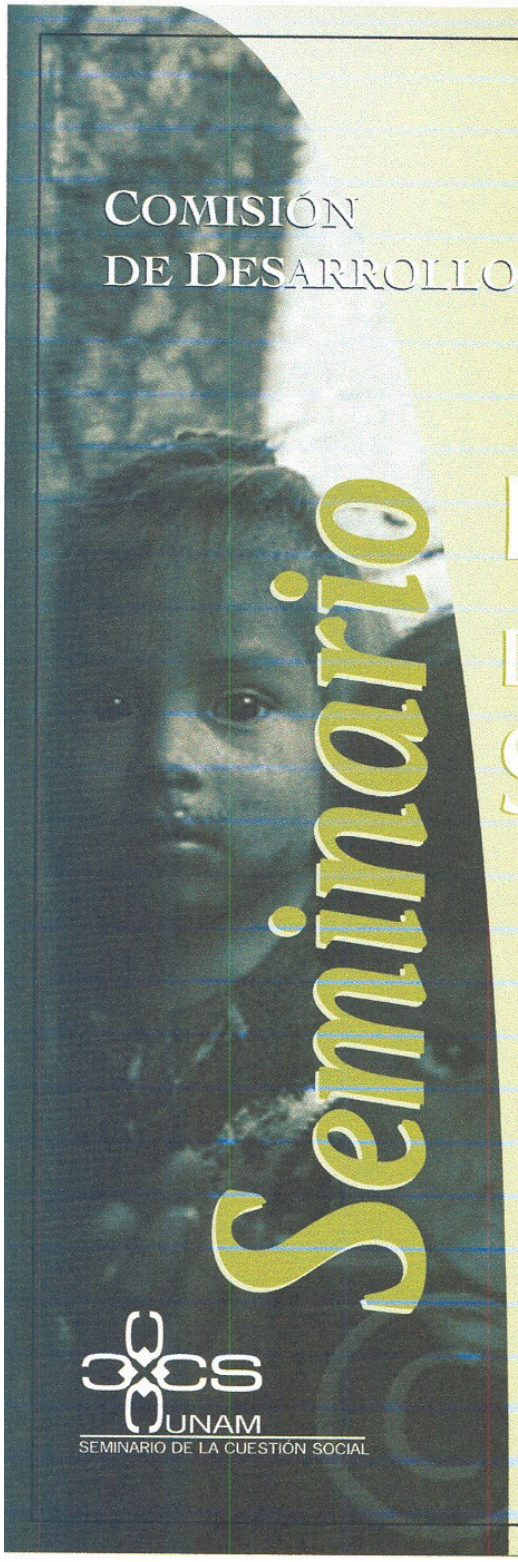


COMISIÓN
DE DESARROLLO SOCIAL

CÁMARA DE DIPUTADOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
LX LEGISLATURA

Seminario

# PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO


*Prof. Rolando Cordera Campos*
*Mtro. David Ibarra Muñoz*
*Mtro. Mario Luis Fuentes*
*Dr. Fernando Rello Espinoza*
*Dr. Roberto Escalante Semerena*
*Dr. Antonio Yúnez Naude*
*Dra. Alicia Ziccardi*
*Mtro. Enrique Provencio*
*Mtro. Pablo Yanes Rizo*
*Dra. Teresa Incháustegui Romero*


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU

SCS
UNAM
SEMINARIO DE LA CUESTIÓN SOCIAL

**SEMINARIO**

**"PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO SOCIAL EN MEXICO"**
**6 y 7 de marzo / 2007**

**CONTENIDO**

**PRESENTACION ……1**
**Dip. Héctor Hugo Olivares V.**

**PREAMBULO …….……..3**
**Dip. Emilio Gamboa Patrón**

**INTRODUCCION……..……5**
**Prof. Rolando Cordera Campos**

**CUESTION SOCIAL URBANA……..……..7**

- **Dra. Alicia Ziccardi**
- **Mtro. Enrique Provencio**
- **Mtro. Pablo Yanes Rizo**
- **Dra. Teresa Inchaustegui Romero**

**Comentarios…….…….…….....42**

**CUESTION SOCIAL RURAL…….…….…….…48**

- **Dr. Fernando Rello Espinoza**
- **Dr. Roberto Escalante Semerena**
- **Dr. Antonio Yunez- Nuade**

**Comentarios……...…….…….……..71**

**ARTICULACION ENTRE POLITICAS ECONOMICAS Y POLITICAS SOCIALES……..77**

- **Mtro. David Ibarra Muñoz**
- **Mtro. Mario Luis Fuentes**

**Comentarios…….….....93**

**CONSIDERACIONES FINALES……..……95**
**Dip. Javier González Garza**

## PRESENTACION

En un ambiente de significado compromiso entre el Seminario de la Cuestión Social de la Universidad Autónoma de México y la Cámara de Diputados, damos hoy inicio al Seminario *Perspectivas del Desarrollo Social en México*, actividad de la mayor relevancia para la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

A nombre de la mesa directiva y de los integrantes de esta Comisión, les doy la más cordial bienvenida y los felicito por el esfuerzo realizado para que se lleve a cabo este seminario que abordará tres temas que constituyen un enfoque del análisis multifacético de la realidad social de México: La cuestión social urbana con el que iniciamos hoy nuestra jornada de trabajo, la cuestión social rural y la articulación de políticas económicas y las políticas sociales, concebido como un espacio de reflexión, sale del medio estrictamente académico para difundir conocimientos entre la representación popular, pretendiendo propiciar el debate y crear conciencia en torno a la problemática social de nuestro país y en la medida de lo posible a plantar propuestas.

A lo largo de tres sesiones que iniciamos hoy habrán de participar destacados académicos, a quienes les damos junto con nuestra bienvenida el más amplio reconocimiento por su interés y voluntad para que estas reflexiones sean vehículo para reforzar las actividades del Congreso, específicamente en aquellas que se relacionan con los temas del desarrollo social, cuestión por desgracia pendiente en nuestro país, para alcanzar un México realmente democrático.

Lo urbano y lo social, lo social y lo económico, son enfoques que ponen de manifiesto la interdependencia de realidades sociales, que si bien se abordan de manera separada, son siempre las caras de una misma moneda.

La pobreza y la marginación sea rural o urbana tiene consecuencias que ponen de manifiesto las insuficiencias del crecimiento económico y de un desarrollo por desgracia limitado. La migración regional o entre zonas rurales y urbanas y de éstas al extranjero, son una de sus expresiones más sentidas.

Siempre que en el seno del Poder Legislativo se abordan los temas de las políticas económicas, particularmente cuando se legisla en materia fiscal o se presupuesta, invariablemente aflora la relación entre las políticas económicas y las sociales.

Siempre que analizamos el impacto de los programas de desarrollo social, su enfoque y recursos se hace manifiesta la urgencia de articular virtuosamente las políticas económicas y las sociales, por todo ello es que la temática que se analizará hoy y mañana en este seminario será indudablemente, no nos cabe duda de la mayor relevancia.

Estoy cierto que sus reflexiones ayudarán en mucho a plantear nuevas soluciones para poner freno a la brutal desigualdad económica e inequidad social que vive nuestro país.

Para la Comisión de Desarrollo Social es de particular importancia la publicación de las conferencias y planteamientos presentados durante este Seminario por lo que expreso a todas y todos nuestra más profunda gratitud y reconocimiento por hacer posible la difusión de estas ideas.

**Diputado Héctor Hugo Olivares V.**
**Presidente de la Comisión de Desarrollo Social**

## PREAMBULO

Señor presidente de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, compañero Héctor Hugo Olivares;

Amigas académicas; compañeros académicos;

Amigas diputadas federales; compañeros diputados federales;

Me da verdaderamente gusto que una Comisión como la que preside Héctor Hugo Olivares, tenga el enorme dinamismo y tenga el tino político y social de hacer un Seminario sobre las Perspectivas del Desarrollo Social en México con la Universidad Nacional Autónoma de México.

Tengo el privilegio de conocer a los académicos, a las investigadoras de tiempo atrás; sé la calidad moral, la seriedad y el profesionalismo que los caracteriza a través de muchos años y fundamentalmente el conocimiento que tienen del tema de combate a la pobreza en nuestro país.

Tres temas serán tocados el día de hoy y mañana, el tema de la Cuestión Social Urbana, el tema de la Cuestión Social Rural y la Articulación entre Políticas Económicas y Política Sociales en nuestro país. Yo creo que México puede tener muchos retos y no tengo la menor duda que están vinculados, es el combate a la pobreza vinculado profundamente con la educación en nuestro país. No puede haber desarticulación de estos dos temas para sacar adelante al país del atraso enorme en cuanto al combate a la pobreza que tenemos en México.

La Cámara de Diputados se siente de verdad alagada con la presencia de tan distinguidas académicas y académicos. Nos sentimos alagados y muy comprometidos con el compromiso que tenemos con la Universidad Nacional Autónoma de México.

Sabemos perfectamente de la importancia y del rol que juega en la educación superior de nuestro país, prueba de ello fue que en el ejercicio del presupuesto del año 2007 no dejamos de luchar los diputados integrantes de la LX Legislatura para que la Universidad no tuviera ningún recorte en su programa.

Por eso estoy seguro de que tendrán un enorme éxito mis compañeros y compañeras diputadas, que asisten a este Seminario. Es una tarea más de nuestro amigo el diputado Héctor Hugo Olivares, que desde que tomó posición como Presidente de esta Comisión, le ha dado un dinamismo, sin duda una enorme importancia al combate a la pobreza, que es fundamental en todo el país.

Por eso este importante foro, va a servir para estructurar políticas públicas y se traducirá en lo que hacemos todos los días, que es legislar; hacer mejores leyes

para que este país sea mucho más justo, mucho más equilibrado y mucho más equitativo.
Es de enorme importancia para el presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, inaugurar el día de hoy éste seminario. Aplaudo esta iniciativa de la comisión de Desarrollo Social, donde participan los ocho grupos convergentes en la Cámara de Diputados, donde la pluralidad que se vive todos los días en esta Cámara, tenemos posibilidades de ponernos de acuerdo, de llegar a consensos, porque tenemos un objetivo común: sacar adelante a este país de la pobreza en la que vivimos.

Les reitero no sólo el apoyo de esta Junta de Coordinación, sino de los otros siete compañeros coordinadores que así me lo pidieron. No están aquí, pero me pidieron que yo les mandara un mensaje, un saludo respetuoso a los aquí presentes. Mañana tendrán a coordinadores de otras fracciones, del PRD, de Acción Nacional, de Convergencia y ahí podrán vivir ustedes, en carne propia, lo que se respira en esta Cámara de Diputados de la LX Legislatura.

Tuvimos diferencias en los primeros días de diciembre, el primero, en concreto. En los últimos dos días de noviembre tuvimos diferencias en la Cámara y diferencias que nos avergüenzan y que fueron reconocidas por todas las compañeras y compañeros de los diversos grupos parlamentarios; pero también tuvimos aciertos. Tuvimos después de muchos años, la posibilidad de generar una Ley de Ingresos para el año 2007, por unanimidad, y también el poder sacar la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos de la Federación 2007, en consenso y por unanimidad.

Por todo lo anterior, me da mucho gusto que vengan aquí a la casa del pueblo, a la casa donde debemos escuchar, sin duda alguna, a todo el que desea venir y manifestar su inquietud, por más humilde que sea, es nuestra obligación escucharla y atenderla y nos llena de orgullo, de satisfacción, tener aquí en San Lázaro a este grupo de intelectuales de académicos, que vienen a reforzar y apoyar al Congreso de la Unión en esta LX Legislatura.

Por todo lo anterior me da mucho gusto, Héctor Hugo--- te lo digo como compañero de partido, como Presidente de la Junta de Coordinación Política y en función de la enorme coordinación que tienes con las siete fuerzas políticas que están representadas en esta Comisión, que dignamente presides.--- que me hayan dado la oportunidad de inaugurar este foro sobre la Perspectiva del Desarrollo Social en México. Seguro estoy que van a tener los resultados esperados, seguro estoy que será en beneficio de la Cámara de Diputados y en beneficio de México. Muchas gracias.

**Diputado Emilio Gamboa Patrón**
**Presidente de la Junta de Coordinación Política**

## INTRODUCCIÓN

Para quienes hacemos posible la existencia del Seminario *Universitario de la Cuestión Social*, es muy satisfactorio estar en esta ocasión en la Cámara de Diputados y particularmente en la Comisión de Desarrollo Social.

Nuestro seminario lleva casi siete años ya de trabajo ininterrumpido. Hemos podido realizar diferentes coloquios abiertos sobre temas que hemos considerado sustantivos para la discusión de la cuestión social mexicana y para la contribución que la Academia pueda tener para la elaboración de políticas destinadas a superar las situaciones más graves de la cuestión social mexicana. Nos hemos reunido en estos años y pensamos seguirlo haciendo una vez al mes —por lo menos— para dialogar entre nosotros, escuchar presentaciones de colegas del Seminario o invitados *ad hoc*, así como de funcionarios públicos que han sido muy generosos al estar con nosotros discutiendo libremente, como se hace en la Universidad, por dos horas y sin ninguna taxativa.

Hemos producido algunas obras que recogen nuestras discusiones y deliberaciones que le hemos proporcionado ya a la Comisión de Desarrollo Social, pero que desde luego, en la medida que sigan en existencia algunas de ellas, están a su disposición.

Nuestro propósito es muy simple, es poner a prueba nuestro conocimiento y nuestra capacidad de producirlo, contribuyendo a que el conocimiento se difunda y se traduzca en políticas. Es muy simple, pero puede ser muy pretencioso. Ustedes quizá ya lo saben mejor que nosotros, en estos cuantos meses que tienen de legisladores, pero eso es lo que guía nuestro trabajo universitario, que responde en primer término a un criterio estricto, riguroso y comprometido de pluralidad ideológica, política, y en la medida en que la desigualdad inicua que caracteriza a nuestro país lo permite, también de pluralidad social, aunque esto sabemos bien que tiene límites muy cercanos.

Buena parte de nuestra juventud no ha podido ni puede acceder a la Educación Superior ni pública ni privada, y consecuentemente, buena parte de esta juventud tampoco puede aspirar a convertirse en académica, en reflexiva, en universitaria, y esta es quizás una de las grandes lozas con las que tiene que cargar este México democrático del siglo XXI.

Pero esto es lo que hace el Seminario, y para nosotros, es una gran oportunidad, la de poder transmitir en el terreno de la legislación algunos de los conocimientos acumulados por nuestros colegas, y desde luego, someterlos a la prueba de la deliberación y de la discusión política e intelectual.

Esto es parte de nuestro quehacer, que no siempre nos deja satisfechos por las dificultades de comunicación que hay entre las diferentes esferas que forman el

quehacer público mexicano, y me parece que esta es una buena señal de que podemos ir creando nuevos puentes entre estas esferas, que tradicionalmente han vivido grandes separaciones y grandes distancias dilapidando los pocos recursos públicos, por cierto, de que se disponen. Y el hecho de que la producción sistemática de conocimiento que se hace en la academia y en la investigación, pueda difundirse de una manera más ordenada e intencionada, incluso diría yo, malintencionada, es una gran oportunidad, y quiero reconocerla y agradecerla a la Comisión.

El tema social que resumimos en pobreza y desigualdad, es un tema mucho más complejo que esto, muy diverso y acuciante para el pensador y para el político que toma en serio tal nombre. Nosotros quisiéramos contribuir a que, sin menoscabo del conocimiento técnico y especializado, que se ha desarrollado en México en los últimos años de manera notable y significativa, sigamos pensando en términos clásicos. Es decir, la pobreza, la desigualdad, la discriminación, etcétera, tienen un hábitat, se dan en el espacio físico y territorial y en el espacio institucional, y la primera manera de resumir esto, es que se dan en el campo, en el mundo rural, se dan en las ciudades y reclaman un esfuerzo enorme de síntesis por parte de la sociedad y el Estado, para evitar que la política económica, la asignación de recursos, la promoción de la actividad productiva, vaya por un lado y la política social, que es la redistribución de recursos para las personas, en particular las menos protegidas, vaya por otro.

Hemos vivido esta separación, obligados o no, por un buen tiempo y creemos nosotros que vale la pena empezar a revisarla, y a esto queremos invitarlos y nos invitamos también, puesto que no hemos concluido nada realmente. Vale la pena pensar en la posibilidad de eliminar este divorcio y abordar integralmente los temas de nuestra sociedad como temas de la economía, pero también como temas de la política y de la reproducción de nuestra colectividad.

Esto es el mensaje que queremos iniciar a difundir aquí en la Cámara de Diputados, y hago votos porque lo podamos reproducir aquí mismo, en la Cámara de Diputados, a lo largo del tiempo.

Para nosotros es una manera de hacer honor a nuestro lema universitario y al mandato de nuestra ley orgánica; la Universidad está para producir conocimiento, transmitirlo, difundirlo y convertirlo en cultura, y esto —me parece— es una manera importante y significativa de hacer cultura.

Por eso quiero agradecer a la Cámara, a la Comisión de Desarrollo Social, al diputado presidente de la Junta de Coordinación Política, y a mi amigo, viejo amigo de andanzas políticas y legislativas Héctor Hugo Olivares y a la Comisión en su conjunto, por esta iniciativa que nosotros recogemos realmente con mucho entusiasmo y que esperamos que sea el inicio de un buen trabajo de comunicación y de conversación entre la Cámara y la Universidad Nacional, a través de nuestro seminario y de otras muchas instancias que también trabajan y piensan en este tipo de problemática.

**Profesor Rolando Cordera Campos**
**Coordinador del Seminario Universitario de la Cuestión Social**

# CUESTION SOCIAL URBANA

## *Introducción* [(*)]

En el siglo XXI las ciudades expresan espacialmente las profundas desigualdades económicas y sociales que caracterizan a su sociedad. En el marco de los procesos de globalización y la aplicación de políticas neoliberales se han amplificado los contrastes entre quienes viven en enclaves de riqueza y opulencia, las clases medias que acceden a niveles aceptables de vida y la mayoría de los sectores populares que habitan en una vivienda autoproducida y a servicios públicos de baja calidad. Así, las ciudades son el reflejo de la marcada fragmentación social que caracteriza a las sociedades complejas.

El modelo de sociedad salarial y de estado de bienestar ha cedido paso a formas generalizadas de precariedad e informalidad que prevalecen en el mercado de trabajo urbano. Al incremento de la pobreza urbana y la desigualdad social se agregan las prácticas de exclusión social de que son objeto, principalmente las clases populares, por su lugar de residencia, origen étnico, edad, género, tipo de actividad económica que desempeñan. De esta forma se genera un proceso de acumulación de desventajas económicas y sociales en determinados grupos sociales: mujeres jefas de hogar, jóvenes desocupados, inmigrantes, discapacitados, población de origen indígena, adultos mayores fuera de los beneficios de los regímenes sociales de bienestar.

En este contexto las políticas sociales como formas de actuación pública a través de las cual los gobiernos enfrentan la compleja cuestión social adquieren mayor centralidad en el conjunto de las políticas públicas, al accionarse mecanismos distributivos que permitan contrarrestar los efectos más desfavorables de este proceso de **urbanización de la pobreza**, es decir que el número de pobres que viven en ciudades es cada vez mayor en el total de pobres. La magnitud e intensidad del problema lleva a que la acción social del estado, antes confinada al ámbito de lo estatal, adquiera un carácter público. Se trata principalmente de incluir a la ciudadanía y a sus organizaciones en las decisiones públicas, lo cual ha llevado a que se registren interesantes experiencias de democracia directa que otorgan calidad a la democracia representativa como forma de gobierno.

El propósito de este trabajo es presentar algunos conceptos del marco conceptual y una aproximación a las condiciones que prevalecen en las ciudades del siglo XXI, a partir de considerar las particularidades que asume la pobreza urbana, la desigualdad y la exclusión social. Al mismo tiempo se presentan tres componentes

---

[(*)] Esta ponencia recoge los primeros resultados del proyecto de investigación "Pobreza urbana y exclusión social en las sociedades complejas" el cual se lleva a cabo en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM contando con un apoyo otorgado por la Dirección General de Apoyo al Personal Académico de la misma universidad. El mismo tiene como contraparte europea el proyecto desarrollado por el equipo del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona dirigido por Joan Subirats.

centrales de las nuevas políticas sociales destinadas a atender a los sectores sociales urbanos más vulnerables: la idea de construcción y expansión de la dimensión social de la ciudadanía, el papel del gobierno local y las formas de participación ciudadana.

## I.- Pobreza urbana, desigualdad y exclusión social

La pobreza urbana, la desigualdad y la exclusión social son procesos que están íntimamente relacionados entre sí y que afectan a un amplio conjunto de la población que habita en las ciudades. Sin embargo, tratar de distinguirlos analíticamente puede contribuir a comprender las características particulares de cada uno y la complejidad de los problemas que afectan de manera acumulativa a determinados conjuntos sociales y que pretenden ser atendidos por las llamadas políticas sociales.

### a) La urbanización de la pobreza

La pobreza es un proceso complejo de escasez de recursos económicos, sociales, culturales, institucionales y políticos que afecta a los sectores populares y que está asociado principalmente a las condiciones de inserción laboral que prevalecen en el mercado de trabajo: inestabilidad, informalidad, bajos salarios, precariedad laboral.
En este sentido quienes primero identificaron cuáles eran las principales causas que generaban la pobreza en el capitalismo fueron Marx y Engels que en el siglo XIX hallaron la clave en los procesos de generación de plusvalía apropiada por la burguesía durante el proceso de producción de mercancías, encontrando la principal explicación en la determinación del precio de la fuerza de trabajo, el cual se hallaba por debajo de su valor pero garantizaba, al trabajador y a su familia, a través del salario el nivel de la sobrevivencia física (Morell, 2002). Estas explicaciones, como luego se verá, fueron el núcleo conceptual a partir del cual se desarrolló en América Latina en los años sesenta la noción de marginalidad.
Pero trabajos recientes consideran que Rowntree es el primer autor que se preocupa por definir la pobreza a partir de sus estudios sobre las condiciones de vida en York a inicios del siglo XX. Desde una visión pragmática consideró pobres a todos aquellos que eran incapaces de lograr una sobrevivencia física. Este autor ofreció una concepción de **pobreza absoluta**, una medida absoluta de pobreza al determinar el nivel de ingreso que proveía un mínimo standard de vida, basado en la satisfacción de necesidades biológicas de comida, agua, vestido y vivienda, es decir un mínimo capaz de garantizar la eficiencia física. Pero la operacionalización de esta definición presenta un conjunto de problemas porque al tratar de determinar el mínimo de la sobrevivencia y cuantificarlo no se contempla que el standard de vida cambia en el tiempo y es diferente entre individuos, culturas y sociedades. Es decir, el mínimo se establece en función de los recursos necesarios para satisfacer las necesidades físicas pero sin considerar las necesidades culturales y sociales que poseen los individuos que viven en determinada sociedad (cfr. Barnes, M., 2002).

Mucho tiempo después Townsend, P (1970, 2003) introdujo la noción de **pobreza relativa** como un standard de vida generalmente aceptado en una sociedad y un tiempo dado. Su definición se basó en la distribución de los recursos, no en los ingresos, poniendo particular énfasis en el hecho que los individuos necesitan participar con patrones o trayectorias de vida, costumbres y actividades particulares y propias de la sociedad en que habitan. Así, definió una línea pobreza debajo de la

cual se sitúan individuos que son incapaces de participar plenamente en la sociedad a la que pertenecen.

Pero más allá de las críticas que hiciera a esta noción Amartya Sen (2003), en el sentido que hay un núcleo irreductible en la idea de pobreza y que está dado por el hambre y la inanición, la noción de pobreza relativa parece ser apropiada para ser aplicada a situaciones de privación en el medio urbano por diversas razones entre las cuales pueden mencionarse:

i) en las ciudades es más difícil que prevalezcan situaciones generalizadas de pobreza absoluta si por tal se entiende carencia de alimentación, agua, vestido o una vivienda precaria, es decir un mínimo standard de vida;

ii) la ciudad es una aglomeración de población y actividades que ofrece un conjunto de bienes y servicios colectivos al conjunto de la ciudadanía independientemente de su capacidad de apropiación en el mercado (educación, salud, recreación)[1];

iii) la intensidad de la pobreza urbana es menor y sus manifestaciones y componentes son distintos a la pobreza rural por lo que en su evaluación, en el diseño y la aplicación de políticas sociales debe reconocerse que las carencias de bienes y servicios en la que viven los sectores populares deben ser confrontadas con el patrón de vida medio, las costumbres y los hábitos sociales y culturales que prevalecen en ese espacio urbano;

iv) en la actualidad, el fuerte crecimiento de la pobreza urbana y la desigualdad social y espacial en las ciudades, indica que se ha producido una fuerte ruptura en las condiciones de vida del conjunto de la ciudadanía porque se han amplificado las distancias sociales entre las mayorías que deben aceptar niveles de vida mínimos y pequeños grupos de las clase alta que viven en la opulencia. Esto ha llevado a caracterizar a la ciudades actuales como divididas, fragmentadas o segmentadas (Ziccardi, 1998). Por lo tanto, en la búsqueda de diferenciaciones entre el mundo rural y urbano y en las diferenciaciones intraurbanas la noción de pobreza relativa puede ser utilidad para la investigación social.

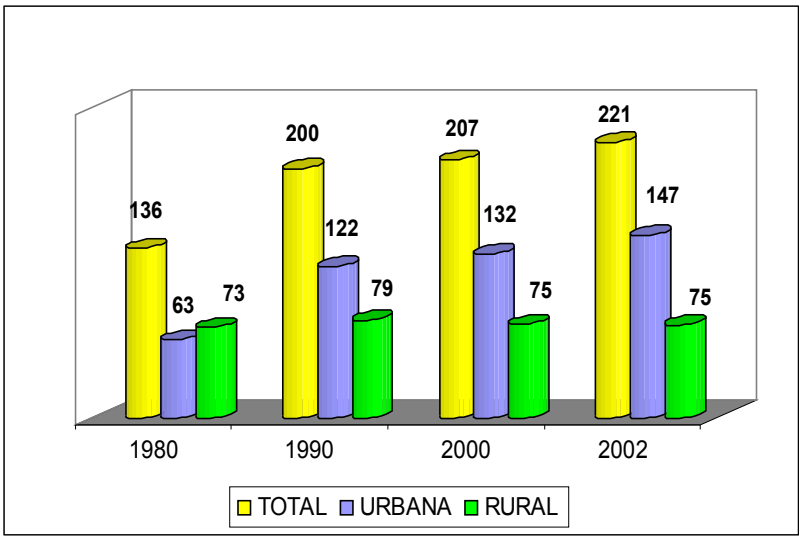
Ahora bien, estas preocupaciones conceptuales han sido desplazadas por una preocupación por medir la magnitud de la pobreza urbana lo cual es de central importancia para evaluar la escala de los problemas y los recursos que aplicarán en las políticas y programas sociales. Pero sin duda es el planteamiento conceptual lo que define el contenido de estas políticas públicas. Así, en América Latina se advierten en las dos últimas décadas un marcado crecimiento de la pobreza urbana y según CEPAL (2004) de un total de 221 millones de pobres, el 66% habita en ciudades. Esta situación ha llevado a señalar que se asiste a un proceso de urbanización de la pobreza tal como ya fue definido (gráfica n°1).

En el caso de México, el Comité Técnico de Medición de la Pobreza ha realizado un esfuerzo por estimar la magnitud de la pobreza urbana de acuerdo tres diferentes componentes: alimentario, de capacidades y patrimonial. Así, según datos del año 2004 26,4 millones de mexicanos se hallaban en situación de pobreza patrimonial, mientras que más de 11 y 7 millones se hallaban en situación de pobreza de

[1] En los años setenta alrededor de la temática de los bienes de consumo colectivo, de su definición y del papel del Estado en la provisión de los mismos, se desató una interesante polémica, principalmente entre Manuel Castells y Jean Lojkine, quienes desde el interior de las concepciones marxistas de la ciudad debatieron las particularidades de estos bienes y sus formas de consumo particular.

capacidades y alimentaria respectivamente[2] (cuadro nº 1). En consecuencia, estos datos indican que el componente de mayor importancia en la pobreza urbana es el componente patrimonial.

**Gráfica nº 1**
**POBLACIÓN POBRE EN AMERICA LATINA**
**Millones de personas**




Fuente: CEPAL 2004.

**Cuadro No 1**
**MÉXICO**
**PERSONAS EN POBREZA**
**2004 (millones)**

| Tipos | Población en pobreza Rural | Población en pobreza Urbana |
|---|---|---|
| Alimentaria | 10.9 | 7.0 |
| Capacidades | 14.1 | 11.4 |
| Patrimonio | 22.5 | 26.4 |

Fuente: Medición de la Pobreza 2002-2004
Comité Técnico para la Pobreza en México
Junio 14, 2005

Ahora bien, la ciudad es una aglomeración de población, actividades, bienes y servicios colectivos. En su territorio los individuos tienen más posibilidades de desarrollar, aunque sea de manera informal y precaria, alguna actividad remunerada que cubra sus necesidades de alimentación y las de su familia y, al mismo tiempo, pueden acceder a un conjunto de bienes tales como la salud, la educación, la cultura o la recreación. Pero para disponer de una vivienda precaria y acceder a servicios habitacionales básicos (agua, drenaje) la mayoría de los sectores populares deben aceptar vivir en la periferia paupérrima, en condiciones de inseguridad legal respecto a la tenencia de la tierra, hacinamiento habitacional, déficit o baja calidad de los servicios públicos.

[2] Esta misma fuente indica que en el medio rural se encuentran más de 10 millones de mexicanos en pobreza alimentaria, más de 14 millones en pobreza de capacidades y más de 22 millones en pobreza patrimonial.

Esta pobreza patrimonial es la razón por la que los programas de atención a la pobreza urbana deben dedicar un alto porcentaje de los recursos a la creación de infraestructura básica (agua y drenaje) y de equipamientos comunitarios (centros de salud, centros de atención a la infancia, clubes deportivos o espacios culturales), así como a la producción o mejoramiento de vivienda popular. Es decir, este tipo de acción social del estado se corresponde con la consideración de que el principal componente de la pobreza en el medio urbano es el patrimonial y que las políticas y programas dedicados a su superación exigen un diseño e implementación originales y diferentes aplicados en el medio rural[3].

***b) Las dimensiones de la desigualdad***

En el 2005 la ONU afirma que el mundo está atrapado en el dilema de la desigualdad y que pese a que ha habido un considerable crecimiento económico en muchas regiones, el mundo es más desigual que hace 10 años. El dilema de la desigualdad entre los países ha ido de la mano de la globalización y estos procesos han incidido negativamente en el empleo, la seguridad laboral y los salarios. Esto ha generado una situación en la que prevalece una desigualdad económica, social y espacial amplificada, en la última década, como consecuencia de la aplicación de las políticas económicas neoliberales.

La desigualdad se manifiesta en las diferencias económicas y sociales que existen entre el campo y la ciudad, entre regiones ricas y regiones pobres, entre las condiciones de vida de opulencia en la que viven algunos sectores de la población y la miseria de las mayorías. De esta forma se registra un acceso diferencial al empleo y a los bienes y servicios que se expresa en las condiciones de trabajo y de vida que deben soportar determinados colectivos sociales: los indígenas, los discapacitados, las mujeres jefas de hogar, los adultos mayores que carecen de seguridad social o los jóvenes de las clases populares, que no poseen niveles adecuados de educación y capacitación y deben aceptar insertarse en el mercado de trabajo informal, aceptando bajas remuneraciones y careciendo de la protección de la seguridad social. La importancia de este fenómeno es tal, que en los países del mundo desarrollado se ha anunciado el inicio de una **nueva era de la desigualdad** (Fituossi y Rosanvallon, 1997) y en América Latina se ha afirmado que prevalece un exceso de desigualdad, puesto que la mayoría de los países del área presentan niveles mayores de desigualdad a lo que podría esperarse de acuerdo con su nivel de desarrollo (Londoño, 1996).

Por otra parte, con la intención de abordar la desigualdad en sus diversas manifestaciones los autores antes mencionados confeccionaron a partir de la realidad francesa un "repertorio de desigualdades" las cuales se fundan en los siguientes procesos económico-sociales e institucionales:

i) la desaparición del modelo clásico de trabajo asalariado, bajo el efecto de la desocupación masiva que no afecta a todos los individuos al mismo tiempo y no depende sólo de las capacidades individuales, sino de la forma como se relacionan éstos con la coyuntura;

[3] Por ejemplo, cuando en México se aplica en las ciudades el Programa Oportunidades del gobierno federal el cual diseñado originalmente para atender la pobreza en el medio rural surgen un conjunto de problemas difíciles de superar.

ii) las mujeres que se han integrado a la economía debiendo aceptar condiciones diferenciales a las de los hombres en materia salarial, de precarización del trabajo y entre las que se advierten los mayores índices de desempleo;
iii) las desigualdades geográficas entre regiones de un país o de áreas en una ciudad, expresión territorial de las desigualdades sociales;
iv) las prestaciones sociales que están condicionadas a los recursos del beneficiario potencial;
v) las dificultades u obstáculos para acceder al sistema financiero;
vi) la situación diferencial que se advierte en la vida cotidiana de diferentes colectivos sociales en relación con la salud, la vivienda, los equipamientos públicos, el transporte.

Podrìa decirse que las desigualdades sociales han sido un componente constitutivo de la sociedad y la ciudad latinoamericana, pero la misma no sólo se ha incrementado sino que ha adquirido nuevos contenidos en las últimas décadas. Tanto en las zonas urbanas como en las rurales, las desigualdades del ingreso fuertemente arraigadas obedecen a marcadas diferencias en el nivel de educación y a la segmentación de los mercados de trabajo y de crédito, así como a profundas desigualdades en el acceso a la tierra (CEPAL, 1996).

