



UNIVERSIDAD AUTONOMA DE QUERETARO

FACULTAD DE DERECHO

UNIDAD DE POSGRADO

MAESTRIA EN ADMINISTRACION PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL

TESIS DE TITULACIÓN:

LA POBREZA ESTRUCTURAL Y LAS POLITICAS PÚBLICAS

DIRECTOR DE TESIS:

DR. NORBERTO ALVARADO ALEGRIA

RESPONSABLE DEL PROYECTO:

LIC. LUIS ANTONIO ERNESTO DAZA MONTERO.

QUERETARO 2018.

RESUMEN INTRODUCCION

En el presente trabajo de investigación, estudiaremos “la pobreza estructural” en México; aunque esté definido preliminarmente, en todas sus magnitudes y formas de presentarse en la historia moderna; pues es un tema eterno como la vida.

Por el otro lado tenemos las “políticas públicas “del gobierno nacional, en todos sus ámbitos de gobierno, federal, estatal y municipal; para así tener un panorama claro del problema que estudiaremos con la finalidad de apreciar las acciones planeadas y ejecutadas por el gobierno, a fin de disminuir la agresividad de la pobreza en la realidad actual, además de ver la posibilidad de mejorar en lo posible la visión del desarrollo nacional.

La influencia de la pobreza estructural, en cualquiera de los campos de acción de la sociedad mexicana, la analizaremos a la luz de los cuatro factores de Poder del Estado: Social, económico, social, y seguridad; pues así le daremos multidimensionalidad a cualquier investigación social, una premisa o suposición que no olvidaremos en toda la investigación es que el gobierno nacional en sus ámbitos de acción por medio de las políticas públicas actuales, casi siempre está muy por debajo de las necesidades o de las exigencias de la población mayoritariamente pobre de México.

Por lo expuesto vemos que el principal problema es la preparación y ejecución de Políticas Públicas estatales, federales, que estén en concordancia con las necesidades de la población, por lo que en nuestro caso de investigación deseamos circunscribir a la Sierra Gorda queretana, y al semi-desierto del estado de Querétaro, por ser los lugares de mayor pobreza estructural en el estado.

SUMMARY/ INTRODUCTION

In this research work, we will study "structural poverty" in Mexico; Although defined preliminarily, in all their magnitudes and forms in modern history; It is an eternal subject like life.

On the other hand we have "public policy" of the Government, in all areas of Government, federal, State and municipal; to gain a clear picture of the problem that we will study in order to appreciate the actions planned and executed by the Government, in order to decrease the aggressiveness of poverty in today's reality, in addition to seeing the possibility of improving as much as possible the vision of national development.

The influence of structural poverty, in any of the fields of action of Mexican society, analyze it in light of the four factors of power of the State: Social, economic, social, and security; so we will give you any social inquiry multidimensionality, a premise or assumption that we will not forget in all the research is that the national Government in its areas of action by means of current public policies, is almost always very by under the needs or demands of the mostly poor population of Mexico.

Therefore we see that the main problem is the preparation and execution of State, federal, public policies that are consistent with the needs of the population, so in our case of research want to confine to the Sierra Gorda Queretaro, and the semi desert of the State of Querétaro, by be the places of greater structural poverty in the State.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN ADMINISTRACION PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL

TESIS
POBREZA ESTRUCTURAL Y POLITICAS PÚBLICAS

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de Maestro en
Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta:

LUIS ANTONIO ERNESTO DAZA MONTERO

Dirigido por:

Doctor NORBERTO ALVARADO ALEGRIA

Dr. Norberto Alvarado Alegria
Presidente.

Dr. Enrique Rabell Garcia
Secretario

Dr. Gerardo Servin Aguillón
Vocal

Maestro José Antonio Morales Aviña
Suplente

Maestro Antonio Vega Paez
Suplente

Mtro. Ricardo Ugalde Ramirez
Director de la Facultad de Derecho

Dra. Ma. Guadalupe Flavia Loarca Piña
Directora de Investigación y Posgrado

[Handwritten signature]
Firma
[Handwritten signature]
Firma
[Handwritten signature]
Firma
[Handwritten signature]
Firma
[Handwritten signature]
Firma
[Handwritten signature]
Firma

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
Mayo , 2019

AGRADECIMIENTO:

AL SEÑOR JESUCRISTO, QUE ME ILUMINO PARA HACER ESTE PROYECTO.

A LA PRIMERA PERSONA QUE DESEO AGRADECER ES A MI ESPOSA, TECHY, QUE SIN SU COMPRESION, AMOR, PACIENCIA Y AYUDA, NO HUBIERA SIDO POSIBLE REALIZAR ESTE PROYECTO.

A MI TUTOR DR. NORBERTO ALVARADO, POR SU PACIENCIA Y SU APOYO.

A MIS HIJOS POR AYUDARME A COMPRENDER LA VIDA EN ESTA ETAPA DE LA MIA, QUE SIENDO MAYOR ME IMPULSARON A SER JOVEN.

A MIS MAESTROS DE LA MAESTRIA; QUE SIN SU CAPACIDAD, SUS CONOCIMIENTOS Y SU COOPERACIÓN NO HUBIERA PODIDO SALIR ESTE PROYECTO; A TODOS AQUELLOS QUE SIGUEN ESTANDO CERCA DE MI Y QUE VAN COLOCANDO ALGO DE ELLOS EN MI VIDA.

DEDICATORIA:

A mi esposa Techy, quien con su amor, su Fe en DIOS, paciencia y esfuerzo.

Me ha permitido llegar a cumplir hoy un sueño más, gracias por impulsar en mí su energía.

Finalmente quiero dedicar esta tesis a mis hijos y mis nietos, por apoyarme

Cuando mas los necesitaba, por extender su mano en momentos difíciles

y por el amor brindado cada día, de verdad mil gracias,

Siempre los llevo en mi corazón.

INDICE

RESUMEN (ESPAÑOL E INGLES)..... 4

AGRADECIMIENTOS	6
DEDICATORIA	7
ANTECEDENTES E INTRODUCCIÓN.....	8
- Antecedentes e introducción.....	9
- Metodología de la investigación	10
- Definición del Problema.....	11
- Objetivo de Investigación.....	14
- Marco Conceptual.....	15
- Marco Teórico.....	17
- Glosario básico de términos del trabajo de investigación.....	19
- Capítulos propuestos.....	22
CAPITULO PRIMERO. MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL.....	24
- Introducción.....	25
- Marco Teórico.....	28
- Marco conceptual.....	39
- Pobreza Multidimensional.....	41
CAPITULO SEGUNDO. ESTUDIO DE LA POBREZA.....	43
- Introducción.....	44
- Estudio de la pobreza en todas sus características.....	46
- Medición de la pobreza.....	48
- La pobreza según los ingresos.....	48
- La pobreza en México.....	50
- Evolución de la política social mexicana con relación a la pobreza.....	56
- En México el problema de la pobreza es estructural.....	58
CAPITULO TERCERO LAS POLITICAS PÚBLICAS.....	64

LA POBREZA ESTRUCTURAL Y LAS POLITICAS PÚBLICAS

- Teorías sobre las políticas públicas.....	65
- ¿Por qué pensar en las políticas públicas?.....	66
- Distribución geográfica de la tipología.....	70
- Fases de la estructura de las políticas públicas	74
CAPITULO CUARTO. ANÁLISIS DE LAS ACCIONES DE GOBIERNO, EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN LA POLITICA ECONOMICA DE MEXICO (1980 – 2018).....	79
- Introducción	80
- Instituciones de gobierno encargadas de hacer las políticas Públicas en relación a la lucha contra la pobreza.....	81
- Conclusiones del capítulo.....	90
CAPITULO QUINTO. LA IMPORTANCIA DE GOBERNANZA Y GOBERNABILIDAD EN MUNICIPIOS DE LA SIERRA GORDA Y EL SEMIDESIERTO DEL ESTADO DE QUERETARO.....	92
- Introducción	93
CAPITULO SEXTO. CONCLUSIONES.....	112
- Conclusiones.....	113
ANEXOS.....	117
- Anexo 1.....	117
- Anexo 2.....	119-A
BIBLIOGRAFIA.....	120

LA POBREZA ESTRUCTURAL Y LAS POLITICAS PÚBLICAS

ANTECEDENTES E INTRODUCCION

LA POBREZA ESTRUCTURAL Y LAS POLITICAS PÚBLICAS.

ANTECEDENTES E INTRODUCCION

En el presente trabajo de investigación, estudiaremos “la pobreza estructural” en México; aunque esté definido preliminarmente, en todas sus magnitudes y formas de presentarse en la historia moderna; pues es un tema eterno como la vida.

Por el otro lado tenemos las “políticas públicas “del gobierno nacional, en todos sus ámbitos de gobierno, federal, estatal y municipal; para así tener un panorama claro del problema que estudiaremos con la finalidad de apreciar las acciones planeadas y ejecutadas por el gobierno, a fin de disminuir la agresividad de la pobreza en la realidad actual, además de ver la posibilidad de mejorar en lo posible la visión del desarrollo nacional.

La influencia de la pobreza estructural, en cualquiera de los campos de acción de la sociedad mexicana, la analizaremos a la luz de los cuatro factores de Poder del Estado: Social, económico, social, y seguridad; pues así le daremos multidimensionalidad a cualquier investigación social, una premisa o suposición que no olvidaremos en toda la investigación es que el gobierno nacional en sus ámbitos de acción por medio de las políticas públicas actuales, casi siempre está muy por debajo de las necesidades o de las exigencias de la población mayoritariamente pobre de México.

Por lo expuesto vemos que el principal problema es la preparación y ejecución de Políticas Públicas estatales, federales, que estén en concordancia con las necesidades de la población, por lo que en nuestro caso de investigación deseamos circunscribir a la Sierra Gorda queretana, y al semi-desierto del estado de Querétaro, por ser los lugares de mayor pobreza estructural en el estado.

Reflexionaremos sobre el concepto de pobreza, a partir de teorías, estudios, que se realizaron exhaustivamente en el siglo XX, de ahí deducimos que recientemente se está percibiendo la pobreza desde una multidimensionalidad, y no solamente desde la capacidad económica de las personas, ni es la falta de oportunidades que puede tener el individuo y su familia en la obtención de recursos económicos suficientes para resolver sus necesidades básicas y/o indispensables, que le den una vida digna,

sea esta con seguridad humana, con elementos básicos de sobrevivencia tanto en lo psicológico como en lo material.

En consecuencia, uno de los propósitos de este proyecto, es el de brindar una visión teórico-histórica acerca de cómo se ha tratado a la pobreza, de qué se ha hecho con y para los pobres, sustentándola en las condiciones sociales y políticas de la sociedad contemporánea en cuestión, hasta nuestros días, donde el interés es el de estudiar la pobreza en forma estructural o integral en los factores de poder del estado.

El abanico de información es obviamente muy extenso, desde el trato inhumano a los pobres como si fueran apestosos, o menos que animales, hasta un tratamiento únicamente matemático, o estadístico. En muchos de los análisis actuales se encuentran argumentaciones y aseveraciones que pretenden ser originales, pero cuando las trabajamos nos encontramos que ya fueron estudiadas o planteadas, aunque con otro lenguaje por Adam Smith, Malthus o Benthan¹ u otros.

Sabemos que a partir de los últimos veinte años del siglo pasado, en algunas partes del mundo la pobreza se la consideraba como un problema olvidado, o simplemente que no pertenecía al desarrollismo materialista de la época.

Desde esta perspectiva, la pobreza es entendida como una operación estadística de carácter comparado, que afecta a los ingresos *per cápita* de los diferentes estados; se deriva una estructuración generalizada de la pobreza muy clara y según los estudiosos de esa idea muy analizada; países desarrollados y países en vías de desarrollo, países con pobres por falta de desarrollo, y países sin pobres “propios” por su desarrollo, en general desarrollo económico puro, y nada de nada en lo social.

Las conceptualizaciones de muchísimos autores e instituciones de apoyo al desarrollo social como: La CEPAL, El Banco Mundial, Zen (1992), Peter Townsend (1993), PNUD, Paul Spicker (1999), SEDESOL México (2002), CONAPO México (2000), muchos de estos conceptos han servido de “bandera” que justifique las acciones de

¹ QUIVERA; Evolución del concepto de pobreza y el enfoque multidimensional para el estudio. UANM 2011, vol.13, #1, enero-junio 2011.

los gobernantes hacia la problemática de la pobreza, que tanto recurre los gobiernos al mencionarla, e incluso utilizarla a fines electoralistas y porque no decirlo fines populistas.

La corriente de pensamiento político, que nos va a guiar en nuestro estudio, es mas centrista, pues al hablar de aspectos sociales como la pobreza estructural, no se podría hablar de unas definiciones completamente apolíticas; por lo tanto no se puede hacer este estudio con visiones parciales ni sectarias ya que la pobreza estructural, está en todo México, sea el nivel que sea y el ámbito que se estudie.

Definimos una primera hipótesis; que el problema de la pobreza estructural en el estado de Querétaro, no es un tema aislado de cualquier municipio pobre del país.

Además es necesario comentar que su solución no es aislada y está lejos de realizarse, pues los elementos colaterales de la pobreza estructural son muy difíciles de atenuarlos con una simple “política pública” sino se actúa con toda la voluntad política del gobierno, para ver la disminución paulatina de la pobreza estructural.

No es nada sencillo, si lo vemos desde una visión múltiple y amplia, de factores que determinan la pobreza estructural, pues ésta es una condición de pobreza, sin siquiera tener la capacidad de elaborar un análisis detallado de las condiciones de vida de los sujetos que están insertos en ella, en este sentido, se muestran los elementos que esbozan la privación casi absoluta de elementos de vida digna; pues como se mencionó antes, la pobreza no solo es económica y de oportunidades; sino normalmente es la falta de presencia real de la administración federal y estatal, de las comunidades más pobres.

Para poder resolver este problema el estado recurre a las mencionadas “Políticas públicas” en los niveles correspondientes de gobierno; del que sabemos que es un trabajo incompleto, por lo cual es necesario que se analice desde la perspectiva de costo/beneficio; de las acciones gubernamentales, generadas en base a la toma de

decisiones oficiales a diferentes niveles de autoridad, y a diferentes ejecutores de las acciones pendientes a disminuir la pobreza.²

Lo que se pretende es conseguir de alguna manera que las respuestas escritas en las políticas públicas sean más cercanas a la ciudadanía, y no al gobierno, en vista de las necesidades de la mayoría de la población que no recibe del estado el soporte necesario, para salir paso a paso de la pobreza estructural.

METODOLOGIA DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación siguiendo metodología cuantitativa y cualitativa³, nos da más consistencia investigativa, por lo que en este marco teórico, también damos un pequeño apunte de metodología; relacionada con nuestro proyecto, con la finalidad de analizar los conflictos sociales y el hecho económico, social y político, de la pobreza estructural, como universo complejo. La metodología se empezó a utilizar a finales del siglo XVIII inspiradas en las ciencias naturales y estas en la física newtoniana a partir de los conocimientos de Galileo, con Claude Saint Simón y Auguste Comte así surge la metodología como ciencia. Su racionalidad está fundamentada en el cientificismo y el racionalismo, profundo apego a la tradicionalidad de la ciencia y utilización de la neutralidad como criterio de objetividad, por lo que el conocimiento está fundamentado en los hechos, prestando poca atención a la subjetividad de los individuos. La metodología cualitativa, como indica su propia denominación, tiene como objetivo la descripción de las cualidades de un fenómeno. En nuestro caso las cualidades y las negaciones de la situación real de los ciudadanos moradores de la zona en estudio, que es el ámbito rural mexicano.

No se trata de probar o medir en qué grado una cierta cualidad se encuentra en un acontecimiento dado, sino de descubrir tantas cualidades como sea posible.⁴

² CALDERÓN ORTIZ Gilberto; Las políticas públicas y el combate a la pobreza, Dpto. Adm. U.A. Metropolitana marzo 2009.

³ MENDOZA PALACIOS Rudy; Investigación cuantitativa y cualitativa. UNAM 2001.

⁴ ALVIRA MARTIN, Francisco. (2002) Perspectiva cualitativa/perspectiva cuantitativa en la metodología sociológica, M Graw Hill. México DF.

En nuestra investigación, la metodología cuantitativa nos sirve de base y soporte estadístico de las realidades de los municipios del estado de Querétaro, y nos apoyamos completamente en las estadísticas de CONEVAL que son confiables, lo mas exactas en México, y son realizadas por personal de mucho “expertise”; no así la metodología cualitativa, que habla de entendimiento en profundidad en lugar de exactitud; se trata de obtener un entendimiento lo más profundo posible, de la pobreza estructural y de las políticas públicas.

Por eso nuestra pretensión es la de dar un estudio de la pobreza estructural y las políticas públicas en el estado de Querétaro, que sea de respuestas viables, aptas y factibles con miras a influir en los tomadores de decisiones para disminuir lo máximo posible la pobreza en el estado.

DEFINICION DEL PROBLEMA

La determinación de la pobreza estructural, y la planificación gubernamental de disminuirla, por medio de políticas públicas no viables, es una de las evidencias más claras del subdesarrollo, pues es el resultado de una desigualdad social, económica, cultural, política e incluso de desigualdad en aspectos de seguridad ciudadana, etc.

Sobre todo en las políticas públicas de interrelacionalidad social, por eso que bajo el método estadístico usado para cuantificar la importancia de cada uno de los factores actuantes en este fenómeno: LA POBREZA ESTRUCTURAL: será dimensionada, en cada factor de poder del Estado: Social, Seguridad, Económico y Político; para ver sus ventajas y desventajas en cada enfoque, con la profundización necesaria, a fin de determinar una perspectiva alternativa a los índices de pobreza definidos en los estudios de este enfoque socio-económico, dicha visión contempla un conjunto de variables con determinada ponderación, en cada factor de poder del estado, el estudio hace una revisión de distintos enfoques de medición de la pobreza, establece argumentos teóricos y posteriormente realiza una investigación de la pobreza en México utilizando criterios de transversalidad, teniendo como escenario para la investigación el estado de Querétaro propiamente en los municipios pobres de la sierra gorda y el semi-desierto queretanos, en el periodo de tiempo entre el inicio del

siglo XXI el año 2000 a la fecha; para determinar la influencia en el desarrollo social mexicano de hoy y de un futuro prospectado a medio y largo plazo⁵

La aproximación al estudio de la pobreza incluye dos grandes caminos: social y económico, como ejes matrices y a partir de ahí, el ingreso de los hogares y/o el tema salarial, las carencias sociales en materia educacional, acceso a los servicios básicos, tanto de salud, como de seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a la alimentación y de cohesión social, e inclusive el tema moral, y los valores de la sociedad mexicana, todo en su respectiva zona tanto en la sierra gorda como en el semi-desierto queretanos, serán investigados por medio de estudios comparativos históricos y con prospectiva social necesaria⁶

No solo es que aumento la Tasa de pobreza, sino que hubo un cambio drástico en la proporción entre pobres y no pobres, tratándose de un verdadero proceso de pauperización de la población rural mexicana y en particular como objeto de estudio la queretana, sobre todo en las comunidades más alejadas de la cabecera municipal y las pobladas mayoritariamente por pueblos indígenas marginados.

Dada la persistencia de una pobreza masiva, la mayoría de estudiosos no parece sorprenderse de que la tasa de pobreza sea elevada, por ello, se estudia, se mide su variación anual y se proponen políticas para reducirla, gradualmente.

No parece haber gran preocupación de por qué la tasa es tan alta, de porqué está dio un salto de grandes proporciones a fines de la década de los 80 del siglo pasado, y de por qué luego, las reformas de inicios de los noventa y las políticas y programas para reducir esta elevada tasa de pobreza que persiste, sean efectivas.

No habiendo nada que explicar, la pobreza sigue, y no hay planes de anularla, pero si ir disminuyéndola de a poco, es decir en centímetros; no tendrán por qué proponerse

⁵ ORTIZ GALINDO Jonathan, RÍOS BOLÍVAR Humberto, La Pobreza en México, un análisis con enfoque multidimensional. Análisis Económico [en línea] 2013, XXVIII (Septiembre-Diciembre) : [Fecha de consulta: 3 de noviembre de 2018] Disponible en: <http://colpos.redalyc.org/articulo.oa?id=41331033010> ISSN 0185-3937

⁶ Evolución y determinantes de la pobreza de las principales ciudades de México, 1990 a 2010.

medidas para revertir ese enorme empobrecimiento. Bastara que disminuya unos pocos puntos porcentuales, si la evolución de la economía lo permite.

La explicación anterior coincide con la formulación del problema de estudio:

Las políticas públicas gubernamentales, están diseñadas, redactadas y preparadas en la lucha contra la pobreza personalizada; y se requiere que sea en la multidimensionalidad de Pobreza estructural, simplemente están preparadas para mantener una pobreza políticamente útil.

La hipótesis principal de la investigación es la siguiente:

Las políticas públicas de las instituciones del Estado, para enfrentar la pobreza; en la sierra gorda y el semi-desierto queretanos, no cumplen, exactamente su objetivo, para el cual fueron redactadas, ni sirven para atacar la pobreza estructural en la zona de estudio.

La variable principal o variable dependiente es la **pobreza estructural**, en la zona determinada, por la sierra gorda y el semi-desierto queretanos.

La delimitación de nuestra variable dependiente está dada por la zona geográfica mencionada, en el intervalo de tiempo de los últimos 18 años, es decir los últimos tres sexenios gubernamentales.

Y por estas hipótesis secundarias:

- La pobreza estructural, en la mayoría rural y semiurbana de la población en la sierra gorda y el semi-desierto queretanos, en los últimos 18 años, es lacerante y debe ser enfrentada por políticas públicas viables y efectivas.
- Las políticas actuales, no están diseñadas de manera alguna para resolver o disminuir la pobreza estructural en México.
- Simplemente, las políticas públicas están diseñadas, para cumplir objetivos políticos y de mantenimiento de una tasa de pobreza en la población mexicana que sea manejable.

- En los municipios de la sierra gorda, y el semi-desierto queretanos, se trabaja en la reducción de la pobreza estructural en forma desordenada y empírica, no esquematizada.

OBJETIVO DE INVESTIGACION

La adopción del modelo de economía abierta para reorientar la Política Económica en México provocó desequilibrios en el crecimiento y la distribución interna de la riqueza, porque el control del entorno macro económico, vistos desde la globalización, entorpecería los indicadores del bienestar social e incrementa la pobreza y la desigualdad. Si bien la política social ha buscado compensar el deterioro de las condiciones de vida de la población, sus alcances son insuficientes en medida que la misma Política Económica le impone límites que obligan a focalizar el gasto público hacia poblaciones objetivo; con lo cual deja a una proporción amplia de la población mexicana, en situación de vulnerabilidad.

Los datos muestran que la política social focalizada es incapaz de revertir los desequilibrios derivados por esta orientación de la política económica. No corregir los factores que rigen el modelo actual, vulnera gradualmente las condiciones de la vida de la población y la seguridad nacional.

Por lo anteriormente expuesto, el presente trabajo parte de reconocer que uno de los grandes problemas que México enfrenta hoy es la incapacidad histórica de sus municipios para dinamizar por si mismos sus economías y promover el mejoramiento del nivel de vida de la población.

Esto ha propiciado fuertes rezagos económicos y sociales que han acentuado la desigualdad social y regional, lo que conduce a formular la pregunta de investigación.

¿Cuáles son los factores que determinan el rezago económico, social, político y de seguridad de unos municipios con respecto a otros dentro del estado de Querétaro?

Para responder este cuestionamiento se propone la suposición de que los factores que determinan que esto suceda o no, pueden ser tres: la economía, el ámbito social y la seguridad ciudadana.

Por eso que una de las situaciones más expectables serán las Políticas de Gasto Público que permitan a esos municipios una adecuada complementación entre el crecimiento económico y el desarrollo humano.

El desigual reparto de los recursos públicos a los gobiernos municipales dan un desigual desarrollo social, es ésta suposición que dentro del objeto de investigación nos dará muchas luces, para entender la eficiencia y la eficacia de la administración municipal en los municipios involucrados en este estudio.

MARCO CONCEPTUAL.

Un **marco conceptual**, en esta investigación de las políticas públicas y el combate a la pobreza estructural en la sierra gorda y el semi - desierto queretanos, es una sección del texto escrito en el ámbito académico que nos va a ayudar a detallar los modelos teóricos, conceptos, argumentos e ideas que se han desarrollado en relación con la pobreza estructural y las políticas públicas actuales y futuras.

En el aspecto metodológico, el estudio es longitudinal, bajo el enfoque mixto: cualitativo - cuantitativo.

Los métodos usados de índole cuantitativos haciendo uso de la estadística descriptiva e inferencial así como de índole cualitativa, realizando análisis en la zona de las realidades de los municipios estudiados.

Entre los métodos, técnicas o estrategias utilizadas se encuentran:

- La investigación documental histórica.
- Análisis de textos mediante la identificación de palabras claves.
- La utilización de tablas de datos obtenidos con el fin de sintetizar la información.

El desarrollo de México está sustentado, básicamente en el desarrollo humano, y lógicamente, este desarrollo se concibe como la continua transformación de condiciones, o situaciones culturales, políticas, sociales y económicas de una región,

sociedad o país subdesarrollado⁷, hacia adelante, y con miras a acercarse cada vez más a modelos de desarrollo de países con más oportunidades y desarrollos sociales y económicos.

Cuando esas vertientes (desarrollo humano, desarrollo económico) tienen una relación negativa, es una realidad muy clara del subdesarrollo, social y cultural, la desigualdad social y económica actual y la movilidad también desigual en el presente y el futuro es como dice el informe sobre el Desarrollo humano de México del PNUD del año 2016.

“..... la desigualdad inicial que enfrenta una sociedad puede reducir la movilidad y generar mas desigualdad. El dominio principal es el ciclo de vida de las personas. En cuanto a los conceptos, el central es la movilidad igualadora de oportunidades, es decir, el avance en bienestar que reduce las diferencias entre regiones, hogares y personas.....”

