



unam - ents

Universidad Nacional Autónoma de México Escuela Nacional de Trabajo Social

Necesidades y Problemas Sociales

Mtra. Silvia Solís San Vicente

Área: Política Social y Necesidades Sociales

Semestre: 1°

Créditos: 6

Carácter: Obligatoria

CONTENIDO

	Página
Presentación	1
Introducción	2
Objetivos	4
Temario General	5
Unidad I Aspectos teórico-metodológicos de las necesidades y problemas sociales	6
Unidad II Criterios para la medición y análisis de la calidad de vida	54
Unidad III Necesidades y problemas sociales	126
Glosario	143
Bibliografía	158

PRESENTACIÓN

La Escuela Nacional de Trabajo Social inició sus estudios de *Licenciatura en Sistema Universidad Abierta*, en el año escolar 2003, con el Plan de Estudios aprobado por el H. Consejo Universitario el 10 de julio de 1996. Fue reestructurado en el año 2002 con aprobación del Consejo Académico del Área de las Ciencias Sociales, en su sesión del 26 de noviembre de 2002.

En el Sistema Universidad Abierta, la relación entre asesores, estudiantes y material didáctico es fundamental. En este sentido, en la escuela se puso especial atención para lograr mayor calidad en los materiales.

De ésta manera, el material que ahora te presentamos debe constituirse en una herramienta fundamental para tu aprendizaje independiente, cada uno de los componentes que lo integran guardan una congruencia con el fin de que el estudiante pueda alcanzar los objetivos académicos de la asignatura.

El material pretende desarrollar al máximo los contenidos académicos, temas y subtemas que son considerados en el programa de estudio de la asignatura. Esto no pretende soslayar el papel y responsabilidad preponderante del estudiante, que debe profundizar en la búsqueda de conocimientos en todas aquellas fuentes que tenga a su alcance hasta hacer realidad los objetivos y el perfil de egreso propuesto.

Este material es perfectible, por ello, con el apoyo de las experiencias de los estudiantes y otros profesores, serán revisados y actualizados de manera permanente por el asesor, cuyos aportes sin duda, contribuirán para su mejora y enriquecimiento.

Te damos la más cordial bienvenida y te deseamos toda clase de éxitos en los estudios que inicias en esta, tu escuela: **la Escuela Nacional de Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de México.**

INTRODUCCIÓN

Por la amplitud de temas que se tratan en este curso, es necesaria la apertura a todas las corrientes del pensamiento, fomentando la convivencia, e incluso, comparación entre ellas en un marco de mutuo respeto, diálogo y rigor científico.

Uno de los grandes compromisos de la licenciatura es promover la creación de un ambiente de aprendizaje crítico y creativo, que estimule a los estudiantes a aprender, a mantener sus mentes abiertas a nuevos métodos de trabajo y que facilite no sólo la adquisición, sino la creación de conocimientos. Es así como la asignatura de Necesidades y Problemas Sociales involucra los aspectos teóricos y metodológicos, con el fin de analizar el método de necesidades básicas insatisfechas, el de desarrollo humano y el de desarrollo humano a escala. Se presentan los criterios para la medición y el análisis de las condiciones de vida desde la base de algunos importantes documentos internacionales como los Informes de Desarrollo Humano de la Organización de las Naciones Unidas.

En este sentido, se analizan primero las necesidades y satisfactores básicos y posteriormente se abordan algunos de los problemas más relevantes, tratando de encontrar la relación y dependencia que existe entre ambos.

Uno de los problemas nacionales más importantes que debe encarar nuestro país es el de la pobreza, por lo tanto merece un análisis profundo en su concepción teórica y metodológica, por lo que se abordarán los conceptos de pobreza, pobreza extrema, definición de pobreza absoluta, pobreza relativa, pobreza rural, pobreza urbana; y se atenderá a los conceptos y la medición de las líneas de pobreza.

Tratar las necesidades sociales exige aplicar métodos adecuados a la singularidad y complejidad de cada caso, grupo y comunidad, contando con los recursos sociales necesarios que se demandan ante los nuevos retos del desarrollo social y

humano, de ahí la importancia de que para abordar la problemática social actual de México se explique, en primer lugar, el proceso de transformación de las necesidades en demandas y problemas sociales y los modelos de desarrollo mexicano.

Asimismo, es necesario considerar a los problemas sociales, sobre todo los contemporáneos, como elementos de debate intenso, como objeto de análisis y discusión central en esta época de vertiginosos cambios, en los diferentes ámbitos de nuestra vida nacional e internacional. Por ello, la profundización en el análisis y conocimiento de estos problemas constituye una pieza fundamental para la formación como trabajadores sociales.

El Trabajo Social es una profesión joven, que busca responder, desde el tratamiento directo de los problemas sociales, a los desafíos del desarrollo social y humano. El Trabajo Social aporta el diagnóstico y tratamiento social a partir de la intervención social directa, abordando, tanto las manifestaciones carenciales, como el desarrollo de las potencialidades humanas, con el apoyo de programas, prestaciones y servicios sociales.

OBJETIVOS

General

Que el estudiante identifique la naturaleza de las necesidades y problemas sociales de México, contextualizándolos en el ámbito nacional, además de reconocer los principales criterios de medición y análisis de las condiciones de vida y ubicando lo anterior como objeto de intervención profesional de Trabajo Social.

Específicos

- Ubicar en el contexto de la globalización el análisis de las necesidades y los problemas sociales.
- Identificar las corrientes teóricas más importantes para el análisis de las necesidades sociales.
- Ubicar las metodologías más importantes para la medición de las necesidades sociales.
- Analizar y caracterizar los principales problemas sociales que existen en el contexto nacional.
- Realizar un ensayo sobre alguno de los temas tratados durante el curso en el que el alumno a través del análisis y la reflexión sobre la problemática social de México (un problema en específico), así como de sus causas y posibles alternativas de solución integre los conceptos, temas y cuestiones cubiertas durante el curso.

TEMARIO GENERAL

Unidad I. Aspectos teórico-metodológicos de las necesidades y problemas sociales.

- 1.1 Necesidades sociales y bienestar social
- 1.2 Necesidades sociales desde la perspectiva teórica
- 1.3 Necesidades sociales y necesidades individuales
- 1.4 Las necesidades humanas básicas en el contexto de las políticas sociales
- 1.5 El desarrollo humano y las necesidades básicas

Unidad II. Criterios para la medición y análisis de la calidad de vida.

- 2.1 Pobreza
- 2.2 El método del costo de las necesidades básicas insatisfechas (NBI)
- 2.3 Medición del desarrollo humano

Unidad III. Necesidades y problemas sociales.

- 3.1 Transformación de las necesidades en demandas y problemas sociales
- 3.2 Los modelos de desarrollo y las políticas sociales
- 3.3 Las etapas del desarrollo económico y social

UNIDAD I

Aspectos teórico-metodológicos de las necesidades y problemas sociales

Introducción

En esta unidad se trabajará el marco conceptual de la globalización y los cambios en la visión del bienestar social, enfatizando el interés por el desarrollo humano y la participación democrática en los procesos sociales.

Posteriormente se analizarán los diferentes enfoques teórico-metodológicos de las necesidades sociales: el de Doyal y Gough, el de desarrollo humano y el de desarrollo a escala humana. Así como su aplicación en los problemas sociales.

De la misma forma se trabajará los conceptos sobre pobreza.

La finalidad de llevar a cabo esta revisión es que el estudiante se involucre en el entendimiento y análisis de las necesidades sociales como punto de partida para abordar los problemas sociales.

Objetivos

Identificar los elementos que integran los conceptos básicos de la unidad, estableciendo las diferencias y las relaciones entre ellos con la finalidad de identificar la naturaleza de las necesidades y problemas sociales.

Ubicar a los problemas y necesidades sociales como objeto de estudio e intervención del trabajo social.

Temario

1.1 Necesidades Sociales y Bienestar Social

1.1.1 Desarrollo Humano

1.1.2 Desarrollo Humano Sostenible

1.2 Necesidades Sociales desde la perspectiva teórica

1.2.1 ¿Cómo definir las necesidades humanas?

1.2.1.1 Las necesidades como impulsos

1.2.1.2 Las necesidades sociales universales

1.2.1.3 La concepción de Doyal y Gough

1.3 Necesidades sociales y necesidades individuales

1.4 Las necesidades humanas básicas en el contexto de las políticas sociales

1.4.1 El origen del concepto necesidades básicas

1.4.2 Las necesidades básicas insatisfechas (NBI)

1.5 El desarrollo humano y las necesidades básicas

1.5.1 La medición del desarrollo humano

1.5.1.1 El índice de desarrollo humano

1.5.1.2 El índice relativo al género

1.5.1.3 El índice de potenciación de género

1.5.1.4 El índice de pobreza humana IPH

1.5.2 El Desarrollo Humano a Escala

1.5.2.1 Los orígenes

1.5.2.2 Postulados del desarrollo humano a escala

1.5.3 Bases para una sistematización posible

1.5.3.1 Una taxonomía de las necesidades humanas

1.5.3.2 Los satisfactores

1.5.3.3 Una matriz de necesidades y satisfactores

1.1 Necesidades Sociales y Bienestar Social¹

Siempre que se trata de abordar el tema de lo social se encuentran un conjunto de términos como pobreza, riesgo social, vulnerabilidad social o patologías sociales, conceptos que por sí mismos son ambiguos. Definir qué es lo social es el paso inicial para esclarecer otros conceptos y es donde se pone de manifiesto que no existe solo una definición. De acuerdo a Franco², lo social puede ser visto como pertenecientes a la sociedad y a lo colectivo; en este sentido lo económico es parte de lo social, en otros momentos se considera que lo social se contrapone a lo económico, de manera que lo social se vincula al bienestar humano y lo económico al crecimiento.

Resulta difícil establecer una frontera entre lo económico, lo político y lo social, debido a la interrelación que existe en estas tres dimensiones. Por lo que el concepto de desarrollo social siempre va a estar asociado a una sociedad y una época específica, en donde los factores estructurales, históricos y políticos serán determinantes de las características que en cada contexto asuma ese desarrollo.

En esta línea de pensamiento se asume que lo social pertenece a la sociedad y el desarrollo social es considerado como un proceso de avance de una sociedad que se aproxime a una meta deseable, que implica aspectos de índole económica y social, política y cultural. Por su parte, si lo social tiene que ver con el bienestar humano, entonces el desarrollo social busca la elevación del nivel de vida y el mejoramiento de acceso de la población a los bienes y servicios disponibles.

Cuando lo social se identifica con los sectores sociales, el desarrollo social consiste en mejorar la calidad y la cobertura de los servicios básicos, como educación, salud y vivienda. Si se refiere a la estructura de la sociedad, procura la

¹ Solís, Silvia. Desarrollo social y humano y la gobernabilidad. Revista de Trabajo Social No 6

² Franco, Rolando 1984. "Significado y contenido del desarrollo social y las políticas sociales" en APSAL ISUC Aspectos Metodológicos de las Políticas del Desarrollo Social.

reducción de las desigualdades entre los diferentes grupos sociales y finalmente si lo social hace referencia a la atención de los grupos considerados como prioritarios, el desarrollo social se abocará al mejoramiento del nivel de satisfacción de las necesidades básicas de la población considerada como prioritaria.³

Una sinopsis de las variaciones del término son indicadas por Franco⁴, señalando siete fases por las que ha evolucionado el concepto. El autor advierte que esos períodos no necesariamente se han dado de manera lineal en el desarrollo de los países, sino que es posible que uno pueda haber coexistido con otro o que en algunos países o áreas determinadas, una conceptualización más avanzada se haya anticipado a otra más elemental.

En términos generales Franco caracteriza de la siguiente manera la evolución del desarrollo social:

- EL DESARROLLO SOCIAL COMO PROTECCIÓN DEL TRABAJADOR ASALARIADO. En esta etapa se consideró al desarrollo vinculado a la regulación de las actividades laborales, en función de eso la política social asumió un carácter jurídico formal.
- EL DESARROLLO SOCIAL COMO CONSECUENCIA NATURAL DEL DESARROLLO ECONÓMICO. Bajo ese enfoque los servicios sociales eran percibidos como “consumo”, que restaban recursos para la producción y por lo tanto podrían ofrecerse siempre y cuando el crecimiento económico generara los recursos necesarios y diera posibilidades de aumentar el consumo. En este sentido el desarrollo social sería el resultado natural del crecimiento económico.
- EL DESARROLLO SOCIAL COMO ELEMENTO CENTRAL DEL DESARROLLO. Esta concepción implicó una revaloración del concepto

³ Ibid p- 14-19

⁴ Ibid

que trajo consigo una reorientación de los recursos públicos para asignarle una mayor proporción a los sectores sociales, considerándolo una inversión y no un mero gasto ya que contribuía a preparar los recursos humanos considerados indispensables para alcanzar mayores niveles de crecimiento y desarrollo. En los años setenta refleja el impulso que tuvo esa línea de acción, el fortalecimiento de la inversión social y la proliferación de las instituciones públicas del área social son reflejo de lo antes señalado.

- **EL DESARROLLO SOCIAL CENTRADO EN LA GENERACIÓN DE EMPLEO.** En otros momentos se le asigna a las políticas de desarrollo social la tarea de impulsar la generación de empleo, considerando que la incorporación de la población al proceso productivo es un requisito fundamental para generar mayores ingresos y por ende un mayor desarrollo económico. En la práctica esta política tuvo un carácter secundario orientándose a crear puestos de trabajo para la mano de obra desempleada o subempleada, pero no logró alcanzar el papel decisivo en el desarrollo económico.
- **EL DESARROLLO SOCIAL COMO SISTEMA INTEGRADO.** Por las debilidades que presentaron los anteriores esquemas de políticas, se consideró que la acción social podría ser más efectiva, si se realizaba mediante proyectos localizados y asociados a acciones que produjeran un impacto económico. Se persiguió la ejecución de proyectos integrados de desarrollo económico y social.
- **EL DESARROLLO SOCIAL COMO ELIMINACIÓN DE GRUPOS DE EXTREMA POBREZA.** En la medida que las políticas económicas y sociales impulsadas durante décadas no lograron una equitativa distribución de los frutos del desarrollo, se va haciendo latente la persistencia de sectores de población que viven en condiciones paupérrimas, esto condujo a un enfoque de desarrollo social que persigue la atención de las necesidades básicas de los grupos pobres. La creciente preocupación por desarrollar sistemas de información que

aporten criterios para la selección de hogares en condición de pobreza y la identificación de áreas geográficas que concentran los mayores contingentes de población en esa condición, son esfuerzos que se ejecutan de manera paralela tendente a disminuir las filtraciones de población no pobre en programas de antipobreza.

En términos generales el desarrollo social se define como el proceso mediante el cual se procura alcanzar una sociedad más igualitaria, que garantice una reducción significativa entre la brecha que existe en los niveles de bienestar que presentan los diversos grupos sociales, para lograr una integración de toda la población a la vida económica, social, política y cultural del país.⁵

1.1.1 Desarrollo Humano

La dimensión humana del desarrollo es otro cambio paradigmático que abre una nueva perspectiva para definir el acercamiento convencional del desarrollo. Desde ella, los seres humanos se convierten en el principal objeto y sujeto de su acción; ya no serán una abstracción económica sino una viviente realidad operativa; ya no serán víctimas indefensas sino guías de los procesos de desarrollo cuyo control no ha estado en sus manos.

Este desarrollo se concentra y se sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales en la generación de una creciente autoindependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y con la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo

⁵ Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Área Análisis del Desarrollo. Índices de Desarrollo Social. 2001. Costa Rica. p. 6

personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado.⁶

1.1.2 Desarrollo Humano Sostenible

Para las Naciones Unidas, se define al Desarrollo Humano como la ampliación de las opciones para todas las personas de una sociedad. Esto significa que hombres y mujeres – particularmente, los pobres y los vulnerables- están en el centro del desarrollo. También significa protección en la vida futura de las generaciones... y ...los sistemas naturales de los que depende la vida en su totalidad”.⁷ Por consiguiente el propósito fundamental del desarrollo es la creación de un ámbito posibilitante en que todos puedan disfrutar de vidas largas, saludables y creativas. Por lo tanto el desarrollo humano sostenible es el que garantiza la reproducción del desarrollo para generaciones futuras.

El crecimiento económico no es un fin sino un medio para el desarrollo humano sostenible. El Informe Sobre Desarrollo Humano 1996 demostró que el crecimiento económico no conduce automáticamente al desarrollo humano sostenible ni a la eliminación de la pobreza. No existe una correspondencia entre los países con más elevado ingreso per cápita⁸ y los índices de desarrollo humano, siguen existiendo pronunciadas disparidades dentro de un mismo país. Es decir, las oportunidades del crecimiento económico no están distribuidas equitativamente, ni garantizan la reproducción del modelo social a futuro ni la seguridad humana, fundamentos esenciales del desarrollo humano.

⁶ Zamudio Francisco, Pérez Mónica y Vargas Carlos. 2002. 1er Informe Sobre Desarrollo Humano de México 1995. Universidad Autónoma de Chapingo y Centro de Desarrollo Humano de Guanajuato A.C.

⁷ ONU 1996. Informe Sobre Desarrollo Humano 1996.

⁸ El ingreso que resulta de dividir el ingreso nacional entre el total de la población de un país.