La principal desigualdad continúa siendo de tipo estructural y corresponde a las diferencias de ingreso entre los trabajadores, las cuales tienden a incrementarse notablemente entre categorías laborales. Pero también se advierte que las desigualdades se vinculan con la diversidad étnico-cultural que prevalece en las ciudades del siglo XXI. En las ciudades europeas la población migrante de Europa Oriental, África y latinoamérica y en las ciudades de América Latina la población de origen indígena en ciudades como Lima, La Paz o Ciudad de México deben superar diferentes obstáculos para hacer efectivos los principios de igualdad y de igualdad de oportunidades en el acceso a bienes y servicios básicos consagrados en las leyes.

Juan Luis Londoño (1996) considera que principal factor que contribuye a la persistencia de la desigualdad y al aumento de la pobreza ha sido la falta de educación adecuada para las nuevas generaciones, porque la lenta expansión de la formación del capital humano ha neutralizado otros factores vinculados al crecimiento económico y afirma que “el trabajador latinoamericano medio tiene dos años menos de instrucción que lo que podría esperarse según el nivel de desarrollo económico de la región”.

Frente a estas posiciones que colocan en la educación la principal fuente de desigualdad social José Luis Coraggio (1998) sugiere ponderar el factor educación (formal) como una política social principal que haría más equitativa la distribución del capital humano (conocimientos, capacidades, destrezas) con el que las personas competirán por los puestos de trabajo disponibles. Es decir, la educación es una política social sectorial, una de las más importante junto con la de salud pero y por sí sola no puede contribuir a mejorar la condición competitiva de los trabajadores en su conjunto frente al capital. Para lograr esto último se requieren intervenciones en el terreno de la capacitación y de las habilidades básicas para la flexibilización y programas de apoyo a determinados colectivos sociales que deben sortear

diferentes obstáculos para incorporarse al mercado de trabajo, como es el caso de las mujeres jefas de hogar para quienes es necesario crear centros infantiles para el cuidado y atención se sus hijos pequeños si se quiere garantizar su integración en el mercado de trabajo urbano.
En este sentido, el género es sin duda otra fuente de desigualdad puesto que las mujeres a igual calificación reciben menores salarios. Un claro ejemplo de cómo se superponen las dimensiones de la desigualdad en relación de género y de acceso a la educación lo ofrece la ciudad de México. Por ejemplo, en el territorio del Distrito Federal en la década de los noventa el 73% de los analfabetas eran mujeres y por cada 100 hombres sin primaria completa había 120 mujeres (Ziccardi, A, 1998).

Pero en las grandes ciudades de Brasil, México, Perú, Colombia y Argentina la desigualdad más claramente observable es la que se expresa territorialmente generando diferentes consecuencias sociales y sin duda creando condiciones propicias para el incremento de la violencia y la inseguridad. La inequidad en el acceso a los servicios y equipamientos urbanos es un indicador de la desigualdad social que prevalece en nuestras ciudades. Las ciudades latinoamericanas, de acuerdo a la escala y al grado de desarrollo del país, desde siempre se han caracterizado por ofrecer excelentes condiciones de vida para los sectores de más altos ingresos, niveles aceptables de confort para las capas medias, y situaciones de precariedad, deterioro y miseria para grandes contingentes que forman parte de los sectores populares. Pero actualmente esta diferenciación territorial se ha acrecentado y el espacio urbano expresa claramente la polarización social que existe en nuestras sociedades, lo cual contribuye a generar un clima propicio para el desarrollo de la inseguridad y la delincuencia hasta niveles nunca antes alcanzados.

Lo limitado de las remuneraciones de las familias trabajadoras impide que ellos mismos puedan disponer de recursos para invertir en sus viviendas y tener garantizado el acceso a bienes y servicios básicos. Aún el masivo proceso de autoproducción del hábitat popular que protagonizaron las clases populares en décadas anteriores encuentra severas restricciones económicas y políticas para desarrollarse. A la vez que existe un mayor control de parte de las autoridades para impedir que se creen nuevos asentamientos espontáneos u organizados por las mismas clases populares lo que hace que se incremente el hacinamiento en los existentes, a la vez que se promueve desde la acción financiera gubernamental la creación de una oferta habitacional por parte del capital privado localizada en las periferias cada vez más lejanas, carentes de urbanización y de servicios básicos, generándose una situación de presión social sobre los gobiernos locales que por lo general no participaron en esas decisiones gubernamentales.

Lo limitado del presupuesto de los gobiernos locales, en gran medida destinado a gastos de administración de la ciudad consolidada, impide la formulación de políticas tendientes a construir obras públicas básicas, a lo que se agrega en algunos casos la imposibilidad de hacerlo por lo inapropiado del terreno en donde se han localizado originalmente estos barrios populares. Sin embargo, en América Latina los gobiernos de las ciudades del Partido del Trabajo hace más de dos décadas realizan esfuerzos para que una parte del siempre limitado presupuesto local frente al conjunto de las necesidades y demandas sociales pueda ser asignada con criterios de equidad a partir una intensa participación y movilización ciudadana. Las innovaciones que introdujo en la gestión de democrática de las ciudades el presupuesto participativo de Porto Alegre, Curitiva, Sao Paulo, Río de Janeiro y muchas otras ciudades

brasileñas fue tal que este instrumento también es aplicado ya en otras ciudades de latinoamérica, España, Francia y Alemania.

Sin duda, se puede afirmar que uno de los rasgos más distintivos de las ciudades latinoamericanas, a diferencia de las europeas, es el grave déficit de servicios y equipamientos básicos que presentan los barrios populares, los cuales son en algunos casos verdaderas ciudades de pobres en el interior de la gran ciudad y una clara expresión espacial de una ciudadanía restringida.

En las ciudades capitales, las cuales muchas veces son ciudades primadas (Buenos Aires, Montevideo, Santiago), los ciudadanos tienen muchas más posibilidades de acceder a niveles adecuados de servicios colectivos básicos en materia de educación, salud, recreación. Pero en relación con los servicios habitacionales (agua, drenaje, luz, calles, etc.) persisten graves carencias y es común que en los barrios populares de la periferia el transporte colectivo sea deficitario, costoso, e implique la pérdida de muchas horas de traslado de los trabajadores.

Ante ello una política social urbana que pretenda modificar esta situación debe partir de evaluar con precisión:

i) la magnitud y las características de los bienes urbanos colectivos básicos que posee cada ciudad;
ii) la capacidad económica y los recursos humanos con los que cuenta la población para mejorar su propio hábitat;
iii) la capacidad organizativa de la ciudadanía;
iv) las modalidades que asumen las relaciones intergubernamentales entre el nivel central y el nivel local encargadas de atender la cuestión social y urbana.

**c) Sobre la exclusión social y la marginalidad urbana**

La noción de exclusión social ha sido recuperada recientemente por la sociología urbana francesa y ha sido incluida en los contenidos de las políticas sociales que promueve la Unión Europea para lograr mayor cohesión social en esa región. Actualmente, la exclusión alude a una situación generalizada desempleo de larga duración, inestabilidad, flexibilidad y degradación de las condiciones prevalecientes del mercado del trabajo urbano, incremento en el déficit vivienda, aparición nuevas formas de pobreza entre inmigrantes, mujeres y jóvenes, así como también los procesos que se enmarcan en la crisis del estado benefactor y de los sistemas de la seguridad social (Cfr. Rosanvallon,1995). Las dimensiones o los campos que exige operacionalizar el concepto de exclusión social son entre otros: las dificultades de acceso al trabajo, al crédito, a los servicios sociales, a la justicia, a la instrucción; el aislamiento, la segregación territorial, las carencias y mala calidad de las viviendas y los servicios públicos de los barrios de las clases populares; la discriminación por género a que están expuestas las mujeres en el trabajo y en la vida social; la discriminación política, institucional o étnico-lingüística en que se encuentran algunos grupos sociales.

Es decir, la exclusión social hace referencia a procesos y prácticas de las sociedades complejas que son “factores de riesgo social” compartidos por determinados colectivos sociales (inmigrantes, colonos, mujeres, indígenas, discapacitados). Esto se da en un contexto social caracterizado por el debilitamiento

de los cimientos de la llamada sociedad salarial y de los regímenes de seguridad social lo cual obliga a advertir que, en lugar de identificar grupos particulares de excluidos, se crea una situación que afecta cada vez más al conjunto de los trabajadores (Castell, 1995).

Brugué, Gomà y Subirats (2002) si bien consideran que la noción de exclusión social remite en primer término a factores estructurales estos no son los únicos. Por ello amplían la perspectiva más allá del mundo laboral e identifican tres grupos de factores que inciden en los procesos de la exclusión:

> i) la **fragmentación tridimensional de la sociedad** que genera la diferenciación étnica, la alteración de la pirámide poblacional y la pluralidad de formas de convivencia familiar;
>
> ii) el impacto de la economía posindustrial sobre el empleo que genera, por un lado, trayectorias ocupacionales en un abanico itinerarios complejos y dilatados en el tiempo y, por otro, **la irreversible flexibilidad de los procesos productivos** en la economía informacional, desregulación laboral, erosión de derechos laborales y debilitamiento de esquemas de protección social;
>
> iii) **el déficit de inclusividad del estado de bienestar** que ha consolidado fracturas de ciudadanía y el carácter segregador de ciertos mercados de bienestar con una presencia pública muy débil (ej: el mercado del suelo y la vivienda).

Para estos autores el concepto de exclusión social alude en primer término a un fenómeno estructural que genera un nuevo sociograma de colectivos de excluídos. Un fenómeno que puede ser caracterizado como dinámico, en tanto afecta de forma cambiante a personas y colectivos en función de la vulnerabilidad de éstos a dinámicas de marginación y multidimensional, puesto que no se explica con arreglo a una sola causa, ni sus desventajas son únicas. Pero quizá su principal aportación es afirmar que se trata de un fenómeno que no es posible separarlo de la política al afirmar que "la exclusión social no está inscrita de forma fatalista en el destino de ninguna sociedad sino que es susceptible de ser abordada desde los valores, desde la acción colectiva, desde la práctica institucional y desde las políticas públicas". Su intención es enfatizar que ante una creciente precarización social y laboral, se advierte un déficit en las administraciones públicas las cuales no tienen agilidad para dar las respuestas adecuada a demandas que son cada vez más heterogéneas y fragmentadas y, por lo tanto, sólo pueden ser abordadas desde formas de gestión que respondan flexiblemente a la problemática que enfrentan.

Esta visión surgida de la observación y análisis de las condiciones laborales y de vida que prevalecen para determinados colectivos sociales en las ciudades europeas pareciera encontrar en su carácter multidimensional puntos de encuentro con las teorías de la marginalidad que se elaboraron en los años sesenta en América Latina. Por ello en un trabajo reciente he tratado de buscar la relación conceptual que existe entre la noción de exclusión social y la de marginalidad revisando los contenidos y alcances de esta última noción tanto desde la perspectiva marxista como funcionalista (Ziccardi, 2006). En una apretada síntesis puede decirse que desde la perspectiva marxista el debate protagonizado

principalmente José Nun y Fernando H. Cardoso se centró en la disfuncionalidad o la funcionalidad que se atribuía al concepto de masa marginal, en su distinción del tradicional ejército industrial de reserva y en la potencialidad política que podía atribuirse a estos mayoritarios sectores populares urbanos, que migrando del medio rural se asentaban en barrios populares en condiciones de inestabilidad y precariedad habitacional y de acceso a los servicios en la periferia de las ciudades latinoamericanas. Desde una perspectiva funcionalista los principales desarrollos fueron aportados por Vekemans y la DESAL en Chile y que fueron el sustento ideológico de las políticas asistencialistas de la Democracia Cristiana. Para los mismos la marginalidad era una manifestación de la desintegración interna de grupos sociales afectados por la desorganización familiar, la anomia y la ignorancia, lo cual impedía a estos grupos intervenir en las decisiones colectivas; esa falta de participación activa era la causa de su bajísima participación en los bienes constitutivos de la sociedad global. Por ello desde esta concepción se promoveía la tolerancia política hacia su existencia y, al mismo tiempo, suministrar servicios y mejoras en las condiciones de vida. Por su parte, el sociólogo Gino Germani en sus análisis sobre Argentina consideraba que el sector marginal urbano podía ser políticamente importante, sin perder la marginalidad cultural y económica, ya que podía jugar un papel relevante de apoyo político, como había ocurrido durante el peronismo.

En este sentido, puede decirse que la polémica noción de exclusión social y la no menos polémica noción de marginalidad coinciden temporalmente y describen las restricciones de la demanda de mano de obra que presentaba el mercado de trabajo urbano en los años sesenta e inicios de los setenta, incluyendo ambas- la marginalidad es sus desarrollos funcionalistas- procesos no económicos propios de la vida social y política de las ciudades, tales como la acumulación situaciones desfavorables que afectan y/ discriminan a determinados colectivos sociales (Cfr. Ziccardi, 2006). Pero la cuestión que queda sin respuesta es saber por qué se recupera a mediados de los años noventa esta noción de exclusión social para explicar nuevas y diferentes condiciones que prevalecen en el mercado de trabajo caracterizados por la flexibilidad laboral, las prácticas de discriminación social a que están sujetos determinados colectivos sociales (los inmigrantes, las mujeres, los jóvenes desocupados, los adultos mayores), así con la desprotección en que se encuentra el conjunto de los trabajadores ante la crisis de los regímenes de la seguridad social.

Pero si bien la cuestión de la pobreza urbana fue incorporada en la agenda gubernamental y dio origen, desde los años cincuenta a la aplicación de un conjunto de políticas sociales que intentan contrarrestar esta situación de privación de bienes y servicios básicos (salud, educación, vivienda) en la que viven la mayoría de los trabajadores, la problemática de la exclusión social, principalmente en lo relacionado con la discriminación como proceso social, comienza a ser introducida recientemente y de manera muy puntual en las políticas sociales, seguramente porque contrarrestar estos procesos implica diseñar e implementar políticas complejas dirigidas a modificar el mundo de las ideas y de las representaciones colectivas que comparte una sociedad en un momento dado.

**II.- Las políticas sociales de las sociedades complejas**

Un tipo particular de políticas sociales son las llamadas políticas sociales de atención a la pobreza las cuales corresponden a un tipo particular de acción social

del estado que se realiza con la intención de sacar de la condición de miseria a quienes aún no han alcanzado el piso básico de la supervivencia (Cfr. Abranches, H., et. all. 1994).

Pero cuando se trata de enfrentar la pobreza urbana las políticas sociales deben incluir, no sólo el componente alimentario y de capacidades (salud, educación) sino principalmente el patrimonial. Por otro lado entre los principales rasgos de las actuales políticas sociales urbanas que se aplican en las llamadas sociedades complejas tres son de central importancia: a) la construcción y expansión de la dimensión social de la ciudadanía, b) el papel de los gobiernos locales y c) la participación de la ciudadanía en la acción social del Estado.

### a) Construcción y expansión de la dimensión social de la ciudadanía

Las tres dimensiones de la ciudadanía que identificó históricamente T.H. Marshall (1998) en los años cincuenta están materializadas en las condiciones de vida que ofrecen las ciudades europeas a la mayoría de sus habitantes. La *ciudadanía civil* asociada a derechos propios de la libertad individual (igualdad ante la ley, libertad de palabra, de pensamiento, de religión, de propiedad física); la *ciudadanía política* que se sustenta en los principios de la democracia liberal del derecho a la participación de ser elector y ser elegido, al sufragio universal; y la *ciudadanía social* que refiere a los derechos a la salud, a la educación, la vivienda, a la seguridad social, sobre los que se constituyó y expandió el estado de bienestar en los países del mundo occidental, sobre la base de adoptar en la posguerra principios de universalidad.

Pero además la ciudad es el espacio donde se fincaron y se expandieron a lo largo de la historia los derechos ciudadanos y los vocablos ciudad y ciudadanía aunque no suelen asociarse poseen una raíz común. En el Manifiesto del Congreso Europeo de Bienestar Social (1991) se afirmó que "La ciudadanía europea se construye lógicamente en las ciudades, puntos de encuentro, de innovación, de difusión y de integración. Europa vive y se expresa por medio de sus ciudades" Jordi Borja (1991) entonces sostenía que "... apostar por la ciudad significa también jugar por la integración de sus ciudadanos en ella, por un marco de derechos sociales y políticos y de valores de solidaridad y de apertura, que permitan a la urbe cumplir con su vocación ideal de progreso y tolerancia para todos. Por todo ello es hoy de gran actualidad la política social urbana a escala europea". Actualmente, el tema de la construcción de una ciudadanía única es uno de los grandes retos de la Unión Europea puesto que aún sobrevive una intensa desigualdad en el acceso a bienes y servicios básicos y en los procesos de efectivización de los derechos ciudadanos entre los estados que forman parte de la misma.

En América Latina la situación ha sido y es sustancialmente diferente. La construcción de la ciudadanía, en una o varias de estas dimensiones, es un proceso en marcha de acuerdo con la historia particular de cada país. Hubo países donde se alcanzaron estos objetivos en mayor grado, como fue la Argentina de los años cuarenta, pero siempre se logró mejor nivel de vida en las ciudades que en el medio rural, en la ciudad "primada" y/o en unas pocas ciudades. La crisis del modelo del estado de bienestar, nunca plenamente desarrollado, puso en cuestión la misma concepción de ciudadanía que subyacía en su constitución, la determinación de las prestaciones sociales cubiertas por los seguros y la presencia de los sindicatos en su administración y gestión. Frente a ello aún no existen nuevos modelos de

bienestar a partir de los cuales abordar la cuestión social. No obstante, puede afirmarse que esta reconstitución de la ciudadanía es posible principalmente en el ámbito de las ciudades, porque la ciudadanía no puede sustraerse a la dimensión espacial que encierra la política. Precisamente en esto radicaba la profecía de Alexis de Tocqueville (1978) de que el gobierno local era la mejor escuela de la democracia, porque supone que a través de la participación en los asuntos locales, el ciudadano comprende prácticamente sus derechos y responsabilidades, se familiariza con las reglas del juego democrático, y cultiva en sí el respeto por las instituciones. Por ello, es en el ámbito local donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectivo. Es en el barrio, la colonia, los municipios que forman parte de la ciudad, donde los individuos acceden, en condiciones diferenciales, a bienes y servicios que conforman la dimensión social de la ciudadanía, que definen la calidad de vida que ofrece la ciudad.

Pero la limitada institucionalización de la participación ciudadana o su subordinación a las formas de representación corporativas, han generado un excesivo burocratismo y un alto grado de discrecionalidad en los procesos de toma de decisiones, los cuales son indicadores de la baja calidad de la democracia en América Latina. La creación de una forma de gobierno que ha sido caracterizada como estatal corporativa se correspondió con una "ciudadanía segmentada" (Draibe, 1993). La misma se expresó espacialmente en las ciudades latinoamericanas siendo claramente observable: i) aquellos que podían acceder a los bienes urbanos por la vía del mercado (vivienda) y pagar contribuciones por los servicios públicos suministrados por el gobierno local (recolección de basura, suministro de agua potable, etc.) por contar con un ingreso adecuado; ii) los que poseían la condición de trabajadores asalariados y fueron incorporados a la acción de instituciones gubernamentales (ej.: los organismos de vivienda para los asalariados); una gran mayoría que debió resolver de manera precaria y paupérrima el vivir en la periferia, soportando todo tipo de carencias en relación con el acceso a los bienes urbanos más elementales (Ziccardi, 1998).

Durante varias décadas la responsabilidad sobre las políticas sociales se restringió al ámbito de lo estatal y diferentes actores trataban de incidir por vías formales e informales para que sus intereses fueran tomados en cuenta. Los procesos de democratización política y de reforma del estado, los cambios en las fronteras entre lo público y lo privado y sobre todo las crecientes demandas de la ciudadanía, obligaron a construir un nuevo escenario para el diseño y la aplicación de las políticas sociales. Actualmente no basta en la actuación gubernamental asignar recursos apelando a criterios de racionalidad técnica para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía sino que es necesario generar posibilidades reales de participación ciudadana en la esfera de lo público.

Como se dijo, hoy nuestras ciudades se caracterizan por la marcada desigualdad que existe para que la población acceda a bienes y servicios básicos. La segmentación social y la segregación urbana, que en los países desarrollados suelen atribuirse a la aplicación de modelos económicos neoliberales, han sido en nuestras ciudades rasgos constitutivos de las mismas. Se afirma, con razón, que ha habido un paulatino mejoramiento en los niveles de dotación de infraestructura básica, en el acceso y la calidad de las viviendas, en la provisión de equipamiento urbano. Pero es mucho lo que resta por hacer para que habitemos espacios en los que prevalezcan condiciones materiales y ambientales dignas y se hagan efectivos

los derechos ciudadanos para todos los habitantes de nuestras ciudades. Para ello debemos transitar por el camino de construir ciudadanía: de hacer, de los habitantes de las ciudades, ciudadanos. Ciudadanos con derechos individuales, sociales y políticos.

### b) El papel de los gobiernos locales

La globalización económica y la aplicación de políticas neoliberales llevaron a que la acción social del estado debiera ser reestructurada profundamente para enfrentar los graves y negativos efectos sociales que generan estos procesos en la sociedad. Así, si bien en sus orígenes las políticas sociales fueron competencia exclusiva del gobierno nacional su operación se ha ido traspasando a los gobiernos locales (estatal o municipal) en le marco del impulso que se ha dado a la descentralización de funciones gubernamaentales. Por otra parte, se ha afirmado que paradójicamente con los procesos de globalización se produce una revalorización del papel de los gobiernos locales, en el diseño e implementación de las políticas públicas, en particular las políticas sociales[4].
Para el caso europeo Brugué y Gomá (1998) señalan que el principal desafío de las políticas sociales, que se sustentaron originalmente en un modelo de estado de bienestar se coloca hoy en la construcción de una agenda compleja a cargo de los gobiernos locales que implican tres ámbitos de actuación:

i) políticas de promoción económica local (empleo productivo, apoyo a las PYMES, crédito a pequeños productores);

ii) políticas locales de bienestar social (salud, educación, alimentación);

iii) políticas urbanas y del territorio (vivienda, mejoramiento de barrios). Es decir, se trata de acciones públicas que implican pasar de una agenda simple a una compleja realizando un rediseño relacional de políticas sociales. Es decir se trata de crear nuevas relaciones entre la esfera pública local y la sociedad, sustentadas en nuevos instrumentos de participación personal, comunitaria y empresarial.

La principal función de las políticas sociales en el contexto de las ciudades europeas es generar procesos de inclusión de la ciudadanía y por esa vía cohesión social. En el caso de América Latina, en cambio, los municipios enfrentan actualmente el reto de aplicar nuevas políticas sociales como políticas socio-económica, es decir políticas que se encarguen no sólo de la gestión de medios de vida limitados sino de la promoción del desarrollo humano sustentable y sostenible desde el ámbito local (Bodemer, Coraggio, Ziccardi, 1999). Sin embargo, en algunos países de la región y en el contexto de un proceso de democratización política y fortalecimiento de la autonomía local, la mayoría de los gobiernos municipales tienen una agenda sumamente simple en materia de políticas sociales, la cual se limita a la provisión de bienes y servicios básicos, de infraestructura urbana y territorial (agua, drenaje, pavimentación) y, en menor medida, acciones de bienestar social comunitario, la mayor parte de las veces de tipo asistencialistas (atención a la niñez, a la juventud, a los ancianos, a las mujeres), mientras que otros han comenzado a elaborar agendas más complejas. Lo cierto, es que es bastante común que las políticas sociales del ámbito local se limiten a ser políticas de atención a la pobreza puesto que con

[4] Véase, Castells, Manuel, 1997; Castells y Borja, 1997; Bodemer, Coraggio y Ziccardi, 1999.

escasos recursos se intentará hacer frente a las demandas más urgentes que presentan los sectores populares.

Ahora bien, el ejercicio de gobierno entre los tres ámbitos en general es sumamente complejo y lo es particularmente en materia de políticas sociales. Por ejemplo en México, lejos de tratarse de un federalismo cooperativo el gobierno federal fue un importante actor en la modernización del Estado a la vez que cumplió con una función compensatoria en las zonas más pobres o marginadas del país. Pero el control del gobierno central sobre el gasto social ha sido un componente fundamental del clientelismo político latinoamericano, en tanto intercambio de bienes y servicios básicos a los mayoritarios sectores populares a cambio de votos. Por ello, la alternancia en el control del aparato de gobierno no garantiza que se pueda modificar, en el corto plazo, este componente central de la cultura política de la que suelen ser portadores tanto los políticos y los funcionarios, como los ciudadanos.

Así, los programas de atención a la pobreza extrema que existen en casi todos los países, aunque apliquen criterios focalizados con diferentes variantes, por lo general son diseñados y aplicados desde instituciones del ámbito federal e inclusive pueden depender directamente del presidente. Los gobiernos locales, prácticamente, no participan en el diseño y a veces sólo lo hacen en la operación de estos programas. Mientras las instancias centrales suelen tener una agenda compuesta de un amplio y diversificado número de programas, mientras que la agenda de los estados y los municipios es extremadamente simple, de creación de infraestructuras y débiles políticas comunitarias.

Puede decirse entonces que más allá del discurso y la normatividad las políticas, o mejor dicho los programas sociales, de atención a la pobreza son por lo general extremadamente centralizados. El principal argumento es que los gobiernos locales tienen capacidades – financieras y humanas- limitadas para asumir estas funciones. Por otra parte, las relaciones entre las instancias del gobierno estatal y las del gobierno municipal no suelen sustentarse en eficaces mecanismos de coordinación institucional. Por todo ello, la nueva geografía política que sustenta la democracia exige revisar el centralismo y permitir a los gobiernos locales disponer no sólo de mayores recursos sino de más autonomía y sobre todo de mejores capacidades en el ejercicio de la gestión local. En este sentido, en América Latina varios estudios han demostrado que la gran mayoría de los municipios latinoamericanos presentan un déficit institucional relacionado con:

i) un diseño institucional obsoleto;
ii) la fuerte dependencia de los ingresos con las participaciones federales y las grandes limitaciones para generar recursos propios;
iii) el reclutamiento del personal con baja calificación profesional respondiendo a compromisos políticos;
iv) el bajo nivel de incorporación de tecnologías de la información; v) políticas públicas locales sectoriales con poca coordinación institucional;
vi) la ausencia de políticas de promoción del desarrollo económico local aún cuando uno de los principales problemas es el desempleo;
vii) las formas de participación ciudadana subordinadas y/o formales lo cual se corresponde con la apatía y desinterés de gran parte de la ciudadanía;
viii) la atención ineficiente de las demandas ciudadanas.

Pero también debe aceptarse que, dada la diversidad municipal, existen capacidades diferenciadas y también en algunos pasases se han iniciado procesos de rediseño institucional para que el municipio actúe con criterios de eficiencia administrativa y democracia política. Sin duda es necesario otorgarle al municipio mayor capacidad institucional para que participe en el diseño e implementación de las políticas sociales del ámbito local.[5]. Así, el municipio debe transformará sus políticas sociales, restringidas hoy al ámbito de la creación de la infraestructura social básica para los sectores más pobres de la ciudad a una política social compleja que contribuya a promover el desarrollo económico local, mejorar la calidad de vida y promover formas de convivencia social.

### c.- La participación ciudadana en las políticas sociales del ámbito local

En siglo XXI existe cierto consenso sobre los límites y el desencanto generado por la democracia representativa como forma de gobierno, capaz de garantizar una mejor calidad de vida para el conjunto de la ciudadanía. La participación ciudadana comenzó a ser visualizada como un componente fundamental para avanzar en la democratización de la sociedad y de las instituciones gubernamentales. Una participación ciudadana concebida principalmente como la forma de inclusión de la ciudadanía y sus organizaciones en las decisiones públicas; participación que no es igual ni reemplaza a la participación política sino que más bien la complementa y/o la activa.

Joan Font (1991) sostiene con razón que en la actualidad es claramente observable que a pesar de que muchas experiencias son excepcionales "el catálogo de instrumentos participativos no deja de crecer y su extensión, aunque desigual y limitada, también sigue una clara pauta ascendente". Es una particularidad de la democracia la variedad de instrumentos creados en la década de los años 90 a nivel internacional. Entre los más conocidos son: el presupuesto participativo creado por el Partido de los Trabajadores (PT) en ciudades brasileñas y aplicado en otras de América Latina y Europa, los jurados británicos, los consejos de consultivos municipales, las consultas ciudadanas, las encuestas y sondeos de opinión vía electrónica, las audiencias públicas los cuales proliferan en las ciudades europeas.

En América Latina, en cambio, hay quienes consideran que la construcción de ciudadanía es una tarea pendiente, lo que se advierte en un marcado déficit de cultura cívica e incluso en ciudadanos "imaginarios" o inexistentes. Otros, en cambio, consideramos que se ha dado una ciudadanía fragmentada, puesto que los derechos civiles, sociales y políticos son plenamente ejercidos sólo por algunos, mientras que un amplio conjunto social que vive en condiciones precarias debe reclamarlos desde su participación en organizaciones sociales y/o civiles. En la historia de la región son estas organizaciones de la sociedad las que han contribuido a lograr un ejercicio más pleno de la ciudadanía, ya sea logrando el acceso a la educación, la salud, la vivienda, los equipamientos, la infraestructura básica o la defensa de la calidad del medio ambiente, como luchando para combatir el consumo de drogas entre los jóvenes, erradicando la violencia intrafamiliar, trabajando por una sociedad igualitaria.

Pero por lo general, detrás de estos procesos protagonizados principalmente por las clases populares suele haber un gran esfuerzo colectivo de la ciudadanía y los

[5] Véase URBARED www.urbared.ungs.edu.ar

gobiernos locales con baja capacidad de respuesta para atender sus demandas. Además, las relaciones que se construyeron durante muchas décadas entre gobernantes y gobernados han estado caracterizadas muchas veces por la confrontación o por la subordinación de los sectores populares a prácticas clientelares, que politizaban el ejercicio de los derechos básicos. También es común en las democracias latinoamericanas que los procesos de alternancia y pluralismo que se han dado en los gobiernos locales- estatales y municipales- no hayan transformado profundamente la forma o el estilo de gobernar las sociedades locales.

Pero de todas formas el espacio público que se abre con la aplicación de las políticas sociales es potencialmente poderoso para inaugurar nuevas prácticas y comportamientos. En el discurso y las reglas de operación de los programas sociales es recurrente que se aluda a la construcción de capital social, a la construcción de ciudadanía, a la elegibilidad de los derechos sociales. Sin embargo, en los hechos queda claro que ésta no es una cuestión de voluntarismo de parte de las autoridades sino de diseño participativo y de compromisos políticos, así como de capacitación permanente de los funcionarios y la sociedad en los valores y las prácticas de la democracia. En los programas sociales los ciudadanos muchas veces son concebidos e incorporados exclusivamente como beneficiarios. Debe reconocerse que existen actualmente mejores condiciones -mayor información y transparencia en el actuar gubernamental- lo cual es un requisito para avanzar en la democratización de la gestión estatal y hacer de ésta una gestión pública. Sin embargo, aunado a ello se advierte cierto grado de improvisación y ausencia de diseño en las formas e instrumentos de participación ciudadana (Cfr. Ziccardi, A 2004). Las primeras por lo general son poco incluyentes en el sentido de considerar la diversidad y las particularidades de la sociedad local y los segundos son poco eficaces para transformar los procesos decisorios en el sentido de hacerlos más eficaces y democráticos.

Existe un considerable consenso social y también un registro de prácticas exitosas que ponen de relieve la importancia de incorporar a la ciudadanía en los procesos decisorios del ámbito gubernamental, a fin de lograr mayor cohesión social y más eficacia en las políticas públicas. Sin embargo, en el aparato gubernamental y con cierta independencia del partido político que lo controla es común advertir resistencias en los diferentes niveles de la burocracia a abrir las compuertas de la participación ciudadana. Esta falta de convencimiento sobre la importancia de movilizar a la ciudadanía a través de la acción pública la comparten también los partidos políticos que ven en la misma una competencia a la participación política más que un complemento.

Pero confrontando esta situación en algunas ciudades de la región se trabaja para lograr mejores condiciones de vida para el conjunto de la ciudadanía y mayor equidad en el acceso a bienes y servicios básicos. Así, en Brasil, desde el ámbito de los gobierno locales gobernados por el PT, se han puesto en marcha valiosas experiencias de participación ciudadana a partir de aplicar el llamado presupuesto participativo. El presupuesto participativo es un instrumento original que combina la participación directa con la delegación de responsabilidades en el personal gubernamental. Su principal objetivo es establecer las prioridades de la actuación pública local, a través de la participación directa de la ciudadanía en reuniones y asambleas populares, las cuales se desarrollan con una metodología que permite ordenar y procesar las demandas. Los resultados forman parte del presupuesto

municipal el cual es liderado por un consejo de representantes de la ciudadanía y aprobado por la Cámara de Concejales (llamados vereadores en Brasil). Posteriormente, se elabora un plan de inversiones con los recursos disponibles que se aplica en el ejercicio del gobierno local. La valoración social positiva que existe respecto a este instrumento de participación ciudadana llevó a que se fuera replicando, de acuerdo con las especificidades de cada realidad nacional, en otras ciudades de América Latina (Argentina, Uruguay) y de países europeos (España, Francia, Alemania) (Cfr. Jacobi, 1995, Fedozzi,2001, Blanco y Gomá, 2002, Ganuza y Álvarez Sotomayor, 2003).

