tan desigual es indispensable considerar estas distintas realidades al momento de formular las estrategias de política económica y de desarrollo social y combate contra la pobreza. Es necesario resaltar que se requiere un enfoque integral acompañado de políticas diferenciadas.

A continuación se presenta un panorama de los avances y retos a que se enfrenta nuestro país.

En una perspectiva de largo plazo, podemos comprobar que el gobierno mexicano ha aplicado una política de bienestar que ha extendido los beneficios del desarrollo económico al conjunto de la población, lo que se expresa en mejores niveles de escolaridad; en un mayor acceso a los servicios de salud que presta el Estado; en la generación de fuentes de empleo; en la incorporación de un segmento cada vez más amplio de la población trabajadora al sector moderno de la economía y en una integración cada vez más destacada de la mujer a la dinámica productiva del país.

No obstante los avances en este lapso, persisten importantes disparidades entre grupos sociales y regiones.

C U A D R O 2

MÉXICO: EMPLEO POR SECTOR, 1990 Y 1995 (MILLONES DE PERSONAS)

Año	Sector formal	Sector informal
1990	22.58	6.29
1995	22.22	11.13

Fuente: Elaborado con base en Clemente Ruiz Durán, abril de 1997 y Armando Labra, *Economía Informa*, abril de 1996

C U A D R O 3

## INDICADORES DE DESARROLLO SOCIAL, 1950-1997

Indicadores	1950	1960	1970	1980	1990	1995	1997
Población (millones)	25.8	34.9	48.2	66.8	81.8	91.6	94.7
Número de hogares (millones)	5.3	6.4	8.3	12.1	16.0	19.3	20.7
Ocupantes por vivienda	4.9	5.5	5.8	5.5	4.9	4.6	4.5
Población alfabeta de 15 años o más (%)	55.9	65.5	74.1	82.7	88.9	89.4	91.4
Población con 6 años o más de escolaridad (%)	9.6	19.7	29.5	51.8	63.0	67.8	69.7
PEA (millones)	8.3	11.3	13.0	22.1	31.0	35.6	36.6 <sup>a</sup>
Hombres	7.2	9.3	10.3	15.9	21.8	24.1	24.8 <sup>a</sup>
Mujeres	1.1	2.0	2.7	6.1	9.1	11.4	11.7 <sup>a</sup>
Tasa de participación de hombres (%)	88.2	78.7	73.0	71.3	77.7	78.1	78.6 <sup>a</sup>
Tasa de participación de mujeres (%)	13.1	15.4	17.6	21.5	30.9	34.0	34.4 <sup>a</sup>
Porcentaje de la PEA en agricultura	58.3	54.0	39.2	25.8	24.2	24.0	22.4 <sup>a</sup>
PNB per cápita <sup>1</sup>	1 408	1 547	2 180	2 096	2 708	2 753	2 795

1. En dólares de 1980. a. Datos de 1996.

Fuente: Progesa.

México se ha transformado de un país predominantemente rural en uno urbano, lo que se observa en la creciente concentración de la población en las ciudades de 15 000 habitantes o más (en 1990 61% de la población vivía en ciudades) y en la disminución del porcentaje de la residente en localidades de 2 500 habitantes (26% en 1990).<sup>7</sup>

La dispersión de estas pequeñas comunidades, su lejanía con respecto a otros centros de población y su accidentada orografía contribuyen a agudizar su condición de atraso y marginación.

Las grandes brechas entre las regiones en cuanto a desarrollo social y económico condicionan una situación de posibilidades muy dispares, lo cual ha provocado que las oportunidades que han abierto el ajuste estructural y la apertura de los mercados se distribuyan de manera muy desigual entre las regiones de nuestro país.

Con objeto de avanzar en la formulación de estrategias para un desarrollo regional más equilibrado y equitativo, se han identificado 91 Regiones de Atención Prioritaria en 1 383 municipios del país, en donde viven alrededor de 26.6 millones de mexicanos. En ellas se concentran los esfuerzos del gobierno federal, pues registran los mayores rezagos sociales, productivos y de infraestructura.

Estas diferencias regionales resultan muy importantes ya que inhiben la integración y el desarrollo de los mercados, lo cual tiene efectos adversos en el progreso económico nacional.