Para avanzar en el desarrollo humano no solo se necesita crecer en el ámbito económico sino que implica “el conjunto de procesos de conservación y ampliación de los recursos ambientales, históricos, sociales y culturales, y los cambios sociales que generan los seres humanos al buscar la satisfacción de sus necesidades y la consecución de sus fines.

Con el desarrollo a escala humana se constituyen condiciones sociales, económicas, políticas, jurídicas y culturales que permitan a todos y todas contar equitativamente con educación, salud, techo y alimentación adecuados, participar en esa construcción y acceder al trabajo, la posesión de bienes y la diversificación de actividades.”⁹

Hay cinco aspectos del desarrollo humano sostenible:

Potenciación

Se concibe como la ampliación de las facultades y las opciones de hombres y mujeres aumentan su posibilidad de ejercer sus opciones en forma libre de la presión del hambre, la carencia y la privación. También aumenta su oportunidad de participar en la adopción de decisiones que afectan sus vidas, o de aprobarlas.

Cooperación

Dado que el concepto de pertenencia es importante para la realización de cada persona, su bienestar y el propósito y significado de su vida, en el desarrollo humano y sostenible se presta atención a la manera en que las personas colaboran en el trabajo e interactúan.

⁹ Zamudio...obra citada.

Equidad

La ampliación de las facultades y las oportunidades de la gente abarca más que el ingreso; también significa condiciones de equidad, como disponer de un sistema educacional al que todos tengan acceso.

Sustentabilidad

Las necesidades de esta generación deben satisfacerse sin comprometer el derecho de futuras generaciones a estar libres de pobreza y privación y poder aprovechar sus facultades básicas.

Seguridad

En particular, la seguridad en los medios de vida. La gente necesita verse libre de amenazas, como las de enfermedades o represión, y tener protección contra perturbaciones repentinas y perjudiciales en sus vidas.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹⁰ se centra en cuatro elementos críticos para el desarrollo humano sostenible:

- Eliminar la pobreza
- Crear empleos y medios de vida sostenibles
- Proteger y regenerar el medio ambiente
- Promover el adelanto de la mujer.

El desarrollo de la capacidad de un buen gobierno es subyacente en todos estos objetivos, de ahí que exista una relación indisoluble entre gobernabilidad y desarrollo humano.

El desarrollo humano exige la participación de personas y comunidades en las acciones que les concierne, con la capacidad ciudadana para intervenir en todas

¹⁰ ONU 1996. Informe sobre Desarrollo Humano 1996. Nueva York USA.

las esferas de decisión, lo cual implica el ejercicio de la democracia, la seguridad y las condiciones de paz, convivencia y tolerancia que exige la heterogeneidad de los pueblos, los grupos sociales y los individuos, condiciones inherentes a la gobernabilidad.

Resulta indispensable modificar la forma de concebir el crecimiento económico, se debe pensar en él como un crecimiento de calidad, es decir la relación entre crecimiento económico y desarrollo humano. Esto sólo se logrará cuando los aspectos cuantitativos del crecimiento contemplen mecanismos de distribución de las oportunidades y la riqueza bajo un marco de equidad. El descubrimiento de esa relación de recíproco refuerzo entre equidad y crecimiento económico, permite a los dirigentes políticos lograr que el crecimiento no sea desequilibrado y que comparta equitativamente sus beneficios.

Desarrollo humano implica reducir los niveles de desigualdad social tomando en cuenta: primero a las personas, permitiendo mecanismos de participación, generando la igualdad entre los seres humanos, fomentando la corresponsabilidad en la satisfacción de las necesidades, reduciendo los niveles de desigualdad social, tomando en cuenta factores económicos que se traduzcan en capital humano, entendiendo por éste la capacidad de la gente para disfrutar de buena salud, tener buena alimentación, buena educación y llevar una vida satisfactoria.

Se debe pensar en el crecimiento económico como el encargado de ampliar la base material para la satisfacción de las necesidades humanas. Pero el grado en que se satisfacen esas necesidades depende de la distribución de los recursos entre la gente y el aprovechamiento y la distribución de las oportunidades, particularmente el empleo.

En la discusión de cómo medir el bienestar a través de la satisfacción de las necesidades encontramos varios enfoques a los que debemos de forma somera (pero sería) hacer referencia.

Cada vez, el desarrollo social se convierte en tema prioritario de la agenda nacional. Esto obedece a que resulta innegable que la economía no ha generado los resultados prometidos por el modelo neoliberal, después de más de dos décadas de ajuste estructural, los esfuerzos realizados, particularmente por las clases más necesitadas, no han generado bienestar para la población, lo que ha ocurrido es que la pobreza ha aumentado significativamente.

A partir del hecho del incremento de la pobreza en el mundo, y en particular en México, las décadas de crisis y de ajuste económico, aun incluyendo la etapa de relativo crecimiento, dieron lugar a que el crecimiento del desarrollo en la última década del siglo cayera a un nivel inferior al existente antes del ajuste económico y que si bien ha mejorado el comportamiento de algunos indicadores cuantitativos, como el de educación, ello parece haberse logrado a costa de reducir con mucho la calidad de la misma.¹¹

Resulta entonces, impostergable una discusión permanente sobre el modelo de desarrollo social, el bienestar social y los enfoques sobre las necesidades sociales.

El bienestar social se refiere a los varios arreglos sociales que existen para satisfacer las necesidades de individuos y grupos en sociedad, así como para solventar problemas sociales. En los tiempos modernos, nuestro uso del término *política social*, implica que bienestar social signifique bienestar gubernamental. Este no es siempre el caso. El bienestar, para la mayoría de las personas, es aún provisto a través de otros mecanismos sociales aparte del Estado. Hay tres tipos principales: familia y amigos; el mercado y las organizaciones no gubernamentales (ONGS), como lo pueden ser las organizaciones voluntarias, las asociaciones de mutualistas y caridades. La política social como un área de estudio, tiene que ver

¹¹ Altimir; Oscar. *Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo*. en v. Tokman y G.O.Donnell (compiladores), *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1999.

con la forma en la cual todas estas instituciones afectan el bienestar de individuos y grupos.

La política social es una rama de las ciencias sociales. Desde este punto de vista, las condiciones básicas para la existencia y supervivencia de los individuos, son necesariamente sociales. Ningún individuo, sin importar de donde venga, puede sobrevivir mucho tiempo en aislamiento. Los seres humanos, en contraste con muchos otros animales, no son capaces de mediar directamente con la naturaleza sin contar con mecanismos de cooperación y una división del trabajo entre individuos.

Las necesidades (y los problemas y el bienestar) son “sociales” en el sentido en que ellos no sólo tratan con causas individuales, por ejemplo, de experiencias de enfermedades y pobreza, sino que también con la cantidad y distribución de las enfermedades y la pobreza en los diferentes grupos sociales; las razones por las que éstos surgieron de las condiciones compartidas de vida por aquellos grupos sociales; y las estructuras sociales y procesos a través de los cuales pueden ser mejorados.

1.2 Necesidades Sociales desde la perspectiva teórica

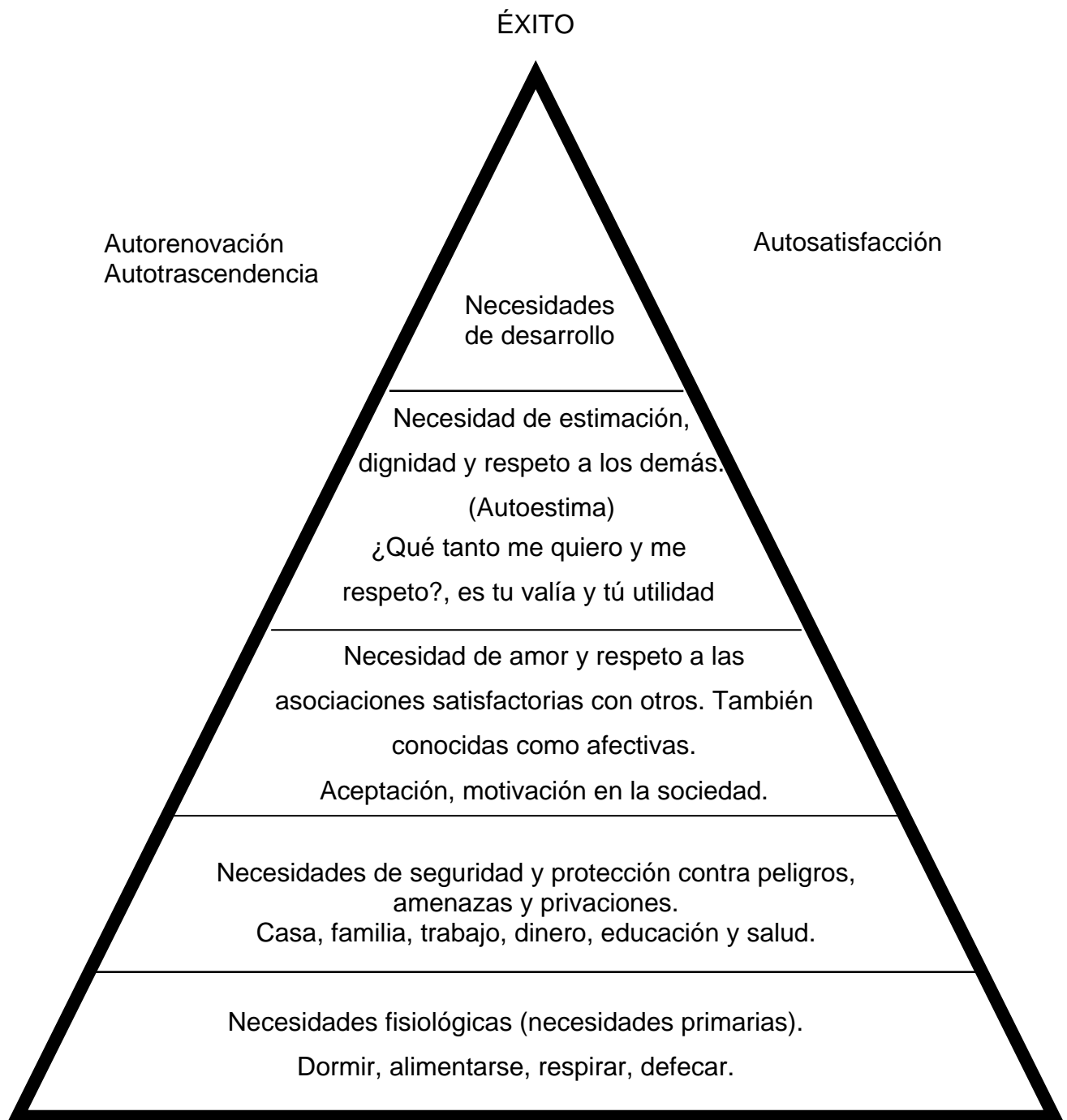
1.2.1 ¿Cómo definir las necesidades humanas?

Abordar el análisis de las necesidades humanas resulta muy difícil porque termina siendo objeto de discusiones teóricas de un alto grado de abstracción y al mismo tiempo fundamento y justificación de intervenciones de políticas públicas de distinto carácter. “La noción de necesidad es una categoría del pensamiento social moderno, que ha sido objeto de análisis de distintos campos de ideas que van desde la economía, la ciencia política, la teología, etc. El problema presenta además en la actualidad aristas particulares que van desde la filosofía social, la teoría política, el análisis psicosocial y el de la planificación social e intervención en la realidad”¹²

1.2.1.1 Las necesidades como impulsos

El vocablo necesidad lleva a una importante gama de interpretaciones, desde la que considera que la necesidad es un impulso, en cuanto a que se considera una fuerza motivadora que lleva a un estado de desequilibrio o tensión del sujeto frente a una carencia específica. En esta posición encontramos a la jerarquía de las necesidades de Maslow, esta forma de pensar conduce a pocas opciones salvo la conformidad.

¹² Krmpotic Claudia Sandra, *Concepto de necesidad y políticas de bienestar*. 1ª edición. Editorial espacio. Argentina 1999.p. 8



Fuente: Globe, Frank. La tercera fuerza: la Psicología propuesta por Abraham Maslow, México, Trillas, p. 980.

De acuerdo a esta teoría, el resorte interior de una persona esta constituido por una serie de necesidades en orden jerárquico, que va desde la mas material a la mas espiritual. Como se observa en el esquema, se identifican cinco niveles dentro de esta jerarquía.

Fisiológicas: Tienen que ver con las condiciones mínimas de subsistencia del hombre: alimento, vivienda, vestimenta, etc.

Seguridad: Se relaciona con la tendencia a la conservación frente a situaciones de peligro. Conservación de su propiedad, de su empleo, etcétera.

Sociales: El hombre por naturaleza tiene la necesidad de relacionarse, de agruparse informalmente, en familia, con amigos o formalmente en las organizaciones.

Estima: A esta altura de la pirámide el individuo necesita algo mas que ser un miembro de un grupo, se hace necesario recibir reconocimiento de los demás en término de respeto, status, prestigio, poder, etcétera.

Autorrealización: Consiste en desarrollar al máximo el potencial de cada uno, se trata de una sensación autosuperadora permanente. Son ejemplo de ella autonomía, independencia, autocontrol.¹³

1.2.1.2 Las necesidades sociales universales

También existe otro significado de las necesidades como objetivos y estrategias que se creen universales.

¹³ Elizabeth, González, Necesidades y problemas sociales, SUA-ENTS, México 2003. p. 30-31

Como necesidades humanas y universales que se deben satisfacer históricamente, de acuerdo al grado de organización y participación de los diferentes actores sociales, en escenarios marcados por conflictos de interés (L.Doyan, 1 Gough. 1994: cap. 2). En esta visión humanista de las necesidades priva un criterio ético y uno económico. El ético opera en el imperativo intrínseco dado a los valores (que aún en esta época individualista no conviene despreciar) o por un imperativo proveniente de los efectos de las consecuencias institucionales, de la moral resultante o de las capacidades humanas (A.K. Sen. 1984: 282¹⁴)¹⁵

Se puede definir a las necesidades humanas como una “condición necesaria para la existencia del ser humano (en este caso la no-satisfacción conduce a la desintegración, del ser) siendo además por extensión- condición necesaria para que una sociedad exista a través del tiempo.”¹⁶

Tal concepto está basado en la concepción de Malinoswski¹⁷ quien afirma que por necesidad se entiende:

“Un sistema de condiciones las cuales, en el organismo humano, en el contexto natural y en sus mutuas relaciones con el ambiente, son necesarias y suficientes para la sobrevivencia de un grupo o individuo”

En este texto, las necesidades se conceptualizarán en su calidad de proposiciones normativas, por lo que, se centra en el campo de estudio de las políticas públicas de bienestar.

¹⁴ Ejercer en el mercado la venta de su fuerza de trabajo; a los derechos humanos; ha conducido a la sumisión de la sociedad civil a gobiernos autoritarios y la ausencia de una evaluación de las consecuencias morales en la sociedad han conducido a la justificación de los medios por el valor de los fines, y a diversas violaciones: al cuidado de los recursos naturales; al derecho de las personas a ejercer en el mercado la venta de su fuerza de trabajo; a los derechos humanos; ha conducido a la sumisión de la sociedad civil a gobiernos autoritarios y excluyentes, a la negativa de éstos a excluyentes, a la negativa de éstos a permitir que sean los propios interesados quienes decidan libremente sobre sus necesidades. (S. Lukes. 1985: cap 6).

¹⁵ Enrique Contreras Suárez, Una visión crítica de los programas de combate a la pobreza, mimeo 1999. p. 2

¹⁶ Ibid p.17

¹⁷ B. Malinowski: *A Scientific Theory of Culture and Other Enssays*. Chapel University of North Carolina Press, 1994.

1.2.1.3 La concepción de Doyal y Gough

De las teorías sobre las necesidades humanas básicas, la más utilizada por su coherencia conceptual es la de Len Doyal e Ian Gough La Teoría de las Necesidades Humanas, editada por la Universidad de Manchester, en Gran Bretaña en 1991 y editada al español en 1994.