“.....Lo anterior conduce a un análisis de micro-movilidad (de lo que ocurre a los individuos en su ciclo de vida), particularmente, en el mercado laboral. Sin embargo, ocasionalmente este informe hablará de la macro-movilidad (entidades federativas y municipios) y de la movilidad absoluta (cambios en los niveles de bienestar)“

⁸En resumen por marco conceptual se entiende, en términos generales, un sistema de conceptos básicos, que constituye el fundamento y arsenal de los procesos epistemológicos que buscan plantear los problemas específicos y propios de un área, según la problemática que ésta presenta, y, a largo plazo, resolverlos a través del desarrollo de las bases metodológicas, que usualmente lo complementan, proporcionando los métodos y procedimientos correspondientes. Como se ha mencionado antes, en el caso de la pobreza estructural de la sierra gorda y del semi - desierto queretano, es indispensable contar con un marco conceptual para describir y entender su problemática, así como para establecer un fundamento científico - técnico y humanístico para la realización de estudios y el desarrollo de tecnologías, el

⁷ TORRES Felipe Y ROJAS Agustín; Política económica y política social en México: Desequilibrio y saldos. 2014.

⁸ Universidad nacional autónoma de México, texto de análisis de Marco teórico y conceptual.2005 libro del acervo de la Biblioteca jurídica virtual, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

diseño de organizaciones, la elaboración de normas y procedimientos. El marco conceptual, suficientemente general, para abarcar los diversos tipos de pobreza y de políticas públicas; que en la realidad están interrelacionados, y de carácter interdisciplinario, para permitir el empleo, la integración.

MARCO TEORICO.

El marco teórico de nuestro proyecto, relacionado a las políticas públicas preparadas y elaboradas para combatir la pobreza, pero la pobreza estructural, consiste en la recopilación de antecedentes, de investigaciones realizadas sobre la pobreza, desde hace un siglo y algo más, desde que se comenzó a ver la pobreza como una rémora del desarrollo nacional o del desarrollo de la sociedad; previas y consideraciones teóricas por donde se sustenta un proyecto de investigación, análisis, hipótesis o experimento, permitiendo la interpretación de los resultados y la formulación de conclusiones.

El marco teórico, también llamado como marco de referencia, es el soporte conceptual de la teoría o de los conceptos teóricos que se usan para determinar la pobreza, y fundamentalmente la pobreza estructural, además que se utilizaron para el planteamiento del problema del proyecto.

El marco teórico se caracteriza por tener un lenguaje teórico donde se define la disciplina a la cual pertenece el campo de estudio escogido, el o los conceptos relevantes y el fenómeno que se quiere profundizar o estudiar.

La **importancia del marco teórico** radica en que permite, de forma ordenada y coherente, justificar, demostrar, apoyar e interpretar las hipótesis y los resultados de una investigación y, a su vez, formular de una forma confiable las conclusiones de un proyecto o replantear preguntas de niveles superiores de abstracción y profundidad.

El tema principal de nuestro estudio es analizar la pobreza estructural en los municipios pobres del estado de Querétaro, es decir los municipios de la sierra gorda queretana y los municipios pobres del semi - desierto. Apuntando que las políticas públicas que se empleen en esta zona, sean producto de la opinión pública y de las

necesidades, requerimientos y anhelos de la población rural de esos municipios, principalmente.

En un nuevo informe del Banco Mundial, a nivel global, una persona de cada diez vive en condiciones de pobreza extrema. El dato se desprende del nuevo informe de la Banca mundial sobre la pobreza en el mundo, difundido el miércoles 17 de octubre de 2018; con ocasión de la 25ª edición de la Jornada Mundial contra la pobreza – instituida por las Naciones Unidas el 22 de diciembre de 1992 -, con el título Poverty and Shared Prosperity Report 2018. Piecing Together the Poverty Puzzle.

La pobreza multidimensional como herramienta de focalización de políticas públicas y complemento de los cálculos de pobreza documento de José Manuel Gómez, es un referente claro y muy utilizado en el análisis de la pobreza estructural.

⁹La adopción del modelo de economía abierta para reorientar la Política Económica en México provocó desequilibrios en el crecimiento y la distribución interna de la riqueza porque el control del entorno macroeconómico, lo que ocasiono, que se abandonaran todos los sistemas de política económica propia, para entrar en las políticas del F.M.I. que determinaron acercarse más a lo neoliberal, que otra cosa, y como consecuencia de esa nueva política, tenemos que ver que la pobreza en México se mejoró o aumento, así mismo se incrementó el poder económico de grupos minoritarios que manejan la economía mexicana; es por eso que la pobreza estructural es cada vez mas grande y más lamentable., este enfoque analizado por Felipe Torres y Agustín Rojas es fundamental en el conocimiento de los desequilibrios y saldos en la política económica mexicana.

El marco teórico esta dado, por las principales publicaciones de autores muy reconocidos, sobre el tema de la pobreza, la pobreza estructural y las políticas públicas. Tenemos a Silvano Giacolla Caruso que nos explica la Pobreza estructural; Las teorías de la pobreza de Amartya Sen; La pobreza en México de Lamberto

⁹ TORRES Felipe Y ROJAS Agustín Política económica y política social en México: Desequilibrio y saldos. 2014.

Floriberto Xancatl; La medición multidimensional de la pobreza en México del Concejo Nacional de Evaluación de la política de desarrollo social.

GLOSARIO BASICO DE TERMINOS DEL TRABAJO DE INVESTIGACION

Pobreza estructural Es un concepto emergente, en el que se combinan dos criterios para medirla, uno de ellos contempla la línea de pobreza e imputa la condición de pobre a la población que recibe ingresos insuficientes para sustentar el costo de un estándar mínimo de consumo y el otro es el enfoque de las necesidades básicas insatisfechas.

Las perspectivas estructurales de la pobreza la explican sobre la base de las estructuras sociales o económicas. Por lo general, se entiende a la pobreza como el resultado de los patrones de desigualdad (incluyendo clase, raza, género y desigualdades geográficas), como así también de las estructuras de poder, incluyendo las estructuras económicas, políticas y de elite.¹⁰

Pobreza extrema No existe un acuerdo sobre el término "pobreza extrema". Entre las distintas definiciones, se la asocia con insatisfacción de necesidades mínimas de subsistencia (Commission on Human Rights, 1994), con la negación de titularidades básicas (Hunt, 1994) y con la experiencia de exclusión. El Banco Mundial define la pobreza extrema en términos de un ingreso menor a los 275 dólares anuales. Para Boltvinik (1990; 1991), la pobreza extrema alude a la situación de aquellos hogares que, aun cuando destinan todo su ingreso a la alimentación, no pueden satisfacer sus necesidades en este rubro.¹¹

Pobreza generalizada La Declaración Final de Copenhague en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en 1995 señala la pobreza en general, diferente de la pobreza absoluta, en los siguientes términos: "La pobreza tiene diferentes manifestaciones: falta de ingresos y de recursos productivos suficientes para garantizar medios de vida sostenibles; hambre y malnutrición; mala salud; falta de

¹⁰ GIACOLLA CARUSO Silvano, Pobreza Estructural" 29 ENE 2017

¹¹ BOLTVINIK, J. 1991 "La medición de la pobreza en América Latina" en Comercio Exterior (México DF) Vol. 41, Nº 5

acceso o acceso limitado a la educación y a otros servicios básicos; aumento de la morbilidad y la mortalidad a causa de enfermedades; carencia de vivienda o vivienda inadecuada; entornos que no ofrecen condiciones de seguridad; discriminación y exclusión sociales¹²

Pobreza rural El Fondo Internacional de las Naciones Unidas para el Desarrollo Agrícola (IFAD, por sus siglas en inglés) estima que más del 75% de la población pobre en el mundo vive en áreas rurales de países en desarrollo. Datos de finales de 1980 correspondientes a 114 países en desarrollo mostraban que 939 millones de personas vivían en la pobreza en las áreas rurales, según la definición del Índice de Pobreza Integrada (PI, por sus siglas en inglés). Los pobres rurales constituían el 36% de la población rural total del mundo, representando el 31 % en Asia, el 60% en África subsahariana, el 61 % en América Latina y el 26% en el Oriente Próximo y África del Norte de la población rural de esas regiones. Enclaves de pobreza, en contextos de poder, riqueza y propiedad de bienes, caracterizados por su privación y enajenación de los bienes materiales.

Poder El poder es, para algunos, la capacidad para dirigir, orientar o influir la conducta de otros, quienes a veces aceptan o se adaptan a esa dirección, orientación o influencia, sin que necesariamente ello implique sumisión. Según Ham y Hill (1993) existirían diferentes visiones que justifican diversas formas en que se ejerce el poder.

Pobreza crónica En el seno de la Unión Europea, el término ha sido promovido por la organización "Aide a Toute Détresse-Quart Monde", que entiende que la "pobreza crónica [se produce] cuando la falta de seguridad básica afecta simultáneamente varios aspectos de las vidas de las personas, cuando es prolongada y cuando compromete gravemente las oportunidades de las personas para recuperar sus derechos y para reasumir sus responsabilidades en el futuro inmediato" (Informe Wresinski del Consejo Económico y Social de Francia, 1987, citado en Duffy, 1995: 36).

¹² <http://www.barrameda.com.ar/dp/index.php?option=com>

Perfil de la pobreza Las guías del PNUD para la construcción de perfiles plantean lo siguiente: los perfiles de la pobreza son herramientas analíticas que resumen información relacionada con la pobreza e intentan dar respuesta a las siguientes preguntas: - ¿Quiénes se definen como pobres? - ¿Dónde viven? - ¿Cuáles son las principales características de la pobreza? - ¿Por qué son pobres? Estas guías no se diferencian demasiado de otros modos de investigar la pobreza. Un perfil de pobreza es un conjunto de información descriptiva, generalmente en forma de indicadores agregados, que resume la distribución y la incidencia de la pobreza en un área o grupo determinado. El perfil "muestra cómo una medida agregada de pobreza puede ser descompuesta en medidas de pobreza para varios subgrupos de la población, por ejemplo por género, área de residencia, sector de empleo, nivel educacional o grupo étnico" (ONU, 1995)

Migración y pobreza La migración es el desplazamiento de la población de una localidad a otra. Las personas migran, voluntaria o involuntariamente, dentro del mismo país o de un país a otro, debido a causas muy diversas y complejas. Lo hacen en búsqueda de mejores alternativas y oportunidades o se ven forzadas por crisis políticas o económicas, guerras o desastres naturales. Aunque ser un migrante no implique necesariamente ser pobre, la migración y la pobreza están estrechamente vinculadas. Un enfoque clásico tiende a asociar al migrante con la marginalidad y la pobreza (Park, 1928; Gordon, 1964). Desde esta perspectiva, la asimilación y la integración de grupos migrantes a través de un proceso de incorporación progresiva a la sociedad "moderna" consistirían en alcanzar niveles de educación, empleo e ingresos similares a los de la sociedad anfitriona. Se sugiere así que los migrantes representan un "problema" expresado en "ausencia" o deficiencia, debido no sólo a sus condiciones materiales sino a las particularidades de su cultura de origen, en términos similares a la idea de la cultura de la pobreza.

Mediciones económicas de la pobreza Existe una amplia gama de mediciones sobre líneas, brechas y tipos de pobreza (para una discusión sobre el tema, ver Sen, 1976; Atkinson, 1987; Foster y Shorrocks, 1988a; 1988b; Jenkins y Lambert, 1993). Estos índices generalmente definen la pobreza en términos de la distribución de los

ingresos; es por eso que se los denomina estudios de "pobreza por ingresos" y, excepcionalmente, en base a los gastos. Townsend (1979) considera que la mayoría de estos índices son medidas de desigualdad del ingreso más que de la pobreza. Los pobres se identifican como aquellas personas u hogares con un ingreso por debajo de un cierto nivel mínimo de ingresos, con independencia de sus niveles de vida. Los estudios basados en definiciones económicas de pobreza como los señalados presentan limitaciones para comprender la distribución y las dinámicas de, la pobreza.

Marginalidad Este término se utiliza a veces para referirse al proceso de expulsión hacia los márgenes de la sociedad o de los procesos económicos. En ambos sentidos, la marginalidad puede entenderse como exclusión. Esto último es retomado por la Unión Europea: "Desde hace algunos años se vienen utilizando los términos 'marginalización' y 'exclusión social' para referirse a las formas más severas de pobreza. La marginalización describe a la población que vive en los márgenes de la sociedad, mientras que los excluidos serían aquellos que han sido marginados por completo de normas sociales convencionales" (Burnel Report 1989). La sociología funcionalista usa el concepto de marginalidad para designar a aquellas personas cuya expresiones culturales y formas de vida están fuera de los límites de la "normalidad".

CAPITULOS PROPUESTOS.

Los capítulos han sido desarrollados de acuerdo a las tres fases de la investigación: La pobreza, Las políticas públicas y Las conclusiones.

En el primer capítulo se aborda la fase conceptual y el marco teórico, antecedentes e introducción, metodología base de nuestro estudio, el marco teórico de la pobreza desde la historia a nuestros días, y el importante tema de las Políticas públicas desde su implementación en las acciones de gobierno como tales, para terminar este capítulo con una descripción de la delimitación temporal y geográfica de nuestro estudio, así como proponer algunas hipótesis claras y firmes que sean la base del estudio.

LA POBREZA ESTRUCTURAL Y LAS POLITICAS PÚBLICAS

En el segundo capítulo, los estudios de la pobreza en la historia de todos los tiempos, y alrededor del globo terrestre, desde la edad media a los datos más recientes de la época victoriana en la Inglaterra de la reina Victoria; pues si retrocedemos algo en el tiempo hasta la época medieval, la pobreza se la consideraba una condición social, económica, producto de la relación de Dios con los hombres. Hasta llegar a nuestros días y a la pobreza en todas sus expresiones en el México actual.

En el tercer capítulo, Las Políticas públicas, sus definiciones, la hechura de políticas públicas, y la utilidad que se busca, deben darle los servidores públicos y la ciudadanía en general, para poder definir su utilidad, y su funcionalidad.

El cuarto capítulo, tendrá como objetivo hacer el análisis de las acciones de gobierno, en la lucha contra la pobreza en la política económica de México (1980 – 2018), de la zona en estudio, en los últimos años. Con ese análisis, podremos tener un concepto más claro y firme de la pobreza estructural en esa zona, y de las políticas públicas realizadas por el gobierno nacional.

El capítulo quinto es un estudio muy claro, de las posibilidades de gobernanza y de gobernabilidad, situaciones que son, la vista de las acciones del gobierno y de la sociedad desde los dos puntos de estudio, la gobernabilidad que da el gobierno a la sociedad, por medio de sus acciones; y la gobernanza que admite y siente la sociedad en la zona de estudio por obra de las políticas públicas.

En la lucha contra la pobreza estructural, determinar la importancia de la gobernanza y la gobernabilidad en municipios de la sierra gorda y el semidesierto del estado de Querétaro.

En el capítulo sexto, Conclusiones de las políticas públicas y de los análisis realizados, para llegar a conclusiones, y/o posibles recomendaciones, si las hay.

LA POBREZA ESTRUCTURAL Y LAS POLITICAS PÚBLICAS

CAPITULO UNO

MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL

CAPITULO UNO: MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL.

INTRODUCCION

El tema principal de nuestro estudio es analizar la pobreza estructural en algunos municipios pobres del estado de Querétaro, es decir los municipios de la sierra gorda queretana: Arroyo Seco, Jalpan de Serra, Landa de Matamoros, Pinal de Amoles y San Joaquín; los municipios pobres del semi-desierto Peñamiller, Toliman. (Anexo 1) Apuntado que las políticas públicas que se empleen en esta zona, sean producto de la opinión pública y de las necesidades, requerimientos e impacencias, principalmente de la población rural de esos municipios.

Siguiendo con este concepto podemos decir que la noción de pobreza que se maneja en este estudio se sostiene, porque la pobreza es una característica de grupos de personas o individuos que padecen de carencias que los diferencien de aquellos que no las tiene, y esa diferencia siempre es una discriminación dolorosa y extremadamente peligrosa para la unidad nacional.

Así esas atribuciones y esas diferencias se dan en las insuficiencias de sustento moral, material, económico e integral; para desarrollar armónicamente a la población, el menoscabo de la salud derivado de su condición socioeconómica, y la escasa o casi nula educación básica, son tres de los elementos de la pobreza estructural, pero no son los únicos o los problemas relevantes para identificar la pobreza y peor aun cuando la pobreza estructural, que es la disposición con la que el estado debe soportar a su ciudadanía y lamentablemente no cumple.

La aproximación al estudio de la pobreza incluye dos grandes vertientes: social y económica, como ejes matrices y a partir de ahí, el ingreso de los hogares y/o el tema salarial, las carencias sociales en materia educacional, acceso a los servicios de salud en su localidad, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y de cohesión social, e

inclusive el tema moral, y los valores de la sociedad mexicana, serán investigados por medio de estudios comparativos históricos y con prospectiva social necesaria¹³

No solo es el aumento de la Tasa de pobreza, sino que hubo un cambio drástico en la proporción entre pobres y no pobres, tratándose de un verdadero proceso de pauperización de la población rural mexicana y en particular como objeto de estudio la población queretana, sobre todo en las comunidades más alejadas de la cabecera municipal y las pobladas por pueblos indígenas marginados.

Dada la persistencia de una pobreza masiva, la mayoría de estudiosos no parece haber gran preocupación de por qué la tasa es tan alta, de porqué está dio un salto de grandes proporciones a fines de la década de los 80 del siglo pasado, y de por qué luego, con el shock, las reformas de inicios de los noventa y las políticas y programas para reducirla esta elevada tasa de pobreza que persiste, no responda positivamente.

No habiendo nada que explicar, no tendrán por qué proponerse medidas para revertir ese enorme empobrecimiento. Bastara que disminuya unos pocos puntos porcentuales, si la evolución de la economía lo permite.

La explicación anterior coincide con la formulación del problema de estudio:

Las políticas públicas gubernamentales, están diseñadas, redactadas y preparadas en la lucha contra la pobreza; en la multidimensionalidad de Pobreza estructural, y/o simplemente están preparadas para mantener una pobreza políticamente útil.

La hipótesis principal de la investigación es la siguiente:

Las políticas públicas de las instituciones del Estado, para enfrentar la pobreza; en la sierra gorda y el semidesierto queretanos, no cumplen, exactamente su objetivo, para el cual fueron redactadas, ni sirven para atacar la pobreza estructural en la zona de estudio.

¹³ Evolución y determinantes de la pobreza de las principales ciudades de México, 1990 a 2010.

Coadyuvada con estas hipótesis secundarias:

I. ¿Están redactadas y preparadas las políticas públicas gubernamentales, en la lucha contra la pobreza, para la multidimensionalidad de Pobreza estructural?

La variable principal o variable dependiente es la **pobreza estructural**, en la zona determinada, por la sierra gorda y el semi-desierto queretanos.

La delimitación de nuestra variable dependiente está dada por la zona geográfica mencionada, en los últimos 18 años, es decir los últimos tres sexenios gubernamentales y los siguientes conceptos:

- La pobreza estructural, en la mayoría rural y semiurbana de la población en la sierra gorda y el semi-desierto queretanos, en los últimos 18 años, es lacerante y debe ser enfrentada por políticas públicas viables y efectivas.
- ¿Las políticas actuales, están diseñadas de manera alguna para resolver o disminuir la pobreza estructural en México, o simplemente están para cumplir objetivos políticos y de mantenimiento de una tasa de pobreza que sea manejable en México?
- ¿En los municipios de la sierra gorda, y el semi-desierto queretanos, se trabaja en la reducción de la pobreza estructural?

II ¿Tanto las políticas públicas, como las decisiones gubernamentales, en la lucha contra la pobreza, están dirigidas a disminuir está, desde la multidimensionalidad de Pobreza estructural?

Estas interrogantes, serán objetadas lo más completamente posible a través de las preguntas de hipótesis complementarias, las cuales son:

- ¿Las teorías económicas de cualquier ideología política, en el terreno económico-social y las declaraciones de Derechos Humanos; como inciden en la pobreza en México?

LA POBREZA ESTRUCTURAL Y LAS POLITICAS PÚBLICAS

- ¿La injerencia de la política económica del gobierno en la pobreza estructural mexicana fue muy fuerte o muy débil en el periodo seleccionado de los dieciocho años de este siglo?
- ¿Los programas de gobierno y de instituciones privadas, que dicen estar diseñadas para la lucha contra la pobreza están simplemente dirigidas a los pobres individualizados?
- ¿Qué política social en México, en este periodo ha sido aplicada enteramente para atacar la pobreza estructural?
- ¿Las políticas de gobierno de lucha contra la pobreza, en este periodo de tiempo han influido positivamente o negativamente en los niveles de pobreza estructural?

EL MARCO TEORICO

El marco teórico, también llamado como marco de referencia, es el soporte conceptual de una teoría o de los conceptos teóricos que se utilizaron para el planteamiento del problema de un proyecto o una tesis de investigación.

¹⁴El marco teórico consiste en la recopilación de todos los antecedentes, referidos a la pobreza y principalmente la pobreza estructural, las investigaciones previas y consideraciones teóricas por donde se sustenta un proyecto de investigación, análisis, hipótesis o experimento, permitiendo la interpretación de los resultados y la formulación de conclusiones.

El marco teórico se caracteriza por tener un lenguaje teórico donde se define la disciplina a la cual pertenece el campo de estudio escogido, el o los conceptos relevantes y el fenómeno que se quiere profundizar o estudiar.

La importancia del marco teórico radica en que permite, de forma ordenada y coherente, justificar, demostrar, apoyar e interpretar las hipótesis y los resultados de

¹⁴ Textos de la UNAM, referidos a estudios de marco teórico y marco conceptual, 2009 -2011.

una investigación y, a su vez, formular de una forma confiable las conclusiones de un proyecto o replantear preguntas de niveles superiores de abstracción y profundidad.

¹⁵A finales de los años setenta del siglo pasado, el modelo de desarrollo económico “por sustitución de importaciones” se agotó, o bien se reorientaron las estrategias que surtieron el mismo efecto. Esto provocó desequilibrios tales como la reversión de las tasas de crecimiento positivas logradas durante el llamado “milagro económico de Mexicano”. A principios de los años ochenta, el país enfrentó una crisis de endeudamiento y débiles resultados de crecimiento generados por un nuevo modelo de desarrollo económico que, sustentado en la apertura comercial y desregulación, buscaba reestructurar las fallas aducidas a la participación del Estado en la economía, combinada con gastos sociales excesivos.

Una aproximación a la pobreza desde el enfoque de capacidades de Amartya Sen. En la actualidad, la pobreza constituye uno de los más importantes temas en la agenda política internacional. Está siempre presente en los medios de comunicación y es discutido en distintos foros sobre problemas globales. Su superación es, sin lugar a dudas, un imperativo ético. No obstante, a pesar de los múltiples esfuerzos realizados aún existen personas que viven en condiciones inaceptables.

1. Para Sen (2000, 134)¹⁶ la pobreza se define como “...la privación de capacidades básicas y no sólo como una renta baja”. Tal privación puede expresarse “...en una mortalidad prematura, un grado significativo de desnutrición (...), un elevado nivel de analfabetismo y otros fracasos”. Por tanto, la pobreza representa un obstáculo para que las personas sean o alcancen aquello que tienen razones para valorar.

La crisis económica interna (1980 adelante) impulsó la aplicación de políticas económicas de estabilización y ajuste estructural basadas en teorías y tratados, entre los gobiernos mexicanos y el F.M.I. además del Banco Mundial, lo que dio como

¹⁵ Este es el resultado resumido del Proyecto Papiit “Dimensiones regionales de la seguridad alimentaria en México”

¹⁶ SEN, Amartya (2000). Desarrollo y libertad, 8va. ed., Bogotá: Planeta

consecuencia nuestra incorporación muy frontalmente a la política económica neoliberal.

Las políticas monetarias y fiscales de los organismos internacionales, buscaban contener los altos niveles de inflación, restaurar el equilibrio en la balanza comercial y reducir el déficit público. Pero los resultados fueron al contrario de lo que planificaban para México, de ahí que la pobreza se hubiera incrementado, y no tiene freno actualmente, y es ahí donde está dirigido nuestro proyecto, de estudio relacionado a las políticas públicas de lucha contra la pobreza estructural.

Amartya Sen¹⁷ Define y mide la pobreza para calcular el porcentaje de pobres de un país o de una región, no son solo cuestión de números y promedios. De acuerdo con Sen, la pobreza es un mundo complejo y complicado que requiere un análisis claro para descubrir todas sus dimensiones. “Los seres humanos somos fundamentalmente diversos”, afirmaba recientemente el profesor en su intervención dentro de las actividades de la Red para la Reducción de la Pobreza de la que forma parte el B I D.

Existen factores geográficos, biológicos y sociales que multiplican o disminuyen el impacto de los ingresos en cada individuo. Entre los más desfavorecidos hay elementos generalmente ausentes, como educación, acceso a la tierra, salud y longevidad, justicia, apoyo familiar y comunitario, créditos y otros recursos productivos, voz en las instituciones y acceso a las oportunidades.

En el tema de la Pobreza Estructural, tenemos a Silvano Giacolla Caruso¹⁸, que hace una investigación pormenorizada de esta pobreza y nos da un concepto emergente, en el que se combinan dos criterios para medirla, uno de ellos contempla la línea de pobreza (LP); e imputa la condición de pobre a la población que recibe ingresos insuficientes para sustentar el costo de un estándar mínimo de consumo y el otro es el enfoque de las necesidades básicas insatisfechas (NBI).

¹⁷ SEN Amartya y las mil caras de la pobreza Julio 2001.

¹⁸ GIACOLLA Caruso Silvano 29 enero 2017 artículo indexado.

La pobreza en México, artículo de Lamberto Floriberto Xancatl¹⁹,

Podemos señalar, que la población en cualquier momento podrían caer en la pobreza o que es muy propensa a ser pobre en el corto plazo, existen algo mas de 10 millones de mexicanos que se ubican en condiciones de tal vulnerabilidad que, de no acceder a programas relacionados con oportunidades productivas y de capacitación, pronto habrán de incorporarse a la población con rezago social, a nivel de pobreza paupérrima.

La revista análisis económico publica el artículo de “Revisión del debate sobre la pobreza, orientado al diseño político²⁰. Plantea la tipología de enfoques conceptuales de la pobreza, así como las críticas formuladas a cada uno de ellos, con el objetivo de establecer una base teórica para el estudio de las políticas públicas implementadas a partir de la última década del siglo XX. Desarrolla con más amplitud el concepto de pobreza centrada en la carencia de capacidades planteada por Amartya Sen, en la medida que sirve de sustento preponderante, para el diseño de políticas; pues la esencia de este enfoque se convierte en el eje rector de la «dotación» de un conjunto

¹⁹ *Académico de la Facultad de Trabajo Social, Sociología y Psicología Social de la UAT.