Se puede concluir este trabajo diciendo que para enfrentar las condiciones generalizadas de pobreza, desigualdad y exclusión social se deben revisar no sólo los enunciados de las políticas sociales sino el diseño, operación y evaluación de los programas sociales para hacer de las mismas espacios públicos donde amplios sectores de la ciudadanía tengan interés en dedicar tiempo y esfuerzo y actúen de manera corresponsable con el gobierno local para que sus necesidades sean atendidas.

BIBLIOGRAFÍA


Abranches, Henrique, Sérgio, Wanderley Guilherme dos Santos y Marcos Antônio Coimbra, "Polìtica social e combate à pobreza", ed. Jorge Zahar, tercera ed. Rio de Janeiro, Brasil, 1994.
Ayuntamiento de Barcelona -Eurociudades, Las ciudades y las Políticas sociales en Europa, Congreso Europeo de Bienestar Social, Barcelona, 1991.

Barnes, Matt, Social exclusion and life course in Barnes, Matt et. all "Poverty and exclusion in Europe", Edward Elgar Publishing Limited, Gran Bretaña, 2002.

Belfiore Wanderley, Mariangela , Reflexiones sobre la noción de exclusión en : Servico Social y Sociedad, año XVIII (55), Sao Paulo, Cortez editora, noviembre de 1997.

Blanco, Ismael y Ricard Gomá (coords), "Gobiernos locales y redes participativas", Ariel, Barcelona, 2002.

Bodemer, K, Coraggio JL y Ziccardi, "Las Políticas sociales urbanas en el inicio del nuevo siglo". Documento Base Lanzamiento Red URBA-AL n 5, Montevideo. 1999.

Brugué Quim y Ricard Gomá, "Las políticas públicas locales: agendas complejas roles estratégicos y estilo relacional" en Brugué y Gomá, "Gobiernos locales y políticas públicas", Ariel, Barcelona,1998, pp 25-56

Brugué Quim, Ricard Gomá y Joan Subirats, "De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas en: Revista Internacional de Sociología (RIS), 3ª. Época, n°33, sep-dic. 2002, pp 7-45.

Borja, Jordi, Descentralización y participación ciudadana, Cuadernos del CESEM, México, 2000 (edición mexicana).

Borja, Jordi y Manuel Castells, "Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información", United Nations for Human Settlements (UNCHS), ed. Taurus, Madrid, España, 1997,

Cabrero, Enrique "La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales". CIDE- Miguel Angel Porrúa, México, 1996.

Castel, Robert, La métamorphoses de la question sociale. Une chronique du travail salariat. Fayard, París, 1995.

Castells, Manuel, "La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura", Tres Tomos, Alianza Editorial, Madrid, 1997.

CEPAL, "Quince años de desempeño económico: América Latina y el Caribe, 1980-1995", Santiago de Chile, 1996.

CEPAL, Panorama Social de América Latina, Santiago de Chile, 2004.

Coraggio, Jóse, Luis, "Economía popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local" en Gestión y planificación urbana, Curso de Postgrado, junio-octubre, Mar de Plata, 1998

Cordera, Rolando y Ziccardi, Alicia (coord), "Las políticas sociales en México al fin del milenio, descentralización diseño y gestión", IISUNAM, Miguel A. Porrúa, Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 2000.

Cunill, Nuria, "La participación ciudadana", Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, Caracas, Venezuela, 1991.

Draibe, Sonia. "Qualidade de vida e reformas de programas socias: o Brasil no cenario latinoamericano". Lua Nova (num. 31), Sao Paulo, 1993.

Fedozzi, Luciano, "Orcamento participativo. Reflexoes sobre a experiencia de Porto Alegre", Fase, IPPUR, Tomo editorial, Porto Aelgre, 2001, 3ª.edición.

Fitoussi, Jean-Paul y Rosanvallon, Pierre, "La nueva era de las desigualdades", editorial. Manantial, Buenos Aires, 1997.

Font, Joan (Coord.) Ciudadanos y decisiones públicas, Ariel, Barcelona, Introducción (pp 13-30), 2001.

Ganuza, Ernesto y Carlos Álvarez de Sotomayor (coords), "Democracia y presupuestos participativos", Icaria, Barcelona, 2003.

García, Canclini, Néstor, "Consumidores y ciudadanos", editorial, Grijalbo, México, 1995.

Giner Salvador y Sarasa, Sebastián, "Buen gobierno y política social", Ariel, Barcelona, 1997

Guillén, Tonatiuh y Ziccardi, Alicia (coord.) "Innovación y continuidad en el municipio Mexicano". IISUNAM, Migual Angel Porrúa, 2004.

Jacobi, Pedro, "Alcances y límites de los gobiernos locales progresistas en Brasil. Las alcadías petistas", en Revista Mexicana de Sociología, año LVII, núm. 2, IIS-UNAM, México, abril-junio, 1995.

Jordán, Ricardo y Daniela Simioni (comp),Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago, junio 2003.

Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano (comp.), 2000, "Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo". BID, FCE, Fundación F. Herrera y Universidad de Maryland, Buenos Aires.

Londoño, Juan Luis, "Pobreza, desigualdad y formación del capital humano en América Latina, 1950-2025", Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, (puntos de vista), México, 1996.

Marshall, T.H. and Bottomore, "Ciudadanía y clase social", Alianza, Madrid, 1998.

Martínez, Assad, Carlos y Alicia Ziccardi, "Limites y posiblidades de la descentralización en las políticas sociales" en Cordera, R. y Ziccardi, A. 1998. ob. cit.

Menjivar, Dirk y Lieteke (coord), "Pobreza, exclusión y política social", 1ª. Ed. FLACSO, Costa Rica, 1997.

Minujin, Alberto, (editor) "Desigualdad y exclusión: desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo", editorial, Unicef – Losada, 1 edición, Buenos Aires, Argentina, 1993.

Morell Antonio, (2002) "La legitimación social de la pobreza", Anthropos, Barcelona

Municipalidad de Rosario, Presupuesto Participativo 2005", Rosario, 2005.

O' Donnell, Guillermo, "Estado, democratización y ciudadanía", en Nueva Sociedad, núm. 128, Caracas, noviembre-diciembre, 1993.

Programa de Gestión Urbana para América Latina y el Caribe, La era urbana, La Revista de la Ciudad Global, Edición especial: Pobreza y exclusión en las ciudades, Quito, marzo, 2004.

Programa de Gestión Urbana para América Latina y el Caribe, La era urbana, La Revista de la Ciudad Global, Edición especial : Presupuestos participativos, Quito, marzo, 2004.

Rosanvallon, Pierre, "La nueva cuestión social", Buenos Aires, Argentina, 1995.

Subirats, Joan (Director)", Pobreza y exclusión social: Un análisis de la realidad española y europea, Fundación "la Caixa", Colección Estudios Sociales, n°16, Barcelona, 2004.

Subirats, Joan y Quim Brugué,"Políticas sociales metropolitanas, Workshop "La gobernabilidad de las aglomeraciones metropolitanas de América Latina y el Caribe, Washington, D.C., 4 y 5 diciembre, 2003.

Toqueville, Alexis de, "La democracia en América", Fondo de Cultura Económica , 1978.

Townsend, P, The concept of poverty, Heinemann, Londres, 1970.

Sen Amartya. La desigualdad económica, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2001, pp. 224-249

Sen Amartya. El enfoque de las capacidades y las realizaciones. Pobre, en términos relativos, en Revista Comercio Exterior, Vol. 53, Núm. 5, Mayo 2003, pp 413-423.

Townsend, Peter, The concept of poverty, Heinemann, Londres, 1970.

Townsend Peter. La conceptualización de la Pobreza, en Revista Comercio Exterior, Vol. 53, Núm. 5, Mayo 2003, pp 445-452

Ziccardi, Alicia,: "El papel de los gobiernos municipales en las políticas sociales. El caso de México" en: Revista Eslabones, núm. 13, enero-junio, México,1997, pp. 90-103

Ziccardi, Alicia "Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad Capital", Miguel Angel Porrúa, México, 1998.

Ziccardi, Alicia, "La cuestión social y las ciudades" en Ziccardi, Alicia (comp.) "Pobreza, desigualdad social y ciudadanía", CLACSO, AISDI, FLACSO, Buenos Aires, 2001.

Ziccardi, Alicia, La demora de la democracia local: el difícil tránsito de vecinos a ciudadanos en Revista IberoAmericana, n 11, Universidad de Hamburgo,2003.

Ziccardi, Alicia (coord) Participación Ciudadana en política sociales del ámbito local, IISUNAM, COMECSO, INDESOL, México, 2004

Ziccardi, Alicia, Espacios e instrumentos de participación ciudadana en políticas sociales del ámbito local en Ziccardi, A. (coord) 2004, ob. cit. pp. 245-272.

Ziccardi, Alicia Pobreza urbana y exclusión social. Una perspectiva latinoamericana. Ponencia presentada en el Foro Internacional sobre el Nexo entre Ciencia Social y Política. UNESCO, CLACSO, CROP, Buenos Aires, 20-24 de febrero de 2006

## Dra. Alicia Ziccardi

***Urbanización de la Pobreza***

Primero, quiero destacar algunos aspectos en perspectiva de la cuestión social urbana, ante la cuestión social en general y en particular la rural. Hay un hecho que desde ya, hace por lo menos dos décadas, ha venido llamando la atención, que es la urbanización de la pobreza. Sin embargo, al hablar de la urbanización de la pobreza, tenemos que distinguir dos componentes: el componente estadístico de las dimensiones o en otras palabras, el número catalogado como "pobres" y la densidad o la intensidad de la pobreza.

Lo que no se puede negar hasta ahora, que si bien la pobreza rural tiende a ser proporcionalmente más baja en relación a la pobreza urbana. En general la pobreza rural sigue siendo predominantemente pobreza más extrema y eso tiene implicaciones muy importantes en la política nacional de desarrollo social y en la asignación y distribución de los recursos.

Sin embargo, en la medición, ahora aceptada oficialmente, primero la del Comité Técnico de Medición de la Pobreza y después la del organismo que la sustituye, (CONEVAL).

Es un hecho estadístico que en México, al menos desde el año 2001, la pobreza en las ciudades es mayoritaria en relación a la pobreza rural, lo cual tiene muchas implicaciones de política, pero repito, la mayor parte de la pobreza alimentaria y en general, de la pobreza extrema sigue estando en zonas rurales.

La urbanización de la pobreza, sin embargo, no está significando que ésta esté creciendo más rápidamente en las ciudades que en las zonas rurales. Llamo la atención sobre un hecho que pasó prácticamente desapercibido el año pasado y que fue la evaluación del comportamiento de la pobreza 2004-2005, que mostró que la pobreza estaba creciendo en zonas rurales, mientras se mantenía la tendencia al descenso en zonas urbanas.

Este crecimiento de la pobreza en zonas rurales, que estadísticamente fue calificado como no significativo, pero que en números absolutos significó un incremento de más de dos millones de personas en situación de pobreza en zonas rurales, nos alerta sobre un hecho, sobre el hecho de que si bien, la mayor parte de los recursos dedicados en la política social a la pobreza, se están dedicando al concepto tradicional de pobreza rural, la pobreza rural está mostrando ya una capacidad de resistencia a la disminución, a pesar del fenómeno de urbanización de la pobreza.

Sin embargo, por otro lado, también se está mostrando que la pobreza en las ciudades o la situación social urbana está tendiendo a ser no nada más mayoritaria en términos estadísticos, sino también con un componente de desigualdad más agudo en muchas zonas urbanas, incluso, metropolitanas, que en el propio campo.

El estudio publicado por Conapo hace unos años de desigualdad por municipios, está mostrando contra lo que muchos creían o creíamos en el pasado, que muchas ciudades son incluso, más desiguales que muchas zonas rurales.

Tenemos entonces, dos fenómenos paralelos: una urbanización de la pobreza, en términos estadísticos, aunque repito, recientemente parece haber un mayor crecimiento de la pobreza en zonas rurales otra vez y también, simultáneamente, una mayor desigualdad y también una mayor exclusión —como distinguía muy bien Alicia en una de sus láminas— en las zonas urbanas.

¿Qué es lo que hace específica a la pobreza o a la cuestión social urbana ante la cuestión social en general y en particular, la cuestión social en ciudades? Primero, en términos de la política, el hecho de que si bien, hay una urbanización creciente de la pobreza, no ha cambiado en consecuencia, la política social nacional para atender este fenómeno de urbanización creciente de la pobreza.

En particular, el Programa Oportunidades, que desde que surgió en sus primeras versiones, a principios de los 90, fue diseñado predominantemente para atender pobreza rural; sigue teniendo un sesgo rural, es decir, la política social sigue dominada por un sesgo rural.

Esto creo que se justifica en buena medida, por que la pobreza rural sigue teniendo rasgos o una intensidad más aguda frente a la pobreza urbana y porque la infraestructura social sigue estando rezagada en relación a la cuestión urbana.

Sin embargo, en perspectiva, creo que eso es lo relevante: las políticas sociales tendrán que tener en el futuro, un mayor componente urbano en la política nacional de lo cual se derivará una implicación muy importante que más adelante menciono, en relación a la coordinación federal o nacional y estatal con lo local.

Segundo: un rasgo específico de la cuestión social urbana, que creo que es muy importante, entre otras cosas porque en el pasado nos preocupó mucho el país, es el fenómeno de la concentración territorial *versus* la dispersión territorial y demográfica.

Durante décadas, hemos visto y se ha planteado de manera muy bien documentada, que buena parte de las dificultades para superar la pobreza rural, tiene que ver con el fenómeno de la dispersión demográfica y de la dispersión, consecuentemente, territorial, tanto para la dotación de infraestructura social, el equipamiento, las comunicaciones, por supuesto y fundamentalmente, para la cuestión de la oferta educativa y de infraestructura de la salud.

La cuestión social urbana, sin embargo, al superar el reto de la dispersión demográfica y territorial nos plantea otros problemas y otros retos relacionados sobre todo, con la pérdida de cohesión y con la pérdida de interrelación de proximidad o interrelación local que existe, que sigue existiendo aunque en algunos casos, en franco deterioro, en las poblaciones rurales.

Tercer rasgo específico de la cuestión social urbana, es la existencia de una dotación de infraestructura y equipamiento social que en la mayoría de las ciudades ha cubierto ya la primera etapa de infraestructura mínima requerida para dar satisfacción a las necesidades más ingentes o a los mínimos de bienestar, como se les llamaba más en el pasado y que significan un gran activo, pero que a la vez, nos plantea un reto de transición, dado que en las principales ciudades del país, zonas con muy buen equipamiento educativo, sanitario entre otros, están en un proceso de

transición, generando déficits de infraestructura en las zonas emergentes de las ciudades que son más excluidas y más pobres.

Hay por tanto, a la vez, una dotación mayor de infraestructura y a la vez, un desfasamiento de la oferta de infraestructura social y equipamiento social, ante la demanda social.

Cuarto aspecto que hace específica la cuestión social urbana, es que además de que hay una urbanización creciente de la pobreza, hay también un nuevo tipo de pobreza, un crecimiento tanto cuantitativo como cualitativo de la pobreza en las ciudades y este nuevo tipo de pobreza en las ciudades, está no sólo asociado a la pobreza por ingresos, sino a otros rasgos de la pobreza que tienen que ver con la falta de tiempo, con el transporte urbano, con las necesidades específicas de las familias urbanas, con las necesidades de los diferentes tipos de familias no solamente en el uso del tiempo, sino también, en el uso y equipamiento de infraestructura, que si bien, también existen dichas necesidades en las zonas rurales, son más agudas en las ciudades.

Esta especificidad hace que en realidad, el costo de la canasta básica en este concepto amplio de necesidades, sea más alto en las ciudades, que en el campo y en consecuencia, las cuantificaciones más estrictas de la pobreza en las zonas urbanas, arrojan un mayor número de pobres, de hogares pobres, en comparación como los estamos contando ahora.

Y por último, señalaría una especificidad muy importante que tiene que ver con el peso de la segregación, de la desintegración y la exclusión social como características, como componentes de la cuestión social urbana, además de la pobreza en sí misma, en su sentido tradicional.

Entonces, recapitulando hasta ahora, hay un fenómeno de urbanización creciente, aunque el peso de la pobreza rural siga siendo todavía muy significativo y aunque ésta siga creciendo en algunas zonas del país y además, hay una serie de componentes que hacen que la cuestión social urbana, tenga mayor complejidad; no porque la pobreza urbana sea simple o sea fácil de erradicar, sino porque surgen nuevas expresiones y nuevos componentes de la pobreza urbana.

¿Qué implicaciones tiene a mi juicio esto, para las políticas? Primero, que hay una exigencia mayor de coordinación federal, estatal, local para la atención de la cuestión social, urbana que a mi juicio no se está atendiendo adecuadamente con los esquemas de coordinación que surgieron de la Ley de Desarrollo Social.

Creo que la Ley de Desarrollo Social, acertadamente, introdujo espacios de interacción federal, estatal, la Comisión Nacional de Desarrollo Social, por ejemplo, introdujo el Consejo de Evaluación, el Consejo Consultivo, entre otros, pero la realidad es que la mayoría de los gobiernos urbanos no están equipados política o económicamente o en sus estructuras de gobierno, para diseñar estas políticas sociales complejas que trasciendan las políticas de dotación de servicios.

Por otro lado, la política social nacional, al seguir dominada por un sesgo urbano, no está atendiendo todavía la propia complejidad de la pobreza local, que es muy diversa, dependiendo del entorno urbano: ciudades fronterizas, ciudades

metropolitanas, ciudades de tipo medio, entre otros. Esta implicación de la política creo que llama la atención sobre un hecho, que es cada vez más importante el rol de las ciudades, el rol de los gobiernos locales en la cuestión social y creo que, en perspectiva, lo que estamos viendo es una transición que implica una transferencia del papel protagónico de gobiernos nacionales y estatales a los gobiernos de las ciudades en la atención, no solamente de la pobreza, sino del resto de los componentes de la cuestión social urbana.

Pero atención, este creciente rol protagónico de los gobiernos locales en la cuestión social, de ninguna manera excluye el papel prioritario que debe de tener la política social en el gobierno nacional, es decir, una cosa no implica la otra, necesariamente, pero sí una nueva distribución de competencias entre gobiernos nacionales y estatales, ante los gobiernos locales por el creciente rol de éstos en la atención de la cuestión social.

Segunda implicación de políticas es que la cuestión social urbana exige una mayor integración, un mayor esfuerzo de integración entre políticas sociales y políticas urbanas en sentido clásico. Buena parte de los satisfactores de la oferta social, de la nueva cuestión social urbana tiene que ver con lo que anteriormente se segmentaba como desarrollo urbano, dado el creciente peso que tiene el concepto, sobre todo de transporte, uso del tiempo, equipamiento social y otros componentes de la política social rural.

Sin embargo lo que seguimos viendo en la mayoría de las ciudades y de gobiernos locales es la clásica y, en buena medida, endémica fragmentación o segmentación entre políticas urbanas y políticas sociales que, en muchos casos, son apenas incipientes o están apenas naciendo, disputando recursos ante el resto de los sectores de los gobiernos locales. La solución no va a ser que se transfieran más recursos solamente al sector social de los gobiernos locales, sino un nuevo concepto de integración de políticas en los cuales se atienda esta complejidad creciente a través de políticas integradas.

Tercera especificidad es que, como ha quedado claro, la cuestión social urbana no se agota en la pobreza, sino que tiene que ver, sobre todo, en el manejo de los espacios públicos que propicien la mayor cohesión e interacción de las comunidades, que en las grandes ciudades están tendiendo cada vez más y más aceleradamente a segmentarse y a fragmentarse en espacios excluidos. El caos de Santa Fe es uno de tantos, pero este caso se repite en Monterrey, se repite en la mayoría de las ciudades en espacios claramente segregados.

Ante eso, sin embargo, la pérdida de espacios públicos es creciente, no solamente por la extinción del espacio de interacción clásico que era la plaza, la calle, la banqueta, sino sobre todo por el hecho de que en la urbanización reciente de las ciudades está predominando la producción de vivienda, pero no la producción de espacios públicos. Podemos romper récords todos los años de producción de vivienda, pero en lo que estamos en retroceso es en la generación de espacios públicos que propicien la interacción de la comunidad y, como ha sido demostrado, en la cuestión social urbana es la desintegración, la exclusión, el crecimiento de la violencia, la ausencia de espacios de interacción los que están definiendo la nueva realidad social.

Siguiente implicación para las políticas es que las políticas sociales urbanas se van a facilitar en las ciudades que privilegien el uso de la información, el uso de tecnologías del conocimiento para poder disminuir costos de la oferta social en las ciudades. No solamente por el abaratamiento de los servicios de salud, por ejemplo, o la educación, sino también porque otros servicios sociales, otros componentes de la oferta de política social pueden hacerse más eficientes con un uso intensivo de las tecnologías de la información, incluyendo, por supuesto el tema de la participación ciudadana.

La participación ciudadana en la política social, la participación clásica en la política social, que estaba más pensada para la interacción en espacios rurales está en crisis en la mayoría de las ciudades. La participación consultiva, por ejemplo, no tiene el mismo incentivo en ciudades que en el campo y por tanto este fenómeno de la urbanización de la pobreza y la nueva situación social de las ciudades exige nuevas formas de participación que pueden ser muy incentivadas a través de las tecnologías de la información.

Por último, llamo la atención sobre una implicación de las políticas sociales urbanas que es el de la vulnerabilidad creciente. Muchas, si no es que la mayoría de las ciudades, en donde está creciendo la pobreza, están enfrentando presiones adicionales por recursos naturales, no solamente agua, no solamente espacio público sino también seguridad en sí misma; y esta vulnerabilidad ante desastres, ante escasez de agua, en la distribución del espacio público está generando nuevas formas de exclusión y desigualdad en las ciudades que tienen su origen en la presión de los recursos naturales.

En efecto, en las ciudades o en muchas delegaciones, privilegiado es el que tiene acceso seguro al agua constante y limpia, como en Iztapalapa, pero ése es un fenómeno de Hermosillo, de Ciudad Juárez, de Chihuahua, de Torreón, de muchísimas de las grandes ciudades y zonas metropolitanas: agua, recursos, espacio, se están convirtiendo cada vez más en nuevos espacios de generación de desigualdad y de exclusión.

Creo que todas estas implicaciones de políticas y seguramente muchas más que no alcanzo a mencionar, van a cambiar el rostro de las políticas sociales urbanas y, sobre todo, nos mueven a pensar que va a cambiar la distribución de competencias de política social entre órdenes de gobierno en el país. Gracias.

**Lic. Enrique Provencio Durazo**

***Exclusión Social y Desigualdad de los Indígenas en las Ciudades***

Según datos de Conapo— uno de cada tres indígenas vive hoy ya en las ciudades del país. Entendiendo que Conapo considera desde las ciudades mayores de 15 mil habitantes hasta las grandes zonas metropolitanas. Podemos, sin lugar a duda, señalar que uno de los cambios socioterritoriales más relevantes, de los últimos años en el país, tiene que ver con la creciente urbanización de los pueblos indígenas y la creciente plurietnización de las ciudades. Hoy las ciudades del país y, en particular, las zonas metropolitanas son cada vez más diversas y tienen una presencia indígena más significativa.

Me gustaría subrayar, además, otro elemento que tiene que ver con esta compleja nueva distribución de los pueblos indígenas y su dinámica demográfica.

Por un lado están cada vez más en las ciudades, pero por otro lado también cada vez la población rural es más indígena, hay un doble proceso, hay un proceso de indigenización de la población rural y un proceso de urbanización de la población indígena, amén de los procesos de migración, en particular a los Estados Unidos, en donde han dado origen incluso a organizaciones sociales y a verdaderos movimientos etnopolíticos en el ámbito urbano.

El otro elemento es que el país vive un proceso de urbanización muy heterogéneo y de inserción de los pueblos indígenas también muy heterogénea, es decir, no hay una sola manera de inserción urbana de los pueblos indígenas, tanto en las ciudades como entre los diferentes pueblos.

No es lo mismo la manera como se insertan en la ciudad de Guadalajara, o la manera como los zapotecos han construido lo que probablemente es la primera ciudad indígena del país, que es Juchitán.

Existen maneras muy diversas de insertarse en los ámbitos urbanos que nos hablan de esta creciente complejidad de la cuestión social y de la inserción étnica en las ciudades.

Probablemente nos sorprenderíamos al saber cuáles son las seis ciudades del país que tienen una mayor concentración de población indígena. Sin duda alguna la primera de ella es el Distrito Federal. La segunda de ellas es Mérida, la tercera es Cancún, la cuarta es Oaxaca. Hoy Cancún tiene una población indígena superior a la ciudad de Oaxaca. La siguiente es Puebla, como les decía y la sexta ciudad con más indígenas del país es Toluca.

Esto choca con lo que usualmente concebimos, porque el proceso de exclusión de los pueblos indígenas, empieza en las estadísticas. Es decir, todavía está en proceso de discusión cuál es la magnitud de la población indígena urbana.

Hay un proceso que yo llamo el “laberinto de la otredad y la exclusión estadística”. Dos organismos oficiales tienen cálculos absolutamente diferentes con relación a la población indígena.

Para el 2000, INEGI la calcula en seis millones 44 mil y Conapo en el doble. Esto tiene que ver con las metodologías diferenciales, y estoy hablando de cifras publicadas. Para el 2005 bajó la población indígena conforme al INEGI; teníamos seis millones 44 mil y ahora tenemos, según el conteo de 2005, 6 millones 11 mil.

Tenemos presencia indígena en 99 por ciento de los municipios del país, es decir, esta imagen de los pueblos indígenas confinados a regiones de refugio rurales, prácticamente ha estallado y lo que hay es una presencia indígena en todos los municipios salvo en 30.. Es lo que referí antes que la población indígena cada vez es más urbana y la población rural a su vez es cada vez más indígena. Es a todas luces un tema de enorme vigencia nacional y uno de los temas menos estudiados y menos conocidos.

Pero eso sí, si nos vamos a la encuesta sobre discriminación que hizo el Conapred, vamos a encontrar que los indígenas están en el 99 por ciento de los municipios, pero el 40 por ciento de los mexicanos está dispuesto a organizarse con otras personas para solicitar que no permitan a un grupo de indígenas establecerse cerca de su comunidad.

En términos del desafío que representa esto en inclusión, en superación de las relaciones de discriminación y de racismo, es monumental y más adelante voy a poner un ejemplo específico que se vivió en la ciudad de México.

Tenemos una monstruosa desigualdad, pongo como caso la ciudad de México por ser la entidad urbana más desarrollada del país, donde se genera prácticamente alrededor del 23, 24 por ciento del producto nacional bruto, recordemos que en el Distrito Federal estamos en el cuarto lugar en ingreso por hogar del país, un coeficiente de Gini muy alto para un nivel de renta como el de la ciudad, que es del .57 y en términos de la distribución del ingreso el Distrito Federal todavía estaría en el décimo lugar o en el 22, si lo quieren medir de más desigual a menos desigual.

¿Qué significa esto? Significa que estamos teniendo en las ciudades procesos de altísima desigualdad con niveles de producto por cápita muy altos,.

¿Qué significa esto? Que la idea de que sólo basta con que crezca el producto y se vaya creando un nivel de renta per cápita superior para lograr mejores niveles de distribución, está siendo radicalmente cuestionado por la realidad.

Les subrayo que el Distrito Federal es la economía 35 del mundo, por sí sola, que para este año debe tener un ingreso per cápita de 21 mil dólares, es decir, superior a lo que es España como país y tenemos todavía una estructura de distribución del ingreso cercana en términos de coeficiente de Gini a Yucatán.

Es el caso de la ciudad de México, pero les aseguro que es el caso de Monterrey, es el caso de Tijuana, es el caso de Guadalajara, etcétera. Esto habla de que no basta el crecimiento económico para generar efectos redistributivos positivos. Yo creo que esto merece discutirse y analizarse con muchísimo detalle.
Encontramos que la delegación con un ingreso por hogar más alto del Distrito Federal es Cuajimalpa y es también la más desigual.

Encontramos que Milpa Alta es la delegación con un ingreso per cápita menor y es al mismo tiempo la delegación que tiene índices de distribución más equitativos.

Diríamos que el Distrito Federal entonces sí es una megalópolis y es megadiversa. En el año 2000 el INEGI estimó una población indígena de 141 mil 700 personas; Conapo parece que maneja un sistema métrico distinto porque para Conapo asciende a 339 mil 931 personas, una diferencia cercana al 250 por ciento entre dos instituciones públicas destinadas a la medición.

Esto obedece fundamentalmente a la diferencia de criterios para identificar y determinar cuál es la población indígena. Mientras INEGI se basa estrictamente en el criterio etnolingüística, es decir, población mayor de cinco años, hablante de alguna lengua indígena, Conapo incluye un criterio más amplio que es el de hablantes, hogares indígenas y autoadscripción indígena.

No deja de ser increíble que en una serie estadística que cubriría prácticamente un siglo, para INEGI en 1900 y en el año 2000, habría exactamente el mismo porcentaje de población indígena en la ciudad de México. Esto es, el 1.8 por ciento.

Es decir, hay todavía un debate, si ustedes quieren muy elemental, que tiene que ver con definir quiénes son los indígenas, dónde viven, cómo se caracterizan, cómo se miden. Pero el fenómeno que parece estarse expresando es el de la creciente exclusión, incluso en los términos estadísticos.

Ahora, en el Distrito Federal se habla, siguiendo nada más el criterio de INEGI, que es estrictamente lingüístico de 57 idiomas indígenas diferentes. Es, después de Nueva York, la ciudad cultural y lingüísticamente más diversa del Continente Americano, pero es una diversidad subterránea.

Las lenguas que más se hablan en la Ciudad de México, son el náhuatl, el otomí, el mixteco, el zapoteco y el mazahua, pero se hablan en el ámbito doméstico, no se hablan en el ámbito público.

La complejidad de la población indígena en el Distrito Federal está caracterizada por dos grandes agrupamientos: los pueblos que ya estaban en el Valle de México antes de que existiera el Distrito Federal y que han sido víctimas de lo que podemos llamar la geofagia de la mancha urbana, esta expansión incesante sobre los pueblos, un fenómeno muy parecido por cierto al de la ciudad de Mérida. Y por otro lado todas las comunidades de radicados y de migrantes, desde una generación de llegada a la Ciudad, por ejemplo, chinantecos, tzotziles, celtales, choles, que son de llegada reciente al Distrito Federal o de dos o más, tres generaciones, mazahuas, triquis, zapotecos, mixtecos o purepechas, que lo primero que piden es que no les llame migrantes, porque son residentes en el Distrito Federal de hace más de 50 años.

Entonces tenemos una población indígena también extraordinariamente diversa. Por ejemplo en los índices de masculinidad y feminidad, las mixes son claramente predominantes y en cambio hay una distribución muy equitativa entre hombres y mujeres purépechas.

Ahora, la presencia indígena implica la reproducción de relaciones específicas de exclusión y desigualdad, por eso creo que hay que tener mucho cuidado con un

discurso *ligth* de la diversidad, que se festeje una heterogeneidad sumida en la desigualdad. De lo que se trata es establecer que la diversidad de a de veras sólo puede reproducirse con una horizontalidad básica.

Lo que tenemos, en cambio, en nuestras ciudades, es una etnización vertical, asimétrica y discriminatoria, en donde se constituye un círculo perverso, en donde la desigualdad social profundiza la discriminación y a su vez la discriminación agrava y cristaliza la desigualdad. Esto tiene que ver con una noción de la desigualdad como un factor complejo y como un factor crecientemente acumulativo.

Entonces tenemos con relación a los pueblos indígenas, tres grandes desigualdades constitutivas.Uno, entre la medida de la población urbana y la población indígena. A pesar de que el Convenio 169 de la OIT establece muy claramente que los pueblos indígenas deben gozar en los ámbitos, en la sociedad nacional, incluidas las ciudades, al menos del mismo nivel de vida y acceso a bienes públicos, que la media de la Ciudad y del país, que en muchos casos la media tampoco es una cosa para andarla presumiendo, encontramos que en todos los indicadores, escojan ustedes el que escojan, encontraríamos que como pueblos indígenas se encuentran en situación de inferioridad todos los pueblos indígenas respecto a la media de la Ciudad.

Pero también hay desigualdad entre pueblos y comunidades indígenas, y hay desigualdad entre los hombres y las mujeres indígenas, hay brechas de exclusión que se acumulan, se yuxtaponen, se alimentan unas a otras.

La exclusión por razones de pertenencia ética, es una de las exclusiones de las cuales menos se habla y que se agrava y se exacerba en el ámbito de las ciudades. Por ejemplo, para poner el caso del Distrito Federal, los miembros de los pueblos indígenas, tienen respecto a la media de la Ciudad, no respecto a los grupos más favorecidos, menor expectativa de vida, mayor número de niños fallecidos, menor escolaridad, menores ingresos y menor calidad en los materiales y enseres de la vivienda.

Eso sí, llegan a tener en promedio más escolaridad y servicios de salud que en sus lugares de origen, pero nuevamente entramos al tema de la desigualdad relativa, no sólo es con respecto al punto de partida, sino también al punto de llegada. Tienen en todos los casos menor acceso a los bienes públicos en la Ciudad.

Algunos ejemplos. En el Distrito Federal la tasa en analfabetismo entre los indígenas, es cuatro veces mayor que en la población no–indígena, entre los indígenas es 13 por ciento, la media de la Ciudad es de tres por ciento. Esto además se agrava la tasa para las mujeres indígenas que es del 17.2 por ciento.