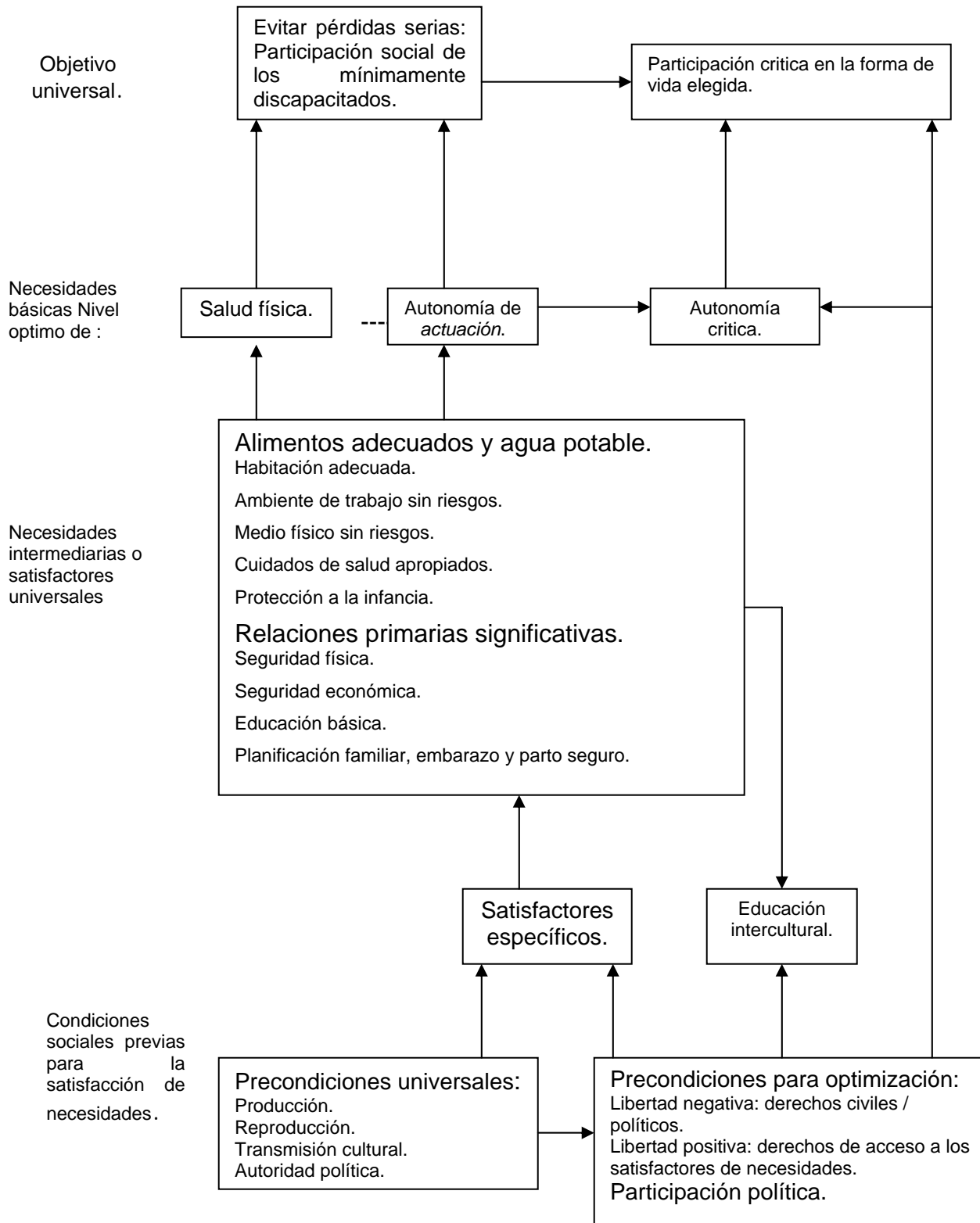
Las características sobresalientes de los autores son:

- Solo existen dos conjuntos de necesidades básicas: *objetivas y universales*.
- Objetivas porque su especificación teórica y empírica es independiente de las preferencias individuales.
- Universal porque la concepción de “serias pérdidas” (de lo que carecen los individuos), que derivan de su inadecuada satisfacción, es la misma para todos los individuos en cualquier cultura.
- La definición de *serias pérdidas* denota un doble daño: uno *físico*, o privación fundamental que impedirá a las personas de usufructuar condiciones de vida favorables para su participación social; y otro *cognitivo o racional* que integrado al daño anterior impedirá que las personas posean autonomía básica para actuar de manera informada y con discernimiento.
- Para que las necesidades básicas sean satisfechas la salud y autonomía deben ser atendidas paralelamente.
- Las necesidades objetivas y universales deben ser satisfechas concomitantemente para que todos los seres humanos puedan efectivamente constituirse como tal y realizar cualquier otro objetivo o deseo valorado socialmente.
- Las necesidades que reconocen son *salud física y autonomía*.
- Estas necesidades no son un fin en sí mismas, sino precondiciones para alcanzar objetivos universales de participación social.
- Las necesidades sociales son también derechos sociales y civiles, que se expresan en las políticas sociales.

Cuando los autores resaltan el carácter humano y social de las necesidades, resaltan su universalidad, entendiendo ésta no como la generalización de las necesidades sino como, el conjunto de las necesidades en el ámbito de los mundos existentes, apuntando hacia un profundo sentido de redistribución de los recursos en el plano mundial. Doyal y Gough sostienen que todos los seres humanos en todos los tiempos, en todas las culturas, tienen necesidades básicas comunes.

De esta forma se rechazan las concepciones naturalistas, relativistas y culturales, convencionales. Esta posición se contrapone a la concepción naturalista (los utilitaristas y la Nueva Derecha), que reduce las necesidades a preferencias y deseos regulados por el mercado, siendo éste considerado superior en eficiencia y moral, a cualquier otro mecanismo social. También se contrapone a la visión relativista (sumida fundamentalmente por los historicistas, porque esta visión resalta la imposibilidad de que exista un conjunto de necesidades universales más allá de las diferencias culturales).

RESUMEN DE LA TEORÍA DE DOYAL Y GOUGH.



¹ Elaborado por Potyara, A. P. Pereira. Necesidades Humanas. Cortez Editora, Brasil 2002. pp.248

1.3 Necesidades sociales y necesidades individuales

De acuerdo a los grupos que atienden se distinguen dos tipos de necesidades:¹⁸

- a) Las necesidades individuales (y familiares), que atienden a los deseos y las preferencias individuales y son satisfechas con los recursos de las personas o de las familias.
- b) Las necesidades sociales que para su satisfacción requieren de la acción del Estado y por ello son públicas. Las necesidades públicas son construcciones sociales en un doble sentido. Las sociedades y los Estados tienen, de un lado, la capacidad de crear y reproducir desigualdades o riquezas, y del otro, de “reconstruir necesidades y los recursos indispensables para enfrentarlas.”¹⁹

También se puede decir que son aquellas que tienen que ver con la relación de los seres humanos entre sí, configurando maneras de vida comunes en la relación con otras personas, creando intereses compartidos en el ámbito familiar y social.

Algunos parámetros de referencia para identificarlas son:

- Son necesidades compartidas por grupos sociales,
- Son determinadas en el tiempo y el espacio,
- Son interactivas,
- Son atendidas por la política pública,
- Son las necesidades cuya satisfacción constituye el presupuesto común, es decir el gasto social del Estado,
- Su satisfacción crea la infraestructura social que a su vez determinará la calidad de vida de la población de un país o de una localidad,
- La satisfacción optimizada de las necesidades sociales deberá buscar simultáneamente la mejora de la eficiencia de la política social y de la equidad social,

¹⁸ Contreras, Suárez Enrique, Pobreza, vulnerabilidad y política social. Nuevos y viejos enfoques. México 2004.

¹⁹ Twosenden Oxford Economics Papers, vol. 37 No. 3, pp 669

- Por el contrario, su insatisfacción creará problemas sociales que por su influencia en el desarrollo social deben ser atendidos por la política pública,
- Entre ellas, se señalan las siguientes: vivir en grupo y socializarse, las formas de organización social, participación conjunta, solidaridad, aprobación social y reconocimiento, entre otros.

1.4 Las necesidades humanas básicas en el contexto de las políticas sociales

“El concepto de necesidades básicas nos recuerda que el objeto del desarrollo es proveer a todos los seres humanos de la *oportunidad* de una vida plena.”²⁰

1.4.1 El origen del concepto necesidades básicas

A principios de la década de los sesenta, organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Banco Mundial y otros, pugnarón por una distribución marginal del ingreso, lo cual significaba utilizar a favor de los pobres parte del producto adicional generado por el crecimiento económico de los países, a lo que se le conoció como “redistribución a partir del crecimiento”. Pocos años después la OIT avanzó en el análisis afirmando que las prioridades del desarrollo tenían que cambiarse a favor de la creación de empleo y la satisfacción de las necesidades humanas básicas tales como: la necesidad de alimento, de vivienda y ropa, de educación primaria y secundaria y de atención primaria a la salud.²¹

Sin embargo las necesidades básicas se analizaban todavía desde la perspectiva del desarrollo centrada en la producción de los bienes de consumo. Más tarde la perspectiva de las necesidades básicas empezó a ver a los bienes no como un fin sino como un medio para otros fines.

²⁰ Paul Streeten, tomado de Sen Amartya, obra citada p.6

²¹ International Labor Organization, Employment, Growth and Basic Needs: A One-World Problem, Geneva, ILO 1976.

1.4.2 Las necesidades básicas insatisfechas (NBI)²²

Del sistema de necesidades básicas surge el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). En América Latina, el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas ha significado un importante aporte para la identificación de ciertas carencias críticas de la población y la caracterización de la pobreza.

El grupo de necesidades básicas a tomar en cuenta está restringido por la fuente de información que se utiliza. Debido a su capacidad de desagregación geográfica, los censos de población y vivienda son la fuente usualmente utilizada en la elaboración de mapas de pobreza. Estos, sin embargo, no cuentan con datos sobre todas las características y privaciones de un hogar. Por esta razón, las necesidades consideradas suelen limitarse a las siguientes cuatro categorías:

- i) Acceso a una vivienda que asegure un estándar mínimo de habitabilidad para el hogar.
- ii) Acceso a servicios básicos que aseguren un nivel sanitario adecuado.
- iii) Acceso a educación básica.
- iv) Capacidad económica para alcanzar niveles mínimos de consumo.

La utilización del censo como fuente de información para la elaboración de un mapa de carencias críticas es crucial para alcanzar un alto grado de desagregación en la información, pero que ello también impone restricciones en cuanto al tipo de necesidades a considerar y a los indicadores disponibles para evaluar la satisfacción de dichas necesidades.

Aunque sería muy útil contar con información sobre el ingreso y el gasto de los hogares para medir su capacidad económica, los censos suelen no contener

²² Ibid pp. 11-14

información sobre esas variables cuando la contiene esta es poco confiable. Indiscutiblemente, el método NBI también debería considerar necesidades básicas como la salud y la nutrición, pero las variables respectivas no están disponibles en los censos de la región. Dadas estas limitaciones el segundo paso en el proceso de selección de indicadores consiste en determinar cuales son las dimensiones factibles de ser medidas dentro de cada necesidad básica, y que variables censales serán utilizadas para dar cuenta de dichas dimensiones.

NECESIDADES BÁSICAS, DIMENSIONES Y VARIABLES CENSALES

Necesidades Básicas	Dimensiones	Variables censales
Acceso a vivienda	a) Calidad de la vivienda	Materiales de construcción utilizados en piso , paredes y techo
	b)Hacinamiento	i) Número de personas en el hogar ii) Número de cuartos de la vivienda
Accesos a servicios sanitarios	a) Disponibilidad de agua potable	Fuente de abastecimiento de agua en la vivienda
	b) Tipo de sistema de eliminación de excretas	i) Disponibilidad de servicios sanitarios ii) Eliminación de excretas
Acceso a educación	Asistencia de los niños en edad escolar a un establecimiento educativo	i) Edad de los miembros del hogar ii) Asistencia a un establecimiento educativo
Capacidad económica	Probabilidad de insuficiencia en el hogar	i) Edad de de los miembros del hogar ii) Ultimo nivel educativo aprobado iii) Número de personas en el hogar iv) Condición de de actividad

Fuente: CEPAL/PNUD, (1989)

1.5 El desarrollo humano y las necesidades básicas

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) inicio sus Informes de Desarrollo Humano al comienzo de la década de los noventa, desde un punto de arranque distinto, ofreciendo su concepto de desarrollo humano como referencia alternativa para la concepción del bienestar. Los distintos informes anuales, en donde se exponen las progresivas elaboraciones a que conduce el desarrollo

humano, reconocen su vinculación con las propuestas de Sen, en lo que se conoce como el enfoque de las capacidades.

El mismo Sen reconoce las relaciones de su enfoque con la escuela de las necesidades básicas, aunque al mismo tiempo señala las limitaciones teóricas que presentaba. La correspondencia entre las necesidades básicas y el enfoque de las capacidades se da desde el momento en que ambas destacan la insuficiencia de la renta para medir el bienestar y la importancia que tiene la privación de determinados bienes y servicios en las personas, cuya consideración era esencial para la verdadera dimensión de la pobreza.

Aun admitiendo que las propuestas de las necesidades básicas no hubieran conseguido formular un propuesta teórica tan terminada y ambiciosa como la que presenta el enfoque de las capacidades, hay que matizar que dentro de esa escuela convivían diversas tendencias, y que, si bien las líneas dominantes se limitaron a plantear una serie de políticas sociales elementales, también se dieron importantes aportaciones teóricas por parte de personalidades académicas que, posteriormente, participaron asimismo en la elaboración del concepto de desarrollo humano. Más aun, si bien la escuela de las necesidades básicas no llegó a conseguir una formulación teórica de los nuevos componentes del bienestar, en el campo de las políticas sociales y económicas planteó objetivos de acción muy ambiciosos que tuvieron influencia en la formulación de políticas de los organismos internacionales y sirvió para tomar conciencia en la necesidad de adoptar nuevos contenidos de política social.

Este recordatorio de la escuela de las necesidades básicas tiene un doble objetivo. El primero, destaca la importancia que esta escuela tuvo como antecedente del nuevo enfoque del bienestar, y que no puede entenderse la evolución del desarrollo humano sin hacer referencia a la misma. Por otro lado, señala que, ante la carencia de información existente, la escuela se vio precisada a producir toda serie de nuevos indicadores, que fueran reflejo de las realidades

que se consideraban importantes para medir el desarrollo y que el indicador del PIB no recogía. El impulso dado a la investigación en este campo produjo una batería importante de información sobre muchos aspectos de la vida individual y colectiva de las personas, que ha dado como resultado disponer de base informativa susceptible de utilizarse por el nuevo enfoque de las capacidades.²³

1.5.1 La medición del desarrollo humano

En cuanto a medición del desarrollo social el ingreso por persona (o renta per cápita) fue durante mucho tiempo el indicador más importante.

Desde la época de Pigou,²⁴ el bienestar económico estaba sujeto a la “medida del dinero” y eso constituía una visión muy limitada del bienestar. El cuestionamiento más serio del PNB per cápita como índice de desarrollo fue el Índice de Calidad de Vida Física inventado por M.D. Morris en los años setenta.²⁵

El Índice de Calidad de Vida Física (ICVF), buscaba medir el bienestar o la “calidad de vida” directamente y no de manera indirecta agregando el producto global de bienes y servicios y dividiendo el total por el tamaño de la población.²⁶ Esta medición de calidad de vida no tuvo la respuesta de los científicos sociales. Fue hasta que Meghnad Desai, Amartya Sen y otros inventaran el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lo incluyera como un indicador de desarrollo ampliamente aceptado.

²³ Alfonso Dubois, La tensión entre medición y definición en el concepto alternativo de pobreza y bienestar del Desarrollo Humano. En Pedro Ibarra y Koldo Unceta (coordinadores), Ensayos sobre el Desarrollo Humano, Icaria, Barcelona España 2001. pp 48-49

²⁴ A.C. Pigou, The Economics of Welfare, London: Macmillan 1920. en Keith Griffin. Obra citada p. 30

²⁵ M. C. Morris, Measuring the Condition of the Worlds Poor: the fisical quality of de live index, Oxford: Pergamon Press, 1979. en Keith Griffin. Obra citada p. 30

²⁶ Keith Griffin. Obra citada p. 30

Sin embargo, es importante resaltar que el PNB per cápita y el Índice de Desarrollo Humano IDH no miden la misma cosa, sus diferencias estriban en:

- a) El PNB per cápita es un indicador de utilidad, de bienestar personal o de bienestar económico
- b) El Índice de Desarrollo Humano busca medir el nivel de capacidades humanas.
- c) El IDH pretende medir capacidades, que se entiende como el conjunto de opciones de que dispone una persona y, en última instancia las libertades de que goza.
- d) Mientras que el PNB per cápita pretende medir el disfrute subjetivo que se obtiene del consumo.

Se puede afirmar que el IDH y el PNB per cápita no son indicadores excluyentes, sino complementarios que proporcionan informaciones distintas.²⁷

1.5.1.1 El índice de desarrollo humano

El IDH tiene cuatro componentes:

- 1.- La esperanza de vida al nacer,
- 2.- La tasa de alfabetización adulta,
- 3.- La tasa de matriculación combinada en educación primaria, secundaria y terciaria (media superior y superior);
- 4.- La renta real medida en términos de paridad del poder adquisitivo.

El IDH se basa en tres indicadores:

- a) Longevidad, medida en función de la esperanza de vida al nacer;
- b) Nivel educacional, medido en función de una combinación de alfabetización para adultos (ponderación, dos tercios) y tasas de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria (ponderación un tercio), y

²⁷ Ibid p, 31

c) Nivel de vida, medido por el PIB per cápita real (PPA en dólares).

Para el cálculo del índice se han establecido valores mínimos y máximos fijos respecto de cada uno de esos indicadores:

- Esperanza de vida al nacer: 25 y 85 años
- Alfabetización de adultos: 0% y 100%
- Tasa bruta de matriculación combinada: 100 dólares y 40 000 dólares²⁸.