Además provocan que ciertos grupos de población emigren hacia las entidades con mayor desarrollo, en busca de oportunidades.<sup>8</sup>

7. Datos del Consejo Nacional de Población.

8. De acuerdo con recientes investigaciones los estados con menor PIB per cápita coinciden con los que presentan los mayores grados de desigualdad y de polarización social (Oaxaca y Chiapas).

En lo que respecta a la distribución del ingreso entre grupos de la población, si bien se observa una ligera mejoría en el período de 1994 a 1996, persiste una grave polarización que constituye uno de los principales retos para la consolidación de un proceso de desarrollo justo y equitativo.

En 1984, los primeros ocho deciles de la población con menores ingresos registraron una participación de 50.5% en el ingreso total nacional y en 1994 su participación disminuyó a 45.5%, en tanto que en 1996 estos grupos concentraron 46.3 por ciento.

Por último es pertinente mencionar los desafíos a que se enfrentará el país en los próximos años, dadas sus fuertes transformaciones demográficas.

En el nuevo milenio, la población en edad escolar —de 6 a 14 años— empezará a disminuir, lo que traerá como consecuencia que la demanda de educación básica se reduzca. Por ello México se enfrenta hoy a grandes retos que exigen elevar la calidad de los servicios educativos y de capacitación, y ampliar las oportunidades en niveles superiores de instrucción. En el año 2000, 62 millones de personas en edad de trabajar demandarán cerca de 41 millones de puestos de trabajo, lo que significa que habrá que crear un millón de fuentes de trabajo anuales.

Por último, se estima que de 1997 a 2010 se duplicará el tamaño de la población de 65 años y más, lo que implicará nuevos desafíos en materia de seguridad social, tales como servicios de salud, pensiones y jubilaciones.

Para enfrentar estos retos se requerirá de un intenso esfuerzo económico y político, apoyado en nuestra fortaleza financiera, fiscal y estructural, para mantener altas tasas de crecimiento que se traduzcan en más empleo, bienestar, reducción de la pobreza y oportunidades para todos los mexicanos.

### UNA REFLEXIÓN EN TORNO AL DEBATE SOBRE LA RELACIÓN ENTRE DESIGUALDAD Y DESARROLLO

En escala internacional, diversos académicos se han dedicado a analizar las implicaciones para el desarrollo de diversos elementos endógenos al crecimiento.

En este contexto, se observa una clara influencia de la distribución del ingreso en el crecimiento. Aquí resulta pertinente considerar que si bien desigualdad no es igual a pobreza,<sup>9</sup> el cre-

9. Amartya Sen señala que la pobreza se refiere al nivel de vida absoluto de una parte de la sociedad (los pobres), mientras la desigualdad se refiere a los niveles de vida relativos en la sociedad.



cimiento de ésta, en particular de la pobreza extrema, contribuye a elevar las desigualdades.

Así pues, en una revisión de la literatura sobre el tema de desarrollo económico,<sup>10</sup> se identifican diversos aspectos de orden fiscal y político, en razón de los cuales la distribución del ingreso se constituye en un freno al desarrollo:

- La desigualdad en el ingreso afecta el tamaño de la demanda interna y consecuentemente el potencial de industrialización.
- La existencia de mercados imperfectos de capital hace que quienes cuentan con menores recursos carezcan de acceso a mecanismos de financiamiento, tanto para consolidar su educación como para invertir.
- A mayor desigualdad en el ingreso se generan mayores incentivos para el crecimiento de actividades que frenan las decisiones de inversión, como pueden ser las actividades ilegales (tal es el caso de la venta de artículos robados o de contrabando).
- En presencia de un alto nivel de pobreza, se eleva la necesidad de aumentar los impuestos para financiar el gasto público social.
- Asimismo, existe una clara liga entre una desigual distribución del ingreso y la inestabilidad política y social.

Por otra parte, es necesario considerar otras fuentes de desigualdad que afectan nuestras perspectivas de desarrollo: la desigualdad entre regiones, en términos de desarrollo, dotación de infraestructura básica y de comunicaciones, de presencia del sector financiero y de calificación de su capital humano, condiciona ventajas comparativas desiguales para la inserción en el mercado, como se señaló para el caso de México.