Vamos a encontrar una constante muy llamativa, que creo que nos ilustra sobre la rigidez, la dureza le podríamos denominar, de la exclusión por razones de pertenencia étnica. En todos los casos, los varones indígenas están por debajo de las mujeres no–indígenas, y por encima de las mujeres indígenas. Esto es muy revelador, de cómo la exclusión por razones étnicas puede ser tan fuerte o tan dura como la exclusión por razones de género, y se expresa que en el caso de las mujeres indígenas es totalmente acumulativo.

Encontramos también diferentes tasas de analfabetismo, por ejemplo, los tlapanecos de Guerrero son los más alfabetizados mientras los otomís son los menos alfabetizados en la Ciudad.

Encontramos que la inasistencia escolar entre indígenas hombres y mujeres, es mayor entre los indígenas que entre los no–indígenas y mucho muy superior entre las mujeres indígenas que los varones indígenas.

Hasta la primaria, la población indígena tiende a acercarse en su escolarización a la población no–indígena, pero a partir de los 11 años hay un proceso de quiebre tremendo en donde la inasistencia escolar de la población indígena crece progresivamente, es decir, la población indígena llega a tener una relativa escolarización en la primaria y a partir del primero de secundaria se agravan las brechas de desigualdad.

Encontramos, por ejemplo, que las tasas de escolaridad entre indígenas y no–indígenas es de 9.61 para la población no–indígenas, y es de 6.44 para la población indígena.

Por grupos de edad la exclusión educativa de los indígenas en la Ciudad, está fundamentalmente dada a medida que progresa el ciclo escolar, mientras la población no–indígena, el 75 por ciento asiste a alguno de los tres grados de media superior y el 25 no, en la población indígena es exactamente al revés, el 25 por ciento asiste, mientras el 75 por ciento ya no lo hace.

Este es otro dato que habla de la incorporación mucho más temprana de la población indígena a la actividad económicamente activa, si en escolarización estaba abajo, en incorporación a la actividad económicamente activa está arriba. ¿Qué quiere decir esto? Que las familias indígenas en general entran más temprano al mercado laboral, trabajan más horas, más días, más años, y reciben menos ingresos.

Es fundamental visibilizar la exclusión por razones de pertenencia étnica, primero porque hay que reconocer la naturaleza pluricultural de la Ciudad y la condición estructural de discriminación. La importancia de desmontar las brechas étnicas y de género que profundizan la desigualdad, impulsar acciones que garanticen simultáneamente cobertura y pertinencia social y cultural, esto es universalización en la diversidad, y asumir la diversidad y heterogeneidad de la composición indígena de la Ciudad.

Se requieren articular políticas que articulen igualdad, equidad y diversidad en la perspectiva de la igualdad compleja. Este es uno de los grandes desafíos de las políticas sociales, el avance hacia la igualdad compleja, en donde un elemento constitutivo fundamental son las políticas de reconocimiento de la diferencia y de la entidad, pero también de redistribución de tres “P”, Poder, Propiedad y Presupuesto.

Y reconocer la importante del racismo como un asunto público, y quiero terminar dando este ejemplo de una carta que se publicó en el periódico *La Jornada*, cuando se anunció la construcción de una unidad habitacional para indígenas otomís, en la calle de Guanajuato, número 125, colonia Roma.

Dice así la carta que envía un vecino. *La Roma desde principios del siglo XX ha sido una colonia de polendas, y actualmente, aunque esté deteriorada, sigue siendo una buena colonia y muy bien distribuida. En el lugar en donde acaban de terminar de construir una unidad habitacional para triquis y otomís, se encontraba el Colegio de México, pero con el terremoto del 85 dicho edificio se cayó, y el predio fue invadido por dichos indígenas*.

*La cultura y la educación que puedan tener dichas personas, dista mucho de la educación de una gente de clase media, por lo que mezclar agua con aceite, no es conveniente. Yo no me opongo a que se les construyan unidades habitacionales a los otomís, triquis, etcétera, pero cada cosa en su lugar y en su proporción. En la Ciudad de México existen muchas colonias proletarias, donde existen terrenos baldíos que pueden ser usados para dichos fines*.

*Si a todo lo anterior se le puede llamar discriminación, pues sí lo es, pero en mi caso, vivir en una colonia de clase media y bonita, me costó muchos años de mi vida y mire que quedé huérfano cuando era muy joven. Creo que en mi mismo caso están muchísimas personas que nos oponemos a dichas mezclas o a estar junto con personas que ni van a apreciar ni tienen idea de dónde están. Fecha: 12 de noviembre del año 2003*.

Finalmente las viviendas, pese a la oposición de algunos vecinos, se construyeron por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, y se entregaron a la comunidad otomí, de Guanajuato 125, quienes por ciento ganaron con ese proyecto el premio nacional de vivienda. Aún más, bautizaron su complejo habitacional como “El caracol de la Roma”.

Y una última lección de este  ejemplo de inserción social: no es suficiente el derecho a la vivienda si no se acompaña del derecho a la ciudad diversa y equitativa.

**Maestro Pablo Yanes**

***El Enfoque de Género***

La incorporación del enfoque de género en política pública (*gender oriented policy*) ha sido definido como: "tomar en cuenta las diferencias entre los sexos en la generación del desarrollo y analizar en cada sociedad, las causas y los mecanismos institucionales y culturales que estructuran la desigualdad entre los sexos, así como elaborar políticas con estrategias para corregir los desequilibrios existentes" [6]. Esta orientación surgida de la Plataforma de la IV conferencia Internacional de la Mujer (Pekín, 1995) está llamada a transformar de fondo los modelos de política pública predominantes.

De acuerdo con este principio, la perspectiva de género en políticas públicas implica introducir equidad entre los sexos no sólo en los métodos de análisis y de diagnóstico de la realidad social que sirven de base para la elección y formulación de éstas, sino los procedimientos de elección, planeación y evaluación de las mismas. Y lo que es más importante, en los mecanismos institucionales, tanto formales como informales que regulan la asignación de oportunidades y la distribución de cargas sociales entre los sexos.

Pero esta incorporación del género en las políticas sociales ha sido tardía y trabajosa por muchas razones, entre ellas, por las propias dificultades que las concepciones de desarrollo predominantes tenían para entender este proceso desde una perspectiva humana, centrada en las personas.

Como ustedes saben hasta entrados los años sesenta el desarrollo se media en parámetros y categorías fundamentalmente economicistas, considerando como rasgos del avance de las sociedades el consumo de acero, o el consumo de energía, etc., en vez de centrarse en el desarrollo y los logros de las personas.

Hasta finales de los años 50 e inicios de los 60 se empieza a hablar de desarrollo social, reconociéndose que el crecimiento económico no necesariamente llevaba al desarrollo social. Pero aún el concepto de desarrollo social empezó a definirse estrechamente ligado a aquellas características propias de la modernización en los países en desarrollo que tanto objetiva como subjetivamente debían ser extendidas a los países en desarrollo.

En ese momento, hablar de modernización era hablar de un conjunto de rasgos como *escolarización*, *urbanización, industrialización,* así como de los comportamientos civilizados propios de los países industrializados. De suerte que a sí como en el siglo XIX el término civilización fue el paradigma y la piedra de toque del marco interpretativo para medir el avance de las sociedades, en el siglo XX lo fue la categoría de desarrollo.

Hacia fines de los sesenta del siglo XX tanto las visiones economicistas como sociologicistas del desarrollo, forjadas a partir del modelo de los países industrializados de occidente, van dando paso a nuevos modelos y enfoques para enfocar el desarrollo, pasando a visiones mucho más complejas. Hablamos entonces del desarrollo humano como aquel proceso de avance de las sociedades donde la persona, sus libertades y su capacidad de elección están en el centro del paradigma.

[6] (OCDE, 1998 cit.en Incháustegui T. 1999)

Esto implica ver el proceso de desarrollo como un proceso mucho más complejo donde cuentan las diferencias culturales entre los grupos, las diferencias de edades y considerar además una diferencia fundamental que atraviesa toda la estructura social que es la diferencia de género.

Esta nueva idea rompe con la ilusoria igualdad establecida en las visiones del desarrollo ciegas a las diferencias de género. Visiones que partían de la idea de una ciudadanía abstracta en donde las características personales no eran relevantes para diseñar la intervención del Estado y para especificar los derechos.

Para hacer este tránsito, fue necesario pasar de la idea de una *estructura social* divida en clases o estratos, donde la diferencia relevante eran los ingresos –resultado último del conjunto de intercambios y valorizaciones que las personas y los grupos de personas lograban establecer- hacia una concepción de *estructura de oportunidades,* donde lo importante como señala Amartya Sen, no es lo que los bienes hacen de las personas sino lo que las personas pueden hacer con los bienes. Esto es, considerar que las diferencias en los resultados de desarrollo social entre las personas y entre los grupos de personas, también pasan por la posición, por la condición social, y no solamente por la cantidad de objetos o de bienes que la gente puede tener para ser tipificada de un estatus o de otro.

A partir de este momento comenzamos a pensar las diferencias y la desigualdad, considerando los tamices, que por sexo, edad, condición u origen étnico, raza, color, religión, etc.

En término de políticas las consecuencias de una visión del desarrollo basado en la personas, implica que empecemos a hacer políticas que tengan en cuenta esas diferencias y que consideren que los ciudadanos no son abstractos, sino personas y grupos que con diferencias estructuradas, a los que las políticas ciegas afectan de manera desigual.

Por eso cuando analizamos la pobreza solamente a través de los indicadores tradicionales con los que todavía se sigue midiendo este fenómeno, no alcanzamos a percibir las diferencias, por ejemplo entre hombres y mujeres, entre edades distintas; entre condiciones étnicas y raciales diversas. Ya que siguiendo los indicadores cuantitativos como el ingreso, no alcanzamos a percibir que aunque las diferencias sean mínimas, las maneras en que las mujeres y los hombres cargan, padecen y reaccionan ante la pobreza, es distinta. En ese sentido los datos sobre la pobreza y el desarrollo social en México, no pueden mostrar las diferencias.

Las mujeres por ejemplo, tienen que enfrentarse cotidianamente a la insuficiencia de recursos, a la insuficiencia de servicios hacia los cuales podrían allegarse y además, tienden también a reflejar en su salud y en el uso del tiempo mucho más que los hombres esa pobreza. Hay, en ese sentido situaciones que deben de considerarse. En el caso de la pobreza urbana es preciso encontrar también el reflejo en el espacio y en el tiempo de lo que significan las ciudades para los dos géneros de la humanidad. Los hombres y las mujeres no usamos igualmente la ciudad y las ciudades están pensadas normalmente como un elemento de la organización económica, de la vida económica. Las calles, los transportes, están generalmente diseñados y pensados para satisfacer el funcionamiento de esas grandes máquinas

de producción y de servicios que son las ciudades, pero poco pensadas para la economía del cuidado que está a cargo de las mujeres que diariamente deben vincular una serie de servicios y de infraestructuras fragmentadas. Servicios públicos pensados para mujeres que están todo el tiempo en su casa, cuando ya sabemos cada vez más integran la población económicamente activa.

Frente a esa realidad de 50% de mujeres trabajando fuera de casa, como es el caso de la ciudad de México, la pobreza de tiempo es una de las pobrezas que no se toma en cuenta y que además implica un desgaste permanente que afecta muchísimo más a las mujeres que a los hombres, por la cantidad de labores que tienen que hacer.

Cuando analizamos la desigualdad social en un término más amplio, es decir considerando el género, vamos a encontrar muchas diferencias que matizan la desigualdad: brechas de participación económica hasta de 50% entre mujeres y hombres pobres; brechas de salarios entre mujeres y hombres que pueden ir del 20 por ciento hasta el 50 por ciento, dependiendo a qué edad, a qué grupos de escolaridad nos estamos refiriendo; brechas de protección social importantes porque las mujeres se emplean mucho más que los hombres en sectores desprovistos de derechos a la seguridad social, por pensiones; vamos a encontrar también una segregación ocupacional muy notable: sectores completamente feminizados o casi totalmente feminizados, como son los servicios personales, el comercio, la educación, la salud y sectores absolutamente masculinizados en donde hay muy poca incorporación de las mujeres y vamos a encontrar que entre esos sectores también hay brechas importantes de remuneración y de protección.

Lo fundamental entonces es reconocer que el género es una categoría de la desigualdad social. Que la estructura de oportunidades se diferencia por el género y que no lo podemos obviar.

No se trata pues del género como un asunto de mujeres, sino de asunto que diferencia toda la estructura social y la estructura de oportunidades de arriba hacia abajo, desde la participación política, la esperanza de vida, los riesgos a la enfermedad, las oportunidades de protección social etc.

Encontramos por ejemplo en la escolaridad, que efectivamente de un ciclo escolar a otro, el número de mujeres que salen del sistema escolar es cada vez mayor. Es decir las mujeres tienen mayor eficiencia Terminal que los hombres, pero con mucho más probabilidad que los hombres salen de los ciclos escolares al terminar el ciclo y muchas no vuelven. Hay una gran sangría de niñas que no pasan a la secundaria, que de la primaria salen a cuidar a sus hermanos o a cuidar a sus hijos y no continúan en el sistema educativo.

Esto resultado es también es un efecto colateral de las maneras en como estamos acompañando el proceso de incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. Hasta el momento la división de funciones y de servicios entre el mercado, el Estado

y la familia no ha cambiado sigue operando como si continuara inalterable la familia tradicional donde la señora ama de casa, estuviera dedicada a tiempo completo en las labores de cuidado familiar, mientras su marido sale a trabajar.

Pero eso ya no opera, eso ya no es así. En ese sentido el proceso de incorporación de las mujeres, no se está acompañando con el desarrollo de una economía de servicios y de un sector de servicios que sustente socialmente hablando este proceso. ¿Y qué ocurre?. Lo que ocurre es que para que una mujer salga a trabajar, tiene que dejar otra mujer en su casa y ésa otra mujer o es una señora que emplea como es el caso de los sectores profesionalizados de mujeres que pueden pagar una mujer, o en el caso de las mujeres pobres, deja a su hija menor o adolescente cuidando la casa.

Entonces estamos haciendo que la desigualdad de género se profundice también entre mujeres que tienen acceso a la escuela, acceso a los buenos empleos y mujeres que van a salir del sistema educativo prematuramente para sustituir a su madre, para que su madre pueda ir a trabajar en la casa de otra mujer.

En ese sentido la política social debe de reconocer el papel que debe jugar en este proceso, generando alternativas de economía del cuidado, que no necesariamente tienen que ser públicas ciento por ciento y ni totalmente financiadas por el Estado. Hay muchísimas alternativas para generar servicios que tengan que ver con la economía del cuidado y que pueden potenciar otras formas de organización social, empresas sociales, etcétera.

No podemos seguir pensando que la estructura familiar esta igual, que las situaciones en que las familias existen no están alteradas. Y exigirles después que respondan por la integración social, por la cohesión familiar, cuando no tenemos políticas para compatibilizar horarios de trabajo de servicios con las funciones y roles que esperamos de mujeres y hombres en las estructuras familiares, en términos de la conciliación de la vida familiar y la vida laboral tanto de hombres y las mujeres.

El Estado y el mercado deben hacer algo al respecto. Esto también es un tema de desarrollo social, la integración social, la cuestión social también es un objetivo de la política social. La política social puede no solamente promover mayor igualdad, sino también disminuir efectos discriminadores, disminuir efectos segregantes y generar nuevos mecanismos de cohesión social.

En este punto es importante resaltar el tema de los presupuestos de género. No porque se trate de destinar más recursos, sino de diferenciar al interior de ese gran mapa de prioridades que es un presupuesto público lo qué se está haciendo por la

población en función de sus diferencias de sexo, de origen étnico, de lugar de habitación, etcétera. En ese sentido es importante que cada vez más tanto los presupuestos como las políticas tengan capacidad para diferenciar las necesidades de la gente. No podemos seguir pensando en políticas de desarrollo social que no hagan esas diferencias. No podemos seguir haciendo políticas que no tengan capacidad ni instrumentos para evaluar sus impactos en hombres y mujeres de distintas edades, clases y condiciones. Cada vez la población es más demandante y más consciente y en ese sentido también los servicios públicos, los apoyos y los programas, deben ser más dirigidos y más precisos sobre la población y los efectos que se buscan, y tener también cada vez más capacidad para evaluar sus resultados.

Hoy, en la sociedad compleja y diversa que vivimos, la mayor eficacia de las políticas está en función de que estén mejor dirigidas, mejor precisados los servicios y los apoyos de acuerdo a las diferencias. Esto supone un mayor conocimiento de la realidad social: mediciones e indicadores más precisos y afinados para elegir y diseñar políticas más atinadas. .

En ese sentido el género me parece que hace una contribución muy importante que ya no puede ser soslayada en el diseño y en la evaluación de las políticas sociales.

**Doctora Teresa Incháustegui**

## COMENTARIOS

**Diputada Sara Latife Ruiz Chávez:**

Hay programas muy interesantes en la SEDESOL. Microrregiones es uno de ellos, pero no hemos atinado para lograr recortar esta brecha de marginación que tenemos y me parece que en el caso de mi estado, Quintana Roo, es muy evidente. Cancún es una muestra clara de la opulencia, de la riqueza, pero también de su mala distribución porque a cuadras vemos, un rezago muy grande.

Las contribuciones que hicieron los expositores, fueron muy retroalimentadoras. Aún veo lejanas estas investigaciones, a nuestras universidades, a la academia, de las decisiones sociopolíticas de nuestro país.

Si quienes gobiernan, quienes dirigen los destinos de nuestros estados escucharan la opinión de los académicos, creo que la historia de nuestros estados y de nuestro país sería distinta. Si hubiera la evaluación o la certificación de los planes de desarrollo de cada estado, por los académicos, se lograrían alcances muchísimo más lejanos.

Me parece que hay una disparidad de los datos del INEGI con la Conapo. Quienes hemos participado en los temas sociales lo hemos visto. Sin embargo, en nuestro sistema se siguen utilizando los datos del INEGI y con ello se siguen castigando los presupuestos de los estados. Me parecen muy lejanos, hay una disparidad muy grande entre los datos del INEGI con la Conapo.

Otro tema que me parece interesante. Mencionó el maestro Enrique Provencio la dispersión demográfica que existe, hemos hecho mucho hincapié en ello, lo mencionamos, inclusive con personal de la UNESCO, sobre la necesidad de crear centros integradores de desarrollo.

Es muy costoso llevar los servicios a las comunidades de 50, de 100 personas; y resultaría a los estados, muchísimo menos costoso —no dejaría de ser costoso— ; implementar centros integradores de desarrollo donde los gobiernos puedan dotar a las comunidades de todos los servicios: agua, luz, educación, etcétera.

Con la doctora Teresa Incháustegui, quisiera ahondar y quizá polemizar. Me parece excelente su intervención. Considero que se habría de legislar para que las mujeres

ganáramos más que los hombres. Esto no es cuestión de género, compañeros. Aquí lo mencionaba la doctora, las responsabilidades que las mujeres hemos venido asumiendo en este nuevo rol del quehacer social, económico, en todos los sentidos, va agudizando la responsabilidad de nuestro género.

Hoy incluso nos sumábamos a firmar todos los diputados el documento donde hacíamos patente la equidad de género, pero seguimos viendo, en la práctica, todavía mucha desigualdad y una brecha que viene lastimando seriamente a nuestra sociedad.

Reconozco a los expositores. Mi petición formal es llevar estos foros a los estados, involucrar a las universidades locales, a los ayuntamientos, a los directores de desarrollo social para que pudiéramos hacer esta mezcla con esta visión que ustedes tienen de país y que ellos, que están muy cercanos a la gente, pudieran aterrizar los estudios que ustedes tienen y los conocimientos.

**Diputado Wenceslao Herrera Coyac:**

Soy de Puebla, hablo el náhuatl. Soy de la Comisión de Asuntos Indígenas.

Coincido en que los datos proporcionados por los conferencistas se pudieran socializar con algunas instituciones como la Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas, al momento de hacer sus reglas de operación se basan solamente en los datos oficiales que nos da INEGI, y todo mundo sabe que estos datos no son totalmente ciertos, pero ni hablar, se ha decidido que sea la única fuente oficial para información estadística, y yo creo que, en su momento, tendremos que emitir alguna opinión para que las investigaciones que realice Conapo también cuenten para efectos de información oficial en programas de gobierno.

**Diputado Oscar González Morán:**

Soy de la ciudad de Toluca y jamás imaginé que una ciudad tan grande, de más de 700 mil habitantes, tuviera una presencia importante de indígenas en esta zona. Más de 100 mil habitantes.

Respecto al programa que se ha venido manejando en el sexenio anterior, Oportunidades, esta enfocado básicamente a la región rural. Esta Legislatura tuvo la oportunidad de destinar mayores recursos a programas que hoy, van a ser eficientes. El Programa de Generación de Espacios Públicos, con recursos de más de mil millones de pesos, también en cuestión de estancias infantiles, entre otros, por la voluntad de las diferentes fuerzas políticas. Pero hacen falta muchas cosas todavía por realizar.

Quisiera preguntarle a la doctora Teresa Inchautegui, qué programas podría mencionarnos respecto a perspectiva de género, un programa específico, que tuvieran en mente.

**Diputado Víctor Gabriel Varela López:**

Es información realmente valiosa. La tarea de la Comisión de Desarrollo Social, sería sistematizarla y que sea materia prima para compartirla en estados, en municipios, en la propia Federación, que a veces topan con falta de datos o datos contradictorios como se nos hace saber; incluso la medición de la pobreza, la propia identificación de grupos vulnerables, como es el sector indígena y la cuestión de género, cada quien los maneja desde puntos de vista y perspectivas muy particulares.

Esa heterogeneidad impide homogeneizar los programas y las políticas públicas. Este material nos ayudaría muchísimo, como Comisión de Desarrollo Social, para proponer y dar lineamientos de por dónde destinar y encaminar los programas, los recursos, para que realmente vayan a abatir los rezagos.

El resumen de la ponencia sobre género. Ser mujer indígena en el país es como el peor de los pecados que pudiera verse en un país fundamentalmente indígena. Eso

es terrible para nosotros, como mexicanos, como representantes y como gobernantes, incluso como académicos, y nos compromete muchísimo más.

El caso de la calle de Guanajuato, en la Roma, fue un botón de muestra de hasta dónde puede llegar el desconocimiento y la discriminación velada en una ciudad que puede considerarse una metrópoli del planeta, personalmente vivimos de cerca este proceso;

Fue una lucha larga ante una cuestión de abierta y franca discriminación. Son fenómenos que se presentan en la Ciudad de México a cada momento. Se aúna a la imposibilidad del Congreso local de poder estar legislando sobre la cuestión indígena, porque lo prohibe el estatuto de gobierno y la Constitución, que el Congreso local de la Ciudad de México legisle sobre este tema. Son cuestiones que van haciendo círculos viciosos, que ojalá podamos entre todos comenzar a revertirlos.

Por último, creo que si tomamos cualquier parámetro de exclusión, los indígenas van a aparecer. Precisamente el distrito más pobre en la Ciudad de México es la zona de Ixtapalapa; el extremo oriente de Ixtapalapa tiene los índices más altos de delincuencia, los delitos más graves ahí se dan. Es la zona más pobre y es la zona con más indígenas.

Cualquier parámetro para medir la pobreza o cuestiones de rezagos, se da en la zona donde hay más asentamientos indígenas en la Ciudad. Son retos importantísimos que hay que enfrentar y espero que como grupos parlamentarios, logremos encauzarlos y comenzar a solucionarlos.

**Dra. Teresa Incháustegui:**

De acuerdo al presupuesto etiquetado, al gasto etiquetado, hay aproximadamente 46 líneas de acción o programas que están destinados a mujeres; no necesariamente cumplen con el requisito de ser equitativos desde el punto de vista de género, pero sí cumplen con el objetivo de atender demandas, necesidades específicas de mujeres.

El Programa Oportunidades, favorece la retención escolar de niñas, hasta programas de microcréditos, programas de salud en la prevención de cáncer cérvicouterino y mamario; estas líneas de acción, puede considerarse que están focalizando en población femenina. Aproximadamente 0.11 por ciento del gasto programable, es muy poquito. Es decir, no se acaba de hacer una transversalización en el presupuesto en donde se pueda visualizar con mayor claridad lo que se hace para diferentes grupos sociales, pero es un avance en ese sentido.

Hay acciones que obviamente podrían ser de un mayor impacto en términos de favorecer efectivamente la mayor equidad en la distribución de cargas familiares e inclusive propiciar efectivamente un clima de integración familiar que tanto se busca y que es, por ejemplo, el tema de la compatibilización de horarios de trabajo con el funcionamiento de una familia.

Lo que menos tenemos en nuestras ciudades es esa oportunidad de que padres, madres e hijos puedan tener efectivamente un espacio para convivencia, para estar en casa. Vivimos generalmente de paso en nuestras casas, hombres y mujeres, y eso tampoco favorece ni la integración, ni ayuda en el proceso de compatibilizar los roles de las mujeres como madres y como trabajadoras, que es tan importante.

Tampoco favorece la posibilidad de que los hombres cada vez más se vayan involucrando en las tareas de cuidado y de cohesión familiar, que también jueguen en el papel de la integración familiar de una manera activa. Esas son cuestiones que modelos culturales, remueven patrones de comportamiento.

Es importante también empezar a visualizar programas de salud específicos para hombres; porque, por ejemplo, los hombres se mueren tres veces más por causas de muertes accidentales y violentas. Habría que tener programas que favorecieran cambios en esos patrones de vida para que también se reduzca la muerte de los hombres en ese tipo de eventos. Es decir ver la otra cara de las políticas de género, para atender problemas específicos de los hombres

**Mtro. Pablo Yanes**

Los datos los tenía Sedesol. Se hizo formalmente la propuesta, año tras año a la Sedesol, de incluir en el Programa Hábitat una vertiente dirigida a indígenas urbanos y no se incluyó. Se abre para madres jefas de familia para ancianos, jóvenes para personas con discapacidad y no se abre para indígenas urbanos.

No sé si en las reglas de operación que acaban de publicar hace unos días lo hicieron ya, pero lo subrayo porque hay un mecanismo de reproducción casi natural de la discriminación y de exclusión de la cuestión indígena así como la idea en el fondo de que los indígenas son del campo, como decía Manuel Payno.

En el debate sobre la medición de la pobreza, tiene un papel clave que jugar el Congreso. En este Congreso, en la Cámara de Diputados se aprobó por unanimidad la Ley General de Desarrollo Social. En su artículo 36, si no me equivoco, se establecen ocho indicadores para la medición de la pobreza: ingreso, vivienda, seguridad social y el último es de cohesión social. Hasta ahora, de manera sistemática no se está midiendo la pobreza con esos ocho indicadores sino sólo con el de ingreso y en términos muy bajos.

En la gran discusión sobre la diferencia, la diversidad y la complejidad de la política urbana, de la pobreza urbana y la pobreza rural a la hora de la medición, la diferencia entre pobreza urbana y pobreza rural, son 400 pesos, Ésa es la manera como se está clasificando.

Es fundamental señalar que lo que se ha venido haciendo desde el Comité Técnico, luego Sedesol y ahora el Coneval de medir sólo la pobreza como pobreza de ingresos y de ingresos mínimos; es contradictorio con lo que se aprobó —por unanimidad, por cierto— aquí en la Cámara de Diputados.

Yo creo que es un tema abierto porque, a fin de cuentas, pobres en las ciudades son todos aquellos que obtienen un ingreso inferior a mil 587 pesos, “no pobres”, los que llegan a mil 600 pesos.

# CUESTION SOCIAL RURAL

**Prof. Rolando Cordera Campos:** Abordaremos el tema de la cuestión social rural mexicana, en su hábitat tradicionalmente considerado como el hábitat original y casi único. Encontramos ayer. que, en particular, los temas de pobreza y desigualdad, pero asimismo otras expresiones de la cuestión social moderna mexicana han emigrado a las ciudades hasta condicionar su propia evolución y articulación como entidades de convivencia social.

Ahora podemos pasar vista al complejo asunto de la cuestión social en el medio rural, para posteriormente abordar el tema más general y más desafiante, que es el de cómo desarrollar una conversación virtuosa, productiva, entre la política económica y la política social que han vivido ya un largo rato de separación, para no decir que de divorcio o de pleito permanente en el hogar de los mexicanos.

Reitero que Para nosotros, desde la academia, desde la Universidad Nacional y particularmente desde el *Seminario Universitario de la cuestión social*, el estar en la Cámara, y particularmente en la Comisión de Desarrollo Social, con la participación de diputados de otras comisiones, así como de funcionarios públicos responsables del quehacer gubernamental en la materia, representa un doble desafío. Por un lado, demostrar que no tiene por qué haber disonancia entre el conocimiento y la producción del mismo y su difusión y el quehacer político, sino que más aún puede y tiene que haber una emulsión creativa que para nosotros, repito, es un desafío y un gran estímulo. El segundo desafío es el de encontrar las maneras de comunicación entre la producción sistemática del conocimiento, que es el compromiso de la Universidad y la producción sistemática de políticas destinadas a enfrentar y superar los grandes nudos que enfrenta hoy nuestra República.

Nosotros aquí no podemos ofrecer la solución de nada, pero sí podemos ofrecer la disposición de la academia para entablar un diálogo que vaya más allá del encuentro puntual y vaya construyendo una relación permanente entre la Universidad, en el sentido general de término; no sólo la Universidad Nacional sino la, Universidades de México, y los Poderes del Estado Mexicano que deben estimular e incluso provocar el conocimiento académico, para que se ubique en el terreno del quehacer y la transformación de la realidad, y al mismo tiempo deben darle cobijo y apoyo.

Creemos que con seminarios como éste podemos ir encontrando un camino promisorio, de relación sistemática y creativa entre estas dos grandes comunidades: la permanente, que es la comunidad universitaria nacional, y la temporal. Diríamos que se renueva, afortunadamente, cada tres o seis años, que son los Poderes del Estado.

**Dr. Roberto Escalante:** Todos sabemos que México hoy es un país urbano fundamentalmente, pero creo que al mismo tiempo reconocemos que la ruralidad sigue siendo un ámbito, un espacio fundamental de la sociedad mexicana. Y me atrevería a afirmar que no habrá solución, me parece, real a los problemas

económicos y sociales de México si la problemática rural no es abordada y resuelta adecuadamente.

Hoy en México hay todavía una cantidad muy importante de mexicanos que desde las ciudades o incluso desde fuera de México tienen relaciones intensas y muy importantes con la ruralidad, y ahí también es un teatro, es un espacio donde se desarrollan no solamente actividades agropecuarias en general, sino muchas otras que incluso superan en algunas ocasiones lo estrictamente agrícola o lo estrictamente ganadero o silvícola.

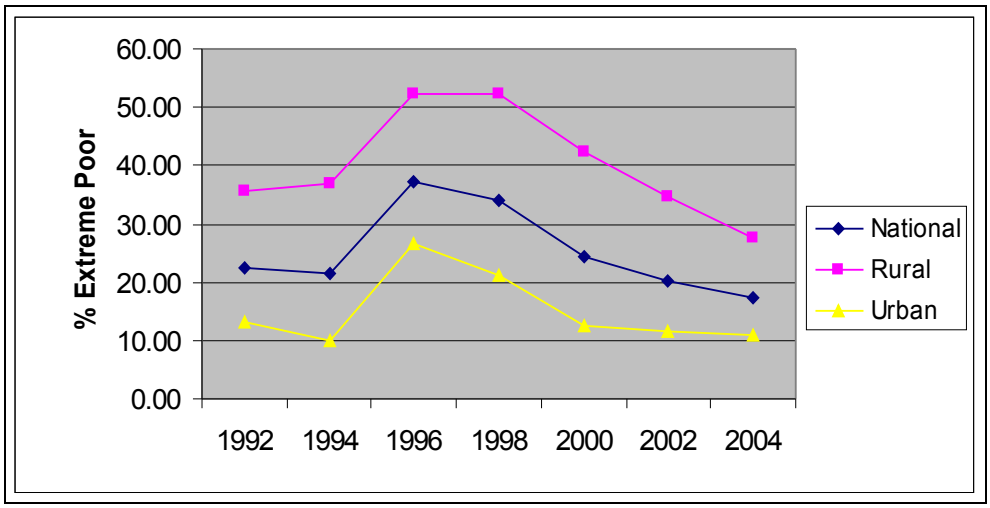
Tomar en cuenta, hacer el análisis juicioso, pormenorizado y de propuesta de la ruralidad creo que contribuye o puede contribuir a entender no solamente mejor lo que está ocurriendo actualmente en México, sino sus posibles alternativas.

***Pobreza y Desigualdad en el Campo Mexicano, 1992-2004.***

El objetivo de esta ponencia es analizar cómo ha evolucionado la pobreza rural en México e identificar los principales determinantes de esta evolución. La información proviene de una investigación que hizo el Banco Mundial y en la cual participé.[7] En la siguiente gráfica está representada la evolución de la pobreza extrema entre 1992 y 2004, tomando la mejor información disponible, que son las encuestas de ingreso y gasto que produce el INEGI.

Se observa que el comportamiento de la pobreza, ya sea rural o urbana, crece de manera muy importante y llega a un pico en 1996 como efecto de la crisis de 95-96, después de lo cual la pobreza comienza a disminuir de manera casi continua, alcanzando los niveles del período previo a la crisis.