El IDH ha sido la insignia del PNUD y, sin lugar a duda, su propuesta más difundida y popular. Sin entrar en detalle de su elaboración, solo recordar que es un índice sintético compuesto por tres indicadores que miden, respectivamente, la salud (por medio de la esperanza de vida al nacer), la educación (a través del porcentaje de alfabetización de adultos y la tasa de matriculación combinada) y la renta (con base a un cálculo ajustado del ingreso per cápita medido por el método de la Paridad del Poder adquisitivo).²⁹

Aún cuando el IDH no es la respuesta para medir las capacidades de la población, constituye un primer esfuerzo para homologar los criterios de medición internacional que complementan algunas esferas del desarrollo humano con las del ingreso.

1.5.1.2 El índice relativo al género

En el cálculo del índice de género (IDG) se utilizan las mismas variables que para el cálculo del IDH. La diferencia es que al calcular el IDG se introduce un ajuste en el cálculo medio de cada país en materia de esperanza de vida, nivel ocupacional e ingreso en función del grado de disparidad en el adelanto de mujeres y hombres.

²⁸ ONU. Informe sobre desarrollo humano 1998. New York 1998. p. 107

²⁹ Alfonso Dubois. Obra citada p. 51

1.5.1.3 El índice de potenciación de género

En el índice de potenciación de género (IPG) se utilizan variables preparadas explícitamente para la medición de la potenciación relativa de hombres y mujeres en esferas de actividad política y económica.

Las dos primeras variables se escogen para reflejar la participación económica y la facultad de adopción de decisiones:

- La participación porcentual de mujeres y hombres en puestos administrativos y ejecutivos
- La participación porcentual de mujeres y hombres en puestos en empleos profesionales y técnicos.

1.5.1.4 El índice de pobreza humana IPH

El índice de pobreza humana (IPH) se divide en dos:

El índice de pobreza humana para los países en desarrollo (IPH-1)

El índice de pobreza humana para los países desarrollados (IPH-2)

Cálculo del índice de pobreza humana en países en desarrollo

El índice de pobreza humana para los países en desarrollo (IPH-1), se concentra en la privación de tres dimensiones esenciales de la vida humana que ya se reflejan en el IDH:

- a) la longevidad,
- b) los conocimientos y
- c) un nivel decente de vida.

La primera privación se refiere a la supervivencia, la vulnerabilidad ante la muerte a una edad relativamente temprana. La longevidad está representada por el porcentaje de personas que se estima no sobrevivirán hasta la edad de 40 años.

La segunda se refiere a los conocimientos a quedar excluido del mundo de la lectura y la comunicación. El porcentaje de adultos analfabetos.

La tercera se relaciona con el nivel de vida decente en términos del aprovisionamiento económico general. está representada por un compuesto de tres variables:

- el porcentaje de personas sin acceso al agua potable,
- el porcentaje de personas sin acceso a los servicios de salud, y
- el porcentaje de niños menores de cinco años de edad con peso moderadamente y severamente insuficiente.

Cálculo del Índice de pobreza humana en países industrializados

El índice de pobreza humana en países industrializados (IPH-2), se concentra en la privación de cuatro dimensiones esenciales de la vida humana que ya se reflejan en el IDH:

- d) la longevidad,
- e) los conocimientos,
- f) un nivel decente de vida, y
- g) la exclusión social

La primera privación se refiere a la supervivencia, la vulnerabilidad ante la muerte a una edad relativamente temprana. La longevidad está representada por el porcentaje de personas que se estima no sobrevivirán hasta la edad de 60 años.

La segunda se refiere a los conocimientos a quedar excluido del mundo de la lectura y la comunicación. El porcentaje de adultos que son funcionalmente analfabetos, de acuerdo a la definición de la OCDE.

La tercera se relaciona con el nivel de vida decente en términos del aprovisionamiento económico general. Está representada por el porcentaje de personas que viven por debajo del límite de la pobreza del ingreso, fijado en el 50% de la media del ingreso personal disponible.

Y la cuarta privación, en cuanto a la no participación o exclusión, se mide por la tasa de desempleo de largo plazo (12 meses o más) de la población en edad activa.

La cuarta se relaciona con la no participación o la exclusión.

A continuación se presentan los indicadores que se utilizan en los Informes sobre desarrollo humano de 1990 a 2000, distinguiendo los países en desarrollo y los países industrializados

1.5.2 El Desarrollo Humano a Escala³⁰

1.5.2.1 Los orígenes

Esta postura filosófica del desarrollo humano, ha nutrido varios enfoques teóricos y metodológicos para abordar los efectos de las crisis socioeconómicas y políticas, uno de esos enfoques es el Desarrollo a Escala Humana trabajado como una propuesta metodológica de desarrollo por el Proyecto GPID.

El Proyecto GPID: Goals, Processes and Indicators of Development Project (Objetivos, Procesos e Indicadores de Desarrollo) fue propiciado y desarrollado

³⁰ Manfred-Max Neef. El desarrollo a escala humana. Ed Icaria, Chile 2001.

desde 1977 hasta nuestros días. Se ha trabajado en varias etapas formando una red de investigación que tuvo como representantes a países:

- a) Del primer mundo: Canadá, Suiza, Japón, Estados Unidos, Suecia, Bélgica, Italia, Reino Unido, Alemania y Noruega.
- b) Del segundo mundo (países en desarrollo): Polonia y Rumania.
- c) Del tercer mundo (países subdesarrollados): Tanzania, Irán, Malasia, India, Senegal, Sri Lanka, Nueva Guinea y Trinidad. Entre los latinoamericanos: México a través del Colegio de México y Argentina con la Fundación Bariloche.
- d) Chile finalmente participó con la organización gubernamental CEPAL a cargo de Manfred Max-Neef divulgando el enfoque que se presenta a continuación sobre Desarrollo Humano a Escala.

El desarrollo a escala humana es el resultado de múltiples investigaciones interdisciplinarias que trataron de dar respuestas teórico-metodológicas en ciencias sociales a la pobreza, necesidades y desigualdad, en un estado de emergencia desde el que comienza a plantearse un nuevo orden económico mundial.

1.5.2.2 Postulados del desarrollo humano a escala

Esta teoría del Desarrollo a Escala Humana sostiene tres postulados:

1.- El desarrollo se refiere a las personas y no a los objetos

Este es el postulado central del Desarrollo Humano a Escala.

En los modelos de desarrollo basados en el crecimiento económico (que Max-Neef lo llama el paradigma tradicional), el indicador más importante es el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), caracterizado como el *crecimiento cuantitativo de los objetos, es decir solo se medía el crecimiento de la producción sin importar como repercutía en las personas.*

En esta propuesta se considera que *el mejor proceso de desarrollo será aquel que permita elevar más la calidad de vida de las personas. Misma que dependerá de las posibilidades que tenga una persona de satisfacer adecuadamente sus necesidades humanas fundamentales.*

La calidad de vida se puede definir como " el dominio que los individuos tienen sobre los recursos en forma de dinero, posesiones, conocimiento, energía mental y física, relaciones sociales, seguridad y otros, por medio de los cuales el individuo controla y dirige conscientemente sus condiciones de vida" ³¹.

De ahí se desprenden los cuestionamientos de ¿cuáles son esas necesidades y quién las decide?

Sobre cuáles son las necesidades humanas fundamentales tenemos que:

Un enfoque sobre las necesidades básicas se concentra en las condiciones sin las cuales los seres humanos no pueden sobrevivir, evitar la miseria, relacionarse con otras personas y evitar el aislamiento. Tener, amar y ser son palabras de efecto para llamar la atención sobre las condiciones necesarias centrales para el desarrollo y la existencia humanos. Se supone claramente que hay necesidades básicas materiales como no materiales, y que es necesario considerar ambos tipos en un sistema de indicadores diseñado para medir el nivel actual de bienestar de una sociedad

¿Quién las decide?

Esto depende de las formas de participación en las decisiones y actividades que influyen en la vida de los individuos y su presencia en las actividades políticas.³²

Por lo anterior, en el tipo de desarrollo propuesto se deben incluir indicadores como el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) , el ingreso y el producto per

³¹ Martha C. Nussbaum y Amartya Sen (Compiladores), *La Calidad De Vida*, FCE, México, 1993. pp 588. p. 127

³² Ibid

cápita, pero también indicadores de carácter subjetivo que permitan medir la calidad de vida.

El incluir los satisfactores (subjetivos) como parte del proceso económico implica reivindicar lo subjetivo más allá de las puras preferencias respecto de objetos y artefactos (bienes). Así podemos comprender cómo se viven las necesidades en nosotros mismos y en nuestro medio: grupo familiar, comunitario o social, sistema económico, modelo socio-político, estrategias de vida, cultura o nación.³³

Por lo tanto, esta propuesta establece que las formas en que vivimos nuestras necesidades son en último término, subjetivas. En este enfoque se habla de necesidades humanas fundamentales situándose desde el principio en el plano de lo subjetivo-universal. Es decir, considerando a las necesidades no como preferencias individuales, sino como necesidades generadas en el ámbito de lo social. Las necesidades tienen un carácter social-universal, en tanto que su satisfacción resulta deseable para cualquiera, y la inhibición, también para cualquiera ha de resultar indeseable.

2.- Necesidades y satisfactores

Para poder explicar que las que las necesidades son finitas (medibles) y clasificables es necesario hacer distinción entre necesidades y satisfactores

Para Manfred Max-Neff³⁴ :

Las necesidades humanas deben entenderse como un sistema, en que las mismas se interrelacionan e interactúan. Simultaneidades, complementariedades y compensaciones, son características de la dinámica del proceso de compensación de las necesidades.

- La persona es un ser de necesidades múltiples e interdependientes,

³³Max-Neff, Manfred, A. *Desarrollo a Escala Humana*". Icaria. España1998. pp 150-154, p. 52

³⁴ Max-Neff, Manfred, A. obra citada p.48

- Las necesidades son un sistema en el cual se interrelacionan e interactúan
- En este sistema se dan simultaneidades (necesidades similares o iguales) complementariedades (necesidades complementarias) y compensaciones (necesidades de supervivencia);
- Todos estos elementos son la dinámica del proceso de satisfacción de las necesidades.

Cada sistema económico, social y político adopta diferentes estilos para la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales. En cada sistema, éstas se satisfacen (o no se satisfacen) a través de la generación (o no generación) de diferentes tipos de satisfactores.

Los niveles de satisfacción de las necesidades son:

- a) En relación con uno mismo
- b) En relación con el grupo social, y,
- c) En relación con el medio ambiente.

Cabe destacar que la calidad y la intensidad dependerán de tiempo, lugar y circunstancia.

Debe entenderse a este sistema de necesidades no sólo como carencia sino también, y simultáneamente como potencialidades humanas individuales y colectivas.

Ya no se trata sólo de relacionar a las necesidades con bienes y servicios, sino de relacionarlas además con prácticas sociales, formas de organización, modelos políticos y valores, que repercuten sobre las formas en que se expresan las necesidades.

Los satisfactores

Los satisfactores son la forma en que se expresan las necesidades. Son la manera o los medios utilizados para la satisfacción de las necesidades.

Por ejemplo, la alimentación y abrigo no deben considerarse como necesidades, sino como satisfactores de la necesidad fundamental de subsistencia. Del mismo modo, la educación (ya sea formal e informal), el estudio, la investigación, la estimulación precoz y la meditación son satisfactores de la necesidad de entendimiento. Los sistemas curativos, la prevención y los esquemas de salud, en general, son satisfactores de protección.

Tomando en consideración la diferencia entre los conceptos de necesidad y satisfactor, es posible formular dos postulados adicionales:

- Primero las necesidades humanas fundamentales son finitas, pocas y clasificables.
- Segundo, las necesidades humanas fundamentales (como las contenidas en el sistema propuesto) son las mismas en todas las culturas y en todos los períodos históricos. Lo que cambia a través del tiempo y de las culturas, es la manera o los medios utilizados para la satisfacción de las necesidades. Lo que culturalmente está determinado no son las necesidades humanas fundamentales, sino los satisfactores de esas necesidades³⁵.

“Aunque los bienes y servicios son valiosos, no lo son por sí mismos. Su valor radica en lo que pueden hacer por la gente o, más bien, lo que ésta puede hacer por ellos.”³⁶

Si se quiere definir o evaluar a una sociedad en función de las necesidades humanas, no basta con comprender cuáles son las posibilidades que el medio

³⁵ Idem p. 43

³⁶ Sen, Amartya, Obra citada. P. 4

pone a su disposición de los grupos o las personas para realizar sus necesidades. Es preciso examinar en que medida el medio reprime, tolera o estimula que las posibilidades disponibles o dominantes sean recreadas o ensanchadas por los propios individuos o grupos que la componen.³⁷

Los satisfactores son los que definen la modalidad dominante que una cultura o sociedad imprimen a las necesidades. Los satisfactores no son los bienes económicos sino que están referidos a todo aquello que, por representar formas de ser, tener, hacer y estar, de carácter individual y colectivo y que contribuyen a la realización de necesidades humanas, además dependiendo de la sociedad en que se encuentre los satisfactores conducen a la actualización de las necesidades.

Los satisfactores pueden incluir:

- Formas de organización;
- Estructuras políticas;
- Prácticas sociales;
- Condiciones subjetivas;
- Valores y normas;
- Espacios;
- Contextos;
- Comportamientos y actitudes;

Todos ellos en una tensión permanente entre consolidación y cambio. Un mismo satisfactor puede realizar distintas necesidades en culturas distintas, o vivirse de manera divergente por las mismas necesidades en contextos diferentes.

El que un satisfactor pueda tener efectos distintos depende de los bienes que el medio genera, de cómo los genera y de cómo organiza el consumo de los mismos.

³⁷ Max-Neef, obra citada p.

Los bienes económicos, son objetos y artefactos que permiten afectar la eficiencia de un satisfactor, alterando así el umbral de una necesidad, ya sea en sentido positivo o negativo.

3.- La pobreza y las carencias: cualquier necesidad humana fundamental no satisfecha revela una carencia humana y cada carencia genera patologías, toda vez que rebasa los límites críticos de intensidad y duración.

Las patologías que genera la carencia son:

- ❖ Desempleo
- ❖ Deuda externa
- ❖ Hiperinflación
- ❖ Miedo
- ❖ Eufemismos
- ❖ Violencia, marginación y exilio.

En resumen, podemos decir que cualquier necesidad humana fundamental no satisfecha de manera adecuada genera una patología. Por eso, hoy en día nos vemos obligados a enfrentarnos a una serie de patologías colectivas que aumentan de manera alarmante, para las cuales los tratamientos aplicados han resultado ineficaces.

Para enfrentar las patologías sociales la teoría del desarrollo humano propone:

Primero, realizar una taxonomía de las necesidades,

Segundo, Identificar a los satisfactores y resaltar sus características.

1.5.3 Bases para una sistematización posible

1.5.3.1 Una taxonomía de las necesidades humanas

Lo que se precisa es una teoría de las necesidades para el desarrollo. Eso no plantea la exigencia de construir una taxonomía de necesidades humanas que nos sirva como instrumento de políticas y de acciones.

Sin duda existen muchas maneras de clasificar necesidades, y todas ellas dependen de los propósitos que con la clasificación se persigan. De allí que toda taxonomía deba considerarse como provisorias, abiertas y sujetas a cambios en la medida en que surjan nuevas razones o evidencias para hacerlo. Para los propósitos del desarrollo, una taxonomía pluridimensional que distinga claramente entre necesidades y satisfactores es una herramienta útil y factible. Lamentablemente, en la formulación de dicha taxonomía nunca podremos estar al resguardo de la objeción de la arbitrariedad. Pero considerando que el esfuerzo es, de todas maneras, imprescriptible, podemos reducir el riesgo si respetamos los siguientes requisitos:

a) La taxonomía debe ser comprensible.	Las necesidades enumeradas deben ser fácilmente reconocibles e identificadas como propias.
b) La taxonomía debe combinar amplitud con especificidad.	Debe llegarse a un número reducido de necesidades claramente enunciadas (una palabra para cada necesidad), pero capaces de crear en su conjunto un universo suficientemente amplio para cualquier necesidad fundamental vivida para remitirse a él.
c) La taxonomía debe ser operativa.	Para todo satisfactor existente o pensable, una o más de las necesidades enunciadas ha de aparecer como necesidad objetivo de satisfactores. Lo que debe pretender es que una taxonomía haga posible el análisis de la relación entre necesidades y formas en que ellas se satisfacen.
d) La taxonomía debe ser potencialmente crítica.	No basta que la taxonomía remita satisfactores a necesidades. Es preciso también poder determinar las necesidades para las cuales no existen satisfactores deseables o satisfactores que destruyen o inhiben la realización de necesidades.

e) La taxonomía debe ser potencialmente propositiva.	En la medida en que sea crítica y capaz de detectar insuficiencia en la relación entre satisfactores disponibles y necesidades vividas, la taxonomía debe servir de resorte para pensar un orden alternativo capaz de generar y fomentar satisfactores para las necesidades de todas las personas –y de todo la persona- y sustituir satisfactores excluyentes, que sacrifican unas necesidades de varias necesidades.
--	--

Considerando a las necesidades como un sistema. Se plantean dos criterios de desagregación de las necesidades:

Las categorías existenciales:

- Ser,
- Tener,
- Hacer y
- Estar

Las categorías axiológicas:

- Subsistencia,
- Protección,
- Afecto,
- Entendimiento,
- Participación,
- Ocio,
- Creación y
- Libertad.