La desigualdad de género es un factor muy importante. Al interior del hogar la distribución de los recursos es muy dispareja. Se observa una relación estrecha entre fertilidad —o la edad a la que se tiene el primer hijo—, analfabetismo y baja participación en el mercado laboral remunerado,<sup>11</sup> y se destaca esto último porque ciertamente las mujeres pobres y en el medio rural tienen importantes cargas de trabajo que no se valoran en términos económicos, entre ellas por ejemplo el acarreo de leña y agua.

Si bien los problemas de género afectan a diferentes grupos de mujeres, de distintas maneras, se debe reconocer que:

- Muchas mujeres son cabeza de familia por diferentes circunstancias.
- Por lo general tienen menores ingresos.
- Aquellas que trabajan fuera del hogar realizan una doble jornada, ya que es infrecuente que se distribuya de manera equitativa el trabajo del hogar
- Tienen menor participación política.

Incorporar a la mujer plenamente al desarrollo significa, en suma, darle igualdad de oportunidades para educarse y participar en la vida productiva, lo cual implica también adecuar los marcos legales y promover alternativas que le permitan acceder a ello; una sería aumentar el número de guarderías.

En este entorno, las medidas que contribuyen al apoyo a la mujer, en términos de opciones de generación de ingreso y de opciones para decidir junto con su pareja el tamaño de la familia que desea, se traducirán en la estructura poblacional del futuro.

Otro factor es la desigualdad en términos productivos o de opciones de empleo. Por una parte, en las zonas rurales donde se agudiza el fenómeno de la pobreza, ésta contribuye a la adopción de prácticas como la desforestación para la inclusión de cultivos de autoconsumo y al deterioro ambiental, que ocasiona el empobrecimiento de las regiones. En el ámbito urbano las diferencias en formación de capital humano para el empleo condicionan la imposibilidad de muchos trabajadores para incorporarse en el sector moderno de la economía.

Otro aspecto que también merece considerarse es el que tiene que ver con la desigualdad en términos de opciones de participación democrática: mientras mayores sean las oportunidades de participación de todos los habitantes, menores serán las posibilidades de que un grupo o sector con influencia obtenga los mayores beneficios. El fortalecimiento de las capacidades de los individuos contribuye en este sentido.

“Los modelos económicos resultan insuficientes para explicar las elecciones en materia de política en un marco institucional; éstas a menudo derivan de una lucha interna de carácter político dentro de una estructura institucional.”<sup>12</sup>

Por ello consideramos que un gobierno responsable debe contribuir a que todos sus ciudadanos y ciudadanas cuenten con las condiciones mínimas para insertarse en el proceso de desarrollo.

### LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

El objetivo de la política social mexicana hoy en día es garantizar a todos los mexicanos igualdad de oportunidades para participar de los beneficios del desarrollo, evitando así la exclusión social y erradicando la pobreza que afecta a un importante segmento de la población.

C U A D R O 4

MÉXICO, DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO (PORCENTAJE DEL INGRESO TOTAL)

	1984	1994	1996
20% de la población con mayores ingresos	49.5	54.53	53.69
80% de la población con menores ingresos	50.5	45.57	46.31

Fuente: INEGI, Encuesta Ingreso-Gasto de los Hogares, 1984, 1992 y 1996.

10. Alberto Alessina y Robert Perotti, *The Political Economy of Growth: A Critical Survey of the Recent Literature*.

11. Dasgupta Partha S., “Population, Poverty and Local Environment,” *Scientific American*, febrero de 1995.

12. Alberto Alessina y Robert Perotti, *The Political Economy...*, *op. cit.*

Esta política se basa en las siguientes estrategias:

- *Integralidad*, para incidir de manera directa y simultánea en los factores que determinan la pobreza y la desigualdad.
- *Participación social*, para que los beneficiarios hagan suyos los programas.
- *Promoción del desarrollo regional*.
- *Atención prioritaria a regiones con mayores rezagos*.
- *Mayor coordinación entre órdenes de gobierno*.
- *Descentralización de recursos, funciones y atribuciones*, para consolidar el papel de estados y municipios.