México. Evolución de la pobreza extrema 1992-2004




Fuente: Banco Mundial con información de INEGI

[7] "A Study on Rural Poverty in Mexico", en *Income Generation and Social Protection for the Poor*, World Bank, Washington, 2005

La gráfica da para todas las interpretaciones. Los diputados de oposición pueden tomar todo el período 1992-2004 y concluir que no ha habido ningún avance en el combate a la pobreza. Los diputados cercanos al gobierno pueden tomar este punto pico (1996) y decir que la pobreza ha disminuido de manera continua en el país a raíz de la crisis. Cabe señalar también la que la pobreza rural es mucho mayor que la pobreza urbana, a pesar de que se observa que la brecha entre pobreza rural y pobreza urbana se cierra un poco en el año 2004, está en condiciones de pobreza moderada.

Existen otro tipo de indicadores que pueden complementar este panorama de la pobreza rural y es la información sobre marginación que produce el CONAPO o los índices de desarrollo humano que maneja Naciones Unidas. En general lo que se puede decir es que ha habido un avance en los índices de bienestar o un descenso en los índices de marginación, debido sobre todo a la importancia del gasto social en educación, en servicios básicos; pero también cabe señalar que los avances en el grado de bienestar se han localizado en los estados más desarrollados.

Los avances que ha habido en el sur del país, en Oaxaca, Chiapas, Guerrero, son muy poco significativos. O sea, el país avanza en general reduciendo su nivel de marginación, pero los avances se concentran sobre todo en las zonas que ya son más ricas y más desarrolladas, y las zonas rurales pobres quedan cada vez más rezagadas, a pesar de que también hay en éstas avances en la disminución de los índices de marginación.

Para completar este panorama inicial, se puede decir que el indicador empleado usualmente para medir la desigualdad en la distribución del ingreso, señala sistemáticamente que la desigualdad en la distribución del ingreso en el sector rural ha aumentado en los últimos 15 años, y que, en cambio, en el sector urbano la desigualdad ha disminuido. En conclusión, esta información nos puede dar la idea de un campo en el cual ha habido avances, pero cuyos índices de pobreza son muy elevados todavía y en el cual crecen las desigualdades.
El crecimiento de la desigualdad tiene una dimensión regional que debe ser tomada en cuenta. La pobreza extrema se concentra en los estados del sur. En cambio, el nivel de pobreza en los estados del Norte y del Pacífico, son bastante menores a los que existen en el sur; o sea, el problema de pobreza en México está concentrado en algunos estados del sur de manera preponderante, en los cuales la agricultura es mucho más importante que en otros estados.

Este grado de desigualdad del ingreso representa un problema para los tomadores de decisiones. La principal implicación de un campo muy desigual es que los efectos positivos que puede tener el crecimiento económico rural sobre los más pobres se ven debilitados por esta estructura tan desigual del ingreso; en otras palabras, tendríamos que tener una tasa de crecimiento muy alta del sector urbano y rural para combatir efectivamente la pobreza. Éste es el gran problema de la desigualdad.

Ahora, cabría preguntarse por qué la pobreza se comportó así. El primer tramo es fácil de explicar, la pobreza subió en el período 1994-1996 debido a la crisis económica del país; pero a partir de ese punto comienza a descender. Entonces,

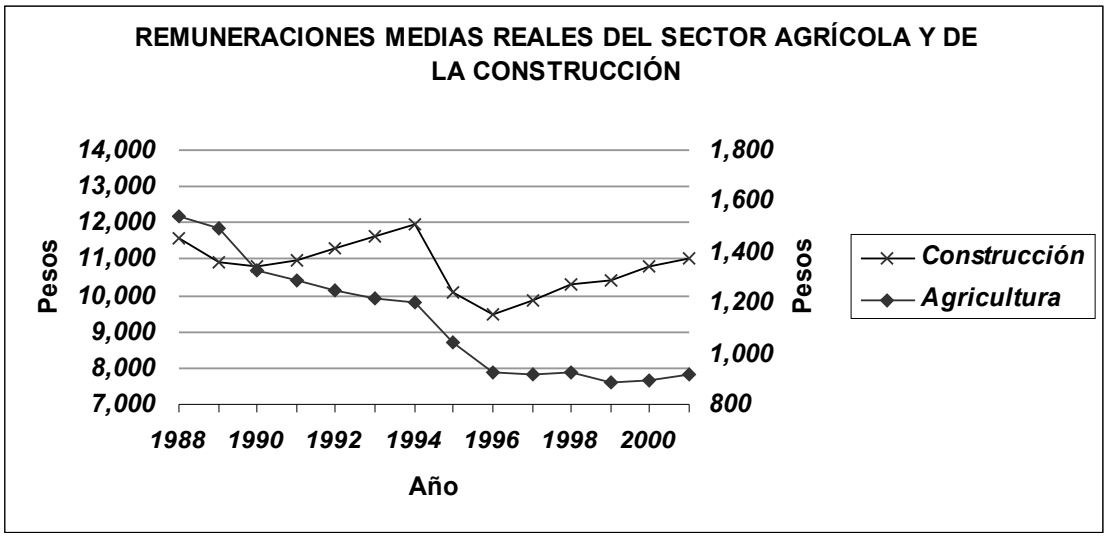
habría que entender por qué, qué pasó en el campo que los índices de pobreza disminuyeron de manera ligera y ya no continuaron aumentando.

Cabrían dos interpretaciones, una de ellas es que la agricultura creció rápidamente y generó empleos e ingresos que beneficiaron a la población rural. Esta interpretación no es correcta y es fácilmente desechable porque, de acuerdo a la información oficial, los índices de crecimiento de la agricultura han sido inferiores al crecimiento del producto interno bruto en México; o sea, es una agricultura que crece de manera muy lenta, que genera pocos empleos y entonces no podemos explicar la disminución de la pobreza debido a la vitalidad de nuestra agricultura.

¿Cómo explicarla? Cabría preguntarse cómo se comportó el mercado de trabajo, si la producción no fue muy dinámica, habría que preguntarse si hubo generación de empleos o hubo mejores salarios en el campo que puedan explicar que la gente tenga mejor ingreso.

La información dice que el comportamiento del mercado de trabajo fue muy adverso, o sea, no solamente no se crearon nuevos empleos en el sector rural sino se destruyeron algunos empleos. La cifra exacta es que entre 1995 y 2003 se destruyeron alrededor de 500 mil empleos. La principal explicación de esto es la salida de los habitantes del sector rural, particularmente los jóvenes, en la búsqueda de nuevos horizontes económicos fuera de la agricultura.

Ésta es una gráfica que muestra la evolución del salario real rural y del sector de la construcción, zona de refugio de los campesinos pobres. El salario real rural disminuyó de manera poco generosa a los trabajadores que estuvieron trabajando en el sector rural. Este hecho puede explicar porque la salida de la agricultura antes mencionada.




Fuente: Instituto Nacional de Geografía y Estadística

Entonces, ¿cómo explicar que la pobreza rural haya disminuido ligeramente? Hay dos elementos que pueden explicarlo: uno es el incremento de los ingresos que las

familias rurales obtienen en actividades no agrícolas, incluyendo un gran número de actividades tales como: empleo asalariado, artesanías, microempresas, comercio, etcétera.

El cuadro siguiente muestra la composición de las fuentes del ingreso de las familias rurales en México. Obsérvese que la agricultura, tradicionalmente la principal como fuente de ingreso, va en plena disminución y representa ya un porcentaje poco importante de los ingresos de las familias rurales; en cambio, el ingreso no-agrícola, en particular, el empleo asalariado en actividades fuera de la agricultura, está sustituyendo la importancia de la agricultura como la fuente de ingreso de las familias rurales.

**Fuentes del ingreso rural por quintiles de ingreso, 2002**

| Quintiles | Ingreso agrícola (1) | Salarios agrícolas (2) | Ingreso agrícola total (1+2) | Salarios en actividades no-agrícolas mal remuneradas (4) | Salarios en actividades no-agrícolas bien remuneradas (5) | Transfe-rencias totales (6) | Otros ingresos no-agrícolas (7) | Ingreso rural no-agrícola (4+5+6+7) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Total** | **12.5** | **11.3** | **23.8** | **12.3** | **23.8** | **10.3** | **29.8** | **76.2** |
| **1 (inferior)** | **18.5** | **28.1** | **46.6** | **11.5** | **2.6** | **6.8** | **32.5** | **53.4** |
| **2** | **14.8** | **22.2** | **37.8** | **14.4** | **8.3** | **9.5** | **30.7** | **62.9** |
| **3** | **14.0** | **15.5** | **34.6** | **16.6** | **11.1** | **9.4** | **28.3** | **65.4** |
| **4** | **12.8** | **15.3** | **28.0** | **19.0** | **14.1** | **12.7** | **26.2** | **72.0** |
| **5** | **11.0** | **3.8** | **14.8** | **8.6** | **35.4** | **4.6** | **36.6** | **85.2** |

Nota: El ingreso agrícola comprende ingresos provenientes de la agricultura, ganadería, selvicultura y pesca. Las transferencias totales es la suma de las transferencias privadas y públicas.
Fuente: INEGI. Encuesta de Ingresos y Gastos de las Familias, 2002.

Otra explicación que proviene de las mismas cifras es que las transferencias provenientes desde fuera de la economía rural, desempeñaron un papel importante en la disminución de la pobreza. Esencialmente estamos hablando de dos tipos de transferencias. Las privadas, constituidas por las remesas que los trabajadores migrantes mandan a sus familias y también por los ingresos de los trabajadores que están trabajando en otras partes de México, en zonas más desarrolladas y que envían a sus familias.

Pero también las cifras indican que hubo un impacto importante de las transferencias públicas a través de los programas que los gobiernos federales han aplicado para combatir la pobreza y generar una serie de transferencias, tales como PROCAMPO y Oportunidades. Este ingreso proveniente de transferencias públicas es muy importante las familias más pobres en este contexto de un campo que no genera empleos, que tiene salarios bajos.

Concluyendo, la pobreza ha disminuido ligeramente pero no gracias a la potencia de nuestra agricultura, sino a factores que vienen de fuera, y que tiene que ver también con la vitalidad de las personas; o sea, los trabajadores rurales que salen a trabajar

fuera de la agricultura hacen un gran esfuerzo de complementar su ingreso familiar trabajando en otras actividades asalariadas y no asalariadas.

Sin embargo, esto representa una forma de crecimiento que, si bien puede dar frutos, es muy dependiente de otros factores ajenos al crecimiento endógeno de la agricultura. Así, el sector rural está dependiente de que haya suficientes ingresos públicos para financiar PROCAMPO u Oportunidades y de que haya empleos en los Estados Unidos. Una crisis económica en el país o en los Estados Unidos tendría efectos bastante negativos en el sector rural. En suma, tenemos una agricultura débil, que no crece suficiente y tampoco crea empleos y frente a una economía internacional inestable de la cual dependemos.

**Dr. Fernando Rello Espinoza**

***La Cuestión Social del Campo***

En el marco del Seminario Perspectivas del desarrollo social en México "Cuestión Social Rural", el presente documento se presenta con el objetivo hacer un análisis del proceso de desagrarización en México, a fin de identificar las tendencias generales y las perspectivas de desagrarización que ha sufrido el país.

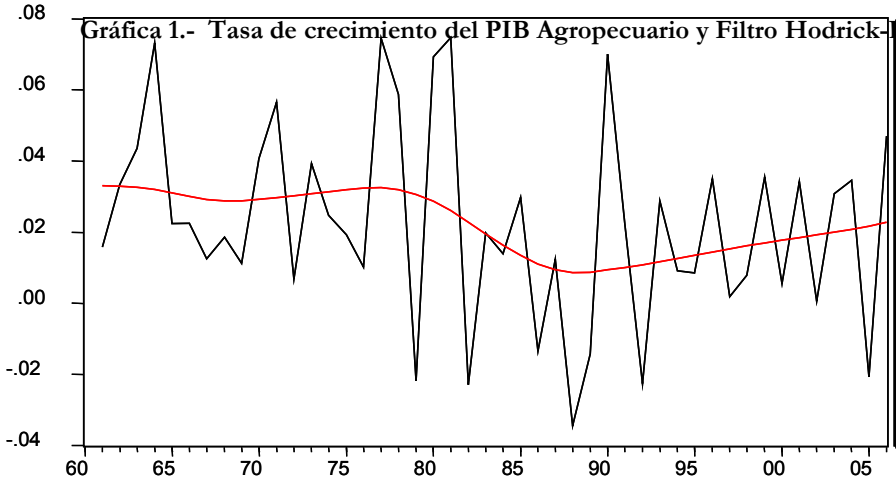
La primera parte de la ponencia consiste en hacer un análisis de las principales tendencias del sector agropecuario en el país de 1960 a 2006. La parte medular de la presentación es respecto a la desagrarización, misma que para el caso de México no es un proceso reciente, sin embargo, se ha acelerado de manera importante durante las tres últimas décadas, asociado a un periodo de estancamiento de la producción agropecuaria y a las políticas públicas que han promovido una mayor especialización de las unidades productivas. Esta parte se basa en la metodología del índice de localización regional, de las actividades agropecuarias, considerando datos estatales.

En la tercera parte se presenta un panorama general del empleo agrícola –en el sentido de qué pasa con el empleo con respecto a una serie de variables que tienen que ver con el desarrollo social en aquellas áreas en donde hay más empleo rural o en donde hay menos– y condiciones sociales del país, con base en un modelo que mide la relación del empleo agrícola y un conjunto de variables sociales como el índice de desarrollo humano, el nivel de escolaridad, el ingreso per capita, entre otras.

Finalmente se presenta las conclusiones y consideraciones generales.
Análisis de las principales tendencias del sector agropecuario en México (1960-2006).

Se tiene una serie interesante de 46 años (gráfica 1) del crecimiento del producto agropecuario, en la que se observan periodos distintos de crecimiento. En la última etapa, sobre todo a partir de los años 90, se observa un ritmo de crecimiento que pudiera calificarse como lento, con una tasa de crecimiento de 1.6% promedio hasta 2006.

Gráfica 1.- Tasa de crecimiento del PIB Agropecuario y Filtro Hodrick-Prescott, 1960-2006



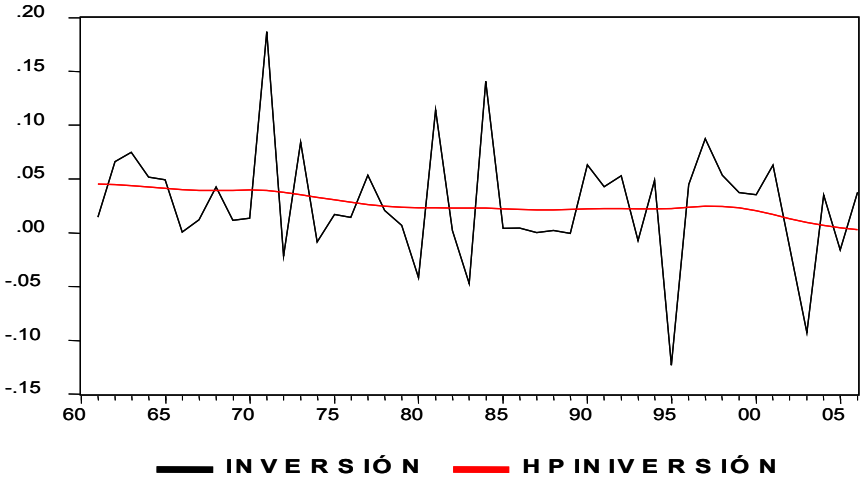

| Periodo | TC (%) |
|---|---|
| 1960-1970 | 2.98 |
| 1970-1980 | 3.43 |
| 1980-1990 | 1.36 |
| 1990-2006 | 1.63 |

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del INEGI

La agricultura pasó a un crecimiento no acompañado del crecimiento del producto de la economía. Una explicación que vale la pena tomar en cuenta, es qué ha pasado con la inversión en el sector agropecuario. Las cifras claramente demuestran que en el sector agropecuario la inversión ha descendido y tiene una clara tendencia al decrecimiento (gráfica 2). En los últimos años, particularmente con la firma del TLCAN, había una apuesta muy importante al comportamiento del producto agropecuario y de la economía en general, con respecto a la vinculación del país con los mercados internacionales.

Las exportaciones agropecuarias, que ciertamente han crecido de manera importante, no han logrado un impacto positivo sobre el producto agropecuario. La inversión es uno de los insumos que ha estado ausente de manera muy importante y mientras no haya inversión creciente en el sector agropecuario, se seguirán observando comportamientos no adecuados del producto agropecuario.

**Gráfica 2.- Tasa de crecimiento de la Inversión Agropecuaria y Filtro Hodrick-Prescott, 1960-2006**




| Periodo | TC (%) |
|---|---|
| 1960-1970 | 3.44 |
| 1970-1980 | 3.18 |
| 1980-1990 | 2.89 |
| 1990-2006 | 1.82 |

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del INEGI

La contribución del sector agropecuario al producto general de la economía, es menor al 5 por ciento y los ingresos de los hogares en las zonas urbanas son casi seis veces mayores que las que se observan en el sector agropecuario.

Con esta parte muy breve, se puede entender qué está pasando en el sector agropecuario. En la última década ha habido un menor potencial de crecimiento del sector, apenas del dos por ciento; no hay crecimiento en la inversión; tampoco lo ha hecho el producto y el empleo tampoco se recuperó.

**Proceso de desagrarización en México**

Respecto al proceso de desagrarización en México, recientemente han habido menciones muy claras en la prensa y en distintos ámbitos, acerca de esta suerte como de vaciamiento del sector agropecuario; unas cifras recientes hablaban que en

el gobierno anterior, casi 3.5 millones de mexicanos migraron, gran parte de ellos provenientes del sector rural.
El proceso de desagrarización refleja una disminución progresiva de la contribución de las actividades agrícolas a la generación de ingreso en el medio rural; así como, una creciente migración y envejecimiento de su población. El declive de las actividades tradicionales en el medio rural sin la consolidación de un nuevo modelo, ha generado que las familias rurales adopten complejas estrategias de supervivencia, que incluyen una mezcla de actividades agrícolas y no agrícolas, donde las fuentes de ingreso no agrícola se han consolidado como el principal sustento de los hogares rurales (Araujo, 2003, Taylor, et. al., 2005, Finan, et. al., 2005).

El proceso de "desagrarización" no es reciente y su evolución no es ajena al resto de la economía; por el contrario, refleja las condiciones de desarrollo económico y las políticas públicas hacia el sector. En una etapa inicial, el empleo no agrícola se dedica a la producción de mercancías que requieren de procesos tecnológicos poco sofisticados e intensivos en mano de obra, como las artesanías y el comercio (Hymer y Resnick, 1969). En una segunda fase, los procesos acentúan su complejidad tecnológica y amplían su intensidad de capital, produciendo bienes modernos no agrícolas.

Gracias a ello se impulsa una siguiente fase caracterizada por la creciente importancia de los sectores de manufactura y de servicios (Ranis y Stewart, 1993). De este modo, la expansión del sector rural no agropecuario depende de las oportunidades de empleo en las actividades secundarias y terciarias.

El proceso de "desagrarización" se ha acelerado de manera importante durante las tres últimas décadas, asociado a un periodo de estancamiento de la producción agropecuaria y una política que ha promovido una mayor especialización de las unidades productivas. Desde finales de los sesenta, la agricultura dejó de ser la base de la industrialización; por otra parte, los pequeños y medianos productores rurales enfrentaron un proceso de exclusión del mercado interno y los ingresos agrícolas han disminuido dramáticamente. Esta situación, se ha reflejado en un aumento de los niveles de pobreza, migración y de manera concreta una "desagrarización" del medio rural, donde las actividades no agrícolas representan más del 50 por ciento de los ingresos de las familias rurales (Taylor, et. al., 2005).

En este contexto de mayor especialización, se ha observado un cambio en la composición del empleo de las familias rurales, donde las actividades agrícolas representan una menor proporción de los ingresos totales. En el Cuadro 1, se presentan la composición de los ingresos de las familias rurales, para los años de 1992 y 2002. En el año 92 la agricultura representaba casi el 39 por ciento de los ingresos de las familias rurales y en 2002 apenas el 13 por ciento. El trabajo asalariado no agrícola, el 21 por ciento en el 92 y más del 36 por ciento 10 años después; y las remesas pasaron del ocho por ciento en el 92 a casi el 17 por ciento de los ingresos en el mismo periodo.

**Cuadro 1.- Fuentes de ingreso de las familias rurales**

| Actividad | 1992 | 2002 |
|---|---|---|
| Agricultura | 38.5 | 12.6 |
| Trabajo agrícola independiente | 12.3 | 11.3 |
| Actividades no agrícolas | 8.1 | 5.7 |
| Trabajo asalariado no agrícola | 20.4 | 36.1 |
| Remesas | 8 | 16.5 |
| Otras fuentes | 12.6 | 17.8 |

Fuente: Elaboración propia con base en información de la ENIGH y la SEDESOL

Polaski (2003) menciona que, para el caso mexicano, gran parte de las familias rurales durante la segunda mitad de los noventa, adoptaron complejas estrategias, tales como: aumento del cultivo de granos básicos, diversificación de la producción agrícola, incremento de las jornadas de trabajo, mayores ingresos no agrícolas, sobre todo del sector informal y en algunos casos en las maquiladoras. Por su puesto, una mayor migración hacia zonas urbanas en México y hacia los Estados Unidos. En esta misma línea, otras investigaciones muestran que durante los últimos diez años las actividades no agrícolas como manufacturas y servicios han permitido reducir la pobreza en zonas rurales y semi-urbanas (Araujo, 2003) y que las remesas proveniente de los Estados Unidos, han significado una de las principales fuentes de ingresos para las familias rurales (Taylor, et. al., 2005).

Estos datos sustentan de manera muy clara cómo hoy vivir en la ruralidad mexicana no significa vivir de la agricultura, significa vivir de muchas otras cosas distintas de la agricultura. Y esto es un asunto crucial porque cualquier política —y en México creo que se ha insistido equivocadamente en esto— que pretenda resolver los problemas económicos y sociales de este sector económico, con una visión sectorizada, el tiro será probablemente fallido.

No se podrá seguir hablando o no se puede hablar, de desarrollo rural si no se incluye a la agricultura, pero al mismo tiempo es cierto también que no habrá crecimiento agrícola y rural si no se incluyen muchas otras cosas que también están pasando en la agricultura, como son —ya se decía— el trabajo no agrícola, las remesas y otras fuentes de ingreso.

El índice de localización que se ha empleado para estudiar este proceso de desagrarización, ubica la especialización estatal, en función del tamaño del sector económico en la región comparándola con el peso del mismo sector en el conjunto de la economía. Lo que pretende es medir qué tan intensas son las actividades agrícolas en el territorio mexicano.

El cuadro 2 resulta interesante, a partir de que se observan todos los estados de la República mexicana, se trata de una comparación entre el año 70 y el año 2003. Los estados que tienen este coeficiente de localización con un valor mayor a uno,

significa que tienen mayor especialización agrícola y los que tienen un valor menor a uno son los estados que son menores en términos de su especialización.

**Cuadro 2. Coeficiente de localización del sector agropecuario por entidad federativa 1970-2003**

| 1970 | | | | 2003 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Entidad** | **CL > 1** | **Entidad** | **CL < 1** | **Entidad** | **CL > 1** | **Entidad** | **CL < 1** |
| CHS | 2.78 | TLA | 1.00 | ZAC | 4.69 | YUC | 1.00 |
| ZAC | 2.76 | YUC | 0.94 | SIN | 3.76 | AGS | 0.85 |
| SON | 2.61 | COA | 0.83 | DGO | 3.23 | CAM | 0.72 |
| QTR | 2.53 | BCN | 0.65 | MICH | 3.02 | COA | 0.72 |
| CAM | 2.49 | MEX | 0.55 | NAY | 2.78 | QRO | 0.67 |
| SIN | 2.34 | NLN | 0.43 | CHS | 2.77 | MEX | 0.57 |
| NAY | 2.30 | DF | 0.02 | OAX | 2.46 | BCN | 0.5 |
| DGO | 2.27 | | | SON | 2.18 | NLN | 0.26 |
| COL | 2.14 | | | MOR | 1.95 | QTR | 0.19 |
| OAX | 2.11 | | | GRO | 1.93 | DF | 0.02 |
| MICH | 2.07 | | | SLP | 1.86 | | |
| TAB | 1.92 | | | VER | 1.79 | | |
| GTO | 1.81 | | | HGO | 1.67 | | |
| VER | 1.71 | | | BCS | 1.62 | | |
| BCS | 1.70 | | | COL | 1.48 | | |
| MOR | 1.63 | | | JAL | 1.42 | | |
| AGS | 1.62 | | | TAB | 1.33 | | |
| QRO | 1.57 | | | TLA | 1.33 | | |
| JAL | 1.42 | | | GTO | 1.27 | | |
| GRO | 1.41 | | | PUE | 1.16 | | |
| SLP | 1.39 | | | CHI | 1.08 | | |
| HGO | 1.34 | | | TAM | 1.08 | | |
| CHI | 1.31 | | | | | | |
| PUE | 1.24 | | | | | | |
| TAM | 1.15 | | | | | | |

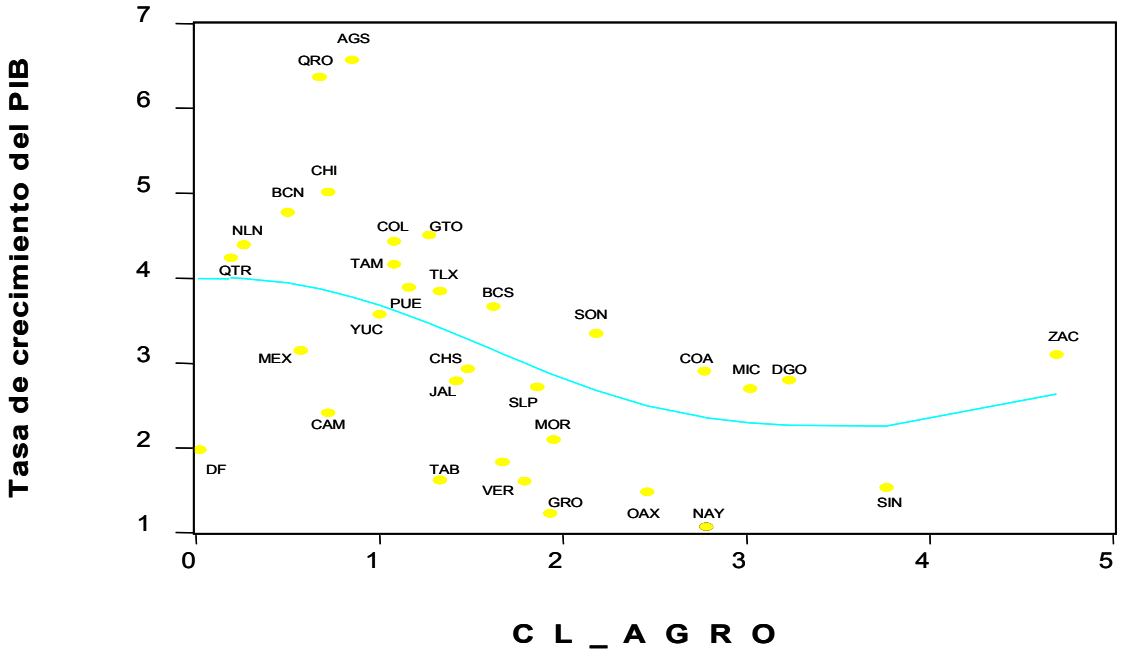
Fuente: Elaboración propia con base en información de INEGI

Una cosa que surge de esta comparación entre el año 1970 y 2003, es que mientras que el rango de variación –de qué tanto los estados eran especializados en actividades agrícolas con respecto a lo que pasa en 2003– era de casi dos puntos en 1970, en el año 2003 es de casi cuatro. Es decir que en algunos estados ha habido un énfasis, una especialización mayor de las actividades agrícolas y al mismo tiempo la diferencia entre los que son más especializados en actividades agropecuarias y los que lo son menos, ha aumentado.

En 1970, 25 estados del país concentraban espacialmente la producción agropecuaria, mientras que en 2003 apenas sólo 16 entidades son las que concentran la producción agropecuaria en México y hay una tendencia a una mayor concentración de esta producción.

Algo que también es importante. Es el asunto del crecimiento del producto, que es una preocupación en el sector agropecuario; si se quiere aliviar, resolver o avanzar en los problemas de resolver la iniquidad, la pobreza, etc., en el sector agropecuario, el crecimiento del producto es un aspecto muy importante. La siguiente gráfica es muy ilustrativa.

**Gráfica 3.- Tasa de crecimiento promedio del PIB y coeficiente de localización (CL_AGRO), a nivel estatal 2003**



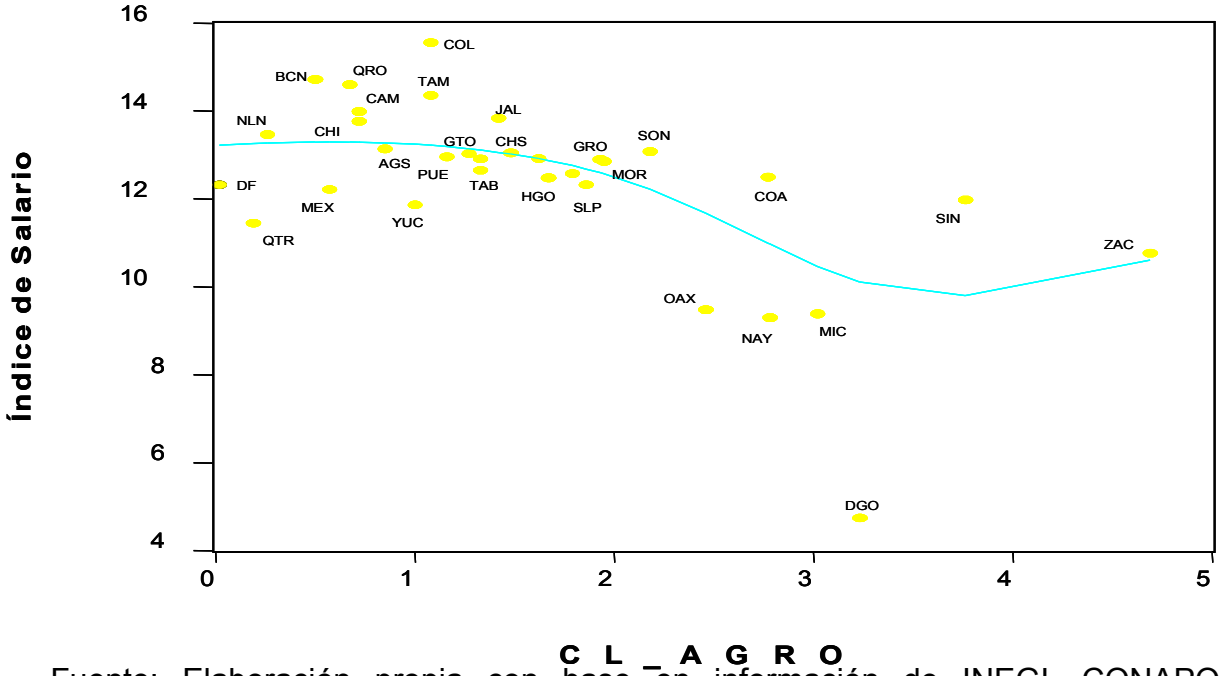

Fuente: Elaboración propia con base en información de INEGI, CONAPO y Secretaría de Economía

La raya pintada en azul es el promedio de la tasa de crecimiento del producto agropecuario y en el eje horizontal está este coeficiente de localización agrícola. Entonces, los que están por arriba, son los estados de la República que tienen una tasa de crecimiento del producto mayor y los que están por abajo son los que crecen más lentamente. Pero aquí lo interesante es que en aquellos estados de México en donde hay menos especialización agropecuaria, son las entidades en donde el producto está creciendo más. Si nos desplazamos hacia la derecha del eje horizontal se verán los estados más especializados en actividades agropecuarias, por ejemplo, Chiapas o Sinaloa.

Ahora, ¿qué pasa con el salario? Se observa algo también parecido. Hay mejores salarios en aquellos estados en donde no hay una concentración de las actividades agrícolas y donde hay mayor diversificación productiva, pero un aspecto que es importante son los estados intermedios. Hay unas entidades muy especializadas y

hay otras muy diversificadas, pero al mismo tiempo hay otras que están un poco en la fase intermedia.

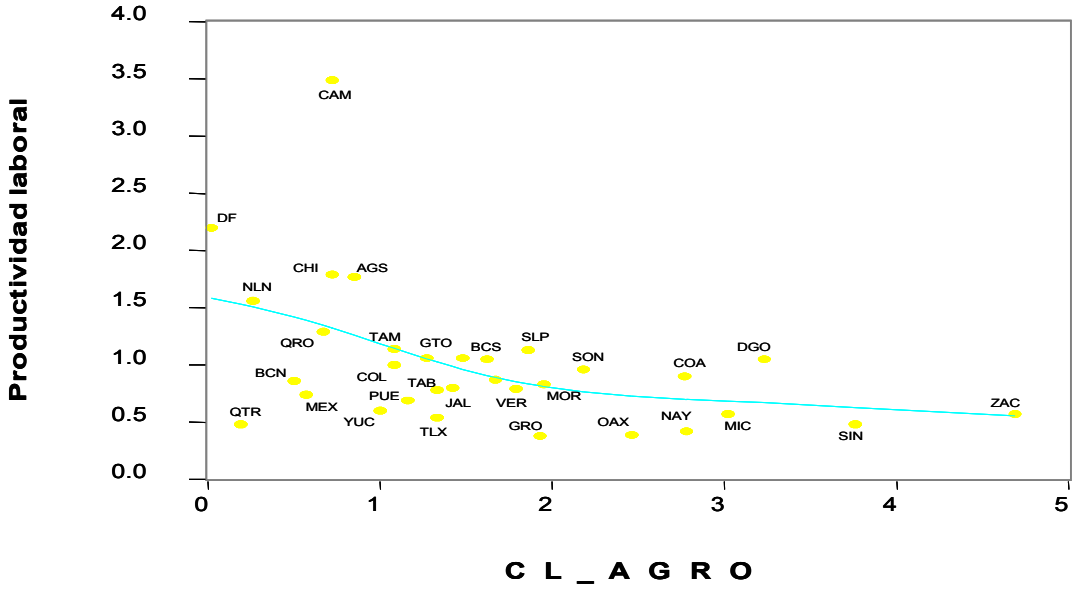
**Gráfica 4.- Salario y coeficiente de localización (CL_AGRO), a nivel estatal 2003**




Fuente: Elaboración propia con base en información de INEGI, CONAPO y Secretaría de Economía

La productividad laboral, es algo que también se puede observar con la ayuda de este coeficiente (gráfica 5). La parte de en medio, es decir los que están entre uno y tres en el rango de localización y de especialización agropecuaria, es donde se tiene una productividad laboral por debajo del promedio que se observa en el sector agropecuario.