Las categorías existenciales tienen como pilar un enfoque sobre las necesidades básicas concentrado en las condiciones sin las cuales los seres humanos no pueden sobrevivir, evitar la miseria, relacionarse con otras personas y evitar el aislamiento.

Ser. Se refiere a la necesidad de integrarse a la sociedad y vivir en armonía con la naturaleza. El lado positivo del ser puede caracterizarse como desarrollo personal. Mientras que los aspectos negativos se refieren al aislamiento.³⁸

Tener. Se refiere a las instituciones, normas, mecanismos, herramientas, (no materiales) leyes etc. que pueden ser expresados en una o más palabras.

Hacer: Son acciones personales o colectivas.

Estar. Es la relación de las personas con su entorno personal, familiar, comunitario y social.

Las categorías axiológicas se refieren a los valores que las personas deben construir para vivir adecuadamente.

1.5.3.2 Los satisfactores

Los satisfactores son formas de ser, tener, hacer y estar, de carácter individual y colectivo, que conducen a la actualización de las necesidades.

Características de los satisfactores

Los satisfactores pueden tener diversas características que abarcan un amplio abanico de posibilidades. Son formas de ser, tener, hacer y estar que se relacionan con estructuras.

Se propone distinguir para fines analíticos al menos cinco tipos, a saber:

- a) violadores o destructores;
- b) pseudo- satisfactores;

³⁸ Martha C. Nussbaum y Amartya Sen. Obra citada, pp. 127-129

- c) satisfactores inhibidores;
- d) satisfactores singulares; y
- e) satisfactores sinérgicos.

CUADRO DE CARACTERÍSTICAS DE SATISFACTORES

Violadores o Destructores.	Son elementos de efecto paradójal. Al ser aplicados con la intención de satisfacer una determinada necesidad, no solo aniquilan la posibilidad de su satisfacción en un plazo mediano, sino que imposibilitan, por sus efectos colaterales, la satisfacción adecuada de otras necesidades. El atributo especial de los violadores es que siempre son impuestos.
Pseudo- satisfactores.	Son elementos que estimulan una falsa sensación de satisfacción de una necesidad determinada. Su atributo especial es que generalmente son inducidos a través de propagandas, publicidad u otros medios persuasivos.
Satisfactores inhibidores.	Son aquellos que por el modo en que satisfacen (generalmente sobresatisfacen) una necesidad determinada, dificultan seriamente la posibilidad de satisfacer otras necesidades. Su atributo es que salvo excepciones, se hallan ritualizados, en el sentido de que suelen emanar de hábitos arraigados.
Satisfactores singulares.	Son aquellos que apuntan a la satisfacción de una sola necesidad, siendo neutros respecto a la satisfacción de otras necesidades. Son característicos de los planes y programas de desarrollo, cooperación y asistencia. Su principal atributo es el de ser institucionalizados, ya que tanto en la organización del Estado como en la organización civil, su generación suele estar vinculada a instituciones, sean estas Ministerios, otras reparticiones públicas o empresas de diversos tipos.
Satisfactores sinérgicos.	Son aquellos que por la forma en que satisfacen una necesidad determinada, estimula y contribuyen a la satisfacción simultanea de otras necesidades. Su principal atributo es el de ser contrahegemónicos en el sentido de que revierten racionalidades dominantes, tales como las de competencia y coacción.

1.5.3.3 Una matriz de necesidades y satisfactores

La matriz de necesidades y satisfactores es un instrumento teórico-metodológico que permite interrelacionar: necesidades, satisfactores y bienes.

Por otra parte, la matriz se puede utilizar a nivel macrosocial, cuando se incluyen todos los elementos que atañen a los países. O a nivel de los problemas, por ejemplo abordar el tema del desempleo, la pobreza, la familia, etc.

La interrelación entre necesidades, satisfactores y bienes económicos es permanente y dinámica. Entre ellos se destaca una dialéctica histórica. Si, por una parte, los bienes económicos tienen la capacidad de afectar la eficiencia de los satisfactores, éstos, por otra parte, serán determinantes en la generación y creación de aquellos. A través de esta acusación recíproca se convierte, a la vez, en parte y en definición de una cultura, y en determinantes de los estilos de desarrollo.

Los satisfactores pueden ordenarse y desglosarse dentro de los cruces de una matriz que, por un lado, clasifica las necesidades según las categorías existenciales de ser, tener, hacer y estar; y por otro las clasifica según categorías axiológicas de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad.

MATRIZ DE NECESIDADES Y SATISFACTORES³⁹

Necesidades según categorías existenciales Necesidades según categorías axiológicas.	SER	TENER	HACER	ESTAR
SUBSISTENCIA	1/ Salud física, salud mental, equilibrio, solidaridad, humor adaptabilidad.	2/ Alimentación, abrigo, trabajo.	3/ Alimentar, procrear, descansar, trabajar	4/ Entorno vital, entorno social.
PROTECCIÓN	5/ Cuidado, adaptabilidad, autonomía, equilibrio, solidaridad.	6/ Sistema de seguros, ahorro, seguridad social, sistema de salud, legislaciones, derechos, familia, trabajo.	7/ Cooperar, prevenir, planificar, cuidar, curar, defender.	8/ Contorno vital, contorno social, morada.
AFECTO	9/ Autoestima, solidaridad, respeto, tolerancia, generosidad, receptividad, pasión, voluntad, sensualidad, humor	10/ Amistades, parejas, animales domésticos, plantas, jardines.	11/ Hacer el amor, acariciar, expresar emociones, compartir, cuidar, cultivar, apreciar.	12/ Privacidad, intimidad, hogar, espacios de encuentro.
ENTENDIMIENTO	13/ Conciencia crítica, receptividad, curiosidad, asombro, disciplina, intuición, racionalidad.	14/ Literatura, maestros, método, políticas educacionales, políticas comunicacionales.	15/ Investigar, estudiar, experimentar, educar, analizar, meditar, interpretar.	16/ Ámbitos de interacción formativa: escuelas, universidades, academias, agrupaciones, comunidades, familia
PARTICIPACIÓN	17/ Adaptabilidad, receptividad, solidaridad, disposición, convicción, entrega, respeto, pasión, humor	18/ Derechos, responsabilidades, obligaciones, atribuciones, trabajo.	19/ Afiliarse, cooperar, proponer, compartir, discrepar, acatar, dialogar, acordar, opinar.	20/ Ámbitos de interacción participativa; cooperativas, asociaciones, iglesias, comunidades, vecindarios, familia.

³⁹ Manfred-MaxNeff. Obra citada p. 58 y 59

OCIO	21/ Curiosidad, receptividad, imaginación, despreocupación, humor, tranquilidad, sensualidad	22/ Juegos, espectáculos, fiestas, calma.	23/ Divagar, abstraerse, soñar, añorar, fantasear, evocar, relajarse, divertirse, jugar.	24/ Privacidad, intimidad, espacio de encuentro, tiempo libre, ambientes, paisajes.
CREACIÓN	25/ Pasión, voluntad, intuición, imaginación, audacia, racionalidad, autonomía, inventiva, curiosidad	26/ Habilidades, destrezas, método, trabajo.	27/T Trabajar, inventar, construir, idear, componer, diseñar, interpretar.	28/ Ámbitos de producción y retroalimentación, talleres, ateneos, agrupaciones, audiencia, espacios de expresión, libertad temporal.
IDENTIDAD	29/ Pertenencia, coherencia, diferencia, autoestima, asertividad.	30/ Símbolos, lenguaje, hábitos, costumbres, grupos de referencia, sexualidad, valores, normas, roles, memoria histórica, trabajo.	31/ Comprometerse, integrarse, confundirse, definirse, conocerse, reconocerse, actualizarse, crecer.	32/ Socio- ritmos, entorno de la cotidianeidad, ámbitos de pertenencia, etapas madurativas.
LIBERTAD	33/ Autonomía, autoestima, voluntad, pasión, asertividad, apertura, determinación, audacia, rebeldía, tolerancia.	34/ Igualdad de derechos	35/ Discrepar, optar, diferenciarse, arriesgar, conocerse, asumirse, deobedecer, meditar.	36/ Plasticidad espacio- temporal.

Matriz positiva y matriz negativa

La matriz positiva es la propuesta del “deber ser” es decir el modelo al que se aspira el cambio.

La matriz negativa es el “ser” un modelo de los problemas a enfrentar.

Para contar con una visión integral se propone que se incluyan la matriz positiva y la matriz negativa, de esa forma se tiene el panorama del cambio y una visión totalizadora de los problemas.

Por otra parte, la matriz se puede presentar en forma ampliada o en forma consolidada. A continuación se darán uno ejemplos.

Matriz negativa consolidada (Gran Bretaña).

	Ser	Tener	Hacer	Estar
SUBSISTENCIA	Egoísmo, derroche, desconexión, falta de equilibrio, favorecimiento de la acción, falta de moderación, insaciabilidad, pasividad, codicia, avarisimo, egocentrismo, confusión, ansiedad, stress, regresión, dependencia, falta de poder	Malnutrición, falta de techo, mala salud, desempleo, monetarismo, sobreproducción, contaminación, política económica, desigualdad, consumismo, insustentabilidad, centralización, hiperurbanización, política de salud, aceptación social de la desigualdad.	Contaminar, robar, degradar, especular, monopolizar, hacer propaganda, aislamiento, ignorar, comer en exceso, apropiarse, hablar para evitar hacer, acaparar, discriminar en el oficio, adulterar alimentos.	Falta de armonía con la naturaleza, efecto invernadero, contaminación, desarrollo de la vivienda, congestión, alojamiento de la tierra, destrucción del hábitat animal, exceso de planificación, diseños arquitectónicos pobres, gasto sistémico.
PROTECCIÓN	Miedo, nacionalismo, hostilidad, paranoia, sigilo, posesividad, represión, autodestrucción, agresividad, paternalismo, egoísmo, imprevisibilidad, dogmatismo, dependencia, racismo, elitismo, introversión, alineación, servilismo, avaricia, indiferencia, competitividad, vulnerabilidad.	Totalitarismo, armamentismo, Ley de secreto oficial, censura, nacionalismo, mercantilismo, burocracia, ejercito, propiedad <<medicina curativa>>, mercado, política de vivienda, aceptación social de la violencia, discriminación, prejuicio, vandalismo.	Destruir, envenenar, explotar, negar, responsabilidad, destruir otras especies, causar confusión, imponer, controlar, mandar, luchar, armarse, manejar en forma arriesgada, contaminar, no cumplir, sobreproteger.	Bases militares, degradación del medio ambiente, calles peligrosas, transporte peligroso, viviendas mal diseñadas, discriminación espacial, superpoblación, distribución demográfica no balanceada, falta de espacios comunes seguros, urbanización.
AFECTO	Racionalidad, cinismo, superficialidad, miedo, narcisismo, agresividad, celos, sobreprotección, alineación, posesividad, forma de ser, iglesia, inseguridad, permisividad, promiscuidad, soledad, desconfianza, inhibición, reserva, timidez, arrogancia, frigidez, intelectualidad, parálisis.	Sistema de educación, organización, medios de comunicación, ruptura familiar, brecha generacional, pornografía, sexismo, prostitución, transformación de la afectividad en comodidad, comercialización, separación de la familia numerosa, comercialización de la preocupación, automatización, computarización.	Separar, aislar, descuidar, dominar, destruir, dar por supuesto, abusar, actuar precipitadamente, inhibir, moralizar, poner precio a las cosas, comerciar con el afecto, devaluar, falta en la comunicación.	Aislamiento en la multitud, pérdida del sentimiento de pertenencia, problemas de diseño, agendas sobrecargadas, contaminación visual, sobrepoblación, paranoia espacial, disolución del entorno familiar, prioridades de tiempo alteradas, clima, falta de tiempo, falta de espacio cualitativo.

ENTENDIMIENTO	Fanatismo, sigilo, <<inteligencia>>, falta de receptividad, apatía, prejuicio, ignorancia voluntaria, miedo, insularidad, reserva, egoísmo, elitismo, competitividad, xenofobia, centrarse exclusivamente en el objetivo, inseguridad, avaricia, desconfianza, cinismo, autoritarismo, servilismo, clasificación de casta.	Prensa / medios de comunicación, sistema de educación, orientación al éxito, dogmatismo político, despreocupación por la Madre tierra, especialización, la iglesia los Diez Mandamientos, las instituciones británicas, autocensura, condicionamiento, prejuicio, exceso de información, dogmatismo.	Intelectualizar, manipular, planificar en exceso, complicar, simplificar en exceso, hacer hincapié excesivo en la tecnología, renunciar, desvalorizar la intuición, despersonalizar, desinformar, utilizar jerga, confundir, desvalorizarse, sentirse superado emocionalmente, sentimentalizar, ignorar, actuar sin compasión, negar.	Distanciamiento de la naturaleza. Estructuras educativas alejadas del medio ambiente, ritmo de cambio rápido, inhibición de la integración a causa de la velocidad de la información y la actividad. Incompatibilidad de los sistemas de lenguaje con el entorno social.
PARTICIPACIÓN	Inhibición, aislamiento, esnobismo, cohesión, apatía, egoísmo, anonimato, haraganería, mentalidad cerrada, desacuerdo, emotividad, racionalismo, colectivismo, ignorancia, analfabetismo, estupidez, cinismo, inexperiencia, intelectualismo, complacencia, deshonestidad, defensa, superficialidad, pragmatismo, parálisis.	Mala salud, sistema electoral británico, sistema de clases, gobierno centralizado, democracia representativa, ayuda alimentaria, monopolios, sociedades secretas, asociaciones y cuerpos profesionales, burócratas, expertos, leyes discriminatorias, instituciones de atención mental, estado benefactor, poder creciente del gobierno, estructuras jerárquicas, normas sociales fuera de época, desigualdad social, prejuicio.	Dividir, no tolerar, excluir, retirar, censurar, imponer participación, ocultar, estar en connivencia, decepcionar, patrocinar, reprimir el voto, renunciar a las responsabilidades, optar por afuera, controlar, desconfiar, ocultar, desear saber todo lo que pasa.	Clubes elitistas, excesiva profesionalización del deporte, transporte peligroso, falta de espacios comunales, discriminación espacial, propiedad privada del espacio, fragmentación de la vivienda, conurbaciones, centralización.
OCIO	Hiperactividad, apatía, utilitarismo, favoritismo de la adicción, nerviosismo, inflexibilidad, soledad, depresión, egoísmo, competitividad, rigidez de horarios, fatiga, stress, calvinismo, productividad, culpa, confusión, falta de imaginación, explotación, represión, avaricia, obsesiones, dar ordenes en exceso, miedo, inseguridad, afiebramiento.	Desempleo, profesionalismo en el deporte, ética laboral, criminalidad, valores victorianos, drogas, calvinismo, televisión, familia / padres, maestros, consumismo, propaganda, teléfono, obligaciones, trabajo, entorno hostil, apostar.	Ganar, correr maratones, andar precipitadamente sin rumbo, tratar de obtener resultados, planificar horarios en exceso, juzgar y reprimir, trabajar demasiado, negocios, centrar nuestra atención fuera de nosotros, ignorar lo que ocurre dentro de nosotros, actuar llevados por condicionamientos y hábito, consumirse.	Congestión, codicia colectiva por el espacio, clima británico, vacaciones en excursión, agendas sobrecargadas, paranoia temporal, falta de ratos de ocio, entorno no adaptado al clima, falta de tranquilidad y espacio privado.

CREACIÓN	Inhibición, reserva, miedo, torpeza, aburrimiento, conformismo, adicción al trabajo, apatía, anomia, formalismo, institucionalismo, inadecuación, saturación, terquedad, obstinación, miedo, aceptación, seriedad, falta de aptitud, práctica de la represión, indiferencia, autonegación, parálisis.	Opresión, censura, industrialización, producción masiva, división del trabajo, industria de la propaganda, producción a gran escala, protocolo, medios de comunicación, especialización, sistema de examen, los militares, enfermedad, naturaleza didáctica del sistema educativo para la producción masiva, sistemas escolares, predominio de objetivos materiales.	Comercializar, desvalorizar la creatividad local, influenciar las metas creativas en función de las necesidades industriales, idolatrar, hacer fetichismo, destruir, desalentar, institucionalizar, descalificar a los demás, juzgar, comparar, moralizar, centrarse en los fines más que en los medios, negar equilibrio izquierdo / derecho.	Presión de tiempo, falta de espacio, medio ambiente controlado, alejamiento de la naturaleza, medio ambiente domesticado, falta de espacio para cosas creativas, falta de espacios comunitarios, alteración del sentido del uso apropiado del tiempo, falta de acceso a infraestructuras comunitarias, ritmos creativos pobres, falta de tiempo para analizar, superpoblación, exigencia de velocidad en la producción, falta de creatividad grupal.
IDENTIDAD	Falta de poder, miedo, chauvinismo, inseguridad, elitismo, fatiga, nacionalismo, insignificancia, racionalismo, centralismo, colectivismo, discriminación por causa de la edad, sexismo, racismo, falta de autoestima, posesividad, alineación, conformidad, falta de raíces, neurosis, agresividad, falta de equilibrio.	Sistema de casta, reglas sociales, estructura de clases, medios de comunicación, modas, despreocupación por la Madre Tierra, separación, conflicto de roles, irrelevancia, industrialización, grandes agrupamientos de gente, pérdida de la personalidad, pérdida de la comunidad, pobreza material, estadísticas, preconceptos, prejuicios, ridículo, estereotipos, dinero, poder, propaganda.	Búsqueda de unicidad, practicar ritos, volverse obsesivo, reprimir, aislarse, conformarse, estar en connivencia, mantener el status quo, institucionalización de la gente, usar uniforme, esconder y suprimir, rendirse a las expectativas de otros, adoptar posiciones, negarse al conocimiento de si mismo, rechazar la vinculación con los demás y el entorno.	Viajar a diario, cultura del bar, superpoblación, reglamentación estricta, medio ambiente degradado, sistemas familiares cerrados.
LIBERTAD	Coacción, opresión, codicia, pasividad, totalitarismo, ignorancia, racionalismo, obediencia, falta de recursos urbanidad, cobardía.	Privacidad, pobreza, censura, enfermedad, sistema electoral británico, representación desigual, machismo, injusticia del sistema judicial, individualismo, censura, centralización, Whitehall, sistema de clases, desempleo, Ley de Secreto Oficial, hipotecas, pensiones, normas sociales, estereotipos, prejuicios.	Polarizar la toma de decisiones, desconfiar, reprimir, robar, desvalorizar el medio, engañarse así mismo, negar responsabilidad, corromper, controlar a través de dinero y/ o el poder, actuar por costumbre, conformarse, legislar.	Falta de espacio, semana de trabajo, de cuarenta horas, leyes de regulación de horario de apertura, amenaza al medio ambiente, dominación por parte del entorno cultural, falta de derechos a espacios comunes, fronteras racionales, sobrepoblación, creación de espacios de poca calidad, de los derechos de la mayoría contra la libertad individual.