Acciones contra la pobreza. En materia de gasto público social, con las políticas de ajuste, implicaba que, en 1984, el gasto per cápita total fuera equivalente al 71 % del nivel de 1982. En consecuencia, los gastos en educación, salud y seguridad social representaron el 66 %, 68 % y 74 % respectivamente (L. Fernando; 1995). Pese a la reducción del gasto social, en las últimas décadas en México, existen avances sustantivos en la reducción de la mortalidad infantil, disminución del analfabetismo, mejoramiento en la dotación de infraestructura social básica e incremento en la tasa de matriculación escolar y esperanza de vida de la población. A pesar del esfuerzo gubernamental, Alejandro Huirán (2001), señala que la proporción total de la población con algún grado de pobreza aumentó de 1994 a 1998, de 48.3 a 52.6 %, véase cuadro 02; mientras que en 1994 el 26.% de la personas se encontraban en extrema pobreza, en 1998 este indicador fue de 31.6% -un crecimiento de 5.3 puntos porcentuales- y a una tasa media anual del 6.4% (en términos absolutos se incorporaron a la pobreza total del país más de 2.1 millones de hogares y cerca de 6.9 millones de individuos en sólo cuatro años).

Los principales factores que contribuyeron al aumento de la pobreza en nuestro país: la crisis económica de finales de 1994 y los desequilibrios externos, así como la generación de nuevos empleos de pésima calidad, la deficiente y escasa contribución de los pobres a la riqueza nacional, la caída drástica de los salarios reales a razón de 61.3 (1996) con respecto al año de 1980, por tanto la pérdida del poder adquisitivo de los hogares de escasos recursos y una equivocada política económica y social.

²⁰ ORTIZ DAVISON Julián, ORTIZ MENDOZA Enrique Octavio, CÁRDENAS ALMAGRO Antonio, Revisión del debate sobre la pobreza, orientado al diseño de políticas. Análisis Económico [en línea] 2004, XIX (tercer cuatrimestre) : [Fecha de consulta: 27 de noviembre de 2018] Disponible

en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41304213> ISSN 0185-3937

de capacidades que pongan a las personas en igualdad de oportunidades, se trata pues, de seguir «invirtiendo» recursos públicos en el desarrollo del potencial económico de las sociedades contemporáneas.

En los últimos años del siglo XX, las políticas monetarias y fiscales del gobierno mexicano, buscaban contener los altos niveles de inflación, restaurar el equilibrio en la balanza comercial y reducir el déficit público, pero los resultados fueron al contrario de lo que planificaba el FMI; para México, de ahí que la pobreza se hubiera incrementado, no tiene paro actualmente, es ahí donde está dirigido nuestro proyecto.

Los estudios económicos nos dan un resultado muy difícil de poder volver a los tiempos de “el milagro mexicano”.

²¹A partir de los años noventa del siglo pasado, la Política Económica subordinó las necesidades del país a las estrategias que sigue la dinámica económica mundial, lo que debilita el crecimiento interno y no detiene los impactos que el modelo de economía abierta genera en la población; esto incrementa la tensión y el descontento social. En síntesis: la Política Social en México se encuentra marginada por los intereses de la Política Económica cuyas estrategias se encaminan al fortalecimiento de la concentración y no de una distribución más equitativa de la riqueza.

Por eso es que la pobreza estructural sobre todo en la parte rural, va incrementando y no existe una planificación muy clara para poder frenarla, ya que la concentración es actualmente la forma de llevar la política social, la concentración poblacional y económica, con miras a evitar lo que los gobiernos llaman “la dispersión de dinero, de servicios básicos y de esfuerzos” así no sería necesario atender a las poblaciones marginadas y aisladas en el consenso nacional.

El tránsito hacia un proyecto de desarrollo e inversión pública, que atienda las necesidades internas con una nueva Política Social renovada que amplíe su cobertura y magnitud, será vital para lograr el crecimiento económico mediante una

²¹ TORRES Felipe y ROJAS Agustín; Revista Problemas del Desarrollo, 182 (46), julio-septiembre 2015 41 Política Económica y Política Social en México: desequilibrio y saldos *

redistribución adecuada del ingreso y, así, alcanzar la equidad social, ya lo menciona un esclarecido ciudadano:” No hay desarrollo social y moral si no hay empleo y trabajo productivo para todos”....

En México, la política social muestra tres etapas claramente definidas: cada una se encuentra orientada por la política económica dominante en curso. La primera corresponde al periodo posrevolucionario; la segunda al experimentado a partir de la década de los cuarenta hasta los setenta; la tercera inicia en los ochenta, con la denominada “Reforma Política del Estado”, resultado del cambio de modelo económico impuesto por el proceso de economía abierta y de la reorientación de la política económica interna derivado del ajuste estructural²².

El origen de la política social mexicana se encuentra marcada desde el periodo posrevolucionario, con la orientación de contenidos de la Constitución Política de 1917, desde lo cual intenta corresponder a las demandas sociales de la Revolución Mexicana. El Estado reconoce los derechos sociales e instaura medidas para revertir las desigualdades y rezagos sociales que aquejaban al país, principalmente en el campo, y ser garante de derechos.

En esta etapa la política social no fue integral, se mantenían los conceptos de divisiones sociales desde la colonia a esos días, y no fue como en el caso de la experiencia europea, ya que se buscaba hacer valer los derechos constitucionales más allá de su cobertura universal.

Sin embargo, debido a que integró derechos sociales básicos, representa un avance en justicia social y es una pieza clave para la conformación de un proyecto de desarrollo industrial nacional. (La Constitución del 17)

La segunda fase aparece con la consolidación del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, a partir de los años cuarenta y hasta finales de los años setenta del siglo XX. Si bien en la etapa previa buscó asegurar la provisión de los

²² CARDOZO BRUM Myriam Irma (2005), “Neoliberalismo y eficiencia de los programas sociales en México”, en Política y Cultura, núm. 24, México, pp. 169-186.

derechos sociales básicos, esta nueva fase se orientó a fortalecer la industrialización y el desarrollo tecnológico nacional²³ El impulso a un proyecto estratégico-nacional de crecimiento exigió la creación de instituciones que garantizaran el funcionamiento de redes corporativas y la distribución de los beneficios, pero que además operaran otros instrumentos de redistribución. En esencia, se buscaba brindar un marco institucional-redistributivo.

Esta etapa coincide con la Segunda Guerra Mundial, la cual generó un incremento en la demanda de bienes de exportación, básicamente hacia el mercado norteamericano. Este incremento permitió al Estado mexicano generar un plan de inversión orientado a crear la infraestructura básica que exigía el proyecto de industrialización y desarrollo del mercado interno estimulado por los mayores ingresos fiscales procedentes del comercio. La bonanza logró afianzar el marco institucional para brindar los servicios sociales básicos a la población.

²⁴Debido a su connotación industrial concentrada, el proceso de crecimiento provocó desigualdades sectoriales, principalmente en el sector agrícola, que si bien lograba generar excedentes para afianzar el desarrollo, posteriormente entró en rezago y crisis. Ello generó un éxodo masivo de campesinos hacia los centros urbanos, provocando grandes contrastes en el crecimiento de las ciudades. La década de los cincuenta obligó a una reorientación de la política económica y social, para responder ahora a la problemática generada por el llamado “proceso de urbanización salvaje”, básicamente en los casos de las metrópolis: Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara.

La transición de un patrón de asentamiento predominante rural hacia otro urbano generó cambios significativos en los estilos de vida, en las estructuras familiares y el consumo de los hogares, que desembocaron en una transformación de las necesidades sociales y en la alteración de los parámetros mínimos de bienestar. El

²³ URIBE GÓMEZ, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de la política social en México”, en Espiral, vol. XVIII, núm. 52, septiembre-diciembre, Universidad de Guadalajara, México, pp. 37-75

²⁴ URIBE GÓMEZ, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de la política social en México”, en Espiral, vol. XVIII, núm. 52, septiembre-diciembre, Universidad de Guadalajara, México, pp. 37-75

Estado estableció lineamientos para atender las necesidades mediante la racionalización del gasto social.

Los desequilibrios sectoriales atenuaron el agotamiento del modelo de industrialización. La excesiva protección del Estado, que desembocó en menores niveles de competitividad de las empresas nacionales, y la inequitativa distribución regional de los ingresos, que empezaba ya a generar descontento social, fueron algunos de los factores que frenaron la dinámica económica precedente y la irradiación de beneficios sociales.

El deterioro sistemático del nivel de vida de la población a partir de los años setenta, resultado del bajo ritmo de crecimiento y la agudización de las desigualdades sociales, reorientó nuevamente la política social.

²⁵Ante la inestabilidad experimentada en el país, el Estado implementó los Programas de Inversiones Públicas en Desarrollo Rural en 1973, y más tarde la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas (COPLAMAR), a fin de resarcir los rezagos sociales en las zonas rurales.

²⁶El deterioro sistemático del nivel de vida de la población a partir de los años setenta, resultado del bajo ritmo de crecimiento y la agudización de las desigualdades sociales, reorientó nuevamente la Política Social. Ante la inestabilidad experimentada en el país, el Estado implementó los Programas de Inversiones Públicas en Desarrollo Rural (PRIDER) en 1973, y más tarde la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas (COPLAMAR)²⁷, a fin de resarcir los rezagos sociales en las zonas rurales.

²⁵ URIBE GÓMEZ, Mónica (2011), "Enfoques contemporáneos de la política social en México", en Espiral, vol. XVIII, núm. 52, septiembre-diciembre, Universidad de Guadalajara, México, pp. 37-75

²⁶ CEJA MENA Concepción, LA POLÍTICA SOCIAL MEXICANA DE CARA A LA POBREZA UNAM, México, mccejamena@hotmail.com

²⁷ En noviembre de 1982 el gobierno redactó una Carta de Intención para exponerla a la consideración y firma del Fondo Monetario Internacional (FMI). El propósito de esa carta era ajustar la política económica nacional a unos lineamientos previamente aprobados por dicha institución. Añadidamente se solicitó un convenio de facilidad, en el que el FMI apoyara a México otorgándole créditos urgentes para hacer frente a la crisis económica, con ello el FMI fungió en carácter de aval para que el país nuevamente fuera susceptible de crédito internacional.

Para contrarrestar los efectos de la deuda de los años ochenta se implementaron programas de ajuste estructural, provocando un cambio radical en la Política Económica y consecuentemente en la Social. Esto posibilitó la Reforma del Estado, lo cual inicia la tercera etapa de las políticas sociales en México, caracterizadas por ser más selectivas y diferenciadas al focalizar y racionalizar los recursos públicos, pero sobre todo, por la atención social de tipo individualizado ante la hegemonía del modelo de economía abierta.

²⁸A principios de los años noventa, la Política Económica de orden global delimitó los alcances de la Política Social en México, y transformó tanto el contenido como el sentido social de los programas. Prueba de ello es el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)²⁹, que surgió a finales de los años ochenta y en su tránsito a los años noventa se orientó a una población definida como pobres extremos.

En cuanto a la política social en esta administración prevaleció una lógica similar a la administración anterior, donde el objetivo fue explícitamente el ataque a la pobreza. Los instrumentos fueron de alguna manera similar a los utilizados por el gobierno que le antecedió, pues el énfasis se mantuvo en resarcir el ingreso y posibilitar el consumo a través de la creación estatal de empleos y de subsidios generalizados. El Plan Nacional para Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y en particular el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), son ejemplos del énfasis presentado a subsidios generalizados. No obstante su carácter subsidiario, COPLAMAR acertó en otros dominios; en particular, en el campo de la salud, en la medida en que amplió la oferta en las áreas más pobres del país a través de la subcontratación de los servicios del IMSS (Trejo y Jones, 1993).

En el discurso oficial, la cuestión de la pobreza adquirió importancia. En la toma de posesión, José López Portillo, pidió perdón a los desposeídos y marginados por no haber acertado a sacarlos de su postración y señaló que el país tenía conciencia y vergüenza por esta situación; la alianza que proponía su gobierno era "para conquistar por el derecho la justicia", y que "el problema fundamental del país era el de la marginación" (González, 1985). Poco más tarde, ante los incrementos de precios de los hidrocarburos, se recurrió a los préstamos externos como anticipación de los ingresos petroleros utilizándolos como garantía; además, se flexibilizaron los compromisos de austeridad y se propusieron programas que pretendían atacar simultáneamente los rezagos en materia de alimentación, salud, vivienda y educación. López Portillo afirmaba que el problema de México ahora era "administrar la abundancia". El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 se diseñó en ese nuevo escenario; la política social hacía especial énfasis en la creación de empleos y en la consecución de "mínimos de bienestar".

²⁸ Unda-Gutiérrez, Mónica, M. (2003). Compendio de política económica de México 1980–2000. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO. Enlace directo al documento: <http://hdl.handle.net/11117/180> Este documento obtenido del Repositorio Institucional del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente se pone a disposición general bajo los términos y condiciones de la siguiente licencia: <http://quijote.biblio.iteso.mx/licencias/CC-BY-NC-ND-2.5-MX.pdf>

²⁹ El ex presidente Carlos Salinas de Gortari puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) en Valle de Chalco, la pobreza se mantiene en ese municipio de 332 mil habitantes. En su toma de protesta como presidente de la República, en diciembre de 1988, el priísta anunció el Pronasol con acciones de alimentación, vivienda popular con crédito ágil, procuración de justicia, apertura y mejoramiento de espacios educativos, electrificación de las comunidades, agua potable, infraestructura agropecuaria, salud y reforestación.

Este programa buscó atender las necesidades más apremiantes en materia de alimentación, vivienda, educación y salud de la población integrada por los pobres urbanos, campesinos de escasos recursos y grupos indígenas. También intentó realizar proyectos de colaboración con los beneficiarios del programa, estableciendo mecanismos de obligación y responsabilidad compartida.

A través de ello el gobierno federal aportó recursos técnicos y financieros y los beneficiados algunos tipos de trabajo como faenas comunitarias. Otro de los objetivos planteados fue el de mejorar la infraestructura agropecuaria rezagada.

En 1997 se gestó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)³⁰, el cual combinó apoyos en educación, salud y alimentación, a fin de formar capital humano en comunidades y familias pobres. El objetivo era romper círculos intergeneracionales de pobreza extrema, asociados con elevados niveles de desnutrición, mortalidad infantil, deserción escolar y bajas posibilidades de acceso a la salud. En la práctica no representó una opción más allá de un programa de transferencias focalizadas; de igual manera estuvo sujeto a evaluaciones periódicas a través de encuestas aplicadas a sus beneficiarios.

Al inicio del presente siglo y hasta mediados de 2014, la Política Social se rigió por el Programa Oportunidades que representó una extensión de PRONASOL. El rasgo distintivo fue la ampliación del rango de cobertura a localidades urbanas, y además, a la población en extrema pobreza que padece los más altos índices de desnutrición, marginación y rezago social. En ese sentido, buscó incrementar las capacidades de sus integrantes y ampliar posibilidades de mejores niveles de bienestar mediante su escolarización, salud y nutrición.

³⁰ El **Programa** de Educación, Salud y Alimentación (**Progres**a) fue posterior al de Solidaridad y su principal objetivo fue atender las diferentes causas de la pobreza. Este **programa** que se inició en agosto de 1997, benefició de manera directa a las familias más necesitadas. El programa **Progres**a-Oportunidades es un programa de reducción de pobreza basado en incentivos y encaminado a mejorar el capital humano de hogares en pobreza extrema. **Funciona** a través de transferencias monetarias y en especie condicionadas al cumplimiento de asistencia escolar y revisiones médicas periódicas.

Más recientemente se instauró el Programa PROSPERA³¹, principal estrategia del gobierno federal de Peña Nieto, para el combate a la pobreza.

Aunque se mantiene el mismo esquema de beneficios para aquellos que se encontraban inscritos en Oportunidades, el reciente programa adiciona apoyos en cuanto a becas universitarias, créditos y acceso a programas emprendedores, además de raciones alimentarias directas mediante la Cruzada contra el Hambre.

Si bien se han implementado en México programas orientados a combatir la pobreza y reducir las desigualdades, los indicadores que miden el bienestar muestran un deterioro sistemático y el fracaso, visto por el incremento sin precedentes de la pobreza, de los programas sociales surgidos del proceso de economía abierta, donde la Política Social deja de cumplir su función histórica como mecanismo de contrapeso ante las adversidades del desarrollo económico.

MARCO CONCEPTUAL

Es una de las fases más importantes de un trabajo de investigación, consiste en desarrollar la teoría que va a fundamentar el proyecto con base al planteamiento del problema que se ha realizado. La teoría nuestra está basada en la definición de pobreza estructural, que es un término nuevo, y una forma multidimensional de ver la pobreza, luego de aquello, es muy importante recrear la doctrina de políticas públicas. En el aspecto metodológico, el estudio es longitudinal, bajo el enfoque mixto: cualitativo - cuantitativo.

El marco conceptual cumple diversas funciones dentro de una investigación, aquí presentamos desde la postura que destaca Hernández, et, al. (2003) son los siguientes: a) Ayudan a prevenir errores que se han cometido en otros estudios. b) Orienta sobre como habrá de realizarse el estudio. (27 ago. 2013.)

¿Qué son los conceptos y los constructos en un marco conceptual?

³¹ **Prospera** es un programa federal mexicano para el desarrollo humano de la población en pobreza extrema que brinda apoyos en educación, salud, nutrición e ingresos.

Un constructo es una construcción teórica que se desarrolla para resolver un cierto problema científico. Para la epistemología, se trata de un objeto conceptual o ideal que implica una clase de equivalencia con procesos cerebrales.

Los métodos usados de índole cuantitativos haciendo uso de la estadística descriptiva e inferencial de la pobreza estructural y de las políticas públicas que deben crear la metodología y la estructura para el combate a la pobreza, serán detallados en las teorías que vayamos creando y realizando análisis en la zona de las realidades de los municipios estudiados.

Entre los métodos, técnicas o estrategias utilizadas se encuentran:

- La investigación documental histórica.
- Análisis de textos mediante la identificación de palabras claves.
- La utilización de tablas de datos obtenidos con el fin de sintetizar la información.

El desarrollo de México está sustentado, básicamente en el desarrollo humano, y lógicamente desarrollo se concibe como la continua evolución de condiciones, pautas o situaciones culturales, sociales y económicas y/o políticas, de una región, sociedad o país subdesarrollado³²

Cuando esas líneas de acción (desarrollo humano, desarrollo económico) tienen una relación negativa como ser la desigualdad social y económica actual y la movilidad también desigual en el presente y el futuro es como dice el informe sobre el Desarrollo humano de México del PNUD del año 2016. “..... la desigualdad inicial que enfrenta una sociedad puede reducir la movilidad y generar mas desigualdad. El dominio principal es el ciclo de vida de las personas. En cuanto a los conceptos, el central es la movilidad igualadora de oportunidades, es decir, el avance en bienestar que reduce las diferencias entre regiones, hogares y personas.....” “.....Lo anterior conduce a un análisis de micro-movilidad (de lo que ocurre a los individuos en su ciclo de vida),

³² TORRES Felipe y ROJAS Agustín; Política económica y política social en México: Desequilibrio y saldos. 2014.

particularmente, en el mercado laboral. Sin embargo, ocasionalmente este informe hablará de la macro-movilidad (entidades federativas y municipios) y de la movilidad absoluta (cambios en los niveles de bienestar)“

POBREZA MULTIDIMENSIONAL

El indicador de la pobreza multidimensional es uno de los indicadores más generales para conocer la situación de la pobreza en que viven los mexicanos, ya que en ella se toman en cuenta factores económicos, Sociales, políticos y de derechos sociales. Este indicador fue utilizado por primera vez en México en el 2008, con el objetivo de conocer el porcentaje de la población en pobreza y en los diferentes niveles de esta, así como el conocer su intensidad por medio del cálculo del promedio de las carencias sociales.

Definir a la pobreza no es sencillo. Hace algunos años el Banco Mundial la definió como la incapacidad que la gente tiene de obtener un nivel mínimo de vida. Esta definición es incompleta ya que implica elementos más profundos. Los resultados arrojados por esta medición fue que para el 2008, 48.8 millones de personas vivían de pobreza, de las cuales 37.2 millones estaban en pobreza moderada y 11.7 millones en pobreza extrema.

No hay una característica más evidente del subdesarrollo que la pobreza, pues es el resultado de una desigualdad tras otra, así lo considera Ray (1999), además de bajo consumo e ingreso inadecuado, la pobreza trae consigo analfabetismo, desnutrición y mala salud, destruyendo la confianza en sí mismos y acabando con sus esperanzas para el futuro.

La importancia de medir la pobreza en una sociedad se fundamenta en la necesidad de dar soluciones a las carencias que están enfrentando los que la sufren. Al encontrar la forma de medir la pobreza es posible dar estas soluciones pues se contará con la información de cuántos pobres hay y en dónde se encuentran, para después comprender por qué son pobres.

Para obtener una medición adecuada de pobreza, es necesario determinar las dimensiones que la afectan, por ello es necesario conocer sobre las personas denominadas como pobres: la salud y los servicios médicos a los que pudieran tener acceso y cómo tienen acceso a ellos; conocer su educación, la disponibilidad y la calidad de ésta, debido a que cursar educación básica en regiones marginadas en los estados más pobres del país no implica el mismo aprovechamiento y calidad que en una zona urbana con todos los servicios necesarios, aun así no hay garantía que la segunda sea de mejor calidad.

Para realizar una medición de pobreza, Atkinson³³ menciona que *“cualquier línea de pobreza estará influenciada por los modelos de vida usuales y estaría solo definida con relación al patrón de vida de una sociedad particular, o como sugiere Sen (1983): la línea de pobreza es tal que presenta justificación por sí misma y es aquella bajo la que no se puede participar adecuadamente en las actividades comunes, o estar libre de la vergüenza pública por no satisfacer las necesidades. Kakwani (1986, p. 273)³⁴ la define como: el nivel de renta suficientemente bajo que sea considerado que crea infortunio, en términos de los modelos de vida cotidianos de la sociedad.”*

“El cuantificar la pobreza implica encontrarse entre las nociones de pobreza “absoluta” y “relativa”, entre los enfoques “directo” e “indirecto” y entre las perspectivas “objetiva” y “subjetiva”. Vale la pena recordar que ningún método de identificación y agregación es por sí solo suficiente, por lo que el uso combinado de los mismos puede ser una opción más acertada para la cuantificación de la pobreza”.

³³ ATKINSON, A.B. (1974). “Poverty and income inequality in Britain”. Publicado en “Poverty, Inequality, and Class Structure”. (Dorothy Wedderburn eds.). Cambridge University Press. Cambridge

³⁴ KAKWANI, N. (1986). “Analyzing redistribution policies: a study using Australian data”. New York: Cambridge University Press.

LA POBREZA ESTRUCTURAL Y LAS POLITICAS PÚBLICAS

CAPITULO DOS ESTUDIO DE LA POBREZA

CAPITULO DOS ESTUDIO DE LA POBREZA

INTRODUCCION

Los estudios referentes a la pobreza humana, como la falta de recursos económicos o materiales para su sobrevivencia, o la falta de oportunidades para tener una vida digna; en la historia de todos los tiempos, y alrededor del globo terrestre datan recientemente de la época victoriana, en la Inglaterra de la reina Victoria, desde 1840 hasta su muerte en 1901, y de accionar colonizante alrededor del mundo; pues si retrocedemos algo en el tiempo hasta la época medieval, la pobreza se la consideraba una condición social y económica, producto de la relación de Dios con los hombres, dando así lugar a la miseria, a la limosna, y porque no decirlo a un status socio-económico que quienes ayudaban a los pobres y quienes se mantenían pobres, eran criaturas de Dios.³⁵

Iniciaremos un largo camino al recorrer toda la posible historia de la pobreza tratada como un problema integral, ya que antiguamente era solamente un tema de beneficencia social.

La importancia de medir la pobreza en una sociedad se fundamenta en la necesidad de dar soluciones a las carencias que están enfrentando los que la viven. Al encontrar la forma de medir la pobreza es posible dar estas soluciones pues se contará con la información de cuántos pobres hay y en dónde se encuentran, para después comprender por qué son pobres.

Se identificaba la pobreza, a partir de situaciones tales como, actitud de avocindamiento y hacinamiento por el concepto de vivienda, tanto rural como urbana, en lo rural un avocindamiento heredado de la edad medieval o feudal, alrededor del castillo feudal, y en las urbes o ciudades desde esa época a la actualidad los avocindamientos eran “conventillos” de pobres o paupérrimos, también alrededor de las casona o de los barrios de la gente rica o poseedora de la industria.

³⁵ VILLARRESPE REYES Verónica; Pobreza, teoría e historia; 2002, México.

En la parte espiritual, la iglesia católica jugo un papel muy importante, partiendo de las enseñanzas de Jesús, sobre los “pobres de espíritu” y de la mendicidad enfrente de la dadiva, convertida en obra de beneficencia, apoyada por la iglesia y por la autoridad, para pasar a la caridad pública y privada, que continua hasta nuestros días con diferentes nombres y actitudes, pero los mismos objetivos.

Las entidades de beneficencia, como “lavaderos de conciencia” se proliferaron enormemente en las ciudades donde el auge económico era también muy grande, esas situaciones, nunca tuvieron en mente el concepto de pobreza como una rémora del desarrollo, pues éste último estaba en su auge, con la primera y la segunda revolución industrial, mientras unos hacían mas dinero y daban puertas a un capitalismo radical y asfixiante, por el otro lado los “pobres” se iban capacitando como “obreros” y se iría cocinando a fuego lento pero firme, una clases social que surgiría con fuerza en la segunda mitad del siglo XIX, con las teorías de Karl Marx.

Puede afirmarse que el concepto mercantilista del desarrollo, desde el siglo XVIII adelante, pasa para el capitalista, que fue solamente un dominio de la época contemporánea posterior al enfrentamiento franco-prusiano (1870 en adelante), y dio lugar a los pobres y los ricos ya como clases enfrentadas, y en plena “lucha de clases”.