**Gráfica 5.- Productividad laboral y coeficiente de localización (CL_AGRO), a nivel estatal 2003**



Fuente: Elaboración propia con base en información de INEGI, CONAPO y Secretaría de Economía

Estas gráficas en resumen, señalan varias cosas que deben ser tomadas en consideración al momento del diseño de políticas relacionadas con los aspectos sociales de la agricultura. Los estados con una menor especialización de actividades agropecuarias reportan tasas de crecimiento del PIB más altas; las entidades donde se pagan salarios más altos no están especializadas en actividades agrícolas; la productividad laboral es más alta en los estados con un menor nivel de concentración de actividades agropecuarias, entre otras.

Asimismo, una mayor especialización en actividades agropecuarias está asociada a una mayor presencia de zonas rurales. En las entidades con mayor presencia de actividades agropecuarias se observa un mayor grado de marginación. Esto también habría que tomarlo en cuenta. Estos estados también registran una mayor migración de sus habitantes y no son atractivos para la inversión extranjera directa.

**Empleo agrícola y condiciones sociales.**

Con base en el Sistema Municipal de Bases de Datos (SIMBAD), se construyó un modelo que mide la relación del empleo agrícola y un conjunto de variables sociales, a saber el índice de empleo agrícola, el índice de desarrollo humano, el índice de escolaridad, el ingreso per cápita, los habitantes que hablan una lengua indígena, la superficie de carreteras pavimentadas, la migración y los subsidios agropecuarios per cápita.

Qué pasa en aquellos estados en donde hay un nivel de empleo agrícola importante. Estos números lo que quieren decir (cuadro 3), es que en aquellos lugares donde hay un mayor empleo agrícola, el índice de desarrollo humano (IDH) es menor y tiene un signo negativo. La siguiente variable (IESCOL), la tercera de izquierda a derecha, que también tiene un signo negativo, indica que hay una baja escolaridad.

**Cuadro 3. Empleo agrícola y condiciones sociales**

| Variables | C | IDH | IESCOL | IYP | IHLI | IDIST | ICARR | IMIGRA | ISUBAGROP |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Coeficiente | -116.391 | -0.513 | -0.42 | -0.339 | 0.0359 | 0.036 | -0.065 | -0.051 | 0.1947 |
| Std. Dev. | (-13.295) | (-3.655) | (-14.120) | (-11.491) | -1.695 | -3.035 | (-3.958) | (-2.903) | -7.603 |
| Probabilidad | [0.000] | [0.000] | [0.000] | [0.000] | [0.090]** | [0.002] | [0.000] | [0.004] | [0.000] |

Nota:

**(*) Estimación Robusta**

**(**) Significativa al 10%.**

La variable número cuatro que representa el ingreso (IYP) y que tiene también un signo negativo, indica que hay un menor nivel de ingreso per cápita. La quinta

variable (IHLI) que tiene signo positivo señala que existe un importante porcentaje de la población que habla una lengua indígena.

Las restantes cuatro variables indican respectivamente que aquellas entidades donde el empleo agrícola es más importante, están más alejadas de los centros urbanos; no cuentan con carreteras pavimentadas; muestran una elevada migración; y reciben altos subsidios agropecuarios.

**Conclusiones y consideraciones generales**

La política agrícola requiere de la aplicación de estrategias que consideren, en mayor medida, las condiciones internas del sector.

La política agropecuaria debe ser integral, en el marco de una estrategia de desarrollo rural y regional, incorporando a la política pública el enfoque de la dimensión territorial

Debe reconocer el carácter heterogéneo y complejo del espacio rural y las cambiantes condiciones del campo en el marco de la globalización

La estrategia de una mayor especialización no ha mejorado las condiciones de vida de la población rural del país. Por el contrario, se observa que las entidades con una mayor concentración espacial de actividades agropecuarias han registrado un crecimiento promedio por debajo del crecimiento nacional; también, se registran un mayor nivel de marginación, menores sueldos, baja productividad y una menor contribución en los ingresos laborales. Esta situación se agudiza en los estados que presentan un coeficiente de especialización en un rango de valores de 1 a 3.

El proceso de desagrarización ha significado para las familias rurales un deterioro en sus condiciones de vida, en términos de equidad, desigualdad y exclusión, que es necesario compensar con una política pública integral, que considere la dimensión espacial de las actividades económicas. En las entidades donde existen rezagos en cuanto a mano de obra calificada, infraestructura, cultura de trabajo y fuentes de abastecimiento de insumos, se presentan fuertes limitaciones en la obtención de economías de escala y de aglomeración. La política agropecuaria debe estar integrada en el marco de una estrategia de desarrollo rural y regional, incorporando a la política pública, el enfoque de la dimensión territorial; que reconozca el carácter heterogéneo y complejo del espacio rural y las cambiantes condiciones del campo en el marco de la globalización, e incorpore a la sociedad en la formulación de dicha política.

Por último, con base en este análisis y a muchos otros que se han presentado, aquellos enfoques que insistan en que la problemática del sector rural mexicano será resuelto o avanzará o significará –y creo que en este caso para la Cámara de Diputados esto es un asunto muy importante–, una asignación correcta de los recursos públicos, que insista en una solución sectorial, el método de ese enfoque será recursos mal utilizados y menor avance en el desarrollo del sector.

Necesitamos una política o un conjunto de políticas y de instrumentos que vayan mucho más allá de la agricultura y que consideren todos estos otros temas que generalmente no son considerados.

**Referencias Bibliográficas**

Araujo C. (2003), "Non-agricultural employment growth and rural poverty reduction in Mexico during the 90s", *Working Papers*, Department of Agricultural and Resource Economics, University of California, Berkeley, pp. 1-18

Finan F, E. Sadoulet, A. de Janvry (2005), "Measuring the poverty reduction potential of land in rural Mexico", *Journal of Developments Economics*, 77, pp. 27-51

Hymer S. & S. Resnick (1969), "A model of an agrarian economy with nonagricultural activities", *The American Economic Review*, 59(4), pp. 493-506

Polaski, S. (2003), "Jobs, wages and households income", in Audley John et al, *NAFTA´s promise and reality*, Carnegie Endowment for international peace.

Ranis G. y F. Stewart (1993), "Rural nonagricultural activities in development: theory and application", *Journal of Development Economics*, 40(1), pp. 75-101

## Dr. Roberto Escalante Semerena

***Políticas de Compensación y Fomento para el Campo Mexicano***

En esta ponencia presento algunas conclusiones que son el resultado de nuestras investigaciones sobre el sector rural y de las políticas públicas. También hago un recuento somero de los cambios experimentados por el sector rural a lo largo de los últimos 20 años.

La exposición tiene cinco partes

1. Apertura comercial y reformas internas: decisiones, mitos y realidades
2. Lo que se predijo y lo que ha pasado
3. Explicaciones sobre la evolución del sector
4. Políticas agropecuarias y rurales actuales
5. Requisitos mínimos y retos para el diseño de políticas públicas al campo

1. <u>Apertura comercial y reformas: decisiones y condiciones</u>

A modo de recordatorio se enumeran las fechas en que hubo cambios en las políticas públicas relacionadas con el sector rural.

- En 1986, México se adhiere al GATT;
- Entre 1988 y 1999 se elimina la CONASUPO;
- En 1991 se crea ASERCA (apoyos a la comercialización de cultivos básicos) para cubrir algunas de las intervenciones realizadas por CONASUPO;
- En 1991 se decide reformar los derechos de propiedad en el medio rural con la reforma ejidal
- Entre 1988 y 1991 surgen PRONASOL y SEDESOL;
- En 1994
    - da inicio el TLCAN
    - se crea PROCAMPO
- En 1995 inicia Alianza para el Campo (ahora Alianza Contigo)

Existía un mito, el que por fortuna se ha ido diluyendo con el paso del tiempo. Se argumentaba, cuando se empezaban a tomar decisiones de cambios, que los mercados ocuparían, de manera automática, los espacios que dejaría la acción gubernamental. Si se otorgan los incentivos correctos, los mercados se convierten en la base para que el sector agropecuario pueda ser eficiente y, así, se logre un desarrollo rural satisfactorio.

*Condiciones*. A fin de que los agentes económicos hagan sus decisiones sin intervenciones gubernamentales, es decir, a partir de las señales de los mercados, éstos deben estar presentes, proporcionando la información a los agentes económicos. En general, no hay estas condiciones y menos en el sector rural de países como México. Entonces son necesarias las intervenciones del Estado, a partir de inversiones en infraestructura, información, etc. Más aún, el correcto funcionamiento de los mercados no es una condición suficiente para lograr un desarrollo económico sustentable y con equidad.

*Mercados*. En amplias zonas rurales de México no hay mercado alguno o están limitados por los elevados costos de transacción, en especial en las comunidades aisladas de las serranías y desiertos. Desde los años ochenta, el

gobierno no ha invertido lo suficiente en infraestructura rural, para reducir costos de transacción. El sector privado, en este mismo tiempo, no ha llenado los vacíos surgidos a raíz de que el Estado haya reducido su participación en la economía. Un claro ejemplo es parte de la infraestructura para el movimiento de los cultivos básicos que se afectó con la desaparición de CONASUPO.

2. Lo que se predijo y lo que ha pasado

Con la aprobación del TLCAN surgieron varias expectativas, algunas de las cuales han cumplido su cometido.

- El comercio agropecuario ha subido enormemente (las importaciones han crecido más que las exportaciones).
- Se ha dado una reducción de precios al productor de los cultivos básicos, cuando menos hasta 2006.
- Algunos de los productores de cultivos básicos han aumentado su producción por hectárea.

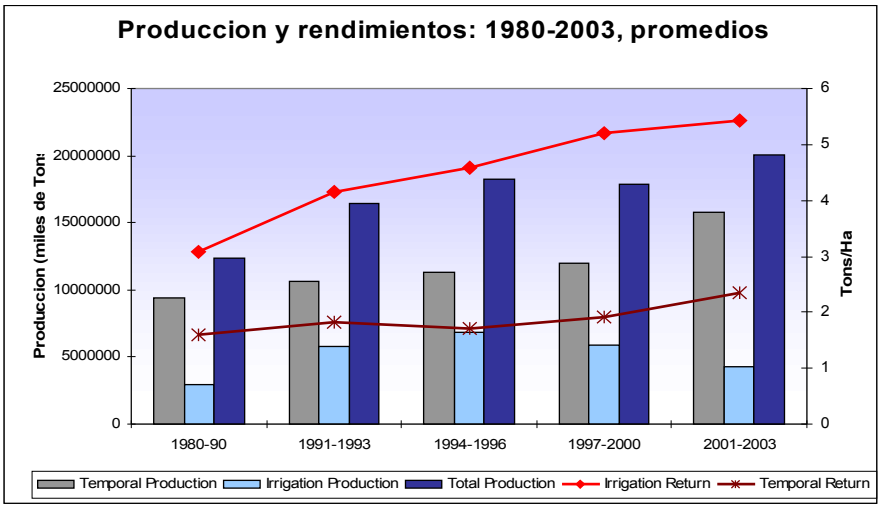
Sin embargo,

- El aumento en los rendimientos por hectárea se ha dado en tierras irrigadas, lo que no ocurre con las tierras de temporal.
- El crédito rural se ha estancado.

Como fue previsto, todos estos factores han originado una fuerte migración, tanto al resto de México como a Estados Unidos.

Un caso importante en el que contrastan predicciones y lo que ha pasado se refiere al maíz. No obstante el sustancial aumento de sus importaciones, no se ha cumplido la expectativa que la producción en México se desplomaría.

**Maíz: tendencias en México**



3. Explicaciones sobre la evolución del sector

En los estudios y análisis del sector rural mexicano, así como de las políticas públicas, debe tomarse en cuenta que los productores agrícolas son muy heterogéneos: agricultores comerciales de tipo empresarial coexisten con productores campesinos.

La agricultura campesina está compuesta por unidades de producción y de consumo; parte del maíz que producen es "para el gasto", como dicen ellos, es decir, para el consumo familiar. La diferencia con la agricultura de tipo empresarial, o grande, es que ésta es producida para el mercado, de modo que sus decisiones son exclusivamente de producción, al contrario de los pequeños, la que es de producción y consumo. Otro factor importante es que la agricultura en pequeña escala, o los hogares rurales, tienen actividades y fuentes de ingreso diversificadas, que van desde la producción de maíz hasta el ingreso por remesas. Una razón que explica tal diversificación es la ausencia de mercados o la existencia de mercados incompletos en el medio rural, que hace que los hogares rurales enfrenten elevados costos de transacción. La agricultura de corte empresarial, en cambio, puede especializarse y toma sus decisiones a partir de las señales del mercado-

Tales diferencias significan que la agricultura empresarial productora de maíz responda más que la campesina ante cambios (reducciones) en el precio de este grano.

**Ilustración de la heterogeneidad productiva**

*Hipótesis*. Surgen así diversas hipótesis para explicar el porqué la producción de maíz, y de algunos otros cultivos básicos de México, no se ha desplomado. Por un lado, mediante los apoyos a la comercialización, los tres últimos gobiernos han aislado de la competencia internacional a ciertos productores comerciales de cultivos básicos. El resto de los productores de este tipo han cambiado la orientación de su actividad agrícola o han dejado de dedicarse a ella ante las reducciones en los precios de los cultivos básicos, incluyendo el del maíz. Por su parte, los pequeños productores han seguido cultivando el grano para la subsistencia familiar, no obstante la disminución de su precio.

4. Políticas agropecuarias y rurales actuales

Las políticas gubernamentales destinadas al campo mexicano pueden ser una explicación de lo que ha estado sucediendo en el sector comercial de cultivos básicos, es decir, en las tendencias no esperadas.

Me refiero a los apoyos de ASERCA (a partir de 1991), destinados a la comercialización y al renglón de "ingreso objetivo", los que, por su mismo diseño se canalizan a agricultores que producen cultivos básicos para la venta. El otorgamiento de estos subsidios se ha concentrado en ciertas regiones del país, sobre todo en el norte (productores de maíz en Sinaloa, de trigo en Sonora y de sorgo en Tamaulipas) y tales apoyos pueden ser la razón que explica la permanencia de la producción de básicos en tierras irrigadas.

Además de los apoyos a la comercialización y al ingreso de los productores de corte empresarial está PROCAMPO (parte de ASERCA y creado en 1993-1994), que es un híbrido compensatorio, de bienestar y de ajuste. Este programa, en un principio, era para otorgar un ingreso adicional a todos los productores de cultivos básicos durante el periodo de transición de la liberalización de la agricultura mexicana dentro del marco del TLCAN. Las transferencias directas de ingreso del PROCAMPO son otro componente de las políticas agrícolas que puede explicar porqué la oferta nacional de básicos no se haya desplomado.

Existen otros instrumentos de la Secretaría de Agricultura: ALIANZA para el Campo o CONTIGO (a partir de 1995) es, en términos de uso de recursos públicos, el tercero en importancia después de los de ASERCA. El propósito de ALIANZA ha sido la capitalización y reconversión productiva de cultivos básicos a cultivos competitivos en el marco del TLCAN (frutas y hortalizas).

El objetivo de ALIANZA claramente hace fricción con los apoyos de ASERCA a los productores comerciales de básicos. O sea que ALIANZA se encamina a impulsar la competitividad dentro de un marco de apertura comercial y las medidas de ASERCA están dirigidas a promover la producción de cultivos no competitivos.

Esta situación ha dado como resultado un desperdicio y uso ineficiente de los recursos públicos.

A lo anterior hay que agregar que las políticas agropecuarias actuales no son equitativas.

No obstante que los beneficiarios de PROCAMPO incluyen a los pequeños productores de cultivos básicos, un estudio reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico concluye que el programa no ha sido bien distribuido. Respecto de ASERCA, el 49% de sus recursos se destina a productores comerciales de maíz en zonas con excedentes, que son adquiridos por grandes empresas procesadoras; como ejemplo, el 93% de los recursos de este programa destinados al maíz se dirigieron únicamente a cinco estados de la República, de este 93%, el 69% benefició al estado de Sinaloa.

Además de lo anterior, después de más 15 años de reformas, aún persiste la pobreza rural; la emigración a las grandes urbes y a EUA va en aumento; y son

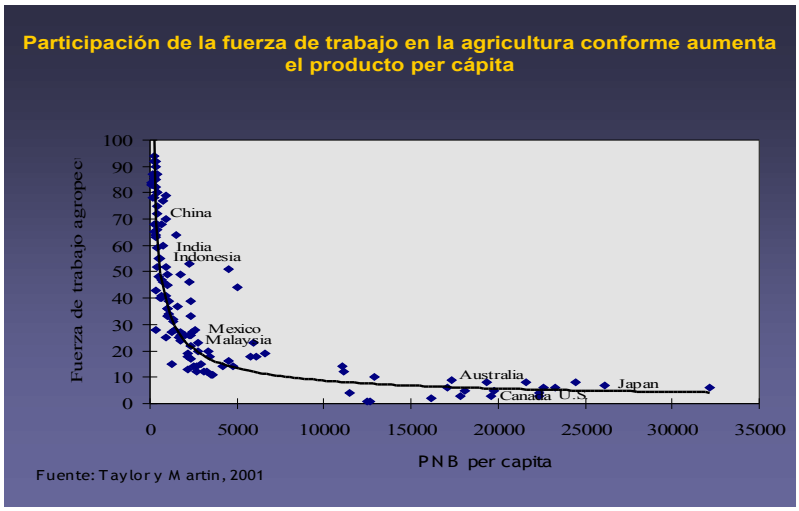
bajas las opciones que hay de trabajo remunerativo en el campo. Agravan la situación la erosión de la tierra, la tala de bosques y el desperdicio en el uso del agua, fenómenos que no han sido prioridad en las políticas públicas.

5. Requisitos mínimos y retos para el diseño de políticas públicas al campo

Para contar con medidas gubernamentales eficientes y eficaces es necesario, en primer lugar, resolver una inconsistencia básica; me refiero a la presencia de medidas que apoyan la producción de cultivos básicos de los agricultores comerciales en un contexto de apertura comercial.

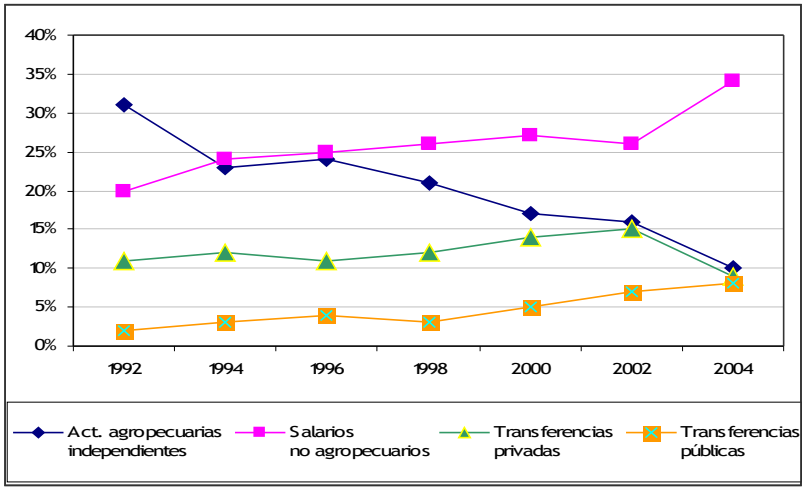
Además de lo dicho sobre ASERCA y ALIANZA, la inconsistencia se refleja en los preceptos de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable de 2001 y en el Acuerdo Nacional para el Campo de 2003, que tienen como propósito el logro de la soberanía y seguridad alimenticias de México y, al mismo tiempo, que la agricultura sea competitiva en un contexto de aperura comercial.

En cuanto al combate a la pobreza rural es de fundamental importancia que el propósito se acompañe de medidas que impulsen la creación de oportunidades de empleo remunerativo. Para ello el diseño de políticas debe de tomar en cuenta la tendencia internacional de que, a medida que crece el producto de una nación se reduce la participación de la fuerza de trabajo en la agricultura.




Datos de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto del IENGI muestran con claridad la disminución del peso de la agricultura en el ingreso de los hogares rurales y el notable aumento del peso de los salarios no agropecuarios.

**México: Evolución del peso de las fuentes de ingreso de los hogares rurales**




Es necesario entonces que las políticas para el desarrollo incluyan la promoción de las actividades no agropecuarias en el medio rural.

También es conveniente combinar las políticas sociales con medidas productivas. En cuanto a las segundas se requieren, entre otras, inversiones en obras de infraestructura pública y en investigación y desarrollo, unidas al impulso a las asociaciones de pequeños productores y a la promoción de los mercados financieros rurales y de la intermediación financiera para el uso productivo de las remesas.

Un requisito básico para el logro del desarrollo rural sustentable es que las medidas correspondientes sean, en la práctica, una prioridad. Algunos ejemplos de políticas al respecto son las que siguen. La preservación de los bosques puede lograrse mediante la ampliación del los esfuerzos gubernamentales del programa de pago por servicios ambientales; la biodiversidad genética de los cultivos (incluyendo al maíz) puede mantenerse a partir de apoyos canalizados a los campesinos que la han conservado; y la reducción de uso dispendioso del agua en la agricultura puede hacerse a partir de inversiones en infraestructura de riego que use el líquido de manera eficiente.

*Investigaciones y diagnósticos*. No es posible diseñar políticas públicas sólidas, eficaces y eficientes cuando cuenta con una visión parcial sobre los problemas del desarrollo y se carece de estudios rigurosos.

No obstante la aplicación durante los últimos años del requisito legal de llevar a cabo evaluaciones externas de los programas gubernamentales sujetos a reglas de operación, éstas no cuentan con un marco que considere el conjunto de las políticas al sector rural. Asimismo, hay lagunas en el conocimiento de aspectos importantes sobre la evolución y situación de la economía rural mexicana. Como ilustración pueden darse tres ejemplos relativos al maíz. No se conoce con rigor cuantitativo el grado en que el maíz amarillo (el importado por México) sustituye al

maíz blanco (el producido en México); no se ha indagado si la apertura comercial ha beneficiado al consumidor mexicano de maíz o si las grandes empresas comercializadoras y procesadoras del grano han sido las favorecidas por las reformas internas y la apertura comercial; por último, están por estudiarse los efectos del reciente aumento del precio del maíz.

Por fortuna, diversas instituciones, las que están elaborando diagnósticos y estudios sobre el sector rural mexicano, pueden alimentar la toma de decisiones en materia de políticas para el desarrollo rural de México. Entre ellas está El Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimenticia de la Cámara de Diputados, que acaba de cumplir tres años; también está el Programa de Estudios del Cambio Económico y la Sustentabilidad del Agro Mexicano, de El Colegio de México.

*El gran reto.* Los aportes que puedan ofrecer las instituciones de investigación dependen de que se tomen en cuenta sus resultados. Para ello y, sobre todo, para que se diseñen y practiquen medidas públicas coherentes, eficientes y eficaces de desarrollo rural sustentable es requisito indispensable que haya voluntad política para lograr acuerdos mínimos entre los poderes públicos de México.

**Dr. Antonio Yunez Naude**

## COMENTARIOS

**Profr. Rolando Cordera**

Me parece sustantivo y que creo que es un tema también: ¿La integralidad de las políticas para la ruralidad mexicana, para la agricultura, son posibles sin esta transversalidad institucional que requerimos en México? ¿Será posible teniendo esta diversidad de instituciones que transversalmente no operan coordinadamente o no suficientemente coordinadas para resolver la problemática agropecuaria?

Creo que esto es algo que está en la discusión entre nosotros, entre los académicos, pero seguramente también entre ustedes.

**Dip. Ana Yurixi Leyva Piñón**

Es nuestra responsabilidad, como diputados, volver a aplicar, volver a integrar estas políticas sociales con las políticas públicas.

Ya se nos advertía que se presenta un fenómeno de urbanización de la pobreza, pero a pesar de ello sabemos que la pobreza rural muestra una tendencia hacia la profundización de las condiciones de pobreza y hacia la …..de la pobreza rural.

Un elemento que encontramos en el medio rural mexicano, pero también a lo largo de toda América Latina, es un largo periodo de crisis económica, caracterizada por altos costos sociales, en la mayoría no contabilizados por la economía neoliberal.

A pesar de numerosos proyectos internacionales y nacionales de desarrollo rural, la pobreza, la inseguridad, el deterioro de la salud y la degradación ambiental, son problemas que continúan aquejando a la población rural.

Existe un consenso generalizado de que además de las deficiencias internas, fuerzas externas a la región, como la globalización, la emergencia de la biotecnología y el creciente control corporativo del sistema alimentario, han jugado un papel clave en determinar el grave deterioro social y económico de la población rural en pleno inicio del siglo XXI.
La situación no ha cambiado y el diagnóstico muestra que más bien se ha empeorado y encontramos que más de 25 millones de personas que habitan las zonas rurales, viven en algún nivel de pobreza, que tiende a agravarse, especialmente entre la población indígena.

La población campesina continúa siendo marginada por los avances tecnológicos. En México, menos del 12 por ciento adoptaron variedades mejoradas y sólo el 25 por ciento han incorporado fertilizantes.

La tenencia de la tierra se torna cada vez más concentrada en manos de grandes empresarios y corporaciones que controlan las mejores tierras, suelos y recursos hídricos para la producción de cultivos de alto valor comercial.

La agricultura comercial y de exportación ha llevado al incremento en el uso de productos agroquímicos.
Se requiere encontrar medidas imaginativas y nuevos modelos de políticas públicas, apoyadas en los conocimientos generados por las universidades y centros de investigación, para entre otras cosas, hacer frente a los siguientes retos: reducir la pobreza, legalizar las tierras y asentamientos humanos de propiedad social a favor de sus posesionarios, fomentar políticas agrarias que favorezcan el desarrollo rural sustentable, conservar y generar la base de recursos naturales, suelo, agua, biodiversidad.

Promover la seguridad alimentaria a los niveles local y regional; brindar capacitación a las comunidades rurales para que participen en los procesos de desarrollo; inducir la participación social activa, sobre todo de mujeres y jóvenes en la toma de decisiones; crear alianzas institucionales que faciliten un proceso participativo y autóctono de desarrollo; impulsar el conocimiento tradicional y los recursos locales; usar enfoques y principios agroecológicos; usar medidas participativas en la generación de tecnologías.

Organización social y productiva de las comunidades; fomentar los mercados locales y utilizar sistemas de microcrédito y financiamiento.

Y algo muy importante la voluntad política que necesitamos y que nosotros tenemos ahora, esa responsabilidad para lograr acuerdos mínimos entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

**Diputado Carlos Rojas Gutiérrez**

Se ha trabajado esta mañana, de manera muy interesante. Yo creo que Roberto Escalante, Fernando Rello y Antonio Yunes, han aportado un diagnóstico muy claro de lo que está sucediendo en el medio rural, de cuáles son las expresiones territoriales de la pobreza y de cómo —en el diagnóstico—, lo que tenemos por delante son problemas crecientes.

Hay hacia delante un panorama mucho más crítico de lo que hoy tenemos. Adicionado, no solamente a problemas internos, sino a cuestiones que están fuera del control de nuestro país y de los mexicanos. Un decaimiento en el crecimiento de la economía norteamericana, una baja en los ingresos petroleros, lo cual seguramente nos va a acarrear la necesidad de que haya una disminución en términos reales del gasto público.

También empiezan a escuchar voces en algunos sectores económicos y políticos de los Estados Unidos, especialmente en los estados del sur, para gravar las remesas que envíen nuestros paisanos hacia México y evidentemente, todo parece indicar que se va a incrementar la pobreza y la desigualdad.

Tenemos, por si a eso hubiera que agregarle algo más, lo que algunos han considerado como una fecha fatal, que es el primero de enero del año 2008, que como todos ustedes saben, entrará en vigor el capítulo agropecuario del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

En tal sentido quisiéramos hacer varias peticiones al director del seminario de la cuestión social de la Universidad, porque me parece que en esta Legislatura, hemos entrado en una relación muy positiva y enriquecedora para nuestro trabajo que permite a la Universidad y al seminario, cumplir con su vocación y con el papel que tienen ustedes asignado, para que pudiéramos en el corto plazo, en las próximas semanas y meses, básicamente cumplir con tres cosas que, pudiéramos tener como sujetos de análisis, de discusión, de estudio compartido.

Uno, es clarificar los escenarios, porque se escuchan muchas voces que satanizan el Tratado de Libre Comercio y hay otras voces más ponderadas que suponen que no es así. Y al mismo tiempo, se presentan otras realidades que hasta hace algunos meses —cuando menos yo no consideraba—, por ejemplo este cambio que ha dado el tema del maíz, en donde todo parecía indicar que en estos meses nos iban verdaderamente a arrasar con la producción maicera en los Estados Unidos y ahora resulta todo lo contrario.

Porque han decidido canalizar una proporción muy importante de esa producción de maíz al procesamiento del grano y a la producción de etanol, lo cual nos ha puesto ahora en un déficit del grano para el consumo esencial de todos los mexicanos. Es decir, son nuevas realidades, esto cambia con plazos muy cortos que nos hacen o nos obligan a que hagamos análisis serios y que tengamos diversos escenarios.

Ante la inevitabilidad de la entrada en vigor del capítulo agropecuario, a nosotros nos servirá mucho conocer aunque probablemente no es un tema del Seminario

Universitario de la Cuestión Social pero sí puede ser de la UNAM, el que nos pudieran auxiliar sobre qué podemos hacer.

Porque aquí lo peor sería, ser sujetos pasivos. Nosotros desde el Congreso, algo podemos y debemos hacer. No he visto un análisis digamos suficientemente claro, preciso, sobre las salvaguardas, por ejemplo, que puede utilizar el gobierno mexicano.

Hay versiones encontradas al interior del gobierno federal, hay algunos servidores públicos que le apuestan a que siga la apertura total; otros que hablan de la recuperación de algunas instituciones o de fórmulas que en su momento parecieron ser viables y que en algunos sentidos probaron o tuvieron muy escasos resultados.

Es decir, como que nos haría mucha falta un análisis completo sobre el tema. Sé que hay esfuerzos muy importantes, de hecho hubo un seminario hace unas cuantas semanas, sobre el tema en la Facultad de Economía con participaciones verdaderamente espléndidas. Una del maestro David Ibarra, que está en internet y que valdría mucho la pena que compartiéramos entre todos, para que la pudieran leer, pero que da para mucho más y ojalá la Universidad nos pudiera ayudar.

También creo que valdría la pena convenir con el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural, que pertenece a la Cámara de los Diputados, con el Seminario de la Cuestión Social y con la UNAM, para que pudiéramos estudiar con detalle el tema de que no sólo se necesita gastar más, sino gastar mejor.

Tenemos ahora un presupuesto impresionante para el sector agropecuario, pero al primer vistazo que ustedes dan, se encuentran con que hay cuatro, cinco, seis, dependencias más, los gobiernos estatales, que hacen lo mismo y los resultados son desconocidos.

Evidentemente, no han sido buenos, porque los índices de marginación y de pobreza, siguen incrementándose. Por tanto, sí requeriríamos auxilio para poder analizar de manera completa ese tema y ante la perspectiva de que haya menos recursos, lo que vamos a necesitar es un esfuerzo verdaderamente a fondo para disminuir el gasto de la burocracia, evitar duplicidades, cancelar la asignación inercial de los programas que se ha venido dando ya por muchos años y que nos ha llevado a un círculo perverso en donde los programas no están llegando a quien deben.

**Diputado Ramón Salas**

Estamos pensando que el boom o la grandeza de los productores rurales, está por venir con la producción de maíz para venderlo para el etanol. Me sorprende la información de que el Tratado de Libre Comercio únicamente le ha servido —y aquí lo dijeron—, a los Estados Unidos para vendernos más maíz.

Son pocos los productos que han entrado a Estados Unidos, con muy honrosa excepción, los cítricos, que fueron los que entraron a ese gran mercado. Pero lo grave de esto es que los Estados Unidos piensan producir en 10 años 35 mil millones de galones de etanol y para ello requieren 50 mil millones de toneladas de maíz. O sea, la producción de maíz de los Estados Unidos, la van a consumir ellos y nosotros importamos 26 mil millones de toneladas para el abasto nacional.

Sería importante que desde el ámbito académico, desde el ámbito científico, nos ayudaran a buscar qué es lo que vamos a hacer. Porque pareciera ser que el Tratado de Libre Comercio, va a generar más pobreza en México. Realmente no es lo que estamos esperando.