Matriz negativa de síntesis (Gran Bretaña).

	Ser	Tener	Hacer	Estar
SUBSISTENCIA.	Falta de moderación	Insustentabilidad.	Contaminar.	Falta de armonía.
PROTECCIÓN.	Autodestrucción.	Especulación, prejuicio.	Explotar.	Degradación de medio ambiente.
AFECTO.	Ruptura familiar.	Racionalidad, alineación.	Desvalorizar.	Ruptura del medio familiar, deformación de las prioridades temporales.
ENTENDIMIENTO.	Prejuicio	Falta de conciencia ecológica.	Abdicar.	Ritmos de cambio rápidos, incompatibilidad de los sistemas de lenguaje en el medio social.
PARTICIPACIÓN.	Apatía.	Gobierno	Centralizado.	Renunciar a las responsabilidades. Falta de espacios comunitarios. congestionamiento
OCIO.	Culpa.	Droga, entretenimiento.	Correr siempre, ignorando lo que hay dentro de nosotros.	Congestionamiento.
CREACIÓN.	Inhibición.	Predominio de objetivos materiales,	Comercializar, desmoralizar.	Alejamiento total de naturaleza
IDENTIDAD.	Miedo, desarraigo.	Falta de conciencia ecológica.	Rehuir el conocimiento de sí mismo, rechazar toda conexión con los demás y el medio ambiente	Degradación ambiental.
LIBERTAD.	Miedo.	Privación.	Desvalorizar.	Creación de espacios de calidad pobres

Unidad II

Criterios para la Medición y Análisis de la Calidad de Vida

Introducción

El análisis de la pobreza en México es uno de los objetivos de esta unidad. Se trata de proporcionar una visión integral de la pobreza, empezando por: la construcción de la definición, su medición, la evolución de la pobreza en la última década, los programas de combate a la pobreza, las desigualdades regionales y el análisis de las microregiones.

Posteriormente, se revisan las diferentes metodologías para medir el bienestar de la población. Los métodos de medición y sus indicadores son congruentes con el análisis teórico de la unidad anterior.

Las metodologías utilizadas son las de:

- a) El método directo para medir las necesidades básicas.
- b) La línea de pobreza,
- c) El método integral de medición de la pobreza y
- d) La medición del desarrollo humano

Esta forma de presentar el análisis de la pobreza debe servir de modelo para abordar otros problemas sociales de importancia.

Objetivo

Analizar el marco conceptual y metodológico de la pobreza en México y los criterios de medición de la calidad de vida.

Temario

2.1 Pobreza

2.1.1 Un acercamiento al concepto

2.1.1.1 Conceptualización de pobreza

2.1.2 Medición de la pobreza

2.1.2.1 Método y opciones operativas adoptadas

2.1.2.2 Fuentes de información utilizadas y procesamiento de datos

2.1.3 Evolución de la pobreza en México (1992-2000)

2.1.3.1 Incidencia de la pobreza

2.1.3.2 Efectos del crecimiento y la distribución sobre la pobreza

2.1.3.3 Pobreza rural y pobreza urbana

2.1.3.4 Intensidad de la pobreza

2.1.3.5 Características de los hogares en condiciones de pobreza

2.1.4 Programas de combate a la pobreza en México

2.1.5 Desigualdades regionales y locales

2.1.5.1 Las desigualdades municipales en México

2.1.5.2 Producto interno bruto por habitante

2.1.5.3 Índice de marginación

2.1.5.4 Dispersión de población

2.1.6 El papel de las microregiones

2.2 El método del costo de las necesidades básicas insatisfechas (NBI)

2.2.1 El sistema de necesidades esenciales

2.2.1.1 Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales

2.3 Medición del desarrollo humano

2.1 Pobreza

2.1.1. Un acercamiento al concepto⁴⁰

Si bien el término “Pobreza” tiene muchos significados y abarca una infinidad de situaciones, es aceptable definirlo como “la situación de aquellos hogares que no logran reunir, en forma relativamente estable, los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros (...)” (CEPAL/DGSEC, 1998a). A ello puede agregarse que “la pobreza(...) es un síndrome situacional en el que se asocia el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo o dentro de los estratos primitivos del mismo, actitudes de desaliento y anomia, poca participación en los mecanismos de integración social y quizás la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna manera de la del resto de la sociedad” (Altimir, 1979).

Estas definiciones son compatibles con al menos dos mecanismos para determinar cuales hogares son más pobres, proceso conocido como de “identificación” de los pobres.⁴¹ Una primera posibilidad es evaluar directamente si los hogares han logrado satisfacer sus necesidades básicas, encuestándolos sobre los bienes y servicios de que disponen. La segunda alternativa consiste en medir los recursos del hogar, usualmente sus ingresos o sus gastos, y estimar si estos son suficientes para que el hogar pueda gozar de un nivel de vida aceptable, de acuerdo con los estándares sociales prevalecientes (Feres y Mancero, 1999).

⁴⁰ Feres, Juan Carlos y Mancero, Xavier. *Enfoque para la medición de la pobreza. Breve revisión de literatura*. CEPAL. Serie de estudios estadísticos y Prospectivos, Santiago de Chile 2001

(*) los autores agradecen a los participantes del 5° Taller Regional del MECOVI por sus valiosos comentarios que han motivado la reestructuración de la presente nota.

⁴¹De acuerdo con Amartya Sen (1984), la medición de la pobreza se puede dividir en dos grandes etapas. En la primera, denominada de “identificación”, se define cuales hogares son pobres y cuales no a partir de algún criterio previamente elegido. La segunda etapa, llamada de “agregación”, implica calcular índices de pobreza que permitan sintetizar en un solo indicador la magnitud y profundidad de las privaciones de una población.

2.1.1.1 Conceptualización de pobreza⁴²

El objetivo principal de este informe es analizar la relación entre la equidad y la pobreza, por una parte, y las instituciones, por otra, con el propósito de formular propuestas de reforma institucional que coadyuven a elevar los niveles de vida de los grupos pobres y a distribuir más equitativamente el ingreso y el bienestar.

Cabría comenzar con una Conceptualización de la pobreza que sirva de marco de referencia para estudiar sus causas y sus vínculos con las instituciones. Existen diversas definiciones de la pobreza, pero su elemento común es la carencia de un cierto nivel de ingreso o consumo, así como de capacidades y oportunidades para mejorar la situación personal y familiar. Esta privación ocasiona que las personas no puedan satisfacer sus necesidades económicas y sociales, determinadas por la sociedad en la que viven. De la pobreza surgen sentimientos de inseguridad con respecto al futuro, de dependencia con respecto a otros, de humillación y depresión, elementos de tipo no económico que forman parte de esta lacra social.

Los modos de abordar la pobreza han ido cambiando y existe un debate en curso sobre el tema. Por ejemplo, ¿La pobreza es un concepto absoluto o relativo? Esta interrogante ha dividido el campo de los estudiosos de la pobreza en “absolutistas” y “relativistas”. En una primera etapa prevaleció un concepto de pobreza absoluta válido para todas las sociedades. La pobreza fue definida como la carencia de un cierto nivel de ingreso o de consumo. Desde una perspectiva operacional, se estimaba el monto del ingreso mínimo requerido para comprar los bienes y servicios que eran absolutamente necesarios para la vida (2 500 calorías diarias, salud, casa habitable, acceso a servicios básicos). Esto permitía trazar una línea de pobreza y se consideraba que la población cuyo ingreso fuese inferior era pobre. Este enfoque de la pobreza se basa en una concepción de privación

⁴² Appendini, Kirstan, Nuljten, Monique. “El papel de las instituciones en los contextos locales”. Revista de CEPAL No 76, Santiago de Chile 2002. pp 71-88

fisiológica, es decir, de carencia de bienes que son absolutamente necesarios para la reproducción de la vida humana (Naciones Unidas, 1998 y Lipton, 1996).

Una variante de esta concepción es el enfoque de las necesidades básicas, el cual se popularizó durante las décadas de los setenta y ochenta. La pobreza es la carencia de bienes básicos necesarios para la vida como nutrición, salud, educación, vivienda, agua y otros servicios básicos, y una política antipobreza debe orientarse a mejorar el acceso de los pobres a estos bienes (Streeten, 1981).⁴³

Este enfoque basado en la concepción de carencia fisiológica es adecuado para los países pobres, en los cuales una gran proporción de los habitantes no logra satisfacer sus necesidades básicas. Sin embargo, no parecería serlo tanto para los países ricos, en los que la población sí puede satisfacer estas necesidades, salvo contadas excepciones. Por ello, surgió en estos países una tendencia alternativa que concibe la pobreza como algo relativo y no absoluto. Ciertos grupos sociales en una sociedad determinada son definidos como pobres porque tienen un nivel de ingreso o bienestar que es ostensiblemente menor que el de la mayoría de la población, independientemente de su nivel absoluto de ingreso o de consumo. En otras palabras, son pobres porque ganan o consumen menos con respecto a los demás. De esta forma el concepto de pobreza es independiente de una canasta básica que define la línea de pobreza, la cual es muy variable de acuerdo al nivel de ingreso y la evolución social de sociedades muy heterogéneas.⁴⁴

Este concepto relativo de la pobreza representa un avance, sobre todo en el estudio de la desigualdad, pero contiene algunos problemas para el análisis que conviene señalar. Uno de ellos es que la pobreza sería un problema social casi imposible de erradicar porque, independientemente del nivel de vida de una

⁴³ Este autor junto con otros, ha sido uno de los principales proponentes de este enfoque.

⁴⁴ Townsend (1962) es uno de los principales impulsores de esta Conceptualización.

población, en el sistema capitalista es difícil que deje de existir la desigualdad en la distribución del ingreso y, por tanto, la pobreza. Ésta sólo desaparecería en una sociedad igualitaria. Aún más importante para el estudio de la pobreza en los países menos desarrollados es el problema de que esta concepción omitiría los efectos de un empobrecimiento absoluto de la población causado por alguna crisis externa, por ejemplo la crisis económica de 1995 que redujo el nivel de vida general de los mexicanos. De acuerdo con este concepto relativo de pobreza, una situación de este tipo que no modifique la distribución del ingreso no equivaldría a un aumento de la pobreza, a pesar de que en la realidad el número de pobres haya aumentado de manera dramática.

El premio Nóbel de economía A. K. Sen propuso un enfoque que hace compatibles las naciones absolutas y relativas de la pobreza. Sin dejar de reconocer el avance que representa la concepción relativa, rescata la idea de una dimensión absoluta de la pobreza, argumentando que si existe desnutrición y hambre entonces existe pobreza, independientemente de cualquier consideración relativa en cuanto a la distribución del ingreso y, por lo tanto, la medición absoluta de la pobreza tiene que preceder al criterio relativo. El argumento contrario, sostenido por la postura relativa de que las necesidades básicas están totalmente satisfechas en los países desarrollados, esta aún lejos de ser una realidad empírica.

De acuerdo con Sen, los enfoques no son contradictorios sino complementarios porque “la privación absoluta de las capacidades de una persona está relacionada con su privación relativa de bienes, ingresos y recursos”.⁴⁵ Aquí entra en escena la influyente teoría de las capacidades elaborada por Sen para explicar la pobreza. Su argumento es que el terreno más apropiado para analizar las fuentes de la pobreza no es de los bienes, los recursos y el ingreso, sino el de las capacidades de la gente. El conjunto de las capacidades en poder de una persona determina sus oportunidades reales de salir de la pobreza y vivir mejor. Si un estudio se

⁴⁵ El término capabilities utilizado por Sen ha sido traducido aquí como capacidades.

concentra en los bienes y sus características o en el ingreso, se presenta la desventaja de que no es posible saber lo que una persona puede hacer realmente. En cambio, las capacidades explican las potencialidades de las personas o los grupos y, por tanto, conviene que las capacidades sean el eje del análisis de la pobreza y las políticas sociales.

Ello no equivale a dejar de estudiar los bienes y los recursos, si no que más bien implica examinar sus relaciones con las capacidades. Ya se ha mencionado una de estas relaciones: la carencia absoluta de capacidades explica la carencia relativa de bienes o ingreso. Otra consiste en el hecho de que la materialización o aplicación de las capacidades requiere bienes y recursos, sin los cuales la capacidad queda en mera potencialidad. Por ejemplo, un programa de educación rural para adultos incrementa la capacidad de las personas para aprovechar oportunidades de trabajo mejor pagadas, pero si no disponen de buenas vías de comunicación y transporte, no podrían aprovechar las nuevas oportunidades que se abren en las cabeceras municipales o las ciudades intermedias aledañas. Las diferencias de los índices de pobreza en una región o entre comunidades se deben con frecuencia a variaciones en el conjunto de bienes y recursos necesarios para explotar las capacidades existentes (Sen, 1984).

Enfatizar la dimensión absoluta de la pobreza no significa colocar en segundo término la desigualdad en la distribución de los recursos e ingresos, ni implica que el único propósito de la política pública sea la disminución de la pobreza, porque mejorar la distribución del ingreso es un objetivo muy importante en sí mismo. Pobreza y equidad son efectos de una misma causa – la desigualdad en la dotación de capacidades y oportunidades de las personas-; por tanto, la forma de combatirlas es también común: avanzar hacia una distribución más equitativa de estas capacidades y oportunidades.

La diferencia entre una política de reducción de la pobreza y otra encaminada a disminuir la desigualdad está dada por la dimensión temporal: por la urgencia, en

otras palabras. La pobreza extrema exige medidas inmediatas. En cambio, una estrategia para lograr una mayor equidad implica la creación sistemática de capacidades y oportunidades para los grupos que carecen de ellas, mediante una batería de políticas y programas que toquen los diferentes aspectos de la pobreza, lo cual representa la única forma efectiva de salir de la pobreza y crear una sociedad más equitativa.

Las contribuciones de Sen fueron tomadas en cuenta por el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) para ampliar su concepto de pobreza, el cual incorpora diferentes dimensiones de la vida social y humana que van más allá de las necesidades filológicas, tales como el conocimiento, la información, los derechos individuales y otros valores culturales y personales. En este sentido, se trata de una concepción de la pobreza basada en la privación o exclusión social. La pobreza “implica no sólo la carencia de los elementos del bienestar material, sino la negación de oportunidades para llevar una vida tolerable”.

Este enfoque ha sido retomado y ampliado en el último informe del banco mundial sobre la pobreza (Banco Mundial, 2000^a) se distinguen tres áreas o frentes de una estrategia de combate a la pobreza: a) la creación de oportunidades, para los grupos pobres; b) la habilitación de estos grupos (empowerment), y c) el incremento de la seguridad de los grupos vulnerables mediante políticas anticíclicas y otras que enfrenten problemas coyunturales e imprevistos, como inundaciones y otras calamidades, que normalmente afectan más a los pobres.

La comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en un reciente informe propone la reorientación de los patrones de desarrollo de la región en torno a un eje principal: la equidad, es decir, la reducción de la desigualdad social en sus múltiples manifestaciones y que ésta debe ser la vara con la que mida la calidad del desarrollo (CEPAL, 2000b). En sociedades altamente desiguales como las latinoamericanas, fomentar un desarrollo estable, dinámico y redistribuidor es una condición necesaria pero no suficiente. De acuerdo con esta institución, se

requiere una igualación de oportunidades para todos en todos los campos, especialmente en el de los derechos civiles, sociales y políticos.