Ya en la época moderna y en pleno siglo XX entrando al siglo XXI, las teorías sobre la pobreza, dio al profesor Amartya Sen el premio nobel de economía al “haber devuelto una dimensión ética al debate sobre problemas económicos vitales” en otras palabras inicio un ciclo nuevo sobre conceptos de pobreza.

Las teorías de destacados estudiosos desde el siglo XVII a la fecha, insertándonos en la historia y partiendo de las leyes de pobres de la Inglaterra colonial de los siglos XIX a la fecha; dan por sentado que este tema es por demás de escabroso y complejo, por lo que veremos de simplificarlo, para nuestro estudio; también es necesario comentar que Inglaterra se considera un estado-ejemplo en la teoría del tratamiento de la pobreza.

ESTUDIO DE LA POBREZA EN TODAS SUS CARACTERISTICAS

A finales de los años setenta del siglo pasado, el modelo de desarrollo económico interno; “por sustitución de importaciones” se agotó, o bien se reorientaron las estrategias que surtieron el mismo efecto. Esto provocó inestabilidades tales como la reversión de las tasas de crecimiento logradas durante el llamado “milagro económico de México”. A principios de los años ochenta, el país enfrentó una crisis de endeudamiento y débiles resultados de crecimiento generados por un nuevo modelo de desarrollo económico que, sustentado en la apertura comercial y desregulación, buscaba reestructurar las fallas mencionadas a la participación del Estado en la economía, combinada con gastos sociales excesivos.

La crisis económica interna impulsó la aplicación de políticas económicas de estabilización y ajuste estructural basadas en pactos, básicamente con el FMI; que para la macroeconomía podrían ser positivas, pero para la microeconomía y el bolsillo del obrero o de la clases media trabajadora, fue lapidario y desestabilizante hasta nuestros días, Las políticas monetarias y fiscales buscaban contener los altos niveles de inflación, restaurar el equilibrio en la balanza comercial y reducir el déficit público. Sin embargo, sus resultados reflejaron una mayor desestabilización de la economía, la incapacidad del Estado para impulsar el desarrollo económico y el traslado del costo del ajuste estructural a las familias; ello intensificó las desigualdades sociales y regionales expresadas en mayor pobreza y marginación.

Las reformas instruidas por el FMI, a los gobiernos de Latinoamérica, en escasos casos dieron el resultado deseado, en México muy lentamente, pero las desigualdades y las diferencias socio-económicas se acentuaron enormemente;

³⁶La historia de México fue girando hacia una economía mixta, para terminar en un neoliberalismo casi completo, que es el más duro en el tema de crear pobreza y desigualdades sociales, pues hace más ricos a los ricos y mas pobres a los pobres.

³⁶ FERNANDO Isaac, FLORES Oscar, HERNÁNDEZ Fernando. Economía de México * Universidad Autónoma de Tamaulipas, México.fernandoisaac@prodigy.net.mx

El tránsito hacia un proyecto de desarrollo e inversión pública, que atienda las necesidades internas con una nueva Política Social renovada que amplíe su cobertura y magnitud, será vital para lograr el crecimiento económico mediante una redistribución adecuada del ingreso y así, alcanzar la equidad social.

Si bien se han implementado en México programas orientados a combatir la pobreza y reducir las desigualdades, los indicadores que miden el bienestar muestran un deterioro sistemático y el fracaso, visto por el incremento sin precedentes de la pobreza, de los programas sociales surgidos del proceso de economía abierta, donde la Política Social deja de cumplir su función histórica como mecanismo de contrapeso ante las adversidades del desarrollo económico

De acuerdo con Sen³⁷ la pobreza es un mundo complejo y complicado que requiere un análisis claro para descubrir todas las dimensiones “Los seres humanos somos fundamentalmente diversos”; existen factores geográficos, biológicos y sociales que multiplican o disminuyen el impacto de los ingresos en cada individuo, entre los más desfavorecidos y a quienes les dan el título de “pobres” se notan elementos ausentes como ser la educación, la salud, el acceso a la tierra, justicia etc.

La pobreza también, se la ve desde varios puntos de vista, individual, y colectiva, por eso la pobreza multidimensional, y la pobreza estructural.

Las medidas de pobreza multidimensional, pueden ser utilizadas para crear una imagen más completa. Revelan quienes son pobres y la forma en que son pobres – la gama de diferentes desventajas que experimentan. Por lo que la pobreza multidimensional es una experiencia mucho más amplia que la simple carencia de ingresos. Una persona que es pobre puede sufrir múltiples desventajas al mismo tiempo. Enfocarse en un solo factor, tal como el ingreso, no es suficiente para capturar la verdadera realidad de la pobreza.

³⁷ BAZÁN OJEDA, Abigail, QUINTERO SOTO, Ma. Luisa, HERNÁNDEZ ESPITIA, Aurea Leticia, EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE POBREZA Y EL ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL PARA SU ESTUDIO. Quivera. Revista de Estudios Territoriales [en línea] 2011, 13 (Enero-Junio) : [Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2018] Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40118420013> ISSN 1405-8626

MEDICION DE LA POBREZA

Para obtener una medición adecuada de pobreza, es necesario determinar las dimensiones que la afectan, por ello es necesario conocer sobre las personas denominadas como pobres: la salud y los servicios médicos a los que pudieran tener acceso y cómo tienen acceso a ellos; conocer su educación, la disponibilidad y la calidad de ésta, debido a que cursar educación básica en regiones marginadas en los estados más pobres del país no implica el mismo aprovechamiento y calidad que en una zona urbana con todos los servicios necesarios, aun así no hay garantía que la segunda sea de mejor calidad. Actividad esta, que la realiza perfectamente bien CONEVAL³⁸

LA POBREZA SEGÚN LOS INGRESOS:

El método de la Línea de Pobreza, método indirecto ya que lo que identifica es la satisfacción potencial de las necesidades, identifica a los pobres como aquellas personas con un ingreso deficiente. Este método se relaciona con la definición de

³⁸ ¿QUÉ ES LA MEDICIÓN DE LA POBREZA?

La medición de la **pobreza** ha sido desarrollada, tradicional y mayoritariamente, desde una perspectiva unidimensional, en la cual se utiliza al ingreso como una aproximación del bienestar económico de la población. A pesar de la evidente utilidad, así como de su amplia aceptación en el orden mundial, las medidas unidimensionales de **pobreza** han sido sujetas a exhaustivas revisiones.

Se argumenta que una de sus principales limitaciones consiste en que el concepto de la **pobreza** comprende diversos componentes o dimensiones, es decir, se trata de un fenómeno de naturaleza multidimensional que no puede ser considerado, única y exclusivamente, por los bienes y servicios que pueden adquirirse en el mercado. Conforme a lo dispuesto en el Artículo 36 de la [Ley General de Desarrollo Social](#), el CONEVAL debe establecer los lineamientos y los criterios para realizar la definición, la identificación y la medición de la **pobreza** en México, tomando en consideración al menos los siguientes indicadores:

- Ingreso corriente per cápita;
- Rezago educativo promedio en el hogar;
- Acceso a los servicios de salud;
- Acceso a la seguridad social;
- Calidad y espacios de la vivienda;
- Acceso a los servicios básicos en la vivienda;
- Acceso a la alimentación;
- Grado de cohesión social.

La información que deberá utilizar el CONEVAL para la medición de la **pobreza** en México será aquella que genere el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con una periodicidad mínima de dos años para información estatal y de cinco años para la desagregación municipal. Los lineamientos y los criterios generales para la definición, la identificación y la medición de la **pobreza** en México fueron publicados en el [Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2010](#).

pobreza como estándar de vida ya que considera pobres a las personas cuyo ingreso no es suficiente para mantener un nivel de vida considerado mínimo. Tras el método de la línea de pobreza subyace la idea de que la pobreza es el resultado de la distribución desigual del ingreso, producto de un desarrollo insuficiente de la región o de la concentración de ingresos en ciertos sectores de la sociedad. En América Latina se aplica el Método de la Línea de la Pobreza en su variante alimentaria, el cual consiste en establecer, a partir de los ingresos de los hogares, si éstos tienen capacidad de satisfacer un conjunto de necesidades *alimentarias y no alimentarias* consideradas esenciales. La fuente de información son las Encuestas Permanentes de Hogares.

La pobreza según el método de las NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI): Es el método directo más extendido en América Latina. Este método define a los pobres como aquellas personas que tienen carencias, privaciones o necesidades básicas insatisfechas, sobre todo en materia de servicios públicos: vivienda, agua, drenaje, educación. Considera que la pobreza es producto de la desigualdad en el consumo, en el acceso de los servicios públicos, etc. Este método utiliza como base informativa a los Censos y a la Encuesta Permanente de Hogares. Parte de seleccionar las necesidades que se consideran básicas y luego fijar los umbrales mínimos de satisfacción en términos de mercancías. Serán pobres los hogares o individuos que no disponen o consumen todos o una combinación de los bienes y servicios.

Se selecciona un conjunto de necesidades que se consideran básicas para la vida en sociedad. Entre ellas se cuentan necesidades habitacionales, educacionales y ocupacionales y para medir estas necesidades se construyen una serie de indicadores, como por ejemplo: hacinamiento (hogares con más de tres personas por cuarto); vivienda (hogares que habitan en una vivienda de tipo inconveniente: pieza de inquilinato, vivienda precaria, etc.); condiciones sanitarias (hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete); asistencia escolar (hogares que tuvieran algún niño en edad escolar que no asista a la escuela); capacidad de subsistencia (hogares que tuvieran

LA POBREZA ESTRUCTURAL Y LAS POLITICAS PÚBLICAS

una tasa de dependencia económica de tres inactivos por miembro ocupado y jefe con nivel educativo bajo).

Se consideran hogares con NBI a aquellos que reúnen al menos una de estas condiciones. Esto se debe a que, al considerar básicas todas las necesidades deben ser cumplidas simultáneamente.

Para obtener una medición adecuada de pobreza, es necesario determinar las dimensiones que la afectan, por ello es necesario conocer sobre las personas denominadas como pobres: la salud y los servicios médicos a los que pudieran tener acceso y cómo tienen acceso a ellos; conocer su educación, la disponibilidad y la calidad de ésta, debido a que cursar educación básica en regiones marginadas en los estados más pobres del país no implica el mismo aprovechamiento y calidad que en una zona urbana con todos los servicios necesarios, aun así no hay garantía que la segunda sea de mejor calidad.

También es necesario conocer acerca de si su trabajo es satisfactorio o monótono, si los trabajadores disfrutan de alguna medida de dignidad y control y si las relaciones entre los patrones y la mano de obra es humana o denigrante; comenzando porque cuando hay problemas macroeconómicos los primeros en ser despedidos son aquellos trabajadores con pocas habilidades (no calificados) ensanchando la pobreza social.

LA POBREZA EN MEXICO

La economía mexicana ha tenido diversos momentos de estabilidad y crecimiento, sin embargo, el último periodo de crecimiento sostenido fue hasta 1982 cuando la tasa era del siete por ciento. El cambio de modelo económico trajo consigo una parálisis de ese crecimiento, para que en promedio hasta los últimos años fuera del orden de 0.5%, lo que afecta los ingresos de la sociedad. Investigaciones de Moreno-Brid y Ros (2009) y Puyana y Romero (2009), encuentran que durante las últimas tres décadas, la participación en el ingreso sólo ha incrementado para los hogares más ricos.

Durante la mitad del siglo pasado, la pobreza disminuyó notoriamente, desde 1950 hasta 1984, época en la que el Estado lideraba la economía, incrementando posteriormente y en 2004 comenzó a revertirse después (Miguel Sézkely, 2005). Sin embargo, en 2009 volvió a incrementar.

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), su programa progesa aportó 8.9% y 1.1% del PIB respectivamente. Durante el periodo 2001-2006, el programa Oportunidades ejerció para los mismos rubros, 10.1 y 1.4% respectivamente. En el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), se erogó 11.3% para programas sociales y 1.8% para combatir la pobreza.

Históricamente, las políticas sociales se han dirigido a emplear el gasto público para aumentar la oferta de salud, educación y otros servicios básicos, con el objetivo de garantizar el acceso a los asalariados y posteriormente se tratarían de hacer universales, lo que no se ha conseguido, pero se encuentra asentado el objetivo, pues se aprobó en el año 2004 la Ley General de Desarrollo Social, la cual establece que el gasto público anual en gasto social, medido en precios constantes, no puede ser reducido en términos absolutos o per cápita entre un año fiscal y otro.

Asimismo, contempla que el presupuesto del gobierno debe programar un incremento en el gasto social de manera que éste no se reduzca como proporción del PIB. También se establecen criterios para medir la pobreza. El organismo encargado de ello es el Coneval, mismo que por lo menos habrá de considerar los siguientes elementos: Ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos de la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social; mismos que expondremos a continuación.

El Banco Mundial considera pobres a las personas que viven con menos de dos dólares al día, mientras que los que viven con menos de 1.25 viven en pobreza extrema.

Por su parte, para Coneval una persona se encuentra en situación de *Pobreza Moderada* cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

La *Pobreza Extrema* se da si la persona tiene tres o más carencias de seis posibles. Es importante recordar que se define como *pobres multidimensionales* a la población con ingreso inferior al valor de la línea de bienestar y que padece al menos una carencia social.

Por todo lo escrito anteriormente, la política social mexicana de cara a la pobreza³⁹, está basada en un análisis del desarrollo social mexicano durante los últimos 30 años en el contexto del modelo económico adoptado por las administraciones de turno, se observa que la estrategia económica ha generado mayor desigualdad entre grupos sociales, regiones geográficas, y sectores productivos. Esta situación ha empeorado con el tiempo porque cada administración impone una estrategia no solo diferente, sino equivocada para atacar la pobreza. Por esta razón, se analizan los programas sociales destinados a resolver el problema de la pobreza, así como su elaboración y operación. Pues estas estrategias son compatibles con el modelo económico vigente, y no con el abatimiento de la pobreza.

Iniciaremos un largo camino al recorrer toda la posible historia de la pobreza tratada como un problema integral, ya que antiguamente era solamente un tema de beneficencia social.

La importancia de medir la pobreza en una sociedad se fundamenta en la necesidad de dar soluciones a las carencias que están enfrentando los que la sufren. Al encontrar la forma de medir la pobreza es posible dar estas soluciones pues se contará con la

³⁹ CEJA MENA Concepción UNAM, México mccejamena@hotmail.com

información de cuántos pobres hay y en dónde se encuentran, para después comprender por qué son pobres.

Se identificaba la pobreza, a partir de situaciones tales como, actitud de avecindamiento por el concepto de vivienda, tanto rural como urbana, en lo rural un avecindamiento heredado de la edad medieval o feudal, alrededor del castillo feudal, y en las urbes o ciudades desde esa época a la actualidad los avecindamientos eran “conventillos” de pobres o paupérrimos, también alrededor de las casona o de los barrios de la gente rica o poseedora de la industria.

En la parte espiritual, la iglesia católica jugo un papel muy importante, partiendo de las enseñanzas de Jesús, sobre los “pobres de espíritu” y de la mendicidad enfrente de la dadiva, convertida en obra de beneficencia, apoyada por la iglesia y por la autoridad, para pasar a la caridad pública y privada, que continua hasta nuestros días con diferentes nombres y actitudes, pero los mismos objetivos.

Las entidades de beneficencia, como “lavaderos de conciencia” se proliferaron enormemente en las ciudades donde el auge económico era también muy grande, esas situaciones, nunca tuvieron en mente el concepto de pobreza como una rémora del desarrollo, pues éste último estaba en su auge, con la primera y la segunda revolución industrial, mientras unos hacían mas dinero y daban puertas a un capitalismo radical y asfixiante, por el otro lado los “pobres” se iban capacitando como “obreros” y se iría cocinando a fuego lento pero firme, una clases social que surgiría con fuerza en la segunda mitad del siglo XIX, con las teorías de Karl Marx.

Puede afirmarse que el concepto mercantilista del desarrollo, desde el siglo XVIII adelante, para el capitalista, fue solamente un dominio de la época contemporánea posterior al enfrentamiento franco-prusiano, y dio lugar a los pobres y los ricos ya como clases enfrentadas, y en plena “lucha de clases”.

Ya en la época moderna y en pleno siglo XX entrando al siglo XXI, las teorías sobre la pobreza, dio al profesor Amartya Sen el premio nobel de economía al “haber

devuelto una dimensión ética al debate sobre problemas económicos vitales” en otras palabras inicio un ciclo nuevo sobre conceptos de pobreza.

De acuerdo con Sen⁴⁰ la pobreza es un mundo complejo y complicado que requiere un análisis claro para descubrir todas las dimensiones “Los seres humanos somos fundamentalmente diversos”; existen factores geográficos, biológicos y sociales que multiplican o disminuyen el impacto de los ingresos en cada individuo, entre los más desfavorecidos y a quienes les dan el título de “pobres” se notan elementos ausentes como ser la educación, la salud, el acceso a la tierra, justicia etc.

Las medidas de pobreza multidimensional, pueden ser utilizadas para crear una imagen más completa. Revelan quienes son pobres y la forma en que son pobres – la gama de diferentes desventajas que experimentan. Por lo que la pobreza multidimensional es una experiencia mucho más amplia que la simple carencia de ingresos. Una persona que es pobre puede sufrir múltiples desventajas al mismo tiempo. Enfocarse en un solo factor, tal como el ingreso, no es suficiente para capturar la verdadera realidad de la pobreza.

La pobreza estructural es un concepto⁴¹ emergente, en el que se combina dos criterios para medirla, uno de ellos contempla la línea de pobreza e imputa la condición de pobre a la población que recibe ingresos insuficientes para sustentar el costo de un estándar mínimo de consumo, y el otro es el enfoque de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) que describe a la pobreza en relación a carencias inherentes a ella, como ser: vivienda, nutrición, acceso a la salud, educación, indicadores independientes a la de ingreso, La pobreza crónica o estructural se refiere a deficiencias de infraestructura y de ingresos.

La economía mexicana ha tenido diversos momentos de estabilidad y crecimiento, sin embargo, el último periodo de crecimiento sostenido fue hasta 1982 cuando la tasa era del siete por ciento. El cambio de modelo económico trajo consigo una parálisis

⁴⁰ BAZÁN OJEDA, Abigail, QUINTERO SOTO, Ma. Luisa, HERNÁNDEZ ESPITIA, Aurea Leticia, Evolución del concepto de pobreza y el enfoque multidimensional para su estudio. Quivera. Revista de Estudios Territoriales [en línea] 2011, 13 (Enero-Junio) : [Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2018] Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40118420013> ISSN 1405-8626

⁴¹ GIACOLLA CARUSO Silvano; Pobreza estructural;, ENE, 29, 2007

de ese crecimiento, para que en promedio hasta los últimos años fuera del orden de 0.5%, lo que afecta los ingresos de la sociedad.

Durante la mitad del siglo pasado, la pobreza disminuyó notoriamente, desde 1950 hasta 1984, época en la que el Estado lideraba la economía, incrementando posteriormente y en 2004 comenzó a revertirse después (Miguel Sézkely, 2005). Sin embargo, en 2009 volvió a incrementar.

Hernández Laos (1999), encontró que el salario mínimo legal creció sostenidamente a una tasa anual promedio de 4.8% de 1960 a 1977, reduciéndose de 1977 a 1980 en una tasa promedio de 3.3%. Sin embargo, para el periodo 1981-1992, el salario mínimo perdió 68.1% de su poder adquisitivo, consecuencia de implementar programas de estabilización, los cuales tenían entre sus objetivos, contener el consumo para evitar alzas inflacionarias. Estas circunstancias ayudaron a asentar la pobreza. No obstante, los gobiernos elaboraron programas sociales con la intención de revertir sus efectos, incrementando el gasto en dichos programas y en el combate a la pobreza, obteniendo resultados positivos en algunos periodos. Durante el periodo de gobierno de Carlos Salinas (1988-1994), su Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) aportó 7.1% del PIB en desarrollo social y 0.8% en alivio a la pobreza.

Históricamente, las políticas sociales se han dirigido a emplear el gasto público para aumentar la oferta de salud, educación y otros servicios básicos, con el objetivo de garantizar el acceso a los asalariados y posteriormente se tratarían de hacer universales, lo que no se ha conseguido, pero se encuentra asentado el objetivo, pues se aprobó en el año 2004 la Ley General de Desarrollo Social, la cual establece que el gasto público anual en gasto social, medido en precios constantes, no puede ser reducido en términos absolutos o per cápita entre un año fiscal y otro. Asimismo, contempla que el presupuesto del gobierno debe programar un incremento en el gasto social de manera que éste no se reduzca como proporción del PIB. También se establecen criterios para medir la pobreza. El organismo encargado de ello es el CONEVAL, mismo que por lo menos habrá de considerar los siguientes elementos: Ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los

servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos de la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social; mismos que expondremos a continuación.

La *Pobreza Extrema* se da si la persona tiene tres o más carencias de seis posibles. Es importante recordar que se define como *pobres multidimensionales* a la población con ingreso inferior al valor de la línea de bienestar y que padece al menos una carencia social.

Históricamente, las políticas sociales se han dirigido a emplear el gasto público para aumentar la oferta de salud, educación y otros servicios básicos, con el objetivo de garantizar el acceso a los asalariados y posteriormente se tratarían de hacer universales, lo que no se ha conseguido, pero se encuentra asentado el objetivo, pues se aprobó en el año 2004 la Ley General de Desarrollo Social, la cual establece que el gasto público anual en gasto social, medido en precios constantes, no puede ser reducido en términos absolutos o per cápita entre un año fiscal y otro.

Asimismo, contempla que el presupuesto del gobierno debe programar un incremento en el gasto social de manera que éste no se reduzca como proporción del PIB. También se establecen criterios para medir la pobreza. El organismo encargado de ello es el Coneval, mismo que por lo menos habrá de considerar los siguientes elementos: Ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos de la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social; mismos que expondremos a continuación.

EVOLUCION DE LA POLITICA SOCIAL MEXICANA CON RELACION A LA POBREZA.⁴²

⁴² MENDOZA ENRÍQUEZ, Hipólito, El concepto de pobreza y su evolución en la política social del gobierno mexicano. Estudios Sociales. Revista de alimentación contemporánea y desarrollo regional [en línea] 2011, 19 (Enero-Junio) : [Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2018] Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41716750010> ISSN

Durante los últimos treinta años en el país se han gestado importantes transformaciones, las cuales han tenido un impacto considerable en la conceptualización y atención de la pobreza por parte del gobierno mexicano. Por un lado, se han dado cambios en la relación Estado-sociedad, lo cual se ha traducido en el pasaje de una política unipartidista a un sistema multipartidista en la descentralización de servicios públicos como la educación y la salud, el fortalecimiento de la sociedad civil de sus distintas formas de expresión, mayores y mejores condiciones para las expresiones de la pluralidad que le dan forma al país, la creación de organismos de rendición de cuentas (IFAI, Secretaría de la Función Pública, etcétera). Asimismo, se ha logrado aminorar ciertos rezagos sociales en torno a aspectos que tienen que ver con la educación, la salud y los servicios públicos básicos. Sin embargo, estas características no parecen ser los rasgos que prevalecen en la situación económica, política y sociocultural del país, debido a que por otro lado, se han agudizado los procesos de pobreza y exclusión de los diversos sectores toda vez que se mantienen las desigualdades sociales de manera que, un gran número de mexicanos han quedado rezagados de los beneficios creados por el crecimiento económico y el desarrollo social. Por lo que la equidad sigue siendo un tema pendiente dentro de la agenda gubernamental. En esa lógica, desde los años setenta del siglo pasado el gobierno ha instrumentado una serie de políticas tendientes a aminorar los niveles de marginación y pobreza que afectan a una parte importante de la población. En un primer momento, dichos programas sociales se orientaron a brindar atención a la pobreza en áreas rurales, de esta manera, se pusieron en marcha políticas tales como el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), la Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Estos últimos tenían como eje de atención a la salud y la alimentación, respectivamente. Así, para ese entonces, la pobreza se consideraba como un problema rural y como tal, los esfuerzos gubernamentales se orientaron hacia ese sector. Aunado a ello, la pobreza, tanto en el ámbito académico como en el gubernamental, era observada como carencia de ingresos y de necesidades básicas insatisfechas. Por otra parte, en los primeros años de la década de los noventa, el referente de pobreza y los fenómenos que le son

inherentes adquirieron nuevas dimensiones en política social. De ahí que se modificara el tratamiento de esta problemática a través de la creación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), mediante el cual ya no sólo se consideró a la pobreza como un fenómeno eminentemente rural, sino que también como un fenómeno urbano. Sin embargo, ante los efectos causados por el neoliberalismo y la globalización, la pobreza es observada como una falta de capacidades y para ser atendida se creó el Programa Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) que con posterioridad se transformaría en el Programa de Combate a la Pobreza OPORTUNIDADES. El objetivo de este trabajo es mostrar los conceptos y/o representaciones de la pobreza existentes vinculándolas con los distintos modelos de desarrollo y con la política social que el gobierno mexicano ha instrumentado para su atención. Así, en primer lugar nos remitimos a los antecedentes históricos del referente pobreza, a las tendencias para su estudio, a los conceptos de pobreza, a sus características, a los tipos de pobreza que existen y a todos aquellos fenómenos que se dan a la par de la misma, para luego explicar el tratamiento que el Estado mexicano le ha dado a esta problemática.

EN MÉXICO EL PROBLEMA DE LA POBREZA ES ESTRUCTURAL⁴³

En México el problema de la pobreza es más estructural que coyuntural. “Uno de los temas a resolver en México es el salario mínimo porque está por debajo de la línea de la pobreza. Esto tiene que tener una solución más estructural”,

El país ha tenido dos ajustes fiscales, recordó la Secretaria de la CEPAL, pero la Secretaría de Hacienda (SHCP) ha trabajado con el Coneval para diseñar el Presupuesto de 2016 y determinar cuáles son los programas sociales más importantes para combatir la pobreza.

“El tema del ajuste tendrá más impacto en la inversión, lo cual también preocupa. Eso tiene una reducción en el empleo”, expuso Bárcena respecto al recorte al gasto público

⁴³ Informe de CEPAL; México 2016 Economía y pobreza.