Estoy sorprendido con las cifras que nos dan los mismos productores americanos, porque lo curioso es que ellos están preparando 36 plantas productoras de etanol, quieren, en diez años, ocupar el 10 por ciento menos del petróleo que están ocupando ahora. Van a requerir menos petróleo y la tendencia es ir utilizando menos el petróleo para poder de alguna forma contrarrestar los efectos que el petróleo genera como riqueza en algunos países como Venezuela e Irak.

Entonces, del golpe, el rebote también nos da a México, porque hoy por hoy el recurso que estamos utilizando para mantener riqueza es el petróleo. Posteriormente vamos a tener menos petróleo y más barato y no nos estamos adaptando a políticas sociales del campo y sobre todo, al gran territorio nacional que es la zona temporalera del país, que es una zona mayoritaria, el 50 por ciento; tenemos que buscar qué es realmente lo que vamos a hacer en una política en la que creemos que nos va a ir bien.

Agradecería si pudiéramos o si me pudieran ayudar, para buscar realmente qué podemos hacer desde la Cámara de Diputados para impulsar proyectos que nos ayuden a contrarrestar lo que puede ser el acabose de esa gran esperanza que tenemos de un Tratado de Libre Comercio.

**Diputada Arely Madrid Tovilla**

En relación a lo que se ha señalado en el sentido de que el proceso agrario ha creado la pobreza. Yo difiero un poco. No esa así. El proceso agrario en este momento puede estar sumamente desgastado y puede estar pulverizada la tierra, pero en su momento, cumplió su objetivo.

Coincido cuando se dice que lo que necesitamos es generar empleo. Lo que ha pasado es que el proceso agrario al final, se olvidó. Se olvidó que el punto central de todo el desarrollo agropecuario en el país, es la tierra. Se les ha olvidado a las propias universidades. Ya no hay la materia agraria como materia obligatoria, es optativa, como si el tema de la tierra fuera secundario.

Creo que ha faltado un poco de cultura agraria, y debemos entender hoy que debe haber una nueva cultura agraria, que permita pasar a una nueva etapa en el desarrollo agropecuario del país, que vincule las cuestiones técnicas, teóricas y académicas con la tierra.

Los planteamientos aquí formulados de una visión clara y muy certera de lo que tenemos que hacer en el campo, excepto esa pequeña observación que me permito aclarar. Creo que en este momento estamos desconcentrados respecto al tema pero anteriormente no. No porque sirvió para mantener la estabilidad social. Ellos fueron, los campesinos, los que crearon la paz social; la falta de empleos la cubrió en ese momento el proceso agrario, que como ahorita, ya no hay entrega de tierra, hay otra cosas, entonces empieza a aflorar la falta de empleos que son necesarias en todo el país y no sólo para el tema del campo, sino para el tema migratorio que tiene su origen en la falta de empleos.

# ARTICULACION ENTRE POLITICAS ECONOMICAS Y POLITICAS SOCIALES

## *Política Social*

En el discurso político, se valida el fortalecimiento de instituciones sociales proclives al desarrollo, a la modernización política y a la observancia de los derechos humanos. Progreso económico, democracia y equidad se consideran los pilares constitutivos, imprescindibles, de la vida civilizada de los países.

A la política social no se le atribuye como único objetivo aliviar la pobreza, sino también reducir los riesgos que enfrenta la población. De ahí los sistemas de pensiones, los beneficios de invalidez, el seguro al desempleo y la enfermedad, las ayudas a la niñez. Aquí, las responsabilidades estatales son dobles: si posible, erradicar los riesgos y luego compensarlos cuando aparecen. En la realidad, sin embargo, subsisten barreras hasta ahora infranqueables a la conciliación de los objetivos mencionados y sobre todo en la jerarquización de las políticas públicas comprometidas en alcanzarlos.

Durante el último cuarto de siglo, el paradigma económico neoliberal, circunscribió las metas económicas --y de paso las sociales-- a la estabilización de precios y de las cuentas públicas, con claro descuido del crecimiento y del resguardo de la igualdad colectiva. En tal virtud, la política social ha resultado degradada. Ahora su función se constriñe a paliar --que no erradicar-- las fallas y efectos negativos de las políticas exclusivamente estabilizadoras en la vida ciudadana.

Los paradigmas de la política social han cambiado mucho con las mudanzas de la realidad, aunque pasan casi desapercibidos sin ser objeto de mayor debate público.[8/] En las décadas de los cuarentas y los cincuentas predominaba la visión de que el reparto del ingreso podría mejorarse por dos vías: una, la redistribución más o menos directa, ejemplificada claramente en la idea de la reforma agraria, los impuestos progresivos a la renta y a las herencias. La otra, a través de la ingeniería social dirigida a intensificar los procesos de desarrollo y modernización económica que agrandaría el pastel a distribuir y, a la vez, tendrían impacto positivo sobre la productividad y los mejores salarios.[9/]

---

8/ En el siglo pasado, la lucha por la justicia estuvo centrada en la supresión de las desigualdades políticas y jurídicas que segmentaban a la sociedad. La reforma liberal en México y muchos otros países latinoamericanos se enderezó a extender e igualar los derechos de ciudadanía a abatir los fueros que beneficiaban a terratenientes, eclesiásticos o militares, a construir la defensa de los intereses generales a cargo del Estado y la supresión de regímenes excluyentes y privilegiados conducirían a crear una sociedad más igualitaria y a destrabar el verdadero potencial de progreso social.

9/ Por supuesto, se admitía que los impulsos iniciales al desarrollo podrían exigir de fenómenos concentradores limitados en el tiempo, por la necesidad de acrecentar ahorro e inversión. De aquí la famosa curva de Kusnetz. (Kusnetz (1995), "Economic Growth and Income Inequality", *American Economic Review*, No. 65)

La primer mudanza paradigmática relegó al olvido las fórmulas de manipulación directa de la distribución de la riqueza, el ingreso o el poder para descansar medularmente en los efectos percoladores del crecimiento.[10/] La idea de hacer del desarrollo, la meta social fundamental y la de acompañarla con la creación de instituciones de respaldo, toman carta de naturalización en las tres décadas que siguen al comienzo de los años cincuenta.

Luego, las vicisitudes económicas, sobre todo la crisis latinoamericana de la deuda externa (1982), inducen nuevas alteraciones en el modo de concebir el tratamiento a los problemas sociales. De un lado, los excesos del populismo fiscales y salariales, resultaron insostenibles y, sobre todo, incongruentes con la dirección central de las estrategias económicas dirigidas al desmantelamiento del intervencionismo estatal. De otra parte, los programas de estabilización de los ochenta limitaron los alcances de la ingeniería social del gobierno y estorbaron la recuperación pronta de las tasas de desarrollo. Todo ello hace perder prelación a la política social y la fuerza a cambiar de enfoque.

De aquí nace otra adaptación paradigmática que aleja a la política social del intento de reducir directa --redistribución-- o indirectamente --vía desarrollo-- la desigualdad y la centra en la tarea más limitada e inmediata de abatir los síntomas de la pobreza y de su intensa difusión entre los grupos objetivos. Se busca llevar alivio a los más desprotegidos e indigentes, más que corregir las fuerzas que los sumergen en esa situación.[11/] Acaso el defecto más serio de la política social contemporánea sea ese, el de confinarla a emprender proyectos microsociales, esto es, a validar la separación de las demandas de una democracia incluyente con respecto de los objetivos y procedimientos de la política económica.

Hay aquí una desarticulación medular de las políticas públicas. La cuestión es seria porque se dejan de lado las metas sobre el empleo, el crecimiento y la distribución, pilares insustituibles de sustentación de la difusión del bienestar de los países. En consecuencia, la eficiencia que se gana con la focalización de las erogaciones públicas, no basta en modo alguno para compensar la desocupación, la pobreza y las desigualdades derivadas de la situación de cuasiestancamiento estabilizador, priva en México desde comienzos de la década de los ochenta.

En esa lógica, en vez de combatir la aparición de la pobreza, sólo se busca atender algunas de sus “consecuencias básicas”, así se elude el problema de fortalecer, de multiplicar, las fuentes de crecimiento, como antes se eludió el de redistribuir directamente riqueza o ingreso. Los programas se centran en torno a grupos-objetivo bien definidos, tipificados como los más necesitados y se atenúa colateralmente el esfuerzo fiscal. De aquí las ideas complementarias de crear “redes de seguridad” a los grupos excluidos del mercado de trabajo, de fondos participativos de inversión social y, luego, de insistir en la intensificación de la

---

10/ La razón es simple, las reformas agrarias en América Latina son acontecimientos no repetitivos y en menor grado lo eran las reformas fiscales redistributivas. Por lo demás, su instrumentación suele enfrentar enormes resistencias sociales sobre todo de las elites económicas.

11/ Véase, Banco Mundial (1981), *World Development Report 1980*, Washington

educación elemental y en el uso de técnicas de alta densidad de mano de obra en las zonas campesinas.[12/]

Sin duda, esos enfoques, como los de Sedesol, Progresa-Oportunidades o Procampo, son útiles y necesarios para focalizar la acción a los grupos donde son más agudas las necesidades o donde los riesgos del estallido social pudieran ser inminentes; y tienen la virtud adicional de ahorrar gasto público, esto es, ser funcionales a las estrategias estabilizadoras en boga. Sin embargo, así se subordina cualquier arreglo social a las exigencias de los llamados fundamentos económicos. En ese sentido, la política social ha sido satanizada ideológicamente por entrañar interferencia estatal en el funcionamiento del mercado y en el logro de la eficiencia productiva. Las críticas al estado de bienestar y al populismo se llevaron al punto de considerar mucho del gasto social como enemigo de la salud financiera de los gobiernos y como expediente espurio de ganar popularidad o influir en los comicios electorales. Además, las crisis de la deuda de los años ochenta, justificó una drástica reducción de las erogaciones sociales --que todavía no se recupera del todo-- justificada en términos de corregir acciones gubernamentales dispendiosas.

Junto a la focalización del gasto se ha buscado otra vía de alivio a las erogaciones sociales del gobierno a través del mercado. La delegación o la privatización de algunos servicios sociales sobre todo los de salud y los de educación, avanza y comienza a alcanzar niveles apreciables. Ya en 2001, el gasto privado en salud excedía al del conjunto del sector público (3.4% y 2.7% del producto, respectivamente) y otro tanto ocurre en materia educativa. Sin embargo, ello no descarga al Estado del grueso de sus responsabilidades ya que se trata de servicios de alto precio confinados a los estratos de la población de ingresos medios altos o superiores.

En tales condiciones, a la población de ingresos reducidos sólo le ha quedado como vía de escape la protección familiar. Por eso, un número creciente de mujeres --y hasta niños-- se incorpora al mercado de trabajo, sobre todo al informal o de tiempo parcial, sin desatender las tareas domésticas, con menores sueldos, con acceso limitado a servicios y sin contar con transferencias estatales o privadas compensatorias. Se vienen acumulando sobrecargas enormes de responsabilidades y exigencias que erosionan a la estructura familiar al imponer sacrificios, principalmente a las mujeres, al punto de llegar a límites físicos y de tiempo casi insuperables. En parte por ello y por los efectos de la educación-urbanización, las tasas de fecundidad y de crecimiento demográfico se desploman a una velocidad no observada en la historia de los países industrializados. Las primeras se reducen del 6.5% al 2.5% (nacidos por cada mujer) de compararse 1970-1975 con 2000-2005 y, las segundas, del 2.9% al 1.5%.

En resumen, las instituciones básicas de la seguridad social (gobierno, mercado, familias) se desgastan peligrosa y simultáneamente sin poder descargar entre sí las

---

[12/] Véanse, Banco Mundial (1991), *World Development Report 1990*, Washington, PNUD (1994) y Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1994) *El Combate a la Pobreza.* Conforme al último documento citado, PRONASOL es un programa diseñado con el propósito de atender la pobreza extrema con la participación y corre sponsabilidad de la comunidad.

responsabilidades que ya no pueden satisfacer unas u otras. Más aún las mejoras parciales recientes en las condiciones sociales obedecen más a los esfuerzos y sacrificios adaptativos de la población --ocupaciones múltiples, trabajo femenino, migración y remesas-- que a los efectos de las políticas públicas. La crónica crisis fiscal del Estado impide que las instituciones públicas asuman funciones sociales en escala suficiente; la prestación de servicios sociales vía el mercado, excluye al grueso de los hogares pobres o de ingresos bajos; las familias y singularmente las mujeres han absorbido el costo de la transición económica, pero sus capacidades menguan ante el embate de la escasez de empleos, los bajos ingresos y los complejos fenómenos sociodemográficos que disuelven los núcleos familiares.

Gran parte del problema deriva de la falta de la integración indispensable entre las estrategias microsociales y los enfoques macroeconómicos al propósito de atacar con verdadera efectividad los problemas de la exclusión y la pobreza. Se ha roto el círculo virtuoso de la integración de las acciones sectoriales, expreso en la transferencia de mano de obra de las actividades de baja a las de alta productividad. Y tampoco se avanza en crear derechos exigibles judicialmente, como vía de imprimirles efectividad (en Estados Unidos 40% o 50% del gasto federal ampara derechos defendibles ante los tribunales). La situación descrita se traduce en el crecimiento explosivo del sector informal, en pobreza crónica, en el desaprovechamiento del bono demográfico, en la emigración, en el empleo corruptor del narcotráfico y del crimen organizado. Queda mucho por hacer y enmendar. El reto a los legisladores, no sólo del gobierno, es enorme.

## APENDICE

Un examen más cercano de la evolución y situación social del país, podría resumirse como sigue: el primer fenómeno a notar es la pérdida del impulso del crecimiento, con desvanecimiento de la capilaridad social y del alivio consecuente de las tensiones sociales. En efecto, la caída a la mitad de la tasa de crecimiento por habitante entre los períodos 1955-1980 y 1980-2004, creó limitaciones inevitables al empleo, a las oportunidades de ascenso social y al bienestar ciudadano.

La población por debajo de la línea de la pobreza fue del 42.5% en 1984, repunta cíclicamente al 52.9% en 1996 para luego caer ligeramente por debajo del 40% en 2002. Los indigentes en situación de extrema pobreza apenas se reducen del 15% al 13% de la población a lo largo de todo ese período. Aquí más que el efecto de las políticas públicas, la mejoría es atribuible a los esfuerzos adaptativos de la población marginada: trabajo de la mujer, ocupaciones múltiples de los trabajadores informales, emigración y remesas, reducción del tamaño de la familia, entre otros.

Una distribución altamente concentrada del ingreso parece ser un padecimiento crónico de la sociedad mexicana. En efecto, el coeficiente del Gini (fluctúa de 0 a 1 a medida que el reparto empeora) fue de 0.48 en 1984 asciende a 0.536 en 1989 para reducirse al 0.500 en 2002. De la misma manera, la participación en el ingreso de las familias más pobres (primer decil) ha evolucionado del 1.4% del producto en

1984 al 1.3% en 2002, mientras el de las familias más ricas (décimo decil) pasa del 36.8% al 40.5%, en el mismo lapso.

La escolaridad media de los pobres (primer decil) no mejoró entre 1984 y 2002 (1.4 - 1.3 años en promedio), mientras la de los estratos de ingresos mayores (décimo decil) sube de 9.0 a 13.3 años en dicho período. En consecuencia, se han creado condiciones transgeneracionales que perpetúan la exclusión, a la par de debilitar la formación del capital humano del país y reducir la competitividad en los mercados globalizados.

A pesar de constituir el principal mecanismo de combate a la marginación y pobreza, el mercado de trabajo muestra desajustes mayúsculos que contrastan con la estabilidad ganada en otros indicadores macroeconómicos (precios, finanzas públicas, tipo de cambio). La primera consideración a destacar es que la población en edad de trabajar ha crecido (1998-2004) a una tasa cercana al 2%, en tanto que la población ocupada en cualquier tipo de actividad lo ha hecho a razón del 1.5% anual.

El empleo en el sector agrícola ha caído en 600 mil puestos de trabajo entre 1998 y 2004, el empleo manufacturero excluidas las maquilas ha quedado cerca del estancamiento (0.2% de crecimiento anual). En contraste, el sector de servicios, refugio principal de la informalidad, multiplicó su empleo a razón del 2.4% anual en el mismo período. Según el INEGI, los coeficientes más altos de desocupación afectan precisamente a la población con los niveles educativos más elevados (en enero de 2006, dos tercios de los desempleados correspondían a personas con educación media y superior).

Podría afirmarse entonces que ha desaparecido el círculo virtuoso de la transferencia de trabajadores de las actividades de baja a las de alta productividad o la absorción de las generaciones jóvenes principalmente en los sectores modernos de la economía. Hoy parecen prevalecer las condiciones opuestas, si se exceptúan algunos sectores de avanzada --telecomunicaciones, finanzas-- que absorben con cuentagotas a la población educada. Por lo demás, cuando el acrecentamiento del empleo queda centrado en el sector de los servicios, suele tornarse arduo el mejoramiento de la competitividad, tanto por los problemas anejos al trabajo informal, como en general, por tratarse de actividades donde el ascenso de la productividad suele ser menor o más difícil de alcanzar.

La precarización de las condiciones laborales va en ascenso, no sólo por la proliferación de contratos temporales, de aprendizaje, de tiempo parcial, como por otras prácticas que limitan los derechos laborales. Entre 1998 y 2004, los ocupados sin prestaciones subieron de 24.3 a 26.5 millones de personas, esto es, abarcarían a más del 60% de la población económicamente activa. Aun en contravención a las normas laborales, los asalariados despojados de prestaciones ascienden a cerca de 11 millones. Los trabajadores de miniempresas (establecimientos de cinco personas o menos) se aproximan a los 24 millones, esto es, el 55% de la población activa; la tasa de ocupación en los sectores no estructurado y no agrícola que carecen de

contrato de trabajo ya asciende casi al 27% de la población trabajadora, mientras los trabajadores con ingresos inferiores al mínimo suman el 17.5% (2004), también con respecto a la fuerza de trabajo. Las estimaciones del número de trabajadores informales las sitúa el INEGI en 30% de la propia población activa. Pero si se añade personal sin prestaciones que labora en actividades de bajísima productividad o a tiempo parcial, las cifras podrían llegar al 50%.

Apenas el 62% de la población activa (42.7 millones) tiene ingresos salariales. Los mínimos han caído 70% en términos reales entre 1982 y 2003, y los contractuales al menos 25%.[13] La población con ingresos de hasta dos salarios mínimos asciende a 10 millones de personas y las que no reciben ingresos a 3.6 millones (2004). Como consecuencia, la distribución funcional del ingreso, dentro de fluctuaciones menores, ha venido moviéndose en contra de los trabajadores y a favor de los ingresos empresariales y de la propiedad. Haciendo a un lado, impuestos indirectos y subsidios, del ingreso nacional disponible los trabajadores absorbían el 41% en 1980 y sólo el 30% en 2003. La situación inversa se da con los excedentes de explotación de empresarios y propietarios que suben del 54% al 61% entre los mismos años.

El 63% de la fuerza de trabajo no está amparada (2003) por ninguno de los sistemas de seguridad social (IMSS, ISSSTE, fuerzas armadas, etc.); los derechos jubilatorios no son trasladables (portables) entre esos regímenes, causando serios perjuicios a quienes cambian de empleo. Las instituciones de seguridad social están normadas por criterios distintos, y a veces, contrapuestos.

A título ilustrativo, tómense la suma de los presupuestos federales en educación, salud, trabajo, seguridad social y combate a la pobreza. En 1981, representaban el 6.7% del producto, en 1986 ya eran menos del 5% y alrededor del 4%, en 2003. Esas tendencias comienzan a revertirse en los años noventa, aunque a costa del gasto de formación de capital; con todo, el rezago es enorme cuando se observan las diferencias en los gastos comparativos entre los países. Así, las erogaciones *per cápita* en salud, públicas y privadas en México ascendían a 544 dólares anuales (2001), mientras en los países industrializados eran entre tres y diez veces superiores.

El panorama descrito hasta aquí parece desolador. Sin embargo, se han dado pasos adelante de carácter microsocial aunque todavía insuficientes para avanzar con mayor firmeza. El programa "Oportunidades" antes "Progresa" --ya mencionado-- contribuye a mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de la población pobre y ya beneficia --según cifras oficiales-- a alrededor de 5 millones de familias en zonas urbanas y rurales. Las remesas de los emigrantes, más de 20 mil millones de dólares, equivalentes al 55% del producto agropecuario, alivian la condición de pobreza de una fracción importante de la población marginada. El subsidio a los adultos mayores del Gobierno del Distrito Federal, representa otro esfuerzo en el sentido de atenuar las carencias de grupos

[13] Fernando Cortés indica que en el período 1980-1994, el salario mínimo cayó en 60% y los contractuales en 38%, ambos en términos reales. Véase, Cortés, F. (2001), *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica*, Porrúa, México., p. 254.

excluidos del mercado laboral. El seguro popular camina en dirección semejante, aunque todavía está en duda si las instituciones federales y estatales, tienen la capacidad de dar servicios de salud a los numerosísimos grupos que podrían incorporarse. De otro lado, los salarios contractuales reales han tenido un ligero repunte en los últimos dos años, debido principalmente a la recuperación económica después del receso de 2001 y a la reacción empresarial encaminada a evitar los costos de la excesiva rotación laboral.

**Mtro. David Ibarra Muñoz**

***Nueva Visión de la Política Social***

México tiene en la desigualdad social su mayor rezago y su mayor saldo. Por ello, la agenda que nuestro país debe asumir como prioridad en el siglo XXI es la agenda de lo social; es preciso que haya un proceso de discusión nacional que aborde temas cruciales que nos permitan generar nuevas visiones, y que nos permitan acceder a nuevas perspectivas de cómo asegurar que todas y todos tendremos garantizados los derechos que la Constitución y sus Leyes nos reconocen.

En esa lógica, el tema sobre la *articulación entre Política Económica y Política Social*, es fundamental para tratar de articular propuestas que permitan atacar el problema de fondo que, antes que la carencia de ingresos y la pobreza masiva que vivimos en México, nos permita romper con las estructuras de desigualdad que se han generado y amenazan con perpetuarse en nuestro país.

Este tema además, nos debe referir a la estructura de las relaciones de poder dominantes, a las relaciones sociales vigentes, y a una visión sobre un modelo de desarrollo específico, que en su estado actual, asume que la clave del desarrollo está en el desarrollo del mercado, antes que en el desarrollo político-ciudadano, tendiente a la construcción de instituciones capaces de garantizar los derechos humanos de todos.

Lo anterior, se asume debido a que detrás de todo diseño de un modelo de desarrollo económico y de desarrollo social, subyace una visión de poder; es decir, en función de esta visión del poder, de sus dimensiones, de sus mecanismos de transmisión y reproducción, depende el diseño institucional y por lo tanto, las definiciones en torno a los objetivos y tareas que el Estado y sus instituciones deben desarrollar en el seno de la vida social.

Pensar a la política económica y a la política social desde esta perspectiva, implica regresar a las propuestas de la economía política clásica, y asumir que hay un conjunto de relaciones de poder, independientes de las dinámicas propias de la economía y del mercado, que determinan sustancialmente la distribución de los beneficios, las tareas y los recursos.

En ese sentido desde la década de los 80, en México se vivió un proceso de “relevo” en la elite en el poder, que convirtió al modelo liberal de la economía en el principal eje para la toma de decisiones públicas, relegando a la política social a un papel residual dentro de la organización de la administración pública, del diseño presupuestal y de la organización del poder en general.

Fue precisamente en la década de los 80 del siglo pasado cuando ante las crisis financieras, el déficit fiscal del Estado, el tamaño de la deuda externa y los problemas asociados al acelerado crecimiento poblacional, el paradigma de la estabilización económica y de la “reducción del Estado”, se posicionaron como panacea del todo social, y este movimiento provocó que la política social se enfocara principalmente a la contención de la pobreza y renunciara al ideal de alcanzar la equidad social.

En ese sentido, se asumió que con base en el binomio formado por la eficiencia del mercado sumado a un proceso de crecimiento económico sostenido, se contaría con

las condiciones necesarias para lograr posteriormente -asumiendo distintas teorías sobre el crecimiento, como las teorías “del goteo” o del “derrame económico”-, el desarrollo social.

Con base en estos supuestos, la política social fue ajustada ferozmente; se desmanteló no sólo toda una visión del desarrollo construida con base en los paradigmas de la justicia y la solidaridad social, sino al conjunto del andamiaje institucional que tenía como sustento la tesis del Estado de Bienestar, con la consecuente estigmatización de los programas tendientes a la universalización de servicios o bien, diseñados desde criterios distintos a la focalización o la transferencia de ingresos como posibles detonantes del desarrollo.

Para la nueva elite en el poder, el modelo del “Estado de bienestar” era el responsable del déficit fiscal, así como un inhibidor de la iniciativa privada, y más aún, un obstructor del adecuado funcionamiento del mercado y la lógica de la acumulación y una nueva dinámica del capitalismo global. En ese contexto, la política social no sólo era un elemento negativo que impedía el crecimiento del mercado, sino que al mismo tiempo constituía una amenaza a los factores reales de crecimiento y de fomento a la inversión, pues, en la nueva lógica del poder, una política social basada en criterios no economicistas, podía desestabilizar y generar esquemas de rigidez en todos los ámbitos del mercado, sobre todo el del trabajo.

Así es que a partir de los 80, esta vinculación entre la política económica como el elemento cohesionador y directriz de toda acción del gobierno, acompañado de esta noción de la política social como un elemento marginal, generó una serie de acciones, más dirigidas —como bien dijo el maestro Ibarra— a construir redes de protección frente al creciente desempleo; a proteger a los más frágiles en las zonas de mayor pobreza, y sobre todo, a direccionar los recursos en una lógica que privilegia la acción del individuo frente a la acción solidariamente colectiva en los distintos ámbitos de la vida social.

Los programas comenzaron a focalizarse y se impulsó toda una nueva generación de marcos jurídicos orientados a la protección de derechos específicos de grupos de población considerada como vulnerable, o bien que asumía “causas específicas” que se corresponden con alguno de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución. Así, surgieron poco a apoco leyes para los derechos de los niños, de los adultos mayores, de las personas con discapacidad, para las mujeres, junto a un marco de Leyes Generales y Reglamentarias de los principales artículos garantes de los derechos sociales en la Constitución.

Como consecuencia, la política social se convirtió en un eje de simple protección, de acompañamiento y en el mejor de los casos, en un conjunto de programas que buscaron resarcir las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de millones de personas.

Es a partir de la década de los 90, cuando esta vinculación entre la lógica del mercado y el diseño de políticas llamadas de “desarrollo social” se volvió mucho más agresiva, y al mismo tiempo mucho más certera en función de los objetivos de la nueva elite gobernante. Ya no sólo la política económica en los hechos, sino toda una visión económica de un modelo de desarrollo basado en un individualismo feroz, establecía que la política social no sólo debía ser residual, sino que desde su propio

diseño debía contribuir al paradigma en que hoy vivimos: la política social no debía ser más un instrumento del Estado para la equidad, sino una poderosa herramienta para formar a una nueva generación que, en función de sus capacidades de consumo, podía incorporarse al mundo de la "ciudadanía plena".

Lo anterior puede sintetizarse en el ideal de modernidad democrática que hoy impera a escala global, construida con base en la idea de que el Mercado, en conjunción con la democracia, puede fungir como las condiciones suficientes y necesarias para generar equidad y justicia para todos.

En ese sentido, la hipótesis que, desde el Seminario Universitario de la Cuestión Social algunos hemos tratado de construir, cobra mayor fuerza y sentido, a saber, que la propuesta económica o la propuesta social de cualquier grupo que pretende acceder a espacios de representación política, responden a una "visión de poder", específica, que asume a su vez, supuestos pocas veces explícitos y pocas veces abiertamente asumidos desde el grupo dominante, que es por lo general en los contextos contemporáneos, el grupo democráticamente electo y legitimado por la ciudadanía.

Estas condiciones explican por qué la política social se convierte en un instrumento, hay que insistir en ello, residual del modelo económico, que sirve sólo como un elemento auxiliar en la generación de más mercado y libertad económica. Por ello a partir de la segunda mitad de la década de los 90 el mayor énfasis en la política social se puso en los programas de transferencias de ingreso a las familias, para que, con base en éste, pudieran detonarse los mercados locales y construir círculos virtuosos de generación de ingreso, consumo, y ampliación de los mercados.

En una lógica tal, había que construir mercado ahí en las zonas de mayor marginación social, había que generar la demanda en esta panacea de la Ley del mercado en la que se afirma que la demanda genera su propia oferta. En ese sentido, se diseñó toda una estrategia coherente con estos postulados y a partir de ahí, con base en el programa Progresa – hoy Oportunidades- se generó esta noción de monetarizar las relaciones sociales y asumir una serie de supuestos que son centrales en la construcción de esta nueva generación de programas sociales.

En el diseño de esta nueva generación de programas sociales, basados en la transferencia de recursos económicos, se asumía no sólo la preeminencia del mercado, se asumía que todos los sujetos beneficiarios de la política social son sujetos que comparten una misma racionalidad económica. En esta visión del mundo, se asume que todos tendemos a magnificar nuestras utilidades y beneficios; que podemos calcular nuestros costos de oportunidad; y que podemos reducir al máximo los riesgos, y para lograrlo, el elemento fundamental es contar con un sistema de mercado que garantice libre fijación de precios, libre circulación de mercancías, ofrezca incentivos a la productividad, y que cuente con elementos compensatorios a través de la transferencia de recursos, que reestablezcan los desequilibrios que pueden presentarse en lo social debido al desempleo, o la presencia de riesgos que, también desde esta lógica, son previsibles y controlables.

Debe anotarse que en esta visión de la sociedad y la economía, está presente también una implícita "economía" del tiempo disponible y de actitudes que por naturaleza las personas asumen: se presupone por ejemplo, la "disponibilidad

natural" del tiempo que las "amas de casa" invierten para ir a tramitar o ir a recoger los cheques y recursos de los programas sociales. Una noción ideológica, sin duda, en que se asume que la política social no sólo puede constituirse como una "red de protección", sino sobre todo como una red que permite asegurar mínimos de consumo, y que puede constituirse en un instrumento fundamental para ampliar las bases, los alcances y las dimensiones del mercado.

Todo esto evidencia que en México hay agendas pendientes por discutir, pues tratando de ser congruente con el planteamiento de que al diseño de la política social le antecede una visión específica del poder, se hace evidente que los actuales grupos y elites gobernantes asumen consensos en torno a una visión de concebir a la sociedad que privilegia la acción individual y la primacía del mercado sobre todas las esferas públicas.

Si el gobierno en democracia tiene como responsabilidad la realización de las decisiones legítimamente construidas, y asumidas con base en consensos mínimos, entonces en nuestro país se hace necesario poner en la mesa de la discusión, una vez más, qué es lo que le corresponde al mercado, qué le corresponde al gobierno, qué le corresponde al Estado, y qué le corresponde a los individuos en la generación del bienestar y el pleno cumplimiento de las garantías sociales establecidas en la Constitución.

Es decir, la política social que se ha construido en esta última generación, ha hecho hincapié en la necesidad de construir ciudadanos para el consumo, o mejor dicho "consumidores plenos" antes que "ciudadanos plenos", capaces de asumir responsabilidades socialmente consensadas, así como la defensa y exigencia del pleno cumplimiento de sus derechos.

Por todo ello no es exagerado plantear que hay una deliberada intención de parte de la elite gobernante de construir una política social funcional al modelo de desarrollo, es decir, una política social que además de residual, contribuye a mejorar los rendimientos incrementales de la democracia, al ampliar las bases para el desarrollo de los mercados políticos y económicos.

En esta lógica, el objetivo de la política social consiste en formar individuos productivos; por eso el planteamiento de generar capacidades, a través del mejoramiento de las condiciones de acceso a los servicios de salud, educación y alimentación, con la finalidad de formar a personas aptas para incorporarse al mercado del trabajo, aún cuando éste es cada vez más estrecho y de menor calidad.

Con base en esta noción, se renunció también al principio de la solidaridad social entre las generaciones que se encuentran en activo en el mundo del trabajo y las personas en retiro. Se consideró que había que darle a cada quien de acuerdo con su capacidad de aportación a la generación de la riqueza nacional, a través de sus aportaciones laborales individuales.

Se apostó a la capacidad del mercado del trabajo de asimilar a la población que se incorpora cada año al mundo laboral, sin asumir que el mercado de trabajo estaba condicionado a ser un espacio de exclusión, de explotación y también, un mercado de trabajo que no necesariamente está vinculado a la categoría del trabajo digno, el

cual le da a los trabajadores acceso a los derechos sociales, y acceso a servicios sociales mínimos para la realización plena de los derechos.

En la consolidación de este paradigma hay, debe anotarse, una paradoja: la percepción de que el modelo está basado en la lógica de un individualismo extremo, y que deja a miles de individuos aún con capacidades, atrapados en la economía informal, en la explotación o en la migración, trató de atemperarse con la incorporación del concepto de "Capital Social"; categoría retomada de una tradición de pensamiento distinta al liberalismo político y económico, y que antes que aclarar las distintas propuestas que hay sobre el desarrollo social, distorsiona y genera más confusiones, tanto académicas como de operación al momento de diseñar políticas y programas sociales.

Hoy se discute que esta noción de capital social es disfuncional a las teorías del desarrollo y que la mejor opción se encuentra en la propuesta de construir procesos de ampliación de las libertades, entendido como un proceso de desarrollo de la capacidad de realizar plenamente un mínimo de derechos sociales.