En este sentido, la política social cumple una función compensatoria, ante la insuficiencia del mercado para incorporar a importantes segmentos de la población, mediante políticas que contribuyan a romper el círculo vicioso de la pobreza dando un trato diferenciado a las distintas circunstancias entre regiones y entre personas.

### Líneas estratégicas de la política social

Las líneas estratégicas de acción en materia de política social se agrupan en cuatro vertientes.

#### 1) Combate contra la pobreza

Las acciones agrupadas en este rubro se encaminan a fortalecer las capacidades de las personas y las familias, considerando los aspectos de educación, salud y alimentación a fin de elevar sus posibilidades de insertarse plenamente en el desarrollo.

*Acciones de carácter asistencial.* Se orientan al apoyo de los sectores que padecen condiciones de pobreza extrema mediante los programas de subsidio a la tortilla y a la leche, el abasto rural y los desayunos escolares.

*Formación de capital humano.* Se trata de atender a la población en pobreza extrema, para garantizar la dotación de servicios educativos, de salud y de alimentación como un patrimonio mínimo que deben tener todos los mexicanos para su pleno desarrollo económico, social y cultural.

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres-a) es parte medular de los trabajos que se llevan a cabo en el marco de esta política y atiende, con un enfoque integral, a las familias con mayor rezago.

El Progres-a no es un programa asistencial, sino un programa para desarrollar capacidades; tampoco sustituye a los programas asistenciales. Por el contrario, se vincula y complementa con ellos. En el caso de la distribuidora Conasupo (Dicons-a), la estructura de distribución constituye un pivote de desarrollo en todas las zonas en donde opera el Progres-a.

En todos estos programas se resaltan los criterios de focalización.

*Formación de patrimonio familiar.* La vivienda es uno de los patrimonios más importantes para la familia; en este aspecto se apoyan proyectos relacionados con la seguridad en la tierra y la vivienda. Sobresale el impulso a los programas de vivienda progresiva y vivienda rural.

*Desarrollo de infraestructura social básica.* A partir de este año y con base en la descentralización de recursos hacia esta-

C U A D R O 5

#### POLÍTICAS ASISTENCIALES Y DE FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO: BENEFICIARIOS POR PROGRAMA, 1998

Programa	Unidad de medida	Beneficiarios (millones)
Subsidio a la tortilla	Familias	1.7
Subsidio a la leche	Familias	5.1
Abasto	Personas	33.8
Progres-a	Familias	2.0
	Personas	11.0

dos y municipios por medio del Ramo 33, se promueve la realización de obras y acciones en materia de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, electrificación, infraestructura básica de salud y educativa.

#### 2) Desarrollo productivo

*Impulso al desarrollo social productivo.* Se considera a ésta como la única alternativa para que la población que padece pobreza extrema encuentre una salida efectiva del círculo vicioso que reproduce las condiciones de marginación y rezago social. Considera diferentes instrumentos y apoyos financieros.

*Construcción de infraestructura física.* La construcción de caminos o centros de acopio y abasto complementa los esfuerzos de creación de empleo y permite la inserción a los mercados regionales, nacional e internacional.

*Desarrollo de canales de comercialización, cadenas productivas y programas de capacitación.* Éste es un complemento indispensable tanto para la consolidación de proyectos productivos de las comunidades, como para el fortalecimiento de las capacidades de planeación y administración de los municipios.

#### 3) Promoción de un desarrollo regional más equitativo

*Abatimiento de las desigualdades entre regiones.* Se promueven acciones de desarrollo regional cuyo propósito esencial es alentar la diversificación económica; propiciar una vinculación más estrecha entre las economías rural y urbana; fortalecer la capacidad económica y administrativa de los municipios, e intensificar la participación de la sociedad en las acciones y programas de desarrollo.

*Población indígena.* Es precisamente en las regiones identificadas con mayores rezagos en donde habita la mayor proporción de la población indígena. Por ello ahí se promueven acciones destinadas a la atención de las necesidades básicas de las comunidades indígenas en los ámbitos económico, jurídico, político, cultural y social. La cobertura de los distintos programas se concentra en 6 379 localidades.