2016 por 132 mil 300 millones de pesos, principalmente en Petróleos Mexicanos (Pemex) y en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

“Estamos en un cambio cíclico económico. Debemos estar alertas. Para no estar en un punto de inflexión, se deben aplicar políticas públicas”, destacó. “Estamos preocupados por la desestabilidad de la región porque se pierde la continuidad de ciertos programas [contra la pobreza]”, agregó la representante de la CEPAL.

Al dar a conocer el informe Panorama Social 2015 -que da cuenta de la evolución reciente de la pobreza, la indigencia, la distribución del ingreso y el gasto social en América Latina-, el organismo de Naciones Unidas hizo un llamamiento para “proteger los avances e impedir los retrocesos sociales ante el potencial aumento de la pobreza en la región”.

Al analizar los ingresos laborales mensuales promedios según sexo, raza, etnia y años de escolaridad, se observa que los ingresos laborales medios de los hombres no indígenas ni afrodescendientes cuadriplican a los de las mujeres indígenas y duplican a los de las mujeres afrodescendientes.

Según la Comisión, el 80 por ciento de los ingresos totales de los hogares latinoamericanos provienen del trabajo. Por ello, el empleo de calidad, con derechos y protección social “es la llave maestra para la igualdad, eje de la integración social y económica, y mecanismo fundamental de construcción de autonomía, identidad, dignidad personal y ampliación de la ciudadanía”, señala el estudio.

“Es necesario proteger el gasto social ante el escaso dinamismo de la economía”, expuso Bárcena.

Algunas causas de la pobreza en México son la desigualdad económica entre clases, el desempleo, los bajos ingresos en muchos puestos de empleo y el crecimiento demográfico.

A pesar de que muchos países de América Latina han logrado reducir significativamente los niveles de pobreza en sus naciones, México es uno de los pocos

que todavía lucha contra este problema social, sin haber puesto lo mejor del país para ganar la batalla.

De hecho, cerca de la mitad de la población de este país se ubica en el estrato social bajo. Además de esto, el 10% de la población vive en pobreza extrema; más de 20 millones de niños viven en pobreza y, de ellos, al menos 5 millones viven en pobreza extrema; más de 25 millones de mexicanos ganan menos de 14 mn; al día y un cuarto de la fuerza de trabajo está desempleada. Estas cifras han incrementado desde el año 2006, a la fecha y siguen en “in crescendo”

Sumado a esto, el crecimiento económico anual de México es más bien bajo (entre el 2% y el 3%), lo que no hace sino incrementar la pobreza en la nación.

En cualquier caso, el incremento sólo beneficia al porcentaje de la población que pertenece a los estratos sociales medio y alto. Cabe destacar que las entidades federativas con mayor índice de pobreza son Chiapas, Puebla, Oaxaca, Veracruz, Yucatán y Guerrero.

Estos datos son curiosos, puesto que México se encuentra entre los 15 primeros países por su riqueza económica. Entonces, ¿por qué hay tanta pobreza en este país?

En conclusión veremos cuáles son las nueve principales causas de la pobreza en México, a donde se dirigen los estudios y deben estas dirigidas las políticas públicas.⁴⁴

1. Desigualdad en el sistema educativo

Las personas con mayores recursos económicos son las que tienen acceso al sistema educativo de calidad. Por su parte, el sistema educativo al que pueden acceder las personas de bajos recursos es de baja calidad.

Esto hace que las personas pobres no tengan grandes oportunidades de superarse, puesto que si no asisten a instituciones de calidad, es muy poco probable que puedan optar por puestos de trabajo que sean bien remunerados.

⁴⁴ MARTÍNEZ Catherine lifeder.com 2018

2- Distribución desigual de la riqueza

Como ya se explicó, México figura entre los primeros 15 países por su riqueza económica y, sin embargo, presenta altos índices de pobreza.

Esto se debe en gran parte a la distribución desigual de la riqueza y de la producción nacional entre los miembros de la población.

En esta nación, sólo un grupo de personas (la élite, los empresarios y los magnates) se beneficia de la producción del país que por justicia debería tocar a todos, mientras que los demás individuos son excluidos de la repartición de los bienes.

De este modo, los ricos se hacen más ricos y los pobres se vuelven más pobres.

3- El capitalismo cuando se radicaliza

Junto con la distribución desigual de la riqueza, el neoliberalismo, o el capitalismo radical, de otras naciones sobre México es una de las causas de la pobreza.

Esto quiere decir que otras naciones hacen inversiones en este país para después apropiarse de los recursos naturales del mismo.

Esta es una situación que es favorecida por los grupos ricos de México, quienes son los únicos de la nación que se benefician de las riquezas obtenidas a partir de estas inversiones.

4- El desempleo

Como se expuso en la primera causa de la pobreza, los miembros pobres de la población no tienen acceso a buenas ofertas laborales por no haber recibido educación de calidad.

Así, se genera un círculo vicioso en el que los pobres no reciben puestos de trabajo, lo que incrementa la tasa de desempleo y esto a su vez incrementa la pobreza en el país.

Los pocos puestos de trabajo en el que los pobres son aceptados son empleos que no requieren mano de obra calificada y, por lo general, son muy mal pagados, lo que no mejora las condiciones de los pobres.

5- Bajos ingresos económicos

Debido a que los trabajos en los cuales los pobres son aceptados les generan bajos ingresos económicos, los pobres no tienen oportunidades de superación que les permitan salir del estado de pobreza.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, el promedio de ingresos por hogar ha descendido en un 3% desde el año 2012, lo que ha afectado considerablemente a las familias del estrato social bajo.

6- Descenso en el crecimiento económico

De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística, el crecimiento económico ha descendido a un 2% o 3% en los últimos cinco años.

Esto hace que sea menor la cantidad de dinero que está a disposición de las familias más pobres, incrementando su condición de pobreza.

7- Carencia de servicios de salud y alimentación

Más de la mitad de la población no tiene acceso a establecimientos de salud que cumplan con las condiciones necesarias para solventar los problemas que puedan presentar los individuos en este área.

Cabe destacar que el 60% de la población no tiene seguro social, por lo que no pueden acudir a centros de salud privados.

Sumado a esto, cerca del 30% de la población presenta problemas alimenticios debido a que su condición de pobreza no les permite suplirse de los nutrientes requeridos por una dieta saludable.

8- Crecimiento demográfico

LA POBREZA ESTRUCTURAL Y LAS POLITICAS PÚBLICAS

De acuerdo con el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, entre 2012 y 2014 la población de México creció en 2,7 millones.

De este modo, crece el número de personas entre las que se debe distribuir la riqueza, afectando negativamente los índices de pobreza.

9- La corrupción

México presenta corrupción en diversos niveles del Estado, lo que favorece la concentración de la riqueza en manos de unos pocos.

POBREZA ESTRUCTURAL Y POLITICAS PÚBLICAS

CAPITULO TRES

LAS POLITICAS PÚBLICAS

CAPITULO TRES: LAS POLITICAS PÚBLICAS.

TEORIAS SOBRE LAS POLITICAS PÚBLICAS

Las **Políticas Públicas** son las acciones de gobierno, es la acción emitida por éste, que busca cómo dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad, como señala Chandler y Plano, se pueden entender como uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales.

⁴⁵Las Políticas Públicas son “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”. Pallares señala: las Políticas Públicas deben ser consideradas como un “proceso decisional”, un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo. Pallares, al mencionar esa persuasión sobre la población no comenta si es de índole positiva o negativa, pero podemos decir que en ocasiones el bienestar se ve cuestionado en una política restrictiva o de imposición fiscal por ejemplo, logrando ciertamente esa modificación de conducta. Aunque la mayoría de las Políticas Públicas tienen un impacto directo en el bienestar de la población.

Los componentes principales de cualquier política son:

- A. Los principios que la orientan (la ideología o argumentos que la sustentan);
- B. Los instrumentos mediante los cuales se ejecuta (incluyendo aspectos de regulación, de financiamiento, de mecanismos de prestación de las políticas) y
- C. Los servicios o acciones principales que se llevan o deberían llevarse a cabo de acuerdo a los principios propuestos.

Palumbo sostiene que la Política Pública casi siempre busca forzar o imposibilitar que la gente haga cosas que, de otro modo, no haría. Confirmando así, la influencia en el

⁴⁵ BAÑÓN Rafael, CARRILLO Ernesto, Compiladores La nueva Administración Pública Alianza Universidad Madrid, 1997.

cambio de conducta de aquellos que le toca ajustarse a la política, de esta manera se marcan rumbos en la sociedad.

Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema.

El proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas comprende las siguientes fases:

1. Identificación y definición del problema.
2. Formulación de las alternativas de solución.
3. Adopción de una alternativa.
4. Implantación de la alternativa seleccionada.
5. Evaluación de los resultados obtenidos.

¿POR QUÉ PENSAR EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Las Políticas Públicas tienen que ver con el acceso de las personas a bienes y servicios. Consisten, precisamente, de reglas y acciones que tienen como objetivo resolver y dar respuestas a la multiplicidad de necesidades, intereses y preferencias de grupos y personas que integran una sociedad. Esto es lo que generalmente se conoce como “agregar demandas”, de forma tal que al final, las soluciones encontradas permitan que personas y grupos coexistan a pesar de sus diferencias.

Entre algunas definiciones habituales de lo que es la Política Pública se encuentran las que consideran que es aquello que el gobierno escoge hacer o decide no hacer, es decir, son en última instancia acciones gubernamentales, cursos de

acción estratégicamente seleccionadas dentro de un conjunto de alternativas que toma el gobierno para resolver temas prioritarios bajo un enfoque establecido.

Manuel Tamayo menciona que las políticas públicas son “conjuntos de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento dado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”⁴⁶

Mientras que Raúl Velásquez Gavilanes considera que las políticas públicas son: Un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener⁴⁷.

La formulación de las políticas públicas; una vez que un gobierno conoce la existencia de un problema, lo define y rechaza la opción de no actuar sobre él, comienza el proceso de elaboración de la política pública para intentar proporcionar soluciones. La formulación de la política incluye: el establecimiento de las metas y objetivos a alcanzar, la detección y generación de los posibles caminos –alternativas– para llegar a los objetivos, la valoración y comparación de los impactos de esas vías alternativas y, finalmente, la selección de una opción o combinación de ellas. La fase de formulación es una tarea exclusiva de los actores públicos, la responsabilidad sobre la decisión final y el diseño de la política permanece en manos del gobierno. Para que una política sea pública es requisito indispensable que esté investida de legalidad, es decir, que sólo desde el ámbito público se puede formular una política pública. El acuerdo sobre el concepto de elaboración de las políticas es aún un tema abierto que ha generado dos corrientes principales de análisis: el racionalismo y el incrementalismo ⁴⁸ . La diferencia fundamental entre ambas corrientes es la importancia que conceden al análisis de políticas para influir y mejorar la elaboración

⁴⁶ TAMAYO, Manuel 1997; La nueva administración pública, Alianza Universidad Madrid.

⁴⁷ VELÁZQUEZ 2009, 156

⁴⁸ El incrementalismo, dentro del análisis de políticas públicas, surge como una aproximación descriptiva, ya que se construye a partir de la observación del comportamiento cotidiano de los decisores públicos, y concluye que es la interacción política, y no el análisis, lo que más influye en el proceso de formulación de las políticas.

de las políticas. Para los racionalistas es posible, mediante el análisis, que las decisiones públicas se asemejen a las decisiones que adoptan los ingenieros, los industriales, los estrategas militares, decisiones cuantificables, operativas, guiadas por criterios de eficacia en la consecución de los objetivos y eficiencia económica, preocupándose no sólo de qué hacer, sino también de cómo hacerlo (Quade, 1989). Por el contrario, los incrementalistas abundan en el carácter elusivo, complejo, fragmentado y a veces incomprensible de los procesos sociales sobre los que las políticas públicas intentan influir, de modo que el análisis de políticas poco puede hacer para ordenar el cambio en presencia de factores como las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, la divergencia de intereses, la inexistencia de objetivos claros y compatibles sobre qué debe hacerse, las presiones de individuos, grupos y empresas.

El Dr. Aguilar F. define a las Políticas Públicas⁴⁹ como:

Así como en las diversas ciencias, en las políticas públicas también existieron algunos autores que con su filosofía influyeron a darle a esta ciencia formalidad y dimensión, elementos centrales que han mostrado a través de los años relevancia para las toma de decisiones de los gobernantes.

Por otro lado la referencia a la pobreza, la tomaremos desde el enfoque mas común, en nuestros días, que es la pobreza económica o de oportunidades de desarrollo personal, pues partimos de la hipótesis que el problema de la pobreza no tiene solución que la elimine, pues mientras no se modifique los rasgos esenciales de la estructura que contiene relaciones de dominación, donde los funcionarios gubernamentales y los ejecutivos de la iniciativa privada, decidirán como se produce

⁴⁹ Revista Mexicana de Opinión Pública por [Universidad Nacional Autónoma de México](http://www.unam.mx)

Basada en una obra en <http://revistas.unam.mx/index.php/rmop> “Un conjunto de acciones estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad (2009; 14)”.

y se distribuye la riqueza y lógicamente no toman muy en cuenta la pobreza que generan, esta última nunca desaparecerá, por lo tanto lo que proponemos son políticas públicas para disminuirla, y sobre todo encuadrarla en la pobreza estructural, que es la verdadera pobreza que requiere verdaderas políticas públicas, para su disminución y milagrosamente su cuasi desaparición.

Los elementos que rescatamos de estos conceptos son: a) Acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar o prevenir los problemas prioritarios cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) Aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer; c) Son cursos estratégicamente seleccionados; d) Decididas por una autoridad pública legítima; e) Es un proceso integrador de decisiones; f) Con la participación eventual de los particulares; g) Son acciones estructuradas en modo intencional y causal; y h) Interlocución entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía.

Se puede decir que las políticas públicas se dan mediante un proceso integrador de decisiones donde intervienen el gobierno y múltiples sectores de la sociedad. Es aquí donde el gobierno implementa un curso de acción intencional mediante acciones estratégicamente seleccionadas con el fin de solucionar, prevenir y en algunos casos no atender los problemas prioritarios cuya solución es considerada de interés o beneficio público. Es decir, son las sucesivas respuestas del Estado a los problemas de interés público, donde el gobierno se pone en acción.

Las etapas del proceso de las políticas públicas, varían conforme a cada autor. No obstante, coinciden, como también apunta Aguilar (1993), en la existencia de una determinada situación problemática y un consecuente curso de acción que produzca los resultados más o menos deseados.

Harold D. Lasswell habla de un modelo del proceso de decisión de siete fases: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación⁵⁰

⁵⁰ (citado en Aguilar, 1993; 15-16).

Eugene Bardach (1998) señala ocho pasos para el análisis de las políticas públicas: Definición del problema; Obtención de información; Construcción de alternativas; Selección de criterios; Proyección de los resultados; Confrontación de costos; ¡Decida!; y Cuento su historia.

En contraste con el avance de otros países de América Latina, en México persiste la estadística de cerca de la mitad de la población en situación de pobreza. Si bien es cierto que mucha de esta población se encuentra dispersa en ciudades con elevado poder adquisitivo, los habitantes de las comunidades rurales e indígenas siguen siendo los más afectados. Es claro que México es un país muy diverso en muchos aspectos, pero, en términos de pobreza, se distinguen en principio dos grandes grupos: los que pueden desarrollar sus capacidades dado que tienen cubiertas todos o la mayor parte de sus derechos sociales y los que se encuentran inmersos en un círculo vicioso de pobreza por falta ingresos y de acceso a derechos. El segundo grupo se concentra en los municipios con mayores niveles de pobreza multidimensional, por lo que este trabajo se centra en la necesidad de distinguir claramente a estos municipios y agruparlos de manera que sea posible sugerir políticas diferenciadas que atiendan necesidades específicas prioritarias.

La investigación se enfocó en un análisis cuantitativo para agrupar a los municipios con pobreza generalizada a partir de las variables que determinan la pobreza multidimensional. Una vez agrupados, se analizaron las carencias predominantes y las actividades productivas de la población. Dicha información es clave para sugerir políticas públicas diferenciadas en las regiones prioritarias, que respondan a necesidades específicas, pero que contemplen también la posibilidad de desarrollar capacidades en función del ámbito productivo local.

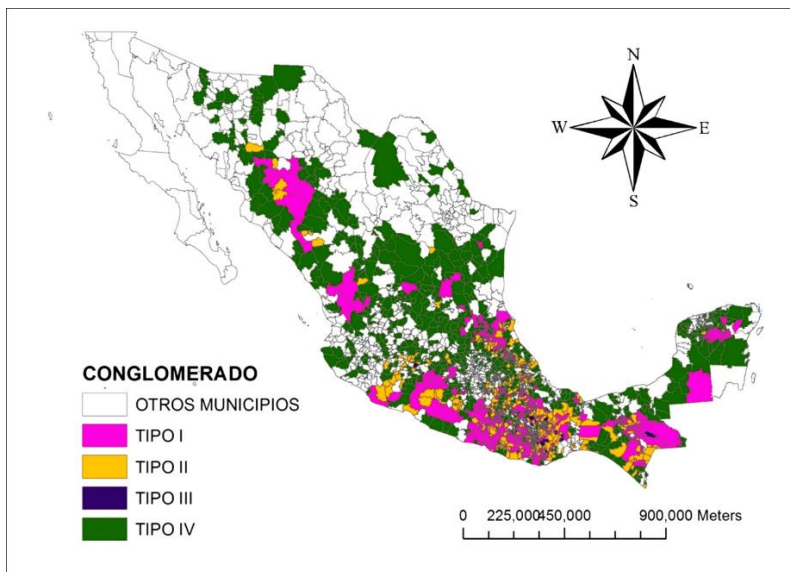
⁵¹El Análisis Cluster o de Conglomerados permite agrupar elementos en grupos homogéneos al interior y heterogéneos entre sí, en función de las similitudes entre

⁵¹ Análisis del informe Cluster, Universidad <https://www.uv.es/ceaces/multivari/cluster/CLUSTER2.htm>

ellos. En este sentido, los componentes principales permiten formar los conglomerados a partir de un conjunto de datos no correlacionados.

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA TIPOLOGÍA

La tipología obtenida incluye a los municipios con mayor concentración de pobreza, en los que habita el 24% de la población del país. La distribución geográfica de los conglomerados muestra que estos municipios se distribuyen por la mayor parte de la república, pero los más bajos en la tipología se concentran en el suroeste. El conglomerado Tipo III se percibe poco por tratarse de municipios muy pequeños, pero es clara su concentración en el estado de Oaxaca. Por su parte, los municipios Tipo IV son los más visibles por tratarse de municipios más grandes, mismos que predominan en la región centro y norte del país.



La pertinencia de dividir a este sector de la población puede observarse en un comparativo de medias, que se presenta tanto para las variables de pobreza multidimensional, como para indicadores complementarios relacionados con la intensidad de la pobreza y su ubicación geográfica.

La tipología de los municipios, es muy importante, en el tema de ver con relativa profundidad las características de los municipios, los de Tipo I son los de mayor pobreza estructural, y en general son los más deprimidos. Los de Tipo II son de

población rural en su generalidad. Los de Tipo III son los municipios más pequeños de poca población y que dan lugar a una pobreza, producto de su tamaño y población pequeños. Los de tipo IV Este conglomerado es el más grande, incluye a 772 municipios con un total de 16 millones de habitantes. Se trata de población con fuertes vínculos rural-urbanos e importante participación en el sector primario.

Características y propuesta para municipios tipo I

El primer grupo incluye 440 municipios de los cuales 62% son indígenas. Agrupa a 5.7 millones de personas que se encuentran en la mitad de las entidades de México, sin embargo, es particularmente representativo de los estados de Guerrero y Chiapas, donde se concentra cerca de la mitad de la población. Aquí se observan los indicadores más elevados de pobreza tanto por ingreso como por acceso a derechos sociales.

En estos municipios, es indispensable universalizar el acceso a servicios básicos, pues ante la carencia excesiva de servicios como agua, drenaje y combustible, aumenta la probabilidad de padecer problemas de salud y la dificultad para preparar alimentos inocuos. También es importante destinar programas de apoyo para mejorar la calidad de los materiales de las viviendas, pues es en los municipios más marginados en los que esta carencia se determina por calidad de piso, paredes o techo; en otro tipo de municipios la causa es el hacinamiento.

Características y propuesta para municipios tipo II

En el segundo conglomerado se encuentran 393 municipios de 14 entidades, que concentran a 4.7 millones de habitantes, sobresaliendo los estados de Oaxaca, Puebla, Michoacán y Veracruz. Sólo una tercera parte son municipios indígenas, pero se trata de poblaciones rurales en su totalidad. Este grupo tiene avances con relación al primero en cuanto a acceso a la alimentación, calidad y espacios de la vivienda y servicios básicos, lo que se refleja en un índice de marginación de 35.8, comparado con el de 41.6 del primer conglomerado. No obstante, la proporción de la población que carece de estos derechos aún es muy elevada, por lo que, se considera que

también es prioritaria la universalización en el acceso a servicios básicos y a la educación, así como focalizar apoyos para cubrir tanto las carencias de calidad y espacios de la vivienda como por acceso a la alimentación.

Características y propuesta para municipios tipo III

El tercer conglomerado es un caso muy particular, se trata de 54 municipios muy pequeños, la gran mayoría de Oaxaca y localizados en la sierra. El promedio de habitantes es de 3,200, en contraste con los 1,3000 y 1,2000 de los primeros dos conglomerados. La proporción de municipios indígenas es superior a la del primer conglomerado, sin embargo, el nivel de marginación es muy similar al del segundo, por lo que no se colocan entre los más pobres del país. La variable que determina la formación de este conglomerado es el acceso a servicios de salud, pues el nivel de carencia llega a nueve de cada diez habitantes, lo cual se explica de algún modo por la cantidad tan pequeña de habitantes, que no hace tan viable la construcción de infraestructura de salud como en los dos primeros conglomerados, pero sí necesaria.

Características y propuesta para municipios tipo IV

Este conglomerado es el más grande, incluye a 772 municipios con un total de 16 millones de habitantes. Se trata de población dispersa por toda la república, con fuertes vínculos rural-urbanos e importante participación en el sector primario. La situación de pobreza sigue siendo generalizada, pero con mucho menos proporción de pobreza extrema que en los primeros conglomerados, tanto por un mayor nivel de ingresos como por avances importantes en el acceso a derechos sociales, principalmente en calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos, salud y educación.

Los estados que presentan municipios principalmente en el cuarto conglomerado son: Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Jalisco, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas. Otro caso es el de entidades con la mayor proporción de municipios en el cuarto conglomerado pero que también presentan una cantidad importante de municipios en los primeros dos conglomerados,

estas son: Chihuahua, Hidalgo, Nayarit, San Luis Potosí, Yucatán, Campeche, Durango y México.

Si bien hay un avance importante en el acceso a educación y salud, se considera que este conglomerado aún requiere inversión en infraestructura pública y capital humano por parte de las Secretarías de Educación Pública y de Salud para cubrir ambos derechos en la mayor cantidad de población posible. La estrategia propuesta en cuanto a programas destinados a la calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos y alimentación es la de focalización, pues ya no se trata de carencias generalizadas. Para cubrir estas carencias se sugiere la implementación del Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales de la Semarnat y el Programa Vivienda Digna de la Sedesol. En el caso del acceso a la alimentación, y dado que este conglomerado es el que tiene mayor participación en la actividad agrícola y pecuaria, lo que se considera más oportuno es el fomento a la productividad, que podría sumarse al acceso a beneficios de Diconsa y Liconsa, de la Sedesol.

Así como en las diversas ciencias, en las políticas públicas también existieron algunos autores que con su filosofía influyeron a darle a esta ciencia formalidad y dimensión, elementos centrales que han mostrado a través de los años relevancia para las toma de decisiones de los gobernantes.

FASES DE LA ESTRUCTURA DE LAS POLITICAS PÚBLICAS

A continuación se enumeran cada una de las fases, de la estructura de las políticas públicas en general:

1. Identificación de un problema público

Este proceso se inicia en el momento en el que el gobierno identifica o acepta la existencia de un problema público donde vea la necesidad de tomar decisiones para atenderlo o en su caso no atender, de acuerdo a su propio punto de vista e intereses.

El gobierno decide si decidirá o no sobre un determinado asunto, en el que delibera y decide intervenir o bien decide no intervenir, aplazar su intervención. Se trata entonces de la decisión que compromete actuar o no a actuar al gobierno y, en consecuencia, a poner o no en marcha toda su maquinaria de información; análisis, concertación, legislación, movilización, operación. Es la crucial decisión de decisiones. Frente a un asunto, aun si multitudinario y candente, el gobierno encara el dilema de elegir si es de interés público o no, constitucional o no, políticamente trascendente o no, pero a fin de cuentas encara el dilema de si debe actuar o no, de si interviene, se repliega o se da tiempo (Aguilar, 1993; 27-28).

El gobierno decide que problemas son asunto posible de política pública, esto debido a que la capacidad del gobierno es limitada y no puede atender todos los problemas de interés público, al menos no al mismo tiempo.

Otro factor vital en la decisión del gobierno es que los problemas públicos como construcciones sociales dependen de creencias, valores, perspectivas y concepciones particulares de la realidad, es decir, no son problemas *a priori*.

Una vez aceptado el problema como asunto de política pública, se pasa a la etapa de definición del problema. Por definición del problema se entienden los procesos mediante los cuales una cuestión ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados (Hogwood y Gunn, 1984: 108 citado en Aguilar, 1993; 52).

II. Formulación de políticas públicas

La formulación es comúnmente entendida como el inicio del proceso de hechura de las políticas públicas.

Una vez identificado el problema y considerado asunto posible de política pública, se lleva a cabo un análisis minucioso sobre aspectos teóricos, empíricos, así como estudios de viabilidad económica y "*factibilidad política*" (Meltsner, 1972 en Aguilar, 1996). Se establece un plan de acción donde una vez analizadas las distintas propuestas de intervención eligen una o algunas.

En esta etapa una vez aceptado un problema público, el Sistema Político lo integra a la Agenda Pública para empezar a tomar decisiones de cómo debería solucionarlo. Lo que no siempre lleva a formular las mejores opciones, ya que se busca justificar de manera teórica y técnica la decisión política que más les ha convencido de acuerdo a los postulados de los que parten.