En suma, todas las instituciones internacionales antes citadas están proponiendo un concepto ampliado de la pobreza y la desigualdad que incluye elementos psicológicos, sociales e institucionales han estado ausentes del análisis económico de estos temas. Es decir, de este concepto ampliado de la pobreza resulta que la causa de la pobreza no es una sola, sino que obedece a un conjunto de razones, muchas de las cuales están estrechamente vinculadas con las instituciones sociales, tales como los derechos individuales y políticos, la participación social, la vida comunitaria, las formas de gobierno y la misma democracia. De aquí la pertinencia del estudio de las instituciones y sus vínculos con la pobreza y la distribución del ingreso.

2.1.2 Medición de la pobreza⁴⁶

A diferencia de otros fenómenos económicos como la inflación o el ingreso nacional, en cuya medición existen convenciones metodológicas y estadísticas universalmente aceptadas, en la cuantificación de la incidencia de la pobreza prevalece un escaso consenso, no sólo respecto del método de medición a adoptar, sino también en relación a diferentes opciones metodológicas y operativas concretas que conduzcan a estimaciones aceptadas por organismos internacionales, gobiernos y/o investigadores sociales.

El documento ya mencionado del *Comité Técnico para la Medición de la Pobreza* reconoce, de manera prolija, la diversidad de métodos de medición existentes, así como la multiplicidad de opciones y alternativas dentro de cada método que registra la bibliografía imperante sobre el tema. A partir de la discusión de tales

⁴⁶ Sedesol, Alternativas metodológicas para la medición de la pobreza en México. Comité Técnico para la medición oficial de la pobreza, México 2002

alternativas, el *Comité* seleccionó, sobre una base consensuada, las opciones metodológicas que conforman lo que considera como "metodología preliminar recomendable" para medir la pobreza en el caso de México, a la luz del estado actual del conocimiento metodológico y dada la información estadística disponible, a pesar de sus posibles limitaciones.

A continuación se ofrecen, de manera por demás resumida, las dos dimensiones metodológicas adoptadas por el *Comité*, las cuales se aplican más adelante en la estimación de la pobreza en México:

- a) Opciones metodológicas a adoptar
- b) Fuentes de información utilizadas y descripción del procesamiento de datos aplicado en las estimaciones

2.1.2.1 Método y opciones operativas adoptadas

El método recomendado por el *Comité Técnico para la Medición de la Pobreza México* es de carácter monetario, también denominado *Líneas de Pobreza (LP)*. Este método consiste en la especificación de un umbral de la pobreza – denominado *línea de pobreza*– mediante la valoración monetaria de una canasta de bienes y servicios considerados básicos, y su comparación con los recursos de que disponen los individuos o los hogares para adquirirla; si tales recursos les resultan insuficientes, se considera que la persona (o el hogar) se encuentra en condiciones de pobreza.

En la práctica, la aplicación de este método implica muy diversas opciones operativas que pueden afectar los resultados de la estimación de la pobreza. Entre las más importantes opciones metodológicas se encuentran las siguientes:

Determinación de las líneas de pobreza: Esta elección involucra la identificación y cuantificación de los umbrales de pobreza, ya sea a partir del ingreso o del gasto de los hogares. Suele establecerse para ese propósito una canasta con los requerimientos esenciales de bienes y, a partir de ello, estimar el valor de la *línea de pobreza* que permitiría a los hogares (o individuos) obtener el resto de los bienes necesarios, aunque también se acostumbra identificar directamente todos los bienes y servicios considerados como básicos para conformar, mediante su valuación monetaria, la línea de pobreza correspondiente.

Especificación del concepto de ingreso (o gasto) a utilizar: Esta opción identifica el concepto de ingreso que se usará en las mediciones de pobreza (total neto de impuestos, monetario, permanente o corriente) o del gasto (total, monetario, imputado, en bienes duraderos y/o en bienes no duraderos). El concepto seleccionado se compara con la línea de pobreza adoptada, para evaluar la condición de pobreza o no pobreza de los hogares y/o individuos.

Ordenamiento de los hogares: Esta alternativa metodológica reconoce que el tamaño del hogar, su composición y los datos que declara pueden requerir adecuaciones a la información. Por ejemplo, los miembros de los hogares de gran tamaño, al compartir servicios comunes, pueden requerir de menos recursos para satisfacer necesidades determinadas debido a que pueden hacer compras de mayor volumen a menor precio, o compartir servicios como las habitaciones, baños, cocina, etcétera. Además, no todos los miembros del hogar tienen las mismas necesidades de alimentos, vestido, etcétera dadas su edad. Todo ajuste que incorpore estos elementos tiene como consecuencia variar el lugar que los hogares ocupan en la escala de ingresos y/o de gastos.

Utilización de fuentes alternativas de información y la corrección o no de sus deficiencias: En las encuestas de hogares es común encontrar que el total de los ingresos y/o los gastos reportados se encuentran subestimados en comparación con los agregados que reportan las cuentas nacionales, lo que conduce en ocasiones a recomendar la conveniencia de aplicar métodos que concilien tales diferencias. En la medida en que éstas obedezcan tanto a la subdeclaración de algunos de los informantes, o bien a consecuencia de errores de muestreo que redundan en el "truncamiento" de la distribución del ingreso reportada por tales instrumentos, pueden esgrimirse argumentos en pro o en contra de la realización de la conciliación entre ambas fuentes estadísticas, aunque queda claro que esta decisión puede modificar significativamente los cálculos de la pobreza.

En relación con las opciones anteriormente mencionadas, las recomendaciones preliminares del *Comité Técnico* -las cuales se adoptan en las cuantificaciones que se presentan más adelante- son las siguientes:

Como *concepto de recursos* de los hogares adoptado en las mediciones, y mediante una cuidadosa ponderación de los argumentos que favorecen la utilización del ingreso o del gasto de los hogares, el *Comité* adopto en su metodología preliminar el concepto de ingreso total, que incluye tanto el ingreso monetario como los ingresos en especie e imputados. La operacionalidad del concepto se describe también más adelante.

Por otra parte, y en relación con la *unidad de análisis*, dado que hasta este momento no se conoce con precisión el grado de aprovechamiento de los recursos comunes de los hogares por concepto del fenómeno de las economías de escala, y considerando que no se poseen escalas de equivalencia entre miembros del hogar con diferentes características demográficas específicas para el caso mexicano, el *Comité* optó por la sencillez que ofrece el tomar los ingresos

per cápita del hogar, para confrontarlos con los valores estimados de las diversas líneas de pobreza.

Frente al ya mencionado problema de la subestimación y/o truncamiento de la información de las ENIGH *vis á vis* los valores reportados por la cuenta de hogares del sistema de cuentas nacionales, el *Comité* consideró que, dada la falta de información sobre el origen de las discrepancias entre ambas fuentes, el ajuste de los datos puede ocasionar más problemas de los que corrige, y dada la posibilidad de sobreestimar el ingreso de los más pobres, se optó en esta versión preliminar de la metodología por no realizar ajuste alguno a cuentas nacionales.

Respecto de la especificación de *líneas de pobreza*, el *Comité* presenta tres umbrales de referencia. El primero está referido a la imposibilidad de los hogares de obtener una canasta alimentaria aun haciendo uso de todos los recursos disponibles. El punto de partida para la definición de los bienes nutricionales mínimos necesarios de la cuantificación de la Canasta Básica de Alimentos (CBA) definida y calculada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) con la colaboración de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Esta canasta está calculada para el ámbito rural y el urbano, a partir de la estructura de gasto de los hogares del estrato que obtiene los requerimientos mínimos de nutrientes.

El segundo umbral corresponde a los recursos del hogar no alcanzan para adquirir el valor de la canasta alimentaria, más una estimación de los gastos necesarios en salud, vestido, calzado, vivienda, transporte y educación. Ante la falta de información confiable de lo que la sociedad considera como necesidades básicas no alimentarias susceptibles de agregarse monetariamente, el componente no alimentario de este y el siguiente umbral se calculó de forma indirecta y aproximada a través de la expansión del valor de la CBA, mediante la aplicación del inverso del coeficiente de Engel y modificaciones a esta metodología.

Por último, el tercer umbral se asocia a la imposibilidad de adquirir el valor de los bienes anteriores, más una estimación de los gastos no alimentarios considerados como necesarios en los patrones de gasto de la población. En cuanto a este tercer umbral de pobreza, el *Comité* menciona literalmente que en esta clasificación se incluye “el consumo de bienes que no necesariamente forman parte de una canasta que mida la pobreza de manera estricta, ya que refleja los gustos y referencias de los consumidores de ese estrato”, en donde se refiere a un estrato de referencia. Además, el informe puntualiza que este criterio de pobreza incluye todas las necesidades de los primeros dos criterios, "más otras necesidades que satisfacen los hogares que deciden sus gastos sin grandes limitaciones de recursos económicos".

Como se indica en Hernández y Székely (2002), la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) ha adoptado las mismas bases conceptuales sugeridas por el *Comité* para medir la pobreza. Sin embargo, por las limitaciones del tercer criterio, la Secretaría utiliza la misma metodología para definir un umbral adicional, que identifica a los hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación (definidas de igual forma que en el primer umbral), además del necesario para cubrir los patrones básicos de gasto en educación y salud. Es decir, es un umbral metodológicamente equivalente, pero que incluye una cantidad menor de satisfactores a los considerados en el *Nivel 2*.

Siguiendo los argumentos anteriores, para fines de este documento utilizamos los dos primeros umbrales establecidos por el *Comité* (que corresponden a las líneas 1 y 3 en este documento), así como el intermedio mencionado anteriormente (que se denomina línea 2), de manera que aplicamos los siguientes tres criterios:

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

- ❖ *Línea 2.* incluye a los hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades de alimentación, así como para sufragar los gastos mínimos en educación y salud –equivalente a 18.9 y 24.1 pesos diarios del 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente.
- ❖ *Línea 3.* Se refiere a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público -equivalentes a 28.1 y 41 pesos diarios del 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente.

2.1.2.2 Fuentes de información utilizadas y procesamiento de datos

La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), levantada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), referida al tercer trimestre de 1992, 1994, 1996, 1998 Y 2000, proporciona las bases de datos con que se realizaron los cálculos de la incidencia, intensidad y severidad de la pobreza en México. Las mediciones para esos años son relativamente comparables, ya que en lo fundamental los diseños de muestreo y los instrumentos de recopilación de información han experimentado variaciones menores durante el periodo.

En los cálculos de pobreza que se presentan en la siguiente sección, se tomaron como puntos de partida las canastas elaboradas por INEGI-CEPAL en 1992. Dichas canastas, una referida al ámbito urbano y otro al rural, valoran el gasto que debe realizar una persona para satisfacer los requerimientos nutricionales. Los precios de los componentes de las dos canastas de 1992 se proyectaron para los años subsecuentes, por los subíndices específicos del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). En los casos en los que no hubo plena correspondencia entre el subíndice y el rubro de la canasta se utilizó aquél que presenta mayor cercanía conceptual. Este procedimiento permite registrar las variaciones en los

precios relativos pero no toma en cuenta los cambios, a lo largo del tiempo, en la composición de los bienes incluidos en ella.

Ahora bien, de acuerdo con el conjunto de decisiones señaladas en la sección anterior, la evaluación de la condición de pobreza de un hogar específico implica comparar el valor de la canasta por persona con el ingreso corriente total *per cápita*.

El ingreso corriente total resulta de la suma de los ingresos corrientes, monetario y no monetario. El ingreso monetario de las ENIGH registra cuánto percibieron los miembros de los hogares en los seis meses anteriores a la entrevista. El ingreso no monetario resulta de imputar el gasto que se evita por el hecho de no pagar renta (alquiler estimado de la vivienda propia), o producir un bien en lugar de comprarlo (auto consumo), así como las retribuciones por servicios prestados (pago en especie). Para generar esta última variable, las ENIGH dan un valor imputado a estos gastos y luego, apoyándose en el principio de la "partida doble", postulan que el ingreso no monetario en cada hogar es igual al gasto en especie.

El ingreso monetario de la ENIGH registra cuánto percibieron los miembros de los hogares en los seis meses anteriores a la entrevista. El ingreso mensual es el promedio percibido en el periodo; para evitar sumar pesos de distinta capacidad adquisitiva, previo al cálculo del promedio se expresaron los ingresos monetarios en pesos de agosto del año correspondiente empleando en esta operación el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

El procedimiento de deflatación de los ingresos no monetarios envuelve dos operaciones. En primer lugar, hubo que identificar el periodo de referencia de cada tipo de gasto (semanal, mensual, trimestral o semestral) para deflactarlos por índices que registren las variaciones de precios de esos períodos. Además, para captar la variación en los precios relativos, es necesario identificar el deflactor adecuado en cada caso (a diferencia de los ingresos, en cuyo caso se usó sólo el

INPC). Para expresar los gastos a precios de agosto del año del levantamiento de los datos, se siguió el mismo camino empleado para proyectar la canasta de alimentos, es decir, se utilizaron los subíndices por objeto de gasto del INPC, o el subíndice conceptualmente más cercano en el caso de que la correspondencia no fuese exacta.

Los promedios mensuales de los gastos no monetarios, en pesos de agosto, se sumaron a los ingresos monetarios, medidos en la misma unidad monetaria, llegándose así a cuantificar el ingreso corriente mensual total en pesos de agosto de 1992, 1994, 1996, 1998 Y 2000. Al dividir este último entre el tamaño del hogar se obtiene el ingreso corriente total por persona.

Al comparar este último valor con el costo de la canasta de los alimentos se determina si el hogar está o no en condición de pobreza, según la definición de la línea 1. Naturalmente ambas mediciones son homogéneas no sólo por ser *per cápita*, sino porque se refieren al mismo periodo (mes) y están expresadas en pesos con igual poder adquisitivo.

El cálculo de las líneas de pobreza 2 y 3 se obtiene como el cociente entre el valor de la canasta de los alimentos y el resultado de dividir el gasto en alimentos en un decil de referencia entre la suma del gasto en alimentos, educación y salud, en el primer caso, y la suma del gasto en alimentos, transporte público, vivienda, vestuario y calzado, salud y educación, para el segundo. No está por demás recordar que todas las cifras involucradas en el cálculo son mensuales y *per cápita*.

2.1.3 Evolución de la pobreza en México (1992-2000)

Durante los noventa, la población nacional pasó de 83.8 millones de habitantes en 1990 a 101 millones en el año 2000, es decir, registró un crecimiento medio anual intercensal de 1.8 por ciento, lo que es consecuencia de la profundización de la *transición demográfica* durante la década.

Desde la óptica económica, el decenio puede caracterizarse por tres subperíodos muy claramente definidos: el que va de 1991 a 1994, de relativamente lento crecimiento económico; la profunda crisis que se manifestó a lo largo de 1995 y parte de 1996, y el periodo comprendido por los últimos cuatro años, caracterizado por un mayor dinamismo en el crecimiento de la economía mexicana. A lo largo de la década resulta evidente el notable dinamismo del sector externo, que se convirtió en uno de los motores del crecimiento de nuestra economía (Cuadro 1).

Cuadro 1
México, Indicadores seleccionados de la evolución de la economía mexicana en la década de los noventa

Concepto	1991-1997	1994-1996	1996-2000
Producto Interno Bruto ¹	3.3	-0.7	5.6
PIB per cápita ¹	1.4	-2.4	3.2
(Exportación + importación)/PIB ²	26.5	40.8	52.6
Tasa de desempleo abierto ²	3.2	5.9	2.9
Tasa de condiciones críticas de ocupación ³	13.7	16.9	11.0
Sector informal urbano ²	36.0*	8.0**	40.7***
Ingreso monetario per cápita de los hogares ¹	2.5	-14.1	5.6
Salarios reales			
Mínimo	-2.6	-10.0	-3.5
Contractual	-1.5	-11.7	0.8
Manufactureros	4.1	-6.7	2.3
Coefficientes de GINI del ingreso monetario de los hogares	0.532 ^A	0.521 ^B	0.523 ^C
PIB agropecuario ¹	1.6	2.8	1.8
(PIB agropecuario/PIB nacional) ²	7.8	6.1	4.1
Precios relativos sector agropecuario ²	-6.9	-5.5	-17.0

¹Tasa media de crecimiento anual (%)

²Porcentaje

³(Desempleados abiertos más desempleados que trabajan menos de 35 horas a la semana por razones de mercado y que reciben menos de un salario mínimo)/Población Económicamente Activa urbana (%)

* Se refiere a 1990. ** Se refiere a 1995. *** Se refiere a 2000

^A Se refiere a 1992. ^B Se refiere a 1996. ^C Se refiere a 2000

FUENTE: Datos del PIB y desempleo abierto, INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales y Encuesta Nacional de Empleo Urbano. Sector informal: Cálculos de OIT y de Fernando Cortés; precios relativos: Banxico, Ingreso monetario de hogares y coeficiente de GINI: Cortés, F. (2002)

El comportamiento coyuntural de la actividad económica se reflejó en las tendencias del empleo y en los determinantes de las remuneraciones. A escala nacional, como producto de las elevadas tasas de participación -especialmente las femeninas- la Población Económicamente Activa pasó de 31.2 millones de personas en 1991 a 36.6 millones en 1996 y a 39.6 millones en el 2000. Sin embargo, el comportamiento del ciclo afectó de manera clara la evolución del desempleo abierto y de la calidad del empleo. La tasa de desempleo abierto (TDA) siguió con precisión las tendencias del ciclo de la economía, al pasar de 2.8 por ciento en 1992, a 3.7 por ciento en 1994 y a 5.5 por ciento en 1996, y tender a su disminución en los siguientes años: 3.2 por ciento en 1998 y sólo 2.2 por ciento en el 2000.