*Enfoque de género.* En reconocimiento a la necesidad de avanzar hacia una mayor igualdad, se confiere un enfoque de

género al conjunto de los programas orientados hacia la superación de la pobreza. Por ello se destinan recursos crecientes a los programas de apoyo a la mujer. El Progresista, por ejemplo, incentiva de manera abierta la permanencia escolar de las niñas, con lo que se evita que se les relegue de la atención social —particularmente de la educación— por el solo hecho de ser mujeres.

#### 4) Promoción de la participación social

La consolidación de nuestro proyecto de nación depende de la suma de esfuerzos de todos los sectores sociales, los poderes de la Unión, los tres órdenes de gobierno, las organizaciones sociales y productivas, las iglesias, los grupos filantrópicos, los partidos políticos, los jóvenes, y de todos aquellos que, con iniciativa y vocación de servicio, se sumen con decisión a la erradicación de la pobreza, tarea que en nuestro país es de la mayor importancia.

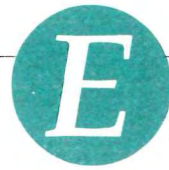
*Participación social en el desarrollo.* Organismos como los Fondos de Coinversión Social, que apoyan las actividades de las organizaciones no gubernamentales y el Programa de Servicio Social Comunitario, que busca incorporar a los jóvenes universitarios a las tareas del desarrollo, constituyen mecanismos para sumar la iniciativa y el talento de los mexicanos a las tareas del desarrollo social.

*Fortalecer el marco legal de la política social.* Debemos ciertamente preservar el legado constitucional de justicia social y reconocer la necesidad de avanzar con paso firme y decidido hacia los objetivos sociales que nos planteamos en el actual contexto, buscando asegurar la continuidad de la política social, elevándola, para ello, a rango de ley. Con tal fin se promoverá la Ley de Coordinación para el Desarrollo Social, la cual deberá establecer reglas claras para la articulación de los tres órdenes y niveles de gobierno en las tareas del combate contra la pobreza.

Por su parte, la promulgación de una ley de fomento de la participación social establecería bases más sólidas para impulsar la corresponsabilidad en las tareas del desarrollo y contar con canales adecuados que permitan canalizar la iniciativa, el talento y la voluntad de la sociedad y sus organizaciones para participar en el impulso a la equidad y el combate contra la pobreza. Todo ello deberá estar respaldado por la construcción de un Acuerdo Nacional para Combatir la Pobreza.

## CONCLUSIONES

Si se desea avanzar hacia la construcción de una nación sólida y viable para el siglo XXI, es preciso no sólo tener una clara conducción en materia económica que permita crecer en un marco de disciplina fiscal y monetaria, sino también avanzar en materia de desarrollo social, con un sólido marco legal que permita consolidar los esfuerzos en materia de bienestar.



*El objetivo de la política social*

*mexicana hoy en día es*

*garantizar a todos los*

*mexicanos igualdad de*

*oportunidades para participar*

*de los beneficios del*

*desarrollo, evitando así la*

*exclusión social y erradicando*

*la pobreza que afecta a un*

*importante segmento de la*

*población*

Como se vio en el transcurso de esta reflexión, si no se tienen los grandes problemas de desigualdad en el país y se avanza en el combate contra la pobreza extrema, la globalización puede constituirse en un riesgo de fractura de la unidad nacional.

Por otra parte, si se logra una eficaz gestión que permita la inserción paulatina de los grupos rezagados al concierto del desarrollo, México podrá beneficiarse mayormente de las oportunidades que genera la globalización.

Si se aspira a un país plenamente democrático, se deben considerar las distintas circunstancias que enfrentan sus ciudadanos y resaltar la necesidad de contar con igualdad de oportunidades para todos.

Esto lleva a coincidir con la definición de J. Wolfensohn, presidente del Banco Mundial: "Desarrollo es una macroeconomía sana, pero también es fortalecer las capacidades individuales, redactar leyes, reconocer el papel de las mujeres, eliminar la corrupción, educar a las niñas, proteger el medio ambiente y vacunar a los niños, entre otros."<sup>13</sup>

13. James D. Wolfensohn, *op. cit.*