III. Adopción de una alternativa

Una vez analizados los aspectos teóricos, técnicos y financieros de las distintas alternativas, se elige la que se considere más viable, pertinente y que más se adapte a las perspectivas e intereses de los actores intervinientes. Las alternativas formuladas, y sobre todo la que se ha elegido, se diseñan bajo principios políticos, económicos, ideológicos conscientes e inconscientes de quienes participan en la elaboración de la política pública, especialmente, de quienes se encargaran de implementarla, es decir, el Estado. La manera en cómo se define y formule el problema a atender, determinará la alternativa adoptada.

IV. Implementación

La implementación es la puesta en acción de la decisión política. Es la etapa de mayor complejidad y dificultad, ya que implica enfrentarse con dificultades que no estaban previstas en la planeación. Ante estas dificultades, es usual la reestructuración en la logística, objetivos y componentes de las políticas. Cuando las instancias responsables de implementar no son capaces de ver o aceptar las deficiencias en la implementación y se muestran rígidas a cambios, continuando con los lineamientos, objetivos o la logística inicialmente planeada corre el riesgo de que la política fracase o no rinda los frutos fijados. Para ello es preciso realizar evaluaciones de implementación cuyo objetivo sería determinar el grado de cumplimiento de los objetivos, comparando el diseño inicial de la intervención con el funcionamiento real de la misma.

V. Evaluación

En ella se analizan los distintos elementos de la política pública: objetivos, metas, fines, población objetivo, apoyos y/o beneficios, presupuesto, metodología, coordinación entre las distintas instituciones y sectores intervinientes, en general los resultados obtenidos y el impacto que esta ha tenido en atender el problema que le dio origen. Esta fase que si bien es la última, a excepción de la terminación, también puede ser vista como el inicio del ciclo de las políticas, porque en ella se re-identifica y re-formula la política pública para que ésta se ejecute de mejor manera y atienda el nuevo contexto del problema.

Existen diferentes tipos de evaluaciones a los programas sociales que realiza Coneval, y de acuerdo a los lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal 2007 son:

- *Complementarias* a programas federales, son de aplicación opcional de acuerdo con las necesidades e intereses de las dependencias y entidades, con el fin de mejorar su gestión y obtener evidencia adicional sobre su desempeño;
- *Consistencia y Resultados*, analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales, para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores;
- *Diseño*, identifica las características del programa; su contribución a los objetivos estratégicos; su Matriz de Indicadores; las Reglas de Operación; así como las coincidencias, complementariedades o duplicidades con otros programas;
- *Específica*, son aquellas evaluaciones que se realizan mediante trabajo de gabinete y/o de campo;
- *Estratégica*, se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones;
- *Impacto*, identifica con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuibles a la ejecución del programa federal;

LA POBREZA ESTRUCTURAL Y LAS POLITICAS PÚBLICAS

- *Integral*, en ella se evalúa aspectos estratégicos de la política social: salud, seguridad alimentaria, Ramo 33, sector rural, protección social y microcréditos, aspectos donde se aplican distintos programas;
- *De Procesos*, analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente, y si contribuye al mejoramiento de la gestión. Detectan las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas del marco normativo, estructura y funcionamiento de los programas, aportando elementos para determinar estrategias que incrementen la efectividad operativa y enriquezcan el diseño de los programas;
- *De indicadores*, analiza mediante trabajo de campo la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa federal para el logro de resultados

VI. *Terminación*

Es la fase definitiva en el proceso de la política pública, en ella se da por concluida ante el nuevo contexto, administración o financiamiento ya no resulta necesaria. Una política se concluye cuando esta cumplió sus objetivos, cuando ya no existe o es prioritario el problema que le dio origen, cuando por cuestiones presupuestarias ya no resulta sostenible, o bien cuando ocurre un cambio de administración que proporcione nuevas posibilidades.

LA POBREZA ESTRUCTURAL Y LAS POLITICAS PÚBLICAS

CAPITULO CUARTO

**ANÁLISIS DE LAS ACCIONES Y PROGRAMAS DE GOBIERNO, EN LA
LUCHA CONTRA LA POBREZA EN LA POLITICA ECONOMICA DE
MEXICO (1980 – 2018)**

CAPITULO CUARTO: ANÁLISIS DE LAS ACCIONES Y PROGRAMAS DE GOBIERNO, EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN LA POLITICA ECONOMICA DE MEXICO (1980 – 2018)

INTRODUCCION

Las acciones del gobierno, sean del nivel que sean, siempre se supone y es seguro, que están dirigidas al bien estar público, y al desarrollo de la ciudadanía, sea como sea la visión política de los gobernantes, siempre se ve desde ese cristal u óptica.

Por eso es importante entender el campo de acción del gobierno, de lo público, de la ciudadanía y los objetivos intermedios; Los elementos definidos anteriormente sobre las políticas públicas, sin ser repetitivos los volvemos a enunciar: Definición del problema ciudadano; un diagnóstico de todo lo relacionado al problema, y en la profundidad que sea necesaria, siempre de acuerdo a los objetivos del gobierno y la calidad de acción que desea llevar adelante. La búsqueda de Solución, que está en función a la claridad y legitimidad del problema, y nuevamente de los niveles de acción que desea el gobierno. La estrategia y las tácticas o acciones que se buscan por medio de la solución. Los recursos que se involucraran y se usaran efectivamente en la solución, pudiendo ser organizativos, humanos, económicos, materiales, políticos, sociales presupuestarios y legales. Para llegar al final a la ejecución de la política pública producto de este análisis y de la voluntad política del gobernante, en resolver (a que nivel) el problema, para quienes y cuál es el objetivo ulterior de la autoridad.

También tomaremos en cuenta las definiciones de lo “público” y lo “político” para entender las acciones del gobierno y de la ciudadanía, en los antecedentes, en la planificación y en la ejecución de “políticas públicas” que son acciones de gobierno.

La palabra “público” según autores como Fernando Bazúa y Giovana Valenti⁵², se refiere a lo siguiente:

- ✓ Los servidores públicos en general.

⁵² la configuración estatal mexicana: un diagnóstico de Política pública, COPACSOH- POLIS colección de politología, economía política, y políticas públicas, Vol 3 Mexico.

LA POBREZA ESTRUCTURAL Y LAS POLITICAS PÚBLICAS

- ✓ El bienestar público, individual y colectivo.
- ✓ Los resultados de las acciones gubernamentales buenas o malas.
- ✓ El sustento de los derechos individuales y colectivos de la ciudadanía, por medio de las garantías que otorga la constitución.
- ✓ El compromiso asumido por gobernantes de proporcionar bienestar público, asumiendo que esta es la esencia del trabajo del gobierno.
- ✓ El sistema político que funciona sobre la base de los derechos y deberes individuales y colectivos democráticamente respetados.
- ✓ Público se refiere a las políticas, decisiones y acciones de las autoridades estatales.
- ✓ La democracia como elemento básico de gobierno, con la finalidad de que los recursos económicos que administra son legalmente propiedad del público contribuyente.
- ✓ La opinión pública considera que esas decisiones o acciones fueron adoptadas efectivamente para intentar resolver algún problema genuinamente público, más que para satisfacer los intereses privados del gobierno en turno, o de grupos de interés o presión.

INSTITUCIONES DE GOBIERNO ENCARGADAS DE HACER LAS POLITICAS PÚBLICAS EN RELACION A LA LUCHA CONTRA LA POBREZA.

Al terminar 1976, La política económica de sustitución de importaciones, llegó a su fin y se comenzó a implementar la nueva política económica del neo liberalismo con su consiguiente problema de “enriquecimiento de los ricos y empobrecimiento de los pobres” y lógicamente que México⁵³ atravesaba por una grave crisis económica caracterizada por una espiral inflacionaria, un estancamiento en el crecimiento del producto, una deuda exterior voluminosa y creciente, una contracción de la inversión privada, un sector financiero en condiciones críticas, una moneda devaluada y con tipo de cambio inestable y una “pérdida de confianza” de amplios sectores de la

⁵³ PEÑA-ALFARO Ricardo; La política económica mexicana 1970-1976. Ensayo de interpretación bibliográfica
1 abril, 1979

población en la capacidad del Estado para conducir al país por vías económicas y políticas seguras. Lo que dio lugar al gobierno en turno, a pensar cómo se podía ayudar o paliar la pobreza que ya estaba saliendo a la superficie en la vida mexicana, producto de las políticas económicas, y sobre todo en áreas rurales, o marginales de las grandes ciudades.

⁵⁴A partir de los años noventa, la Política Económica subordinó las necesidades del país a las estrategias que sigue la dinámica económica mundial, lo que debilita el crecimiento interno y no detiene los impactos que el modelo de economía abierta o que se llama comúnmente “neo liberal”, genera en la población; esto incrementa la tensión y el descontento social. Así, la Política Social es rebasada para actuar como mecanismo de contrapeso, ya que impone restricciones al ejercicio del gasto social que obligan a focalizar los recursos públicos, reorientar programas de atención y reducir coberturas de población y territorio. En síntesis: la Política Social en México se encuentra marginada por los intereses de la Política Económica cuyas estrategias se encaminan al fortalecimiento de la concentración y no de una distribución más equitativa de la riqueza.

En este contexto se edifica el Estado Benefactor que impulsó el desarrollo económico y el bienestar en alimentación, salud, vivienda y educación. ⁵⁵

Para ello, desplegó una Política Económica de corte nacionalista, puesto que el gobierno tendría que demostrar a todos que su nueva política económica, era positiva para México.

Esa política nacionalista orientada al crecimiento de la capacidad productiva, el estímulo de la demanda agregada con políticas fiscales y monetarias de corte expansivo y el incremento del empleo e ingreso. Con la provisión de servicios básicos baratos, garantizó también la seguridad social y atenuó los desequilibrios

⁵⁴ TORRES Felipe Y ROJAS Agustín; Política económica y política social en México: Desequilibrio y saldos. 2014.

⁵⁵ Montagut, 2008: 53-75).

internos que afectaban a algunas regiones. El gasto público creciente permitió la redistribución de recursos y el bienestar social.

⁵⁶ La planeación del sector rural y sus instituciones en México es importante tomar como base los antecedentes de la planeación para el desarrollo, así como la revisión de los principales instrumentos públicos con incidencia en el medio rural.

Desde el análisis descriptivo de los principales programas e instituciones de incidencia en el medio rural desde el nacimiento de la primera Ley de Planeación Nacional, y hasta las actuales políticas públicas para el desarrollo rural.

A lo largo de la historia del moderno Estado mexicano existieron múltiples programas y ordenamientos gubernamentales para la administración pública del desarrollo.

En este marco histórico, los sexenios de Luis Echeverría (1970–1976) y José López Portillo (1976–1982) pueden considerarse como de profunda complejidad en su vida política, económica y social. Al segundo le correspondió la administración coyuntural de la transición internacional del Estado benefactor al Estado neoliberal, y al primero la difícil relación con las organizaciones empresariales del sector privado.

Principales programas e instituciones rurales en el Estado benefactor:

1. La Compañía Nacional de Subsistencia Populares (CONASUPO)

En el marco de la rectoría económica del Estado, a principios de la década de los años sesenta, el gobierno integró un gran sistema de abasto que se materializó en el año de 1962 con la creación de la CONASUPO, la cual garantizaría la compra y regulación de precios en productos de la canasta básica, particularmente el maíz.

⁵⁶ HERRERA TAPIA Francisco [Estudios sociales \(Hermosillo, Son.\)](#) versión impresa ISSN 0188-4557
Estud. soc vol.17 no.33 México ene./jun. 2009. Apuntes sobre las instituciones y los programas de desarrollo rural en México. Del Estado benefactor al Estado neoliberal

En México, por su magnitud destacan los programas desarrollados gracias a CONASUPO, con el objeto de aumentar el consumo de alimentos de los estratos más pobres del país; mediante sus diversas agencias participó principalmente con subsidios generalizados (como el del precio de la tortilla) y distributivos (como el de la distribución de leche a familias de escasos recursos

2. Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)

Para el caso del sector rural es a partir de la institucionalización del PIDER en 1973³ que por vez primera se hace explícita la noción de desarrollo rural integral en un programa nacional, el gobierno inserta en su política una estrategia de planeación a través del PIDER.

En menos de tres años, el PIDER en 1975 habría logrado su experimento de desarrollo en miles de comunidades rurales y microrregiones a lo largo y ancho del país.

El carácter integral del PIDER requería de una administración pública adecuada al funcionamiento holístico de las regiones. El enfoque de sistemas del programa afirma la necesidad de reconocer los problemas como parte de un todo. En ese sentido, la posibilidad de disfunciones en los sistemas debe ser atendido por el gobierno desde sus tres órdenes.

El PIDER tampoco logró establecer su legitimación política que pretendía llevar a cabo a través de la negociación conjunta en la planeación del desarrollo nacional, la cual suponía alianzas y consensos entre comunidades, municipios, estados y federación.

3. Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)

El término *campesino* es redimensionado por el de *marginado*, es por ello que a partir de la década de los setenta se inicia otro discurso menos populista que contempla el reconocimiento de ciertos grupos considerados como marginados; aquí encontramos a los propios campesinos, pero también a trabajadores, indígenas y personas en situación de indigencia que durante años fueron excluidos del Estado benefactor.

En enero de 1977, se creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR); su objetivo fue "articular acciones que permitieran que las zonas rurales marginadas contaran con elementos materiales y de organización suficiente para lograr una participación más equitativa de la riqueza nacional". Los objetivos específicos del programa fueron: aprovechar adecuadamente la potencialidad productiva de los grupos marginados y de las zonas donde se hallaban asentados, que asegurara una oferta más abundante de bienes, fundamentalmente de alimentos y servicios; promover el establecimiento de fuentes de trabajo y su diversificación en las zonas marginadas, mediante la canalización de recursos públicos y privados y la capacitación de los núcleos de población, cuidando de la cabal observancia de las leyes laborales y demás aplicables; lograr una remuneración justa para el trabajo y los productos generados por los grupos marginados y promover una mayor aplicación de recursos que beneficien a los estratos más pobres en materia de alimentación, salud, educación y vivienda para propiciar un desarrollo regional más equilibrado; finalmente, fomentar el respeto a las formas de organización, de los grupos rurales marginados para fortalecer su capacidad de negociación en las fases de producción, distribución y consumo (Cordera y Lomelí, 2005: 13).

4. Sistema Alimentario Mexicano (SAM)

Otro programa de amplia incidencia en el medio rural fue el SAM, dicho programa focalizó sus impactos en la cadena productiva agroalimentaria. El programa no sólo atendía la demanda y el abasto de alimentos, sino la producción misma. Debido a que el programa estaba financiado directamente por recursos petroleros, apenas duró de 1980 a 1982; política que no continuó por los ajustes estructurales, la crisis petrolera y por comprometer los intereses económicos del sector agro empresarial.

5. Programa Nacional Alimentario (PRONAL)

EL Programa Nacional de Alimentación (PRONAL) aparece en 1983 para reemplazar al SAM. El PRONAL nació con el mismo entusiasmo que el SAM, pero con menos recursos e importancia política. Sus lineamientos eran mucho más generales y en algunos puntos muy semejantes a los del SAM. Sus objetivos, aunque claros, no

permiten explicar cómo se logrará y bajo qué condiciones se mejoraría la alimentación y los ingresos de la población objetivo. En este programa, las políticas de subsidio tienden a desaparecer, el programa no alcanza los volúmenes de producción que alcanzaba el SAM (Barkin citado en Pérez, 2004).

6. Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI)

El PRONADRI tuvo vigencia de 1983 a 1988 y tenía como objetivo lograr una participación más activa y organizada de las comunidades rurales en la definición y orientación de su desarrollo y, a partir de ello, convertirse en orientador de la acción de las dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal. El programa se propuso alcanzar la autosuficiencia alimentaria para resguardar la soberanía nacional y elevar el nivel de vida de los campesinos. También contemplaba el apoyo con sistemas de riego para pequeños productores.

Al igual que el SAM y el PRONAL, el PRONADRI sucumbió ante la llegada de las reformas estructurales de las políticas neoliberales. Sin embargo, podemos resaltar el interés del programa por el reforzamiento de la participación social y su componente federalista.

PRINCIPALES PROGRAMAS E INSTITUCIONES RURALES EN EL ESTADO NEOLIBERAL

1. Los programas sociales (PRONASOL, PROGRESA y OPORTUNIDADES)

A principios de los años ochenta el modelo económico entró en crisis y con él sus estructuras e instituciones de fomento al desarrollo. Hubo recorte presupuestal y una mayor austeridad financiera; es así que el gobierno de De la Madrid toma una serie de medidas de optimización de recursos para abatir la crisis, privilegiando el manejo macroeconómico en detrimento del presupuesto al desarrollo y combate a la pobreza. Los programas sociales aplicados desde el gobierno de Carlos Salinas en 1988 y hasta la administración de Vicente Fox en 2006 han tenido cierta regularidad, en el sentido de que se han desarrollado en el marco del modelo económico neoliberal.

En este contexto, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) de Carlos Salinas fue el que planteó la necesidad de fomentar el desarrollo a través de acciones muy puntuales al interior de las comunidades rurales como la construcción de espacios educativos, sistemas de agua potable y alcantarillado y de ampliar la infraestructura sanitaria; además, se añadió la urgencia de rehabilitar y dar mantenimiento a la infraestructura relegada por las anteriores crisis; agregar tramos y nuevas carreteras y rehabilitar las ya existentes.

En el mismo orden de ideas, para el siguiente sexenio, el Presidente Zedillo cambió la política social y crea el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) para brindar apoyos educativos a niños y jóvenes, fomentar la matriculación, incrementar servicios de salud con un enfoque preventivo, mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional de los miembros más vulnerables de las familias. La Secretaría de Desarrollo Social fue la responsable del programa a través de la Coordinación Nacional de PROGRESA, con el apoyo estatal y municipal.

Durante el sexenio de Vicente Fox el PROGRESA fue convertido en el Programa OPORTUNIDADES, este último tuvo como objetivo apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar. A su vez, se entregan beneficios en especie, tales como; complementos alimenticios y un paquete básico de salud.⁵⁷

⁵⁷ La concepciones de los programas OPORTUNIDADES, PROGRESA y PRONASOL, mantienen una regularidad en sus propuestas de política social, la idea subyacente encuentra entendimiento en la "administración de la pobreza", y en la puesta en marcha de acciones para la generación de un capital humano capacitado y enfrentar la competencia económica que emana del proyecto neoliberal.

Finalmente, consideramos que estos programas tienen potencial para incluir otros sistemas de intervención articulados en el fomento del desarrollo en varios aspectos, no sólo humano, como considera OPORTUNIDADES, sino también incidir en procesos integrales para el fortalecimiento de conocimientos locales, capacidades, manejo de recursos naturales, capital productivo y planeación participativa, esto apoyará de mejor manera el desarrollo social y rural en un sentido de más alcance en términos procesales actuando también desde el núcleo familiar.

Si bien estos programas sociales gozan de cierto reconocimiento en el ámbito internacional como estrategias viables de combate a la pobreza, las experiencias locales de esos programas nos proveen de información sobre las restricciones e impactos en términos del nivel de dependencia económica que

2. Aportaciones al desarrollo local

Se trata de las participaciones federales de los fondos monetarios que integran el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos Nacional. De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal (LCF, 2006), son siete Fondos de Aportaciones del Ramo 33, a saber:

A. Educación Básica y Normal (FAEB). Servicios de educación básica, normal y especial.

B. Servicios de Salud (FASSA). Servicios de salud, prevención de enfermedades y control sanitario. Formación de recursos humanos.

C. Infraestructura Social (FAIS). Agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural.

D. Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF). Se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos [municipales], dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.

E. Aportaciones Múltiples (FAM). Otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

F. Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA). Recursos complementarios para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos.

fomentan, así como la duda sobre los destinos finales de los recursos por parte de los beneficiarios y los usos electorales de los mismos.

G. Seguridad Pública (FASP). Reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con la Seguridad Pública.

3. Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)

A finales de 1993 nace el PROCAMPO, se trata de un programa que ha perdurado hasta la actualidad.

Con la mira puesta en la incorporación de México a la dinámica de globalización, el sector agropecuario parecía ir recibiendo una serie de programas mediadores en esa transición, el caso del PROCAMPO es el más importante para el salinismo y fue proyectado a 15 años. Ya que este programa se convirtió en el vehículo que permitió la focalización de recursos subsidiarios a campesinos o pequeños productores rurales, el nacimiento del programa también representó una forma de incorporar conceptos como de libertad comercial, competitividad y capitalización.

El PROCAMPO es un esquema que propone no más apoyo subsidiario a la producción o el consumo, sino a la tierra misma, de esta manera se respeta la lógica de libertad de producción, el gobierno no influye en el tipo de cultivo, lo que hace es otorgar el subsidio de acuerdo al número de hectáreas. 5.2. Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA)

- Programa Nacional de Modernización del Campo (1990–1994) y Programa Nacional Agropecuario y de Desarrollo Rural (1995–2000)

Estos dos programas tenían por objetivo Promover el desarrollo del campo a partir del incremento de la producción y rentabilidad de los productos agropecuarios, e instrumentar programas de apoyo al campo para aumentar la productividad, reducir el déficit comercial y fomentar la participación de los productores.

- Alianza para el Campo (APC)

La Alianza para el Campo surge en 1996 con el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo, ésta se compone de un grupo de programas de atención rural que atiende al campo

desde varias vertientes productivas y de desarrollo. 5.5. Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA)

CONCLUSIONES

Las estrategias de desarrollo rural en México han cambiado con el tiempo; la ideología política y social, el papel de los gobiernos sean federal, o estatal, las instituciones, así como lo inconcluso de los paradigmas de desarrollo, nos obligan a conducir la práctica y el estudio del desarrollo rural con un mayor aprendizaje acumulado. Para quienes comenzamos el desarrollo rural en su época, es una responsabilidad recurrir al pasado y a sus enseñanzas para que conjuntamente con los ciudadanos pobres en desarrollo, se vean posibilidades de transformación social.

Así como la sociedad rural cambio permanentemente, las estructuras sociales siempre han estado en movilización y cambio, las estructuras económicas y políticas también sufren transformaciones, cada vez más influenciadas por el ámbito económico y la globalización.

Reconocer que tanto en el pasado como en el presente han surgido programas con impactos positivos y negativos en el sector rural, para nosotros es claro que no sólo los recursos financieros por sí mismos resuelven los problemas del campo, quizás es uno de los grandes aprendizajes del pasado. Los programas pueden que se hubieran planificado en forma positiva, pero los ejecutores casi siempre están en función electoral, donde confunden la democracia electoral, con la manipulación electoral de la gente del campo, es decir los pobladores rurales son los más factibles a ser maniobrados por la politiquería.

Otro aspecto relevante que nos queda a partir de la revisión de los programas de desarrollo rural, es que en mayor o menor medida no hay distinción entre la pobreza individual, la pobreza colectiva, la pobreza estructural y las formas de pobreza, que en muchos casos son dirigidas, por necesidades políticas. El hecho de que los programas traigan detrás de sí estudios, modelos de desarrollo, métodos de intervención

comunitaria y recursos incorpora elementos valiosos para la reconstrucción institucional de nuevos programas acordes con las demandas sociales del campo.

Al concluir también observamos que, efectivamente la planeación para el desarrollo se ha dado en el marco de un modelo político y económico propio de un Estado benefactor y un Estado neoliberal, así lo demuestra las tendencias en los estilos de políticas públicas y de los propios programas. El cambio institucional en el medio rural está asociado a los ajustes al modelo económico-político lo hemos referido en cuanto a la desaparición de programas claramente intervencionistas de la economía, y por otro lado, programas que van dirigidos a los individuos y no a las estructuras productivas. En cuanto al Estado benefactor ubicamos en sus programas un mayor potencial para detonar procesos de desarrollo rural integral, sin embargo, la demanda de recursos de esos programas fue incosteable en el largo plazo, aunado a la burocratización de los programas, así como la mecánica clientelar y corporativista de aquellos tiempos.

Por otro lado, se cuestionó el hecho de que varios programas fomentan la dependencia económica de los ciudadanos, y que el modelo de gestión para el desarrollo presenta varias restricciones que hacen compleja, dispersa y poco clara la articulación al interior del gobierno y entre los diversos niveles de actuación con la iniciativa privada y la sociedad civil.

A manera de reflexión final consideramos que en el papel todas las políticas públicas y programas gubernamentales, tienen la intención de inducir estados de mejoría social y económica entre la población rural, sin embargo, el problema radica en que la operación y resultados de los programas no logran superar la brecha existente entre la teoría y la práctica.

LA POBREZA ESTRUCTURAL Y LAS POLITICAS PÚBLICAS

CAPITULO QUINTO

LA IMPORTANCIA DE GOBERNANZA Y GOBERNABILIDAD EN MUNICIPIOS DE LA SIERRA GORDA Y EL SEMIDESIERTO DEL ESTADO DE QUERETARO.

CAPITULO QUINTO. LA IMPORTANCIA DE GOBERNANZA Y GOBERNABILIDAD EN MUNICIPIOS DE LA SIERRA GORDA Y EL SEMIDESIERTO DEL ESTADO DE QUERETARO.

INTRODUCCION.

Para comprender la Gobernabilidad y la gobernanza en el contexto geográfico y social de la sierra gorda y el semi desierto queretanos, es necesario que repitamos algunos conceptos ya enunciados anteriormente, en este mismo trabajo.

La pobreza es una cuestión que ha sido tratada desde incomparables puntos de vista, a lo largo de la historia y en cualquier lugar del orbe terrestre; encarada desde diferentes perspectivas, tanto desde la orientación espiritual, de la caridad, la pobreza de espíritu y los sentimientos humanos de benevolencia; hasta la pobreza como elemento más problemático que ningún otro, que incide en forma muy importante, a la gobernabilidad y la gobernanza en comunidades con pocos recursos y muchísimas necesidades no satisfechas.

La pobreza y su tratamiento socio-económico es tan significativo para el ciudadano “común” que podríamos considerar problemas de “vida o muerte”; por el grado relativo que adquieren para ellos esas necesidades básicas no cubiertas.

La pobreza, que se estaría considerando como una lacra de la humanidad en pleno siglo XXI, está en todas partes, partiendo de que hay pobreza física, económica, material, y también tenemos la pobreza espiritual y moral.

Luego, viendo donde se concentra más la pobreza en México, tenemos pobreza en las grandes y medianas ciudades, en las pequeñas y muy pequeñas localidades, cuanto más pequeñas más pobres y abandonadas.