Esta propuesta, que sin duda es mucho más compleja que lo que aquí se puede abordar, es parte central de la obra de Amartya Sen. Para el autor, todo proceso de desarrollo debe considerar que el desarrollo social es resultado de una compleja combinación de elementos base para el crecimiento económico (como el control de la inflación, la estabilidad fiscal, etc), con elementos constitutivos de una democracia contemporánea, como son la equidad y la posibilidad de realización de los derechos humanos; y por estas razones, para Sen, es indispensable plantear nueva dimensión de lo social.

Por eso, lo que planteo aquí es la necesidad, no de repensar la política social, sino a toda una visión del desarrollo, que permita construir una propuesta funcional en la que sea posible articular equidad, libertad y democracia.

En ese sentido, es fundamental reconocer en primer término que esta noción de redes de protección, cobertura de servicios sociales básicos y fortalecimiento del ingreso familiar, de la mano de la ya mencionada nueva generación de leyes que se han generado por grupos de población o por "causas ciudadanas", son elementos necesarios, no suficientes, en la garantía de la libertad y la equidad a las que se ha hecho alusión.

Debe insistirse, por otra parte, en que como contraparte de esta noción o esta manera de pensar lo social y lo económico que ya se dijo, responde a relaciones de poder, a una manera cómo se distribuyen los recursos, hay una traducción a los marcos jurídicos; es decir, la elite portadora de esta visión dominante, busca plasmar en la Ley los elementos que le permiten materializarse.

Esto se expresa sobre todo en las reformas de los años 90, al Artículo 27 Constitucional y la Reforma a la Ley del Seguro Social. Esta nueva forma de organización de la seguridad social que se da en 95, y que entró en vigor en 1997, rompe el principio solidario, y sobre todo, es la mayor expresión de la nueva forma de concebir lo social desde las elites.

La estructura de la llamada Nueva Ley del IMSS, asume un compromiso con la tesis de que el esfuerzo individual es condición necesaria y suficiente para asegurar las condiciones para una vejez digna, con actividad, y con recursos. Sin duda, este marco jurídico es coherente con una visión económica, con un modelo económico que busca sobre todo, promover el crecimiento del sistema financiero obviando la discusión sobre las relaciones del poder; las estructuras que el propio Banco Mundial ha señalado como inequitativas, monopólicas y que han posibilitado la pervivencia de lo que el organismo financiero señala como "a trampa de la desigualdad".

La Nueva Ley del IMSS constituye de alguna manera, el triunfo, habría que esperar sólo parcial, de esta elite que asume que es el mundo de las finanzas, la macroeconomía y el libre mercado, la arena en que se resolverán los dilemas de la desigualdad. Sin embargo, debe reconocerse, dentro de toda esta discusión que hay distintas visiones sociales, distintas visiones económicas.

Desde una perspectiva enteramente personal, sostengo que la última generación de leyes, la Ley General de Desarrollo Social, las modificaciones a la Ley de Asistencia Social, la Ley de Participación, la Ley de Discriminación, las adiciones a la Ley General de Salud, las adiciones a la Ley General de Educación, reflejan un esfuerzo del Poder Legislativo, para tratar de sumar esta vertiente de visiones y nociones, y dando como resultado, no las leyes deseables, sino las leyes que se construyeron dentro del espacio de lo posible. Empero, esta suma de posiciones, y esta voluntad de "unanimidad" en la aprobación de las leyes, lo que generó fue instrumentos jurídicos inoperantes; básicamente enunciativos y que incluso limitan o restringen las capacidades de las instituciones para cumplir con los mínimos establecidos por las propias leyes.

Por eso, pensar en la articulación de la política económica con la política social, tiene también una dimensión jurídica que pasa por revisar la Ley de Planeación que tiene que ver con la representación ciudadana en la definición de las políticas y programas, así como con los mecanismos que determinan la manera en cómo se asignan los recursos públicos.

Una nueva y necesaria articulación de la política económica con la política social, debe reconocer precisamente que no hay desarrollo económico sostenido posible, si antes no hay condiciones para la equidad y la reducción de las desigualdades y disparidades sociales.

Pasa además por revisar, sin duda, la Ley Federal del Trabajo, y por asumir que el actual sistema de pensiones define una visión social que apela a la responsabilidad individual, sin antes garantizar la libertad plena y la posibilidad de todos para realizar sus derechos humanos más elementales.

Por eso lo fundamental es reconocer que al endeble sistema institucional con que contamos para enfrentar la desigualdad, se suma un marco jurídico desarticulado y con deficiencias en sus definiciones operativas y normativas, con el que en los últimos años se ha buscado de alguna manera contener o paliar los efectos negativos de un modelo de crecimiento económico que excluye, que genera mayor desigualdad, y que incluso no resuelve la pobreza cuando hay mayor crecimiento económico.

En ese sentido, repensar en la política social es una salida lateral y parcial; porque lo que se necesita, ya se dijo, es repensar es en su conjunto al modelo desarrollo; requerimos en esa lógica, recuperar la primacía a lo social, para que sea un instrumento que movilice recursos, que asigne nuevas responsabilidades, pero que cuente con las capacidades para enfrentar también la relaciones de los poderes fácticos y que están interesados en que el estado de cosas no cambie.

Es fundamental tener claridad de que, si mantenemos la política social en esta visión y desde luego, posición residual; si se continúa definiendo como objetivo de esta política el ser simplemente una "red de protección", que busca reducir la pobreza generando consumidores, lo que se va a continuar generando es a consumidores pobres, presa de mercados altamente tendientes a las estructuras monopólicas, ineficientes injustos.

Debe insistirse en que las transferencias de recursos para generar subsidio al consumo mínimo, sin duda son necesarias, pero que no constituyen una respuesta a la complejidad social ni a los dilemas de la desigualdad. Debe reconocerse que transferir recursos no se corresponde con una visión social desde la cual se asuma que es responsabilidad del Estado y de sus instituciones garantizar plenamente derechos.

En consecuencia, se requiere tomar postura y asumir que la actual elite y grupos dirigentes de nuestro país, no han asumido ni comprendido que las personas tienen, sí la necesidad de consumos mínimos, pero sobre todo, que las personas, al ser parte del Estado mexicano, son portadores plenos de derechos: los políticos, los sociales, los económicos, los ambientales.

La idea de que la macroeconomía es el principal instrumento organizador y estabilizador de las sociedades es parcial y por lo tanto, incompleta. Y desde una visión social distinta, habría que asumir que la macroeconomía no puede plantearse de manera exclusiva, como su principal objetivo, la estabilidad de las finanzas públicas, el control de la inflación y la reducción de la deuda.

Asumir con las principales tesis económicas dominantes a escala global que el crecimiento con equidad es una realidad impensable, debido a que para lograrlo se corre el riesgo de generar dinámicas macroeconómicamente perniciosas, es sin duda un asunto que debe ser puesto en la discusión de fondo.

A todo lo anterior, hay que agregar que en el ámbito de las dependencias de la administración pública, tanto en lo federal como en las entidades del país, persiste la fragmentación en el ámbito de lo social. La transición democrática que se está viviendo, convive con una estructura de gobierno que se diseñó desde una lógica de organización del poder, que, paradójicamente, respondía fundamentalmente a la lógica del Estado de Bienestar.

Para tratar de clarificar esta idea, hay que decir que hoy, en pleno siglo XXI, vivimos en una sociedad con mecanismos mucho más democráticos de distribución y acceso al poder público, pero en un contexto de instituciones gubernamentales diseñadas desde una lógica de ejercicio vertical del poder. Esto es, la estructura por "Sectores" (Sector Salud; Sector Educativo; Sector Trabajo y previsión Social, etc.), obedecía a

un presidencialismo que tenía controles discrecionales sobre la asignación de los recursos, sin duda, vinculados a una lógica de transmisión y distribución del poder entre los grupos que formaban parte del Partido Revolucionario Institucional, hasta la década de los 80, y a nuevas lógicas de negociación y consenso político surgidos tardíamente en la década de los 90.

Esta fragmentación de las dependencias públicas, pareciera ignorar que la división entre los Sectores es artificial, y de hecho, contradictoria con los objetivos de equidad y justicia social en un contexto de distribución democrática del poder. La separación del Sector Salud del Sector Educativo, no asumen plenamente que los tópicos de salud y educación, son elementos indisociables de la política social. Se obvia que las redes de protección o la asistencia social, también debieran ser ejes fundamentales de la política social.

Verlo así implicaría asumir el reto de modificar el diseño de una política social que busca minar los efectos perniciosos que genera la visión imperante del desarrollo, pero que no redistribuye el ingreso ni tiene como objetivo, ni puede tenerlo, la generación de la equidad y la inclusión social.

En ese sentido, lo que debe preguntarse el Legislativo, los actores políticos y sociales, es si la política social seguirá siendo meramente una política social de protección, y de generación de "capacidades", o si realmente afrontaremos el reto de construir una política social, que para ser una política distributiva de las tareas y los beneficios sociales, debe ser política económica diseñada con criterios de justicia e inclusión social.

La política económica debe ser política social y la política social debe ser política económica; esto no es un lugar común más; de ahí que es fundamental que asumamos que la política social es un proceso altamente político, que toca relaciones de poder, que define acceso a los recursos y refleja posiciones ideológicas sobre lo que le corresponde al mercado, al Estado y a los individuos.

La construcción de una propuesta social distinta para México asume que la política social presupone una noción antropológica; frente a la afirmación de que los seres humanos somos entes maximizadotes de los beneficios y minimizadores de los costos, debe colocarse la idea de que las personas son entidades tan complejas, que la acción del gobierno y del Estado en su conjunto, sólo pueden aspirar, en el mejor de los casos, de construir las condiciones para que todos podamos, en libertad, realizar nuestros proyectos de vida.

No hacerlo así, implicaría seguir aceptando que las personas somos todos individuos que participamos de manera eficiente en mercados que virtualmente distribuyen todo el tiempo de manera justa los beneficios sociales; en ese sentido, debiera asumirse que es el mercado el principal agente para garantizar una adecuada provisión de bienes y servicios sociales, sosteniendo que es el principal esquema o es el esquema más eficiente y más equitativo de distribución de todo, para todos.

De tal manera que lo que necesitamos asumir, es que hoy nuestra sociedad está polarizada; que tenemos una sociedad fragmentada cuyo mayor reto consiste en encontrar rutas para generar acuerdos para la equidad en el largo plazo.

Se requiere pues, romper la inercia de las visiones de coyuntura, y asumir la responsabilidad de pensar que existe una vinculación entre lo social y lo económico y que es indispensable encontrar la manera de vincularlos muy rápido para garantizar una nación más generosa con todos.

En el Seminario Universitario sobre la Cuestión Social, se ha discutido ampliamente sobre la necesidad de pensar a la política social en un sentido mayor, pues a juicio de muchos, no se trata de seguir garantizando sólo a algunos de los más pobres, mínimos de consumo y de inserción en los mercados; creemos que es indispensable construir capacidades para proteger y ejercer los derechos humanos de todas y todos.

Es necesario romper la inercia de la visión del grupo en el poder, el cual sostiene que la política social consiste en generar consumidores de un mercado cada vez más excluyente y "clientes" de una política social cuyos gerentes poco o nada conocen del dolor y la desesperación del hambre, la pobreza y la exclusión social.

Debemos avanzar de manera gradual, sí, pero de manera muy acelerada, a la construcción de una nueva política social que asuma que su principal objetivo es generar mayor cohesión social. Que asuma la complejidad de lo humano y de los procesos y lógicas de organización social y participación social y comunitaria que existen en nuestro país.

No se trata, que quede bien claro, de un retorno hacia un estado de cosas preexistentes. El mayor reto es tener la capacidad de imaginar una nueva forma de gobernar, de asumir y ejercer el poder, desde la prudencia y la generosidad, pero sobre todo, desde una profunda convicción ética para lograr enfrentar y quizá romper con las lógicas de exclusión y dominación social que se viven actualmente en nuestro país.

Una política social de este tipo, sólo podrá materializarse en la medida en que se cuenten con los instrumentos para obligar a que la política económica se diseñe para garantizar, no sólo la estabilidad de los indicadores macroeconómicos, sino para garantizar la inclusión y la cohesión social.

Lo paradójico del caso es que hoy lo social y lo económico están totalmente integrado, así lo vivimos todos los individuos; así se percibe y se palpa en todos los espacios sociales; la diferencia consiste en que esta asociación entre política social y política económica es una asociación de dependencia; una relación que supedita a la primera y la reduce a la dádiva.

Pensar una nueva estructura de gobierno para la instrumentación de una nueva política social, implica en síntesis, replantearnos la capacidad para ser solidarios, hoy unos con otros; y en el futuro, la capacidad para lograr que la solidaridad social, se convierta en el elemento que cohesione y dé rumbo y sentido a la vida pública de nuestro país.

***Mtro. Mario Luis Fuentes***

## COMENTARIOS

**Diputado Javier Guerrero**

Es muy importante, darnos un espacio de reflexión y poder acercarnos a una serie de tareas y de trabajos que plantea esta Universidad sobre el tema de lo social.

Por eso el tema del gasto es fundamental el tema de los subejercicios anuales. Es relevante. Es increíble que discutamos y posicionamos un debate y salgamos a los medios diciendo que logramos 184 mil millones de recursos para el campo. No hay ni siquiera el asomo de una pequeña autocrítica con respecto a qué es lo que estamos aprobando o simplemente un planteamiento de cómo recuperar lo que fue el subejercicio del año anterior.

Traemos subejercicios altísimos en los programas institucionales, hay una ausencia de autocrítica sobre lo que pasó el año anterior en materia del ejercicio del gasto y de sus impactos. Y, en ese sentido, el punto de discutir en espacios como este, es si podemos adoptar una agenda de trabajo, que puede contribuir de manera muy importante a eficientar el gasto y la tarea presupuestaria en general.

Me parece importante destacar que en el Poder Legislativo se impulsan tareas institucionales, apoyadas con recursos propios, referidas a investigar y proponer respuestas para los problemas de presupuestación y de vigilancia del gasto. Esto se desarrolla en los Centros de Estudios con que cuenta el Congreso y estas tareas pueden ser potencializadas con los recursos en materia de investigación que está desarrollando la propia Universidad y que pueden ayudar en esta búsqueda de respuestas muy eficaces.

Respecto al tema de las auditorías de desempeño que realiza el Órgano Superior de Fiscalización, les comento que nosotros como Cámara Legislativa, tenemos la responsabilidad de dictaminar la cuenta pública y con la nueva Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, hay mayores elementos y facultades al Poder Legislativo en materia de ejercicio y de vigilancia del gasto público.

Me llama la atención que no tengamos la capacidad de que muchas de éstas investigaciones, por ejemplo, la de Procampo que acaban de anunciar, pueda alimentar de manera muy concreta tareas de vigilancia de fiscalización en el propio ejercicio del gasto; o eventualmente que sean los propios institutos los que formen una vertiente importante de colaboración de estas auditorías de desempeño.

Porque muchas veces en el debate político atendemos principalmente al tema de cómo se gasto y de la auditoría de los montos del gasto, del ejercicio del gasto y de las licitaciones de los programas y nos olvidamos mucho de cómo se está gastando, con qué calidad y con qué impacto se está ejerciendo ese tipo de gasto.

Agrego este elemento, porque creo que tenemos Centros de Estudio en la Cámara, Centro de Finanzas Públicas, el Centro de Estudios de Desarrollo Sustentable, que

están haciendo y creando cosas importantes y en las cuales podríamos estar avanzando en ese sentido.
Quisiera que en la agenda posible que anunció el Dip. Carlos Rojas pudiéramos incorporar algunas tareas que nos permitieran, por ejemplo, en el análisis de las cuentas públicas, contar con opiniones, contar con algún tipo de interlocución, con quienes de ustedes están trabajando con mayor tiempo y mayor profundidad en lo que está pasando o los efectos que tienen las políticas públicas en el campo.

**Prof. Rolando Cordera Campos**

En primer lugar, quisiera decir que con gusto aceptamos las propuestas que el diputado Rojas nos ha planteado. Por supuesto, no entendemos hoy a la Universidad, a la UNAM y a nuestra Facultad y a su Seminario de la Cuestión Social, sin vinculación a los problemas reales de México y en un trabajo de comunicación y de unión de esfuerzos con la Cámara de Diputados.

Creo que son propuestas efectivamente muy importantes, porque tenemos que diagnosticar los problemas y mirar un poco al pasado, pero tenemos también que mirar hacia el futuro. Entonces en primer lugar, quisiera decir que con gusto adoptamos estas propuestas y las instrumentaremos por las vías adecuadas para que lleguemos a una propuesta de agenda conjunta, y plantearnos, resultados concretos de nuestro trabajo.

En segundo lugar, también quisiera decir que comparto plenamente esta opinión de la diputada y creo que algo que hay que ver también, es que estamos ante una nueva ruralidad, con nuevos retos, con nuevas realidades, con nuevas relaciones, con una conformación interna y territorial y con sus relaciones externas, como aquí se planteaba.

Por lo tanto, necesitamos renovar nuestra visión, nuestro entendimiento y nuestras propuestas. Esto es algo que cuesta trabajo, tal vez. La ruralidadad mexicana jugó un papel fundamental en la historia de México, ¿cuál es el papel de esta nueva ruralidad hoy día?; eso es algo que estamos tratando todos de dilucidar y de entender y de proponer mejor.

Concluyo diciendo que muchas gracias por habernos escuchado y estoy seguro que esta relación de trabajo y de discusión, de intercambio de información, va a profundizarse y va a crecer.

## CONSIDERACIONES FINALES

Es evidente que un seminario de esta naturaleza no se puede clausurar ni siquiera en términos formales, porque tenemos mucho trabajo y además hay temas importantísimos en el mundo del corto plazo, sólo por mencionar el asunto de la Ley del Seguro Social, y estamos a punto de aprobar la Ley del ISSSTE, con un asunto igual.

¿Qué quiero decir? Un asunto en donde el compromiso generacional se disuelve y entonces se individualizan las cuentas, propicia que ante cualquier fluctuación del mercado, lo que la gente fue metiendo ahí a lo largo de su vida puede desaparecer y al final lo que nos van a decir es: "Pues tú lograste meter 273 pesos, que aquí están".

El problema es que toda aquella idea de que las pensiones fueran cubiertas con responsabilidad a las generaciones futuras, resulta que nosotros las estamos quitando. Así como quitamos y metimos las Afores, vamos a hacer lo mismo con el asunto del ISSSTE y es un tema que va a reventar.

Hay otras cosas fundamentales. Efectivamente, cómo vamos a lograr la construcción de ciudadanía, cuando tenemos esas desventajas y esos desniveles, esas desigualdades. Rolando escribió que no se puede conseguir la democracia en un país de desiguales. Efectivamente y es una tarea bárbara.

Estamos a punto de discutir un tema, un capítulo en esta que se ha llamado Ley de la Reforma del Estado, que es sobre garantías sociales, en donde nos interesaría enormemente la participación, la discusión, con el propósito de aclarar qué es lo que vamos a aprobar y qué no, porque hay responsabilidades muy grandes enfrente.

Los invito a todos y a todas, a que este tema no lo clausuremos, a que vayamos adelante con él. Le pido al presidente de la Comisión y a la Comisión misma, que haga el esfuerzo para mantener esto en una situación que puede ser muy dinámica, porque si entramos a estas discusiones rápido, como creo que va a ser el caso, necesitamos de estos intercambios, porque la experiencia que tenemos con la Universidad Nacional Autónoma de México, con ex funcionarios, gente que se ha topado con estos problemas en la trinchera misma, no la podemos desaprovechar y sería fundamental que gentes como todos los ponentes y otros, estuvieran ligados a este proceso, porque quisiéramos que el proceso fuera público, pero lo que tenemos de experiencia acumulada ahí, la tendríamos que volcar en los resolutivos que traemos.

Efectivamente ésta puede ser una legislatura que puede dar rumbo, puede ser, no sabemos hasta dónde, pero el hecho concreto es que en mi opinión puede dar rumbo y no desaprovechemos esa oportunidad para darle un rumbo definitivo al país, para construir esa ciudadanía que todos queremos.

Por lo demás, pues sí, ni modo. Lo que sí tenemos que hacer es decir que esta sesión, este gran esfuerzo aquí termina. Muchísimas gracias a todas y todos.

**Diputado Javier González Garza**

# Semblanzas de Ponentes

**Mtro. Rolando Cordera**

*Licenciado en Economía (UNAM). Con estudios de posgrado en la London School of Economics, Londres, Inglaterra.*

*Profesor titular "C" de tiempo completo en la Facultad de Economía; coordinador del Centro del Estudios Globales y de Alternativas para el Desarrollo de México; Coordinador del Seminario Universitario de la Cuestión Social; Miembro de la Junta de Gobierno; PRIDE "D" de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 2002.*

Colaborador semanal de La Jornada y mensual de Nexos. Miembro del consejo editorial de la revista Economía unam de la UNAM. Miembro de la Mesa Editorial de la revista Nexos. Durante 10 años fue director y conductor del programa de televisión semanal Nexos. Consejero de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (1993-2002); Miembro de la Comisión Mexicana de Macroeconomía y Salud de la Secretaría de Salud; Miembro del Instituto de Estudios para la Transición Democrática y de la Academia Mexicana de Economía Política; Presidente de la Fundación Pereyra, A.C., Director de la revista Configuraciones

Autor de varios ensayos y libros. Los más recientes: Políticas Sociales al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión.
"La Nación en la Globalización: cambio económico, exclusión social y democratización en México"
La globalización de México: opciones y contradicciones, coordinador,
"Cambio y riesgo en la globalización: reformar las reformas" y "El Estado: usos, abusos, desusos"
"Después del neoliberalismo: el Estado frente a la democracia y la cuestión social". "Relatoría del Seminario de Reflexión sobre la Economía Nacional".
"Alternancia política, desigualdad y pobreza".
"La desigualdad marca nuestra historia".

Rolando Cordera recibió en 1998 el Premio Universidad Nacional en investigación en el área de Ciencias Económico-Administrativas.

**Alicia Ziccardi**

Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires, Maestra en Sociología por el Instituto Universitario de Investigaciones de Río de Janeiro, Graduada del Programa de Formación de Investigadores en Desarrollo Urbano y Regional del Instituto Torcuato Di Tella, CEUR, Bs. As. Doctora en Economía por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Candidata a Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Sao Paulo.

Es Investigadora titular C, definitiva, del Instituto de Investigaciones Sociales y profesora de posgrado de las Facultades de Ciencias Políticas y Sociales y Arquitectura de la UNAM. Es Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias y miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel III.

Distinciones

Ha recibido como distinciones:
Mención Honorífica UNAM y la Medalla Gabino Barreda en Doctorado en Economía, UNAM.
Becas para estudios de posgrado del Institute of International Education y la Fundación Ford.
Premio Universidad Nacional, en el área de Investigación en Ciencias Sociales, 2001.

Libros publicados

Destaca como autora la publicación de los libros *"Casa a los Damnificados. Dos años de Política habitacional en la reconstrucción"*, *"Las obras públicas de la Ciudad de México (1976-1982)"* y

*"Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital".* Coordinadora de los libros: *"Ciudades y gobiernos locales en América Latina de los noventa"*, *"Retos y propuestas para la Coordinación Metropolitana"*, *"La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas", "Ciudades Latinoamericanas modernización y pobreza"*, *"Pobreza, desigualdad social y ciudadanía", "Planeación Participativa en el espacio local". "Innovación y contiunuidad del municipio mexicano. Análisis de la Reforma Municipal de 13 Estados de la república" Y "Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local".*

*Así mismo ha publicado más de un centenar de capítulos en libros y artículos en revistas especializadas.*

Asociaciones a las que pertenece
Pertenece a diversas asociaciones, entre ellas: Academia Mexicana de Ciencias, I Red Nacional de Investigación Urbana, Grupo de Pobreza y Política Social de CLACSO, Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), seminario Institucional "La cuestión social". Es cordinaoora de URBARED, red sobre políticas sociales urbanas alternativas (www.urbared.ungs.edu.ar).

**Lic: Enrique Provencio Durazo**

Economista, egresado de la UNAM.

En el 2006 fue Secretario de Desarrollo Social del Distrito Federal, y entre otros cargos públicos ha sido:

- Procurador Ambiental del Distrito Federal.
- Subsecretario de Planeación de la Semarnat.
- Presidente del Instituto Nacional de Ecología.

Como profesor en la UNAM y en otras Instituciones de Educación Superior, ha dado cursos de:

- Política Económica y Social,
- Economía del Desarrollo, y
- Desarrollo Sustentable.

Es coautor de varios libros sobre desarrollo sustentable, y de varios ensayos de política social, entre ellos "*Un Acuerdo en lo Fundamental para la Cuestión Social"*, publicado por el Instituto de Estudios de la Transición Democrática.

**Mtro. Pablo Yánes Rizo**

Licenciado en economía y candidato a Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la UNAM. Título de la tesis de maestría "El desafío de la diversidad: los pueblos indígenas, la Ciudad de México y las políticas del Gobierno del Distrito Federal."

Ha participado como investigador en actividades sobre la materia con instituciones como la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Universidad Iberoamericana, Academia Mexicana de Derechos Humanos y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

**EXPERIENCIA PROFESIONAL**

- Subdirector de Antropología Jurídica de la Dirección de Procuración de Justicia del Instituto Nacional Indigenista.
- Director de Atención a Personas con Discapacidad, Adultos Mayores, Indígenas y Minorías de la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal.

- Director General de Equidad y Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal.
- Actualmente es Coordinador de Asesores de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal.

**PUBLICACIONES**

Ha sido coditor de varios libros y artículos. Entre su más recientes publicaciones destacan: "Etnografías Jurídicas de Totonacos y Otomíes"; "Hacia el Reconocimiento del Derecho Indígena";"Democracia ¿Sólo hay una?.";"Diversidad con derechos (políticos)"; "Pobreza, Desigualdad y Marginación en la Ciudad de México"; "Urbanización de los pueblos indígenas y etnización de las ciudades" y " Hacia una agenda de derechos y políticas públicas". Editados por el Instituto Nacional Indigenista, el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo el Gobierno del Distrito Federal, la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal y la UNAM.

Ha participado como moderador y comentarista en innumerables foros académicos dentro y fuera del país.

**Teresa del Carmen Incháustegui Romero**

Doctora en Investigación en Ciencias Sociales. Especialidad Ciencia Política. Graduada con la Tesis "El Cambio Institucional en la Asistencia Social de México, 1937-1997 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Diplomado en Análisis Político. Tercera Generación Universidad Iberoamericana
Licenciada en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales Universidad Nacional Autónoma de México
Estancia Posdoctoral en la Facultad de Ciencia Política y Derecho Público Universidad Autónoma de Barcelona
Estancia de Investigación Latin American Center of Studies - *Georgetown University-*

Experiencia Académica

Profesora de la Maestría Género y Políticas Públicas del Programa
Interdisciplinario de Estudios de la Mujer. En la materia: "Género e Instituciones"
Profesora de la Maestría Género y Políticas Públicas del Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer. En la materia: "Los dilemas de la Institucionalización del género; perspectivas teóricas y análisis de experiencias".
Profesora en el Curso de Verano del PIEM en el módulo "Género y Desarrollo". EL Colegio de México A. C.
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Profesora del Diplomado en "Género y Políticas Públicas"

Profesora e Investigadora del Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer
Coordinadora del Curso de Verano El Colegio de México A. C.
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM
Ayudante de Profesor de Historia Económica, Política y Social

Desde junio de 2006 a la fecha, se desempeña como Directora General del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados.

**Dr. Fernando Rello Espinoza**

Doctor en Economía por la Facultad de Economía, UNAM.

Profesor Titular de Tiempo Completo, Facultad de Economía, UNAM

Obtuvó el Premio Nacional de Economía, 1980 y es Investigador nivel 2 en Sistema Nacional de Investigadores.
Sus Áreas Principales de especialidad se relacionan con diferentes aspectos del desarrollo rural; instituciones y capital social; y, enfoques para estudiar la pobreza rural.

Imparte Cursos de Licenciatura y Posgrado sobre Economía agrícola y Economía de los Recursos Naturales y Sustentabilidad.

Entre sus últimas publicaciones destacan: "Un estudio sobre la pobreza rural en México"; "Capital Social y Pobreza" y "Capital social: virtudes y limitaciones", Publicados por el Banco Mundial, la Asociación Americana de Antropología, Cultura y Agricultura y por la Comisión Económica para América Latina respectivamente.

**Dr. Roberto Escalante**

Postdoctorado en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Cambridge, Inglaterra.

Doctorado, Wye College (Universidad de Londres), en Desarrollo Rural
Maestría, University Callege London(Universidad de Londres)
Licenciatura, Facultad de Economía de la UNAM (con Distinción)

Actualmente es Director de la Facultad de Economía.

Experiencia Laboral
Presidente de la Asociación Latinoamericana y del Caribe de Economistas Agrícolas (ALCEA)
Coordinador de los Posgrados en Economía de la UNAM.
Jefe de la División de Estudios de Posgrado, Facultad de Economía.
Director de la Revista Investigación Económica.
Miembro del Comité Editorial de la Revista Investigación Económica.
Miembro del Comité Editorial de la Revista Economía Informa.
Consejero Universitario.
Coordinador para América Latina del programa de Universidad a Distancia en Desarrollo Agrícola y Manejo Ambiental de la División de Estudios de Posgrado, Facultad de Economía.
Miembro de la Comisión Dictaminadora.
Consejero Técnico.
Profesor de Tiempo Completo en la Facultad de Economía, UNAM.

Docencia. Imparte el Seminario de Área de la Maestría en Economía Agrícola y Desarrollo Rural y el Seminario de Investigación del Doctorado.

Entre sus Publicaciones mas recientes, destacan: "La agroindustria azucarera de México en el marco de la apertura "La titulación de tierras Ejidales en México: Una visión de conjunto" "Estabilización y ajuste Estructural en la Agricultura Latinoamericana: Los casos de México, Chile, Argentina y Brasil".

**Dr. Antonio Yunez-Naude**

Profesor-investigador de tiempo completo de 1976 a la fecha Miembro del Sistema Internacional de Investigadores Nivel 1 a partir de junio de 2003

Investigador Nacional. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 3 desde 2001.
Doctorado, Department of Economics, The London School of Economics and Political Science, Universidad de Londres, 1986.

Coordinador del Programa de Estudios del Cambio Económico y la Sustentabilidad del Agro Mexicano en el Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México.

PUBLICACIONES recientes

*Implicaciones Socio-Económicas de las Intervenciones de Política en el Sector Agua de México.*

*Los Pequeños Productores Rurales: Las Reformas y las Opciones, El Colegio de México,2000.*

Artículos

Yúnez Naude A. "Liberalización y reformas al agro: lecciones de México", Revista Española de Economía Agraria, 2007.

Taylor J. Edward, A, Yúnez y N. Jesurum-Clemets, et.al."Los posibles efectos de la liberalización comercial en los hogares rurales centroamericanos a partir de un modelo desagregado para la economía rural. Caso de Honduras", Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, RE2-06-13, abril 2006.

Yúnez Naude, A. y F. Barceinas Paredes, "The Reshaping of Agricultural Policy in Mexico", en Randall (compiladora), Changing Structure of Mexico: Political, Social and Economic Prospects, M.E. Sharpe, Inc., 2006

**Mtro. David Ibarra Muñoz**

Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México con estudios de posgrado en la Universidad de Stanford.

Ha sido Consultor del a CEPAL-Naciones Unidas desde 1983. Asesor del Director General de PEMEX; Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo; Director General del Banco Nacional de México; Secretario de Hacienda y Crédito Público; Director General de Nacional Financiera, S.A.; Director de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Oficina de México; etc.

Ejerció la docencia de 1955 a 1970 en la Facultad de Economía, Universidad Autónoma de México y en 1963 y 1968 en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

Es autor de: Ensayos sobre economía mexicana, (2005),Testimonios críticos (2001), Transición o crisis (1996), Privatización y otras expresiones de los acomodos de poder entre Estado y mercado en América Latina, UNAM, México, (1990), Política monetaria y financiera (1981), así como infinidad de trabajos publicados en revistas especializadas.

**Dr. Mario Luis Fuentes**

**Formación Académica**

Lic. En Economía por el ITAM y Maestro en Desarrollo Regional por el Instituto de Estudios Sociales de la Universidad de la Haya, Holanda.

**Actualmente se desempeña como:**

Director del Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social, A.C.
Presidente del Observatorio Ciudadano de Políticas de Infancia, Adolescencia y Familias, A.C.
Vicepresidente del Patronato Nacional de los Centros de Integración Juvenil, A.C.
Presidente de la Asamblea Consultiva del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED)

Miembro del Consejo Consultivo de UNICEF México

**Experiencia Profesional**

Se ha desempeñado como Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Consejo Nacional de Fomento Educativo y de Programación y Presupuesto Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

**En los medios de comunicación**

Como Articulista semanal del periódico Excélsior. y comentarista de temas relacionados con la cuestión social en Grupo Imagen.

**En la Academia**

Profesor del Posgrado en Gobierno y Gestión Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y del Posgrado del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)

**Autor de los Libros:**

La Reforma del Estado Mexicano en los nuevos escenarios internacionales, La Asistencia Social en México, Historia y Perspectivas, Política social del Siglo XXI y
Una Nueva Visión de México en el Nuevo Milenio.

---

Comisión de Desarrollo Social
LX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión
Av. Congreso de la Unión, Número 66 Edificio “D” Piso 2
Col. El Parque, Deleg. Venustiano Carranza
C.P. 15969, México, D.F.

desarrollo.social@congreso.gob.mx

México, Agosto de 2007 (2ª ed.)