Luego el problema será centrado en los municipios y sus autoridades, es decir básicamente en el Presidente Municipal, y su trabajo.

Para resolver todas o en parte, esas insuficiencias de los Presidentes en municipios pequeños o pobres, en cualquier lugar de México, el gobierno de turno y en

cualquiera de los niveles (federal, estatal y/o municipal) continuamente, ha pensado o planificado soluciones con la finalidad de disminuir esa brecha entre pobres y ricos; en los últimos cuarenta años; por medio de “políticas Públicas” reales o fantasiosas, que en algunas oportunidades sirvieron y en otras solo fueron discursos electorales, disfrazados de políticas públicas.

Es en ese entorno, conceptualizamos la “pobreza estructural”⁵⁸.

Como un concepto emergente, donde se combinan dos criterios de medición de la pobreza: por un lado la línea de pobreza, que refiere; si la población recibe ingresos suficientes o no, para sustentar el costo de un estándar mínimo de consumo, y el segundo enfoque de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que describe a la pobreza con carencias inherentes a ella, necesidades básicas, que son propias y/o deberían ser recibidas desde la autoridad y ésta no cumple.

La pobreza crónica o estructural se refiere a deficiencias de infraestructura y de ingresos, esta pobreza asume su faceta intergeneracional, cuando la misma tiende a perpetuarse de una generación a otra, generando una cultura de la pobreza, en donde en casos extremos el crecimiento económico de un país no implica cambio alguno en términos de pobreza estructural.

Nosotros entendemos que enfrentar la pobreza, de parte de las autoridades municipales, que son las que están al final en mayor contacto con los ciudadanos, no representa una obligación ni una actividad prioritaria por la falta de conocimientos de administración municipal y/o por su carácter de caciques o reyes pequeños, estas autoridades, por su ignorancia, u otros elementos que hacen que su gobierno sea mediocre; en la mayoría de los casos, incapaz de enfrentar la pobreza de su municipio en forma eficaz y eficiente.

El municipio es una entidad política y una organización comunal⁵⁹, sirve de base para la división territorial y la organización política administrativa de los estados de

⁵⁸ Qué es la Pobreza Estructural? BustaFilms1 cumple 7 años. POBREZA ESTRUCTURAL 2017

⁵⁹ Serie: Guía para el Buen Gobierno Municipal Introducción al Gobierno y Administración Municipal Primera Edición, diciembre 2004, México, D.F.

la federación en su régimen interior, la Constitución Política del Estado en su artículo 115 define el municipio:

“Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado”.⁶⁰

Los municipios en México son 2464, y tenemos de lo más variado, desde municipios millonarios, que fácilmente podrían ser autosuficientes, y muchos municipios tan pobres que ni con ayuda, de los otros niveles de gobierno, pueden resolver la pobreza extrema de sus residentes.

Los municipios del estado de Querétaro, se dividen regionalmente en: cinco regiones, la sierra gorda, El semidesierto queretano, Los valles centrales, El bajío queretano y la sierra queretana.

Los que nos interesan para el proyecto son los de la sierra gorda y el semidesierto queretanos

La Sierra Gorda Se localiza en la porción Norte del estado y forma parte de la provincia fisiográfica de la Sierra Madre Oriental, específicamente en la subprovincia Carso Huasteco. Ocupa los municipios de Arroyo Seco, Jalpan de Serra, Landa de Matamoros, Pinal de Amoles y San Joaquín. Cubre una superficie de 3 789 km², lo que significa el 32.2% del territorio estatal. Su paisaje está fuertemente contrastado: tiene las mayores elevaciones y las más profundas depresiones del estado, montañas entreveradas con barrancos y pequeños valles intramontanos conforman su topografía.

El Semidesierto Queretano. Esta región está conformada por una amplia franja que cruza el estado de Oriente a Poniente, con características áridas originadas por

⁶⁰ Art. 115 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México 2016)

la sombra de sequía que provoca la Sierra Madre Oriental, al oponer una barrera ante los vientos húmedos del Golfo de México y obligarlos a trazar un arco hasta los valles del Centro y las serranías del Sur de la entidad.

Cubre los municipios de Cadereyta, Colón, Peñamiller y Toliman, con un área de 3 415.6 km², equivalente al 29% de la superficie total del estado. Aun cuando presenta algunos valles amplios, la topografía predominante es accidentada debido a su posición en las estribaciones de la sierra. Tiene altitudes notables y barrancas que la abren hacia la depresión del río Moctezuma por el Oriente y lomeríos en declive hacia los Valles Centrales, al Sur.

Lo que queda como el aspecto más relevante de la crisis de los municipios en la actualidad, es la inseguridad padecida desde este nivel de gobierno. A pesar de que se trate de una crisis a escala nacional en materia de seguridad, los municipios de la sierra gorda y el semidesierto queretanos, han demostrado su incapacidad plena para manejar este tipo de situaciones. Aquí es cuando el estudio de los municipios desde la lupa de la gobernabilidad y la gobernanza cobra mayor relevancia. ¿Qué se puede hacer para modificar la manera en que operan los municipios?

Los municipios en México, y especialmente los queretanos de la sierra gorda y el semidesierto; carecen en gran medida de autonomía y libertad para llevar cabo procesos. “La existencia de una cultura del Federalismo ha mermado en gran medida la autonomía de los municipios, no se ha logrado consolidar al municipio como una extensión del federalismo.”

El reto es que los gobiernos municipales, los cuales, tienen un contacto más directo con la sociedad civil se posicionen como la base y que de esta forma cada municipio de forma independiente, abone al sistema federal.

De esta manera, y conforme al modelo de gobernanza, observamos que los municipios no se encuentran habilitados formalmente como actores clave en la toma de decisiones. Su carencia de recursos económicos y legales les impide ponerse a un nivel de negociación con actores poderosos, como es el caso de las

organizaciones criminales, que van a romper el equilibrio necesario para llevar a cabo una gobernanza apropiada.

Los retos de los municipios son variados, sin embargo son importantes plantearlos con la finalidad de tener un punto de partida hacia lo que necesita resolverse. Primeramente se debe visualizar a los municipios como entes promotores del desarrollo, es decir, que sean parte de un proyecto de nación y que a la vez sirva para redefinir funciones y mecanismo para llevarlos a cabo. Para esto deben corregirse las fallas administrativas que existen en los municipios, simplificar lo administrativo a nivel federal con el objetivo de hacer más eficientes los procesos de interacción característicos de la gobernanza a la que se desea llegar.

En los últimos cuarenta años, el gobierno mexicano, tomo conciencia de las desigualdades que hay en México, que lo rural, es el mayor campo de batalla de la lucha contra la pobreza, pues el campo mexicano se fue convirtiendo en campo pobre, por diferentes motivos; es ahí donde⁶¹ el estado instrumentó políticas públicas con relativo éxito en el aspecto eficiente, para hacer frente a la enorme desigualdad postrevolucionaria, es decir desde hace casi 100 años, estamos conscientes de la pobreza, y la veíamos, como natural hasta muy adentro del siglo XX, que nos saltó en la cara el problema por los efectos en la gobernabilidad y gobernanza, que se están produciendo y son una bomba de tiempo en caso de no atenderlos. .

Importantes inversiones del gobierno federal y estatal, en educación, salud, un sistema de protección para trabajadores, abasto alimentario, impulso a la producción agropecuaria mediante un esquema proteccionista, créditos y asistencia técnica y otras ayudas a la gente más necesitada; no fueron sistemáticamente organizadas, para la lucha contra la pobreza, sino fueron organizadas para

⁶¹ AGUILAR-ESTRADA, Alma Esther; CAAMAL-CAHUICHO, Ignacio y PORTILLO-VAZQUEZ, Marcos. Políticas públicas para los municipios más pobres de México. *Estud. soc* [online]. 2018, vol.28, n.51. ISSN 0188-4557. <http://dx.doi.org/10.24836/es.v28i51.503>.

favorecer el sistema electoralista de la política partidaria mexicana, del partido político y del presidente de turno.

Pero ese esfuerzo, se fue diluyendo en forma muy poco vistosa al principio, para que posteriormente la corrupción fuera tomando carta de ciudadanía, hasta llegar a situaciones muy complejas y difíciles de comprender y enfrentar.

Se tuvieron también algunos logros institucionales en la coordinación entre el gobierno federal y los estados, descentralización de recursos públicos y planeación regional, pero como se mencionó anteriormente, no se pudo avanzar lo suficiente.

Por otro lado, diversos autores identifican errores de la política social en este largo periodo, que a la fecha pueden identificarse como el principio de un fracaso permanente, tales como: su fuerte relación a la ortodoxia del modelo económico neoliberal, la incipiente participación y corresponsabilidad social, el hecho de que los programas se convirtieron en mecanismos de manipulación política de los más pobres, medios para mantener clientelas políticas, prácticas de cacicazgo y corrupción por parte de los encargados de su implementación⁶²

No se preocuparon por analizar los recursos materiales y monetarios, que necesitan los ciudadanos de las zonas pobres para vivir mínimamente en forma digna y honorablemente; estructurar (una de sus acepciones) es dividir y/o ordenar las partes de una obra o un conjunto de objetos que componen un todo, entonces según esta definición la pobreza estructural sería hacer pobres en serie, por medio de una estructura de hacer indigentes; definición que hace que se nos paren los pelos de miedo, que al no enfrentar la “pobreza estructural” como se debe en la disposición legal y jurídica del estado; estamos haciendo pobres en forma industrial.

Lógicamente que esa definición es dramática y poco conceptual, más emocional; pero en la realidad la pobreza estructural en los municipios pequeños y pobres de

⁶² Del mismo artículo anterior ([Rodríguez, 2007:111](#), [Lerner, 1996:94](#), [Dresser, 1997](#)).

México es una percepción, donde se combinan los dos criterios para medir la pobreza: CONEVAL⁶³

La pobreza crónica o estructural se refiere a deficiencias de infraestructura y de ingresos, esta pobreza asume su faceta intergeneracional, cuando la misma tiende a perpetuarse de una generación a otra, generando una cultura de la pobreza, en donde en casos extremos el crecimiento económico de un país no implica cambio alguno en términos de pobreza estructural⁶⁴

Ante ese panorama, de necesidades no cubiertas, de gobiernos que prometen, ofertas electorales y promesas de administración que no se cumplen a cabalidad, en los gobiernos de los municipios pequeños; que en México son la inmensa mayoría de los 2464 municipios, en la distribución territorial del país; son dirigidos y/o gobernados, por presidentes municipales, que en la mayoría de los casos, gobiernan, fuera de los límites de la gobernabilidad y la gobernanza democráticas, por la falta de conocimientos de administración municipal y/o por su carácter de caciques o reyes pequeños, por su ignorancia, u otros elementos que hacen que su gobierno raye al límite de regular o cuasi bueno, pero con minúsculas.

El municipio es una entidad política y una organización comunal⁶⁵, sirve de base para la división territorial y la organización política administrativa de los estados de la federación en su régimen interior; la Constitución Política del Estado en el artículo 115 define el municipio:

“Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal

⁶³ El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México, que permita mejorar la toma de decisiones en la materia.

⁶⁴ Diario de Cuyo, Argentina, 2017.

⁶⁵ Serie: Guía para el Buen Gobierno Municipal Introducción al Gobierno y Administración Municipal Primera Edición, diciembre 2004, México, D.F.

se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado”.⁶⁶

Los municipios en México son 2464, y tenemos de lo más variado, desde municipios millonarios, y que fácilmente podrían ser autosuficientes, y muchos municipios tan pobres que ni con ayuda al 80% de toda su administración por parte de los niveles estatal y federal, no pueden resolver la pobreza extrema de sus residentes, ni la pobreza estructural en general de su población y territorio.

En los últimos cuarenta años, el gobierno mexicano, tomo conciencia de las desigualdades que hay en México, y que lo rural, es el mayor campo de batalla de la lucha contra la pobreza, pues el campo mexicano se fue convirtiendo en campo pobre, por diferentes motivos; es en el municipio donde⁶⁷ el Estado instrumentó políticas públicas con relativo éxito en el aspecto eficiente, para hacer frente a la enorme desigualdad postrevolucionaria, es decir desde hace casi 100 años, estamos conscientes de la pobreza, la veíamos, como natural hasta muy adentro del siglo XX, que nos saltó en la cara el problema por los efectos en la gobernabilidad⁶⁸ y gobernanza⁶⁹, que se están produciendo y son una bomba de tiempo en caso de no atenderlos.

Esas inversiones, por ejemplo: importantes inversiones en educación, salud, un sistema de protección para trabajadores (seguridad social en prestaciones de corto y largo plazo), abasto alimentario, impulso a la producción agropecuaria mediante un esquema proteccionista, créditos y asistencia técnica, no fueron sistemáticamente organizadas, para la lucha contra la pobreza, sino fueron organizadas para favorecer el sistema electoralista de la política partidista mexicana.

⁶⁶ Art. 115 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México 2016)

⁶⁷ AGUILAR-ESTRADA, Alma Esther; CAAMAL-CAHUICHO, Ignacio y PORTILLO-VAZQUEZ, Marcos. Políticas públicas para los municipios más pobres de México. *Estud. soc* [online]. 2018, vol.28, n.51. ISSN 0188-4557. <http://dx.doi.org/10.24836/es.v28i51.503>.

⁶⁸ Gobernabilidad: Calidad de gobernable.

⁶⁹ Gobernanza: Las interacciones entre gobernantes y gobernados, para generar oportunidades y solucionar los problemas de los ciudadanos, para construir las instituciones.

Pero ese esfuerzo, se fue diluyendo en forma muy poco vistosa al principio, pero posteriormente la corrupción fue tomando carta de ciudadanía, y hasta llegar a situaciones muy complejas y difíciles de comprender y enfrentar.

Se tuvieron también algunos logros institucionales en la coordinación entre el gobierno federal y los estados, descentralización de recursos públicos y planeación regional, pero como se mencionó anteriormente, no se pudo avanzar lo suficiente.

Por otro lado, diversos autores identifican errores de la política social en este largo periodo, que a la fecha pueden identificarse como el principio de un fracaso permanente, tales como: su fuerte relación a la ortodoxia del modelo económico neoliberal; la incipiente participación y corresponsabilidad social; el hecho de que los programas se convirtieron en mecanismos de manipulación política de los más pobres; medios para mantener el clientelismo político; prácticas de cacicazgo⁷⁰ y corrupción por parte de los encargados de su implementación.

Más adelante, y no obstante los aparentes y pequeños logros en el combate a la pobreza; el principal motor de toda esta nueva política social mexicana que era: la lucha revolucionaria, por buscar la igualdad, y la equidad, fue quedando en el tintero, con los cambios económicos nacionales (nueva política económica 1982 y 1994) y los de la globalización la creciente desigualdad, frenaron el desarrollo e incrementaron la pobreza.

Uno de los primeros programas de apoyo a los municipios pequeños y pobres, fue El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) surgido en 1988, en un contexto de crisis económica y una creciente demanda social, pero nuevamente se sobrepuso la política partidista a la política social real de la lucha contra la pobreza.

Para dar certeza institucional a la política social, en 1992 se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), cuyo objetivo central era combatir la pobreza extrema entre campesinos, indígenas y colonos de zonas urbano marginadas, es

⁷⁰ Dicho **coloquial** de una persona que funge como líder indiscutido en algún aspecto o actividad. Con fuerte dosis de autoritarismo y prepotencia. Por ejemplo: *“Al comienzo no fue muy bien recibido, pero poco a poco se granjeó la **amistad** de todos al punto que ha hecho un cacicazgo”*.

decir ya se vislumbraba la existencia mayoritaria de los municipios pequeños y pobres a lo largo y ancho del territorio nacional.

Este panorama de la política social, política económica, que teníamos en los finales del siglo XX, fue la base de la creación de CONEVAL⁷¹, para poder medir la pobreza, y algo que se mide se puede plantear su solución, es lo que se estaría haciendo desde hace mas de 25 años, sin grandes logros, por lo mencionado reiterativamente en líneas anteriores, los frenos muy fuertes como: la política partidista, la corrupción, el delito organizado y todos los males sociales que se conocen hoy.

Por lo tanto, actualmente se está trabajando muchísimo y en forma ordenada y sistemática, en la organización, en la planificación y control dentro de la legalidad; de los municipios, que son el motor estructural de la formación política mexicana.

INAFED⁷² es una institución del sistema Federal dependiente de la secretaria de Gobernación, que hace un buen trabajo para supervisar la administración de los

⁷¹ CONEVAL: La medición de pobreza utiliza dos líneas de ingreso: Línea de Pobreza Extrema por Ingresos, que equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes; y la Línea de Pobreza por Ingresos, que equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes

⁷² La Agenda Desde lo Local, es un programa y una metodología desarrollada por la **Secretaría de Gobernación** a través del **Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)**, que parte de un diagnóstico integral de la situación en la que se encuentran los municipios en materia de desarrollo local y con base a éste, poder focalizar acciones de los tres órdenes de gobierno que mejoren el nivel y la calidad de vida de la población.

El autodiagnóstico se realiza por los propios funcionarios municipales, el cual contiene 39 indicadores y 270 parámetros de medición, que identifican las condiciones mínimas que no deben dejar de existir en cualquier municipio y se encuentran agrupados en los siguientes cuadrantes:

Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno

Desarrollo Económico Sostenible

Desarrollo Social Incluyente

Desarrollo Ambiental Sustentable

Cada uno de los indicadores cuenta con tres niveles en donde se puede ubicar la situación en la que se encuentra el municipio; la métrica de rojo representa un estado no deseable en la situación del municipio, la métrica amarilla registra una situación donde existen acciones de mejora pero no de manera permanente o continua, y por último la métrica en verde representa una situación mínima aceptable en materia de desarrollo municipal.

El autodiagnóstico funciona en base a mínimos aceptables ya que la Agenda Desde lo Local, responde al principio de equidad que tiene que existir entre todos los municipio del país.

municipios pequeños y pobres, fundamentalmente, para hacerlos caminar por el camino de la administración municipal para el desarrollo, en lo posible, es ahí que nos apoyamos en el desarrollo estructural municipal en el estado de Querétaro, para poder tener todos los municipios del estado, en camino de ser instituciones organizadas, sistematizadas, con finanzas lo más transparentes posibles, y una serie de proyectos internos y estatales, con miras al desarrollo personal y municipal, lógicamente que se está prácticamente al principio, pero va avanzando muy lentamente.

Después de ver la administración municipal, en el plan de progreso analizaremos la gobernabilidad y la gobernanza en los municipios de la sierra gorda y el semidesierto queretanos, que son las zonas más pobres del estado.

Pasamos al tema central de la GOVERNABILIDAD Y GOBERNANZA, ya que esos términos junto con los de Gobierno, Democracia, Liderazgo, son los que nos explicaran lo más claro posible, donde está la buena administración municipal, de municipios pobres y pequeños, que están carcomidos por la pobreza estructural.

La dinámica de los problemas que se convierten en asuntos públicos implica que las autoridades los atienden y solucionan sin perder de vista la importancia de la estabilidad política⁷³ en los asuntos públicos.

En la segunda etapa, el municipio selecciona tres áreas de mejora (métricas amarillo y rojo), que le permiten implementar acciones concretas para superar rezagos y avanzar en el tema del desarrollo municipal.

La tercera etapa, consiste en que un órgano independiente (instituciones de educación superior públicas y/o privadas) con reconocido prestigio de neutralidad valide los resultados del autodiagnóstico, de acuerdo a la revisión de la evidencia (misma que está bajo el resguardo del municipio) que viene señalado en el propio documento para comprobar cada métrica de revisión. De esta manera, las autoridades, funcionarios municipales y ciudadanos, tienen la certeza de que la verificación es neutral, objetiva y que no responde a ningún interés particular.

Una vez que la institución de educación superior remite los resultados de la verificación al Consejo Nacional Desde lo Local, éste valida y expide los certificados a los municipios que cumplan con los mínimos aceptables de calidad municipal en cada uno de los indicadores.

⁷³ ALCÁNTARA Manuel, De la Gobernabilidad, España 1994.

Partimos de la idea de que la gobernabilidad y la gobernanza son conceptos fundamentalmente distintos. Mientras que el primero se apega a un principio descriptivo y de carácter inherente a la acción política y administrativa del gobierno en su relación con la comunidad, el segundo tiene un fundamento normativo y viene a servir como una guía para llevar a cabo una gobernabilidad apropiada de un contexto democrático moderno, con sociedades heterogéneas y problemas complejos, que obligan al gobierno a tomar en cuenta la participación y la acción de actores externos para llevar a cabo acciones en beneficio de una sociedad determinada (Barreiro: 2008).

En primer lugar, consideramos que gobernabilidad y gobernanza son conceptos distintos, a pesar de que muchas veces se utilicen de manera intercambiable. Por gobernabilidad, retomamos algunas ideas de los autores clásicos y las instituciones internacionales, quienes ven en este concepto a dos actores: gobierno y sociedad. En este sentido, la concepción de gobernabilidad se distingue por la naturaleza de esta relación y las dimensiones que esta pueda comprender. Al respecto, Kauffman, Kraay y Mastruzzi (2005) señalan: “La gobernabilidad encarna las tradiciones e instituciones por medio de las cuales se ejerce la autoridad de un país”.

En este sentido, podemos entender que existe gobernabilidad en cualquier sociedad que contenga estos dos elementos (gobierno y sociedad), es decir, es una cualidad inherente a su relación. Por lo anterior, consideramos que esta es una visión más bien descriptiva, con lo cual es posible establecer metodologías de medición de la gobernabilidad.

Al respecto, podemos quizás relacionar esta concepción de la gobernabilidad con las ideas de Easton ⁷⁴ sobre los sistemas políticos, este autor señala que “puede denominarse sistema político a aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad; esto es lo que lo distingue de otros sistemas de su medio.” La perspectiva de Easton resume, de cierta manera la

⁷⁴ EASTON, David (2012). *Esquema para el Análisis Político*. Amorrortu.

concepción de gobernabilidad desde las instituciones gubernamentales. Por lo tanto, las metodologías de medición irán en el rumbo de medir las capacidades institucionales en cuanto a su funcionamiento para ejercer decisiones con respeto y legitimidad en la sociedad.

La gobernanza, por su parte, se refiere a *“Las formas emergentes de toma de decisiones sobre asuntos colectivos y que configuran nuevas relaciones, no simplemente entre organismos públicos, sino también entre el sector público y los ciudadanos”* (Barreiro: 2008). Este concepto responde a las necesidades complejas de la era actual, la de la complejidad. En este sentido, se considera que es imposible mantener un mismo modelo de toma de decisiones unilateral y top-down, como lo es el modelo en la idea de gobernabilidad.

Podemos entonces comprender que la gobernanza se refiere a un aspecto más bien normativo, sobre cómo debería darse el ejercicio del poder, no solo desde el gobierno, sino también desde todos los actores implicados en la esfera pública para la resolución de problemáticas complejas.⁷⁵

LA GOBERNABILIDAD es vital e importante para el desenvolvimiento de la sociedad y el Estado, es el modo de gobernar, es la capacidad de las autoridades de evitar que los conflictos estallen; pues cuando los líderes municipales no conocen bien su función o la tergiversan los desajustes inducidos por políticas públicas ajenas a las necesidades de la población, se traducen en situaciones de confrontación. Los problemas relacionados con la gobernabilidad se focalizan en la capacidad que tiene el sistema para atender y resolver cuestiones puntuales.

La gobernabilidad, es la clave que denota cómo el modo hacer y rehacer las políticas públicas y es la base de relacionamiento con los asuntos públicos, los cuales demandan tratamiento eficaz para que la vida comunitaria tenga oportunidad de reproducirse de manera pacífica, productiva y estable.

⁷⁵ Kaufmann, D., A. Kraay y M. Mastruzzi, Governance Matters IV: [Governance Indicators for 1996-2004](#), World Bank Institute, , 2005, p.4

Lo importante en la gobernabilidad es destacar cómo las dependencias gubernamentales, tienen la capacidad para que la sociedad con sus problemas, ventajas y beneficios, acceda a nuevas etapas positivas de gobierno. Lo fundamental desde el enfoque de la gobernabilidad democrática⁷⁶ es la vida ordinaria, regular y continua de la sociedad civil⁷⁷ se desarrolle con base en sus principios, organismos y capacidades tanto individuales como colectivas. La gobernabilidad necesita que los actores sociales, políticos y económicos (en nuestro caso, la población de los municipios de la sierra y del semidesierto) sean parte activa en la definición y aplicación de los criterios que la comunidad necesita para crecer y desarrollarse. La gobernabilidad es un asunto que debe considerarse en el mundo de las instituciones y las políticas públicas⁷⁸, no fuera de ellas. En su realización hay elementos de la sociedad y el gobierno interesados en llegar a los compromisos institucionales que permitan que los poderes político y económico se desenvuelvan como motor de los acuerdos que consienten la producción de la riqueza que la sociedad necesita para vivir y desarrollarse.

La gobernabilidad tiene la función principal de conseguir resultados exitosos, en lo referente a relaciones entre gobernantes y gobernados, para que sea una democracia real y aplicada al desarrollo social de la región, o país.

En las democracias, la gobernabilidad es fundamental que se consolide para dar paso al gobierno de las instituciones⁷⁹, no al gobierno de las personas.

La gobernabilidad de comunidades pequeñas, pobres alejadas y con toda clase de problemas por una mala administración o un caciquismo radical, buscara las condiciones necesarias, para unir el capital humano, el capital social, el capital natural y el capital económico, en un haz de voluntades, y así poder resolver la

⁷⁶ La gobernabilidad comprende los mecanismos, procesos e instituciones que determinan cómo se ejerce el poder, cómo se toman las decisiones sobre temas de inquietud pública y cómo los ciudadanos articulan sus intereses, ejercitan sus derechos, cumplen sus obligaciones y median sus diferencias.

⁷⁷ ARBÓS, Xavier y GINER Salvador. La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial. Editorial Siglo XXI, Madrid, 1996.

⁷⁸ ALCÁNTARA Manuel, De la Gobernabilidad, España 1994.

⁷⁹ Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo LERNER Bertha; UVALLE Ricardo; MORENO Roberto Coordinadores

pobreza estructural en el máximo posible, con la finalidad de dar una vida positiva a su comunidad.⁸⁰

En la gobernabilidad democrática no hay lugar para los personalismos –culto a la persona, lo que pasa en algunos municipios donde el presidente municipal se considera un líder único–, sino para la conjugación exitosa de la autoridad y el liderazgo, que se lo puede dar la cultura, la educación y la entrega a su función y su comunidad. Los equilibrios dinámicos de la gobernabilidad son punto principal para que se consolide como un sistema de instituciones que tienen como tarea definir incentivos y aplicar sanciones.

La gobernabilidad es un asunto importante para impulsar el desarrollo de las sociedades actuales. En las sociedades abiertas y modernas, que desean ser democráticas, el plan de la gobernabilidad es construir, desarrollar y consolidar en los marcos de las sociedades democráticas, es tarea de gran performance que demanda capacidad para formular y reformular las políticas públicas que se necesitan para que la vida comunitaria funcione con eficacia.

La gobernabilidad es condición de vida, tanto de personas como de instituciones, pues la gobernabilidad le da un valor nuevo a esta relación: gobernados y gobernantes; que se logra cuando las instituciones tienen la visión y los medios que permiten articular, con sentido de organización y realización, tanto los valores como los objetivos y las metas que aseguran la cohesión de la sociedad y los rendimientos favorables de la política y el mercado.

LA GOBERNANZA.⁸¹ Los conceptos de gobernabilidad y gobernanza son dos términos que se han utilizado de manera generalizada dentro de las Ciencias Sociales, tanto en las dos últimas décadas del siglo XX, como en los inicios del siglo XXI. Las décadas de 1970 y 1980 pueden considerarse como las “de la gobernabilidad y la ingobernabilidad” en el mundo occidental. Actualmente estamos

⁸⁰ Dr. HANCOCK Trevor Gobernabilidad para ciudades y pueblos sanos. Colombia.

⁸¹ Gobernanza, gobierno y gobernabilidad en la educación superior Armando Alcántara Investigador titular del Instituto sobre la Universidad y la Educación (iisue) de la Universidad Nacional Autónoma de México e integrante del Sistema Nacional de Investigadores.

asistiendo a la “década de la gobernanza”, con nuevos retos entre el Estado, el gobierno, el mercado y la sociedad. Ha sido tan generalizado el uso actual del concepto de “governabilidad” que resulta indispensable reflexionar acerca del sentido de la idea que está detrás, sus diferencias con la idea de “governanza” — referencias a los conceptos de *governability* y *governance*— y su relación con los problemas del desarrollo y los procesos políticos que los acompañan ⁸² (Prats, 2001b; Camou, 2001; Sánchez, 2006).

Por su parte, el enfoque propio de la gobernanza es el que destaca la insuficiencia del actuar del gobierno para gobernar las sociedades contemporáneas, aun en el caso de que contara con la máxima capacidad institucional, fiscal y administrativa. Se perfila la idea de la gobernanza como proceso directivo de la sociedad en el que el gobierno es un agente integrante del proceso, pero que ha dejado de ser el actor directivo único y requiere de la participación de los otros actores participantes. La gobernanza representa “el paso de un centro a un sistema de gobierno y el paso de un modo jerárquico de gobierno a uno más asociativo y coordinador” ⁸³

En la actualidad, el factor esencial del renacimiento de la gobernanza, ha sido probablemente la necesidad de distinguir entre buen gobierno y gobierno regular. De manera que buen gobierno se refiera a las modalidades y maneras de gobernar, mientras que gobierno regular está relacionada con las instituciones, los agentes encargados de gobernar y al acto mismo de ejercer el gobierno.⁸⁴

La gobernabilidad, y la gobernanza, pueden ser analizadas, partiendo de un primer enfoque de la situación político-social en el país; México también ha experimentado

⁸² PRATS 201B; CAMOU 2001; Sanchez 2006

⁸³ AGUILAR, 2006: 79). del mismo libro anteriormente mencionado

⁸⁴ Existen varios factores que explican la importancia de la gobernanza: 1) los gobiernos no son los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones sociales; 2) para enfrentar eficazmente estas grandes cuestiones, además de los modos tradicionales de gobernación —burocracia y gerencia— se debe contar con nuevos modelos de gobernanza; 3) no hay un solo modelo de gobernanza, ya que es multifacético y plural; 4) actualmente las cuestiones sociales no son el resultado de la interacción entre varios factores que rara vez son plenamente conocidos, ni son causados por un solo actor ni se hallan bajo el control de éste; 5) los objetivos de la gobernanza no son fáciles de decidir y quedan sujetos a revisión frecuente; 6) la misión fundamental de la dirección política y administrativa consiste en la creación de estructuras y procesos, es decir, en la construcción de gobernanza; 7) el gran desafío de las reformas administrativas hoy es reestructurar las responsabilidades, tareas y actividades de la gobernanza con base en la integración y a la diferenciación de las diversas inquietudes e intereses y de los actores que los expresan en los diversos procesos de interacción.

en los últimos 20 años transformaciones importantes en el plano político, cuyo origen es el debilitamiento de la cultura autoritaria, de un sistema de partido autocrático y único; y el tránsito de un régimen de partido dominante a un régimen competitivo, y mas aun hoy por hoy con la alternancia que se viene en el periodo gubernamental del 2018 al 2024. Donde a palabras del gobernante, el sistema debe cambiar a mayor democracia participativa, es decir mayor gobernanza, y sin olvidar que la gobernabilidad se la dará el mismo gobierno, pues las consultas y otras actividades del gobierno entrante, posiblemente debiliten la gobernabilidad.

Ello ha dado lugar a que en el país haya nuevas relaciones entre instituciones, que surjan y estén surgiendo nuevas prácticas democráticas (como la competencia política, la transparencia, la rendición de cuentas, las ya mencionadas consultas ciudadanas) lo que también ha propiciado a que se produzca la incorporación lenta de nuevos valores congruentes o no con el avance democrático. Esos nuevos valores, podrían desencadenar más problemas que beneficios, por salirse de la Gobernabilidad y la Gobernanza, para dar lugar a un personalismo muy peligroso.

México ha pasado por estos procesos que parecen comunes en muchos países del mundo actual, pese a tropiezos prevaletentes y que incursionen, al mismo tiempo, en procesos y alternativas que pueden influir en una mejor gobernabilidad y en una mejor gobernanza en el plano regional y mundial.

En el caso particular de la sierra gorda y del semi-desierto queretano, la pobreza estructural es muy lacerante, la ignorancia producto de la falta de escuelas operando en esos territorios, de la falta de elementos de salud y así podríamos detallar todas las falencias de las necesidades humanas no satisfechas en la zona, hacen que la gobernabilidad y la gobernanza sean muy difíciles y debe buscar soluciones de las cuales detallamos algunas a continuación:

Desde hace más de 25 años que el gobierno asumió como obligación el “combate a la pobreza”, la mitad de la población en México permanece pobre, reflejo de la insuficiencia e ineficiencia de las políticas públicas implementadas.

Podemos concluir que el modelo de gobernabilidad ya no es apropiado para resolver problemas en la realidad de una sociedad compleja. Aunado a esto, la gobernabilidad representa esquemas de ejercicio del poder que no abonan al ideal democrático, por esta razón, es importante buscar una transición hacia esquemas de gobernanza.

Los gobiernos municipales entran en crisis dado que no tienen las capacidades para ejercer el poder necesario para imponer valores o decisiones a través del esquema de gobernabilidad. Sin embargo, tampoco poseen los recursos para establecer interacciones de negociación características de la gobernanza.

Por último, es imperiosa la necesidad de impulsar la gobernanza como nuevo mecanismo de toma de decisiones dentro y fuera del ámbito institucional, esto debido a que para mantenerse y funcionar adecuadamente, es necesario transformar estructuras de cultura política que se refleja en la toma de decisiones colectiva.

El nivel de ingreso municipal de los municipios involucrados es muy bajo y no da casi ninguna posibilidad de realizar obras de infraestructura que resuelvan esa falencias y así poder resolver también en parte la pobreza estructural, para lo cual debería hacerse políticas públicas mas particulares y mas diferenciadas, de las que se presentaron hasta la actualidad, como políticas públicas muy generalizadas y por lo tanto posibles de no ser respuestas a las necesidades de esa población.

Se mantiene aún en pleno siglo XXI, las transferencias económicas, por asuntos tales como “adultos mayores”, “niños con discapacidades”, “madres solteras etc, etc, y es para combatir la pobreza, y la pobreza económica es la menor, si vemos la pobreza estructural en todo aspecto, servicios básicos, cultural, salud, educación, habitabilidad etc.; estos derechos tienen efectos positivos multiplicadores en el resto de los derechos sociales y lograr universalizar su acceso dentro de la focalización, puede representar en principio, el salto de pobreza extrema a pobreza moderada.

La mayor proporción de la población pobre en la región estudiada, requiere más de impulso a la productividad y fomento al empleo que de transferencias monetarias. Éstas son importantes durante un lapso de tiempo, pero mantenerlas en el largo plazo solo ha generado dependencia excesiva y un limitado desarrollo de capacidades, pues se le quito la posibilidad de discernimiento y de iniciativa personal, incrementando la dependencia de la autoridad. Los ciudadanos de la sierra gorda y del semi-desierto queretano necesitan una estrategia de combate a la pobreza estructural que distinga intensidades de pobreza, y las consecuencias que esta genera, así podríamos estar empezando por ayudas a la iniciación de producción agrícola de auto-necesidad, y posteriormente ya una producción agrícola de generación de ingresos económicos, para satisfacer otras necesidades básicas y complementarias, Para quienes ya cuentan con ese piso de derechos, lo principal es fomentar la productividad agrícola, contar con oportunidades de empleo rural y cubrir carencias sociales muy específicas.⁸⁵

La mejor conclusión de este pequeño análisis, es la de esperar que el gobierno nacional, en sus niveles tanto federal como estatal, realicen las políticas públicas de lucha contra la pobreza estructural, siempre en acuerdo con la población que es la primera y la última en esta trama de búsqueda de mejorar el nivel de vida; y así podemos pensar que la gobernabilidad y la gobernanza, de estos municipios podría ir en camino de ser positivas y una realidad.

⁸⁵ AGUILAR-ESTRADA, Alma Esther; CAAMAL-CAHUICHO, Ignacio y PORTILLO-VAZQUEZ, Marcos. Los autores del libro "Políticas públicas para los municipios más pobres de México" **Formato Documento Electrónico (ISO)** Políticas públicas para los municipios más pobres de México. *Estud. soc* [online]. 2018, vol.28, n.51. Dan alguna solución que es muy interesante por lo cual es transcrita in extenso;

La experiencia de combate a la pobreza en México muestra que cuando se ha privilegiado la inversión en educación, salud, infraestructura y fomento a la productividad se han tenido mejores resultados que cuando se ha mantenido a la misma población sólo con transferencias monetarias o en especie."

LA POBREZA ESTRUCTURAL Y LAS POLITICAS PÚBLICAS

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Las conclusiones de las políticas públicas referentes a la zona de la sierra gorda y el semidesierto queretanos, son tan importantes como que se deben recordar que son zonas que requieren mayor o máxima atención del gobierno para atacar la pobreza estructural, por medio de planes, programas y acciones gubernamentales de fondo y con gran inversión tanto financiera como política y social: en vista que ya lo comentamos, las políticas públicas considero que fallaron, en su implementación, y en su planificación, por diferentes motivos como ser:

- a) En la planificación de las políticas públicas, no se tomó en cuenta a la población organizada, sino talvez a grupos interesados políticamente.
- b) En la misma planificación no se tomó en cuenta las necesidades estructurales de las zonas estudiadas, sino simplemente las necesidades de la autoridad.
- c) Para la ejecución de las políticas públicas, convertidas en acciones de gobierno, se utilizó completamente, y en todo tiempo, los elementos de acción electoral necesarios para sacar una ventaja política de esta acción de “ayuda” a los pobres, o menos favorecidos; y casi nunca se pensó en la verdadera “pobreza estructural” de esa zonas depauperadas del estado de Querétaro.

⁸⁶ En el libro “Políticas públicas para los municipios más pobres en México” los autores proponen una tipología que permita distinguir intensidades de pobreza entre los municipios más pobres de México y, a partir de ésta, sugerir políticas públicas diferenciadas. En los municipios rurales se comprobó al hacer este libro que siete

⁸⁶ Aguilar-Estrada, Alma Esther; Caamal-Cahuicho, Ignacio; Portillo-Vázquez, Marcos Número 51, vol. 28, enero-junio de 2018. Fecha de publicación: 16 de enero de 2018. > **Aguilar-Estrada** Políticas públicas para los municipios más pobres de México Autora para correspondencia. Dirección: libelunazul@gmail.com

de cada diez municipios, que representan el 24% de la población, la pobreza es generalizada, pero al agruparlos en cuatro conglomerados se observan distintas prioridades y potencialidades, que forman un abanico desde los mas “ricos” hasta los verdaderamente “pobres”.

Los conglomerados de municipios, que se describieron en el capítulo Tres, y en base a los conglomerados de Cluster, partieron de La tipología obtenida, donde se incluye a los municipios con mayor concentración de pobreza, en los que habita el 24% de la población del país. Siempre partiendo que los datos entregados por Coneval, nos indican que la línea de pobreza en México pasa por cerca de los 45% de la población, pero en ese documento se incluye población urbana, y la población rural alejada y marginada.

El primer grupo o conglomerado es el que más requiere de programas que mejoren el acceso a la alimentación, pues en este caso la población si padece de hambre y desnutrición. Más allá de instalar comedores comunitarios por todo el país, se considera que estos municipios verdaderamente los requieren, entre los cuales están los mencionados en el estudio (tanto en la sierra gorda como en el semidesierto queretanos), e incluso resulta pertinente la entrega de despensas en especie, pues la población carece de ingresos suficientes para adquirir una canasta básica alimentaria. Pero como se mencionó anteriormente, es una entrega de alimentos, para subsanar el momento, y no se planifica la producción de alimentos de alguna forma, para que la solución sea más estable.

Otra prioridad en este conglomerado es el acceso a la educación, para el cual se requiere nuevamente de una estrategia de universalización que incluya a niños, jóvenes y adultos, pues se trata de poblaciones en donde el rezago educativo se ha transmitido por generaciones, lo que impacta directamente en el desarrollo de capacidades. Continuamos con nuestras conclusiones; y en este caso en particular preguntamos: ¿Se planifico la educación en todos sus aspectos, con la finalidad que sea permanente y con avances significativos, para sacar a esa población de la ignorancia?

La estadística contrastante en este conglomerado es la de acceso a la salud, pues resulta ser la población con menor nivel de carencia. La explicación es la estrategia del Seguro Popular, que comenzó aplicándose precisamente entre los municipios más pobres. Sin embargo, el hecho de estar inscritos no asegura que cuenten con los servicios de salud requeridos, que acudan a ellos o que éstos sean de calidad. Pero lamentablemente, los servicios de salud en el seguro popular, no alcanzan a esa población, y no le sirven de nada, solo para estadísticas gubernamentales.

La actividad productiva de estos municipios se enfoca en comercio al por menor y manufactura, sin embargo, su aportación al PIB es prácticamente nula. Por lo tanto, el acceso a la seguridad social no es un derecho tangible, mientras no existan las condiciones necesarias para que la población se inserte en el mercado laboral.

Segundo Grupo. Nuevamente, se sugiere principalmente la intervención de Sedesol, por medio de programas como Prospera, Liconsa, Diconsa, Vivienda Rural y Desarrollo de Zonas Prioritarias. Por tratarse de municipios con niveles elevados de migración, se sugiere también la intervención del Programa 3x1 para migrantes, principalmente para promover la inversión en infraestructura pública. Pues los municipios pobres de la sierra gorda y el semi desierto, están permanentemente proveyendo de jóvenes a la “migración” al país del norte, en busca de oportunidades de trabajo, que son justamente lo que se pide tomar en cuenta en las políticas públicas nuevas para esta zona.

Así como en el primer conglomerado, la actividad productiva de este grupo es mínima, limitándose al comercio al por menor, manufactura y un poco más de servicios como el transporte, turismo reducido y alojamiento temporal. Dado que la actividad agropecuaria no es representativa, se propone el fomento al empleo rural no agrícola.

Tercer Grupo. Por otro lado, llama la atención que este es el conglomerado con menor nivel de carencia por acceso a la alimentación, a pesar de que el nivel de ingresos es inferior al del segundo conglomerado. En este sentido, cabe mencionar que el derecho a la alimentación se mide a partir de la percepción de las personas

en cuanto a la cantidad y variedad de los alimentos que consumen, lo que puede llevar a resultados subjetivos, o bien permite que en lugares con un nivel importante de autoconsumo la falta de ingresos no se refleje como condicionante para considerar que la alimentación es suficiente. En cuanto al resto de derechos sociales, persisten niveles muy elevados de carencia, lo cual nuevamente demanda la focalización de apoyos para mejorar las viviendas y la inversión necesaria en infraestructura pública que permita universalizar el derecho a servicios básicos y a la educación, contemplando las particularidades que demandan las poblaciones indígenas en este sentido.

Cuarto Grupo. En el cuarto conglomerado las actividades productivas son más intensas e incluyen el comercio al por menor y al por mayor, manufactura y servicios de alojamiento temporal, así como también: agricultura, minería, construcción, servicios financieros, educativos y de salud. Así, este tipo de municipios demanda mayor participación de programas enfocados a la productividad, tanto para fomentar el empleo rural agrícola como el no agrícola.

Por otro lado en la construcción de las políticas públicas; se ve la ausencia de la interconexión entre gobierno y la verdadera población rural, ya que los delegados, los funcionarios u otras personas más ven la parte política que la parte social. Algunos temas no fueron estudiados en la magnitud necesaria en la zona experimentada, por lo cual se la mencionara, con la finalidad de tomar en cuenta para el presente y el futuro, próximo y lejano:

- El envejecimiento de la población. La población mexicana, de la zona rural o mejor dicho de la zona más pobre y discriminada del país, de por una población que tiende al envejecimiento, por la disgregación de la familia, y por la ausencia de los “migrantes” sean estos en territorio nacional o en territorio extranjero.
- La evolución de las estructuras familiares; Por lo mencionado anteriormente, la estructura de la familia rural mexicana, está en camino de ser totalmente disgregada, por las migraciones de la gente joven en

busca de trabajo o de oportunidades de desarrollo, sean pocas o altas, y por lo tanto se requiere de políticas públicas que paren esta migración y esta despoblación de pequeñas poblaciones rurales.

- Transformaciones del mercado de trabajo.
- Urbanización de las formas de vida.(culturización, ciudadanización y habitabilidad)
- Desincronización de los ciclos de vida. La juventud, la niñez, adultez y vejez se desincronizan con la forma de vida actual.
- Cambios en la estructura social.
- **Las políticas públicas gubernamentales, están diseñadas, redactadas y preparadas en la lucha contra la pobreza personalizada; y se requiere que sea en la multidimensionalidad de Pobreza estructural, simplemente están preparadas para mantener una pobreza políticamente útil.**
- La hipótesis principal de la investigación es la siguiente:
- **Las políticas públicas de las instituciones del Estado, para enfrentar la pobreza; en la sierra gorda y el semidesierto queretanos, no cumplen, exactamente su objetivo, para el cual fueron redactadas, ni sirven para atacar la pobreza estructural en la zona de estudio.**

ANEXOS

Anexo 1

REGIONALIZACIÓN

Los municipios del estado, se clasifican en cinco regiones; atendiendo a la conformación fisiográfica del territorio estatal ¹. Dichas regiones son:

Regionalización del Estado de Querétaro
Criterio Fisiográfico



A) La Sierra Gorda

Se localiza en la porción Norte del estado y forma parte de la provincia fisiográfica de la Sierra Madre Oriental, específicamente en la subprovincia Carso Huasteco. Ocupa los municipios de Arroyo Seco, Jalpan de Serra, Landa de Matamoros, Pinal de Amoles y San Joaquín. Cubre una superficie de 3 789 km², lo que significa el 32.2% del territorio estatal. Su paisaje está fuertemente contrastado: tiene las mayores elevaciones y las más profundas depresiones del estado, montañas entreveradas con barrancos y pequeños valles intramontanos conforman su topografía.

B) El Semidesierto Queretano

Esta región está conformada por una amplia franja que cruza el estado de Oriente a Poniente, con características áridas originadas por la sombra de sequía que provoca la Sierra Madre Oriental, al oponer una barrera ante los vientos húmedos del Golfo de México y obligarlos a trazar un arco hasta los valles del Centro y las serranías del Sur de la entidad.

Cubre los municipios de Cadereyta, Colón, Peñamiller y Toliman, con un área de 3 415.6 km², equivalente al 29% de la superficie total del estado. Aun cuando presenta algunos valles amplios, la topografía predominante es accidentada debido a su posición en las estribaciones de la sierra. Tiene altitudes notables y barrancas que la abren hacia la depresión del río Moctezuma por el Oriente y lomeríos en declive hacia los Valles Centrales, al Sur.

C) Los Valles Centrales

Esta región de Valles se ubica al Centro de la entidad, formando casi en su totalidad parte de la provincia fisiográfica Eje Volcánico Transmexicano, a excepción del Norte del municipio de El Marqués que corresponde a la Mesa del Centro. Hidrológicamente está dividida entre las vertientes del Golfo de México y del Pacífico por un parteaguas constituido por lomeríos y pequeñas elevaciones, entre la Sierra Queretana y el Macizo de El Zamorano.

Ocupa los municipios de Ezequiel Montes, El Marqués, Tequisquiapan, Pedro Escobedo y San Juan del Río, alcanzando una extensión de 2 480.2 km² que representa el 21.1% del estado.

D) El Bajío Queretano

El Bajío se ubica en la porción Oeste del estado, cubre a los municipios de Querétaro y Corregidora y se prolonga hacia el estado de Guanajuato. Esta región se caracteriza por la presencia de lomeríos, llanuras y sierras bajas que forman parte de la provincia fisiográfica Eje Neovolcánico Transmexicano. Su paisaje es de valle abierto, con terrenos planos y lomeríos suaves, del que surgen algunos cerros.

Esta región constituye el inicio de las tierras bajas del Centro del país y tiene una superficie de 1 005.7 km² que significa el 8.5% de la superficie total de la entidad.

E) La Sierra Queretana

Se ubica en el extremo Sur de la entidad y forma parte de la provincia fisiográfica Eje Volcánico Transmexicano. Abarca los municipios de Amealco de Bonfil y Huimilpan, con una superficie de 1 078.3 km², lo que equivale al 9.2% del territorio estatal. Su paisaje presenta importantes elevaciones, llanuras en altiplano, cañadas y pequeños valles, así como algunas de las planicies que bordean al río Lerma.

BIBLIOGRAFIA:

- EVOLUCION DEL CONCEPTO DE POBREZA Y EL ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL PARA SU ESTUDIO; Universidad Autónoma del estado de México, 2011.
- BANCO MUNDIAL (2017) “Tasa de incidencia de la pobreza, sobre la base de la línea de pobreza nacional (% de la población)” En: <Banco Mundial (2017) “Tasa de incidencia de la pobreza, sobre la base de la línea de pobreza nacional (% de la población)” En: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.NAHC?locations=MX> > [Consultado el 26 de mayo de 2017]
- BOLTVINIK, J. (2004) “Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El progreso / oportunidades” en Boltvinik, J. y A. Damián (coord), La pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos. México, Siglo XXI.
- GARCÍA ESPEJE Alberto; Condiciones de pobreza de la población indígena en la sierra gorda de Querétaro.
- (TREJO Guillermo; JANES Claudia (coordinadores) Contra la pobreza, por una estrategia de política social; Guillermo Trejo Norma Álvarez; Claudia Janes Roberto Blum; Edna Jaime Alain de Remes; Luis Barrón Luis Rubio: Luis Vergara.
- **Por Redacción / Sin Embargo;** En México el problema de la pobreza es estructural: CEPAL; pide ajustar el salario mínimo - marzo 22, 2016
- WOLFF Jonathan; La filosofía y las políticas públicas: una introducción. University Colleague London 2011

- CZARNECET Ljtkasi Profesor visitante en la UNAM; La concepción de la pobreza en el modelo neoliberal. ¿Cómo entender la lucha contra la pobreza en México? NOTA CRÍTICA/ESSAY. czarnecky@yahoo.com
 - ORTIZ GALINDO Jonathan; RÍOS BOLÍVAR Humberto. La pobreza en México: un análisis con enfoque multidimensional Análisis Económico, vol. XXVIII, núm. 69, septiembre-diciembre, 2013, pp. 189-218 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, México. Revista Análisis Económico. ISSN: 0185-3937 analeco@correo.azc.uam.mx Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco México.
 - CEJA MENA Concepción. .La política social mexicana de cara a la pobreza. UNAM, México mccejamena@hotmail.com.
 - CEJA MENA Concepción. Electrónica de geografía y ciencias sociales: Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98 Vol. VIII, núm. 176, 1 de noviembre de 2004 Geo Critica revista.
 - MEJÍA JIMÉNEZ Juliana; modelos de implementación de las políticas públicas; en Colombia y su impacto en el bienestar social.; 2012. Medellín Colombia.
 - VILLARESPE, V. (2001) La solidaridad: beneficencia y programas. Pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México. Textos breves de economía. México, UNAM.
-
- VILLARESPE REYES Verónica. Pobreza teoría e historia. Casa Juan Pablo Universidad nacional autónoma de México instituto de investigaciones económicas México 2002
 - L. BARRA Pedro Marcelo; Paul speaker, Sonia Álvarez Leguizamón y David Gordon (editores) Pobreza un glosario internacional; Colección CLACSO-CROP.
 - TORRES Felipe y ROJAS Agustín; Política económica y política social en México: desequilibrio y saldos Revista Problemas del Desarrollo, 182 (46), julio-septiembre 2015.
-
- CASTILLO MARTIN Patricia, Lic. En Adm de Empresas; Política económica: crecimiento económico, desarrollo económico, desarrollo sostenible. Revista internacional del mundo económico y del derecho 2011.
 - RODRÍGUEZ, L. (2007) “Del asistencialismo a la subsidiaridad: una política de atención a la pobreza” en Cordera, R. y Cabrera, C. (coord.), La política social en México: tendencias y perspectivas. México, Facultad de Economía. UNAM.
 - SEN, A. (2003) Sobre ética y economía. Bogotá, Alianza Editorial, S. A.
-