Pese a las tendencias cíclicas, el empleo no agropecuario aumentó en 8.5 millones de personas entre 1991 y el 2000, de las cuales sólo 30 por ciento se ubican en el sector manufacturero 13 y 70 por ciento restante en los no manufactureros, especialmente en comercio y servicios. Diversas fuentes ponen de manifiesto, sin embargo, que una proporción elevada -y por desgracia creciente- del empleo urbano, especialmente en comercio y servicios, tiene muy precarias características, como lo pone de manifiesto el aumento de los indicadores de la importancia relativa del sector informal urbano en la economía mexicana.

Por otra parte, las tendencias en las remuneraciones reales se vieron notoriamente afectadas a lo largo del decenio, especialmente por el comportamiento registrado en las tasas de inflación, que de ser de 8.4 por ciento anual entre 1992 y 1994, se elevaron a cerca de 35 por ciento anual entre 1994 y 1996, para disminuir parcialmente a 15.7 por ciento anual entre 1996 y el 2000. Como resultado de ello, y del funcionamiento sectorial de la economía y de los mercados de trabajo, las tendencias de los salarios reales, tanto los mínimos como los contractuales, disminuyeron a lo largo de toda la década, mientras que

los manufactureros siguieron más de cerca el comportamiento del ciclo económico (Cuadro 1).

Como consecuencia de la evolución tanto del empleo como de las remuneraciones reales, el ingreso monetario *per cápita* de los mexicanos se comportó de manera paralela al ciclo económico, sin recuperar en el 2000 los niveles que se habían alcanzado en 1992, en tanto que el coeficiente de Gini del ingreso monetario de los hogares no registró cambios de significación a lo largo de la década (Cuadro 1).

Los sectores rural y urbano, por último, mostraron tendencias diferentes, en el sentido de que el PIB agropecuario mostró una orientación muy poco dinámica y de carácter anticíclico y los demás sectores de la economía una pro cíclica, especialmente las manufacturas, la construcción y los sectores comercial y de servicios. Además, se registraron tendencias diferenciales en los ingresos rurales y urbanos, en lo que la pérdida de poder adquisitivo, aunque fue generalizada a lo largo de la década, en balance fue de mayor proporción en los sectores primarios que en el resto de la economía, como lo pone de manifiesto el hecho de que los términos de intercambio entre el sector agrícola con el resto de la economía perdieron 27 por ciento a lo largo de la década (Cuadro 1).

Todas estas tendencias afectan a la pobreza, así como a sus diferencias rurales y urbanas, las cuales se examinan a continuación.

2.1.3.1 Incidencia de la pobreza

Según nuestros cálculos utilizando la información en las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares, en 1992, el primer año de la década para el que realizamos nuestros cálculos, 22.5 por ciento de la población (que habita 17.4 por ciento de los hogares) tenía un ingreso insuficiente como para acceder a los requerimientos nutricionales mínimos establecidos en la primera línea de pobreza.

28 por ciento de la población (equivalente a 21.8 por ciento de hogares) tenía un ingreso insuficiente como para adquirir la segunda línea de pobreza, mientras que 52.6 por ciento de los individuos (equivalentes a 44.1 por ciento de los hogares) tenía un ingreso inferior al valor de la tercera línea de pobreza.

Dadas las fluctuaciones observadas en el PIB *per cápita* durante los noventa, esperaríamos una disminución en la pobreza durante el periodo 1992-1994, un incremento sustancial durante 1994-1996, y una reducción en lo que resta de la década hacia el año 2000. El Cuadro 2 presenta nuestros resultados para cada año. No es claro *a priori* si la distribución del ingreso actuó a favor o en contra de los pobres, por lo que más adelante se evalúa la magnitud de su efecto.

Cuadro 2
México. Proporción de la población pobre, 1992-2000

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

Nota 1: Los cálculos se realizaron con base en los criterios recomendados por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza

Nota 2: Los datos de montos se presentan en cifras cerradas a pesar de que los cálculos se realizaron con mayor precisión

¹ Incluye los gastos en alimentación, vestido y calzado, salud, transporte público, vivienda y estimación de alquiler de la vivienda. Contempla educación primaria y secundaria, material escolar y uniformes

FUENTE: Cálculos propios con base en las Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto de los Hogares (1992, 1994, 1996, 1998, 2000) INEGI

De acuerdo con nuestros resultados, la evolución de la pobreza ha seguido fielmente el ciclo económico, independientemente del criterio utilizado para definir

a la población como pobre. Por ejemplo, si tomamos la primera línea de pobreza, que incluye solamente los satisfactores alimentarios, obtenemos que la pobreza se reduce ligeramente de 22.5 por ciento de la población (17.4 por ciento de hogares) a 21.1 por ciento (16.1 por ciento de hogares) entre 1992 y 1994. La pobreza se incrementó marcadamente entre 1994 y 1996 ya que, durante estos dos años, la proporción de población por debajo de esta línea de pobreza aumentó de 21.1 a 37.1 por ciento, equivalente a un aumento de 16.1 a 28.8 por ciento de hogares.

Entre 1996 y 1998 se redujo la pobreza nuevamente (de 37.1 a 33.9 por ciento de la población, equivalente a una caída de 28.8 a 26.8 por ciento de hogares), y fue hasta los años 1998-2000 cuando se registró una caída sustancial nuevamente, que casi compensó el aumento registrado durante los años intermedios de la década. Durante los últimos dos años, la proporción de hogares disminuyó de 26.8 a 18.6 por ciento, mientras que la proporción de personas en condición de pobreza se redujo de 33.9 a 24.2 por ciento. Sin embargo, vista en su conjunto, la década experimentó un estancamiento e incluso un ligero deterioro en términos de pobreza bajo esta definición. De hecho, debido al crecimiento demográfico, el número absoluto de personas por debajo de esta línea de pobreza aumentó de 19'052,128 a 23'798,782 entre 1992 y el año 2000, un aumento de 4.7 millones de personas.

La evolución utilizando la línea de pobreza intermedia es prácticamente igual a la que obtenemos con la línea que incluye satisfactores alimentarios únicamente. La proporción tanto de hogares como de personas en pobreza bajo este criterio, aumentó en más de 15 puntos porcentuales entre 1992 y 1996, pero luego decreció en 11 y 13 puntos, respectivamente, durante la segunda mitad de la década. Para la década en su conjunto, se registró un incremento de 4 puntos porcentuales para el caso de los individuos y de 3.5 puntos para los hogares.

Obtenemos la misma tendencia cuando utilizamos la tercera línea de pobreza. La proporción de individuos y hogares pobres aumentó en más de 15 puntos entre 1992 y 1996 Y disminuyó en más de 10 puntos entre 1996 y el 2000.

Es interesante notar que aunque las tendencias son las mismas para cualquiera de los tres criterios de pobreza, se observan algunas diferencias en cuanto a la intensidad en el aumento durante el primer subperíodo y la intensidad de la reducción durante la segunda fase de la década. Por ejemplo, durante el periodo 1992-1996, el porcentaje tanto de hogares como individuos pobres aumentó en alrededor de 65 por ciento en el caso de la primera línea de pobreza, mientras que lo hizo en menos de 30 por ciento para la línea más elevada. Por lo tanto, puede afirmarse que el impacto negativo de la crisis fue proporcionalmente mayor en la parte inferior de la distribución del ingreso.

Sin embargo, para el periodo 1996-2000 se revirtió esta tendencia. Mientras que la proporción de hogares e individuos pobres se redujo en alrededor de 34 por ciento para la línea de pobreza más baja, disminuyó en alrededor de 23 por ciento para la tercera línea, respectivamente. Es decir, durante el periodo de recuperación, proporcionalmente se beneficiaron más aquéllos que se encontraban en la parte inferior de la distribución del ingreso. No obstante, hay que recordar que las ganancias durante el segundo subperíodo fueron ligeramente inferiores a las pérdidas del primero. Para la totalidad de la década, la pobreza aumentó proporcionalmente más en la parte inferior de la distribución (alrededor de 6 por ciento) que para la línea de pobreza con mayor valor, en donde se registra un aumento de alrededor de 4 por ciento.

Otro aspecto a resaltar es que se registraron diferencias sustanciales en términos de reducciones de la pobreza entre los períodos 1996-98 y 1998-2000. La mayor parte de la reducción se observó entre 1998 y el año 2000 y de hecho, durante 1996- 1998 la caída fue más bien incipiente: la pobreza se redujo 7 por ciento en

promedio para las tres líneas de pobreza durante los primeros dos años, y en alrededor de 20 por ciento en promedio durante los últimos dos.

Estos resultados son especialmente sorprendentes a la luz del crecimiento económico observado durante 1996-1998 y 1998-2000. Para la primera línea de pobreza esto significó una reducción de alrededor de 0.8 puntos porcentuales por cada 1 por ciento de crecimiento del ingreso promedio, mientras que para la tercera, la sensibilidad es de casi 0.9. En suma, la elasticidad de la pobreza al crecimiento económico fue bastante reducida durante los años posteriores a la crisis de 1995.

El periodo 1998-2000 presenta un panorama totalmente distinto. El PIB *per cápita* creció en casi 7 por ciento en términos reales durante el periodo y para la primera línea de pobreza, por cada 1 por ciento de crecimiento, la pobreza disminuyó en casi 4. Es decir, se observó una elasticidad de 4 a 1. Para la tercera línea, por cada 1 por ciento de crecimiento del PIB *per cápita*, la pobreza disminuyó en alrededor de 2 por ciento, es decir, más del doble de la sensibilidad observada entre 1996 y el 1998.

Una interpretación de estos resultados es que la recuperación económica tiene un rezago importante en cuanto a reflejarse en disminuciones en la pobreza en nuestro país. Esto sugiere que es precisamente en los períodos inmediatamente posteriores a una crisis en los que se requiere de intervenciones gubernamentales para reducir el impacto en los niveles de vida de la población de menores recursos. Si el crecimiento económico se mantiene, eventualmente la pobreza empieza a ceder, y estas intervenciones serán menos necesarias.

2.1.3.2 Efectos del crecimiento y la distribución sobre la pobreza

¿Corresponden estas fluctuaciones en la pobreza solamente a cambios en el ciclo económico, o son también producto de variaciones en la distribución del ingreso? Datt y Ravallion (1992) sugieren una metodología que puede utilizarse para abordar esta pregunta.

La metodología consiste en realizar las siguientes simulaciones:

- a) ¿Cuál sería el nivel de pobreza en un año subsecuente si el nivel de ingreso cambiara de la manera en que lo hizo en la realidad, pero si la distribución del ingreso se hubiera mantenido constante entre este punto en el tiempo y el anterior utilizado como referencia?
- b) ¿Cuál sería el nivel de pobreza en un año determinado si durante el periodo bajo análisis no se hubiera modificado el ingreso de la población, pero la distribución del ingreso sí hubiera registrado los cambios observados en la realidad?

Para realizar la primera simulación se estima la pobreza utilizando la curva de Lorenz del primer año bajo consideración, pero utilizando el ingreso promedio del segundo año de referencia. La segunda simulación utiliza la curva de Lorenz del segundo periodo y el ingreso promedio del primer punto. El cambio total en la pobreza resulta de agregar los dos efectos, y por la naturaleza de la descomposición, queda como residuo un término adicional.

Para fines de esta investigación, realizamos la descomposición para el periodo 1992-1996 y para 1996-2000. El cuadro 3 presenta los resultados. La conclusión más importante de nuestros cálculos es que durante la década de los noventa, los cambios en la pobreza respondieron sustancialmente al crecimiento económico, ya que prácticamente la totalidad de los cambios observados pueden atribuirse a las fluctuaciones en el ingreso promedio de la población.

Cuadro 3**México. Descomposición de los cambios en la pobreza de los hogares (puntos)**

Definición de pobreza	Efecto crecimiento	Efecto distribución	Residual	Total
<i>Descomposición 1992-1996</i>				
Línea 1	11.3	0.0	0.0	11.3
Línea 2	13.2	0.9	0.6	14.7
Línea 3	16.7	-0.4	-0.1	16.2
<i>Descomposición 1996-2000</i>				
Línea 1	-9.2	-1.3	0.4	-10.1
Línea 2	-10.7	0.7	0.2	-11.2
Línea 3	-13.7	1.4	-0.3	-12.6

Fuente: Cálculos propios con base en las Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto de los Hogares (1992, 1994, 1996, 2000) INEGI.

En conclusión, los cambios en la pobreza durante los noventa parecen estar asociados al ciclo económico y no a cambios en la distribución del ingreso. Este resultado difiere sustancialmente del caso de la década de los ochenta. En Székely (1998) se presenta una descomposición de los cambios entre 1984 y 1992, y se muestra que una buena parte del aumento en la pobreza durante ese periodo se debió precisamente a los deterioros en la distribución del ingreso, mientras que el ingreso promedio jugó un papel menos relevante.

2.1.3.3 Pobreza rural y pobreza urbana

Es bien sabido que la pobreza en zonas rurales es superior a la registrada en zonas urbanas. Como se observa en el Cuadro 4, nuestros cálculos a este respecto muestran que dichas diferencias son marcadas, pero que han cambiado en el tiempo. Mientras que en 1992 el porcentaje de pobres rurales, utilizando la primera línea, era de alrededor de 2.7 veces el observado en los contextos urbanos, hacia el final de la década, en el año 2000, la relación aumentó a 3.4 veces.

Para la línea de pobreza intermedia, la relación entre el porcentaje de pobres en zonas rurales y urbanas es de alrededor de 2.4, y se observan menores fluctuaciones durante la década. Para la tercera línea la relación es de 1.5 a 1. En resumen, las diferencias en términos de pobreza entre zonas urbanas y rurales se acentúan a medida que el análisis se enfoca en la parte inferior de la distribución del ingreso.

Cuadro 4
México. Proporción de la población pobre, zonas urbanas y rurales 1992-2000

Definición de pobreza	Porcentaje del total				
	1992	1994	1996	1998	2000
<i>Zonas Urbanas</i>					
Línea 1, hogares	10.2	7.2	20.1	16.4	9.8
Línea 2, hogares	14.0	12.8	27.7	22.8	16.4
Línea 3, hogares	35.6	35.6	53.2	47.7	37.4
Línea 1, individuos	13.5	9.7	26.5	21.3	12.6
Línea 2, individuos	18.4	17.1	35.0	29.0	20.2
Línea 3, individuos	44.0	43.6	61.9	55.8	43.8
<i>Zonas rurales</i>					
Línea 1, hogares	29.5	30.0	43.3	43.8	34.1
Línea 2, hogares	34.8	38.1	51.3	49.3	41.4
Línea 3, hogares	56.7	64.2	73.4	68.6	60.7
Línea 1, individuos	35.6	36.8	52.4	52.1	42.4
Línea 2, individuos	41.8	46.2	60.2	57.6	50.0
Línea 3, individuos	65.0	72.0	80.8	74.9	69.3

Fuente: Cálculos propios con base en las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gasto de los Hogares (1992, 1994, 1996, 1998, 2000) INEGI

Con respecto a tendencias durante la década, en áreas urbanas y rurales se observa un patrón similar al nacional de aumento sustancial en la proporción de pobres entre 1992 y 1996, y una reducción entre 1996 y el 2000. Sin embargo, la intensidad de los aumentos y disminuciones presenta diferencias importantes. De hecho, en áreas urbanas, para la primera línea de pobreza se observa una leve reducción en la proporción de pobres entre 1992 y el 2000, ya que la reducción durante el segundo subperíodo es mayor que el incremento inicial. Esto significa que la pobreza con respecto a este umbral aumentó durante la década debido al incremento en la proporción de pobres en zonas rurales exclusivamente. En el caso de la segunda y tercera líneas de pobreza, la proporción de pobres urbanos

también aumentó durante los noventa, pero lo hizo en mucho mayor medida en zonas rurales. Por lo tanto, incluso en este caso, el aumento en la pobreza se debe preponderantemente a los incrementos registrados en zonas rurales.

En términos de la descomposición de cambios en la pobreza en sus efectos ingreso y distribución para áreas urbanas y rurales, respectivamente, la única diferencia sustantiva -con respecto al análisis a nivel nacional- es que el efecto distribución genera una reducción significativa en la pobreza en zonas rurales en el subperíodo 1992-1996 y genera un aumento considerable durante 1996-2000 (Cuadro 5). Ambos efectos son de signo contrario al efecto crecimiento, por lo que contribuyen a reducir el aumento en la pobreza en el primer caso, pero aminoran el impacto del crecimiento económico en el segundo.

Cuadro 5
México. Descomposición de los cambios en la pobreza de los hogares zonas urbanas y rurales, 1992-2000

Definición de pobreza	Efecto crecimiento	Efecto distribución	Residual	Total
Zonas urbanas				
<i>Descomposición 1992-1996</i>				
Línea 1	9.4	0.2	0.2	9.9
Línea 2	12.5	0.7	0.6	13.7
Línea 3	17.5	-0.5	-0.2	16.8
<i>Descomposición 1996-2000</i>				
Línea 1	-9.9	-0.8	0.4	-10.3
Línea 2	-11.5	0.1	0.0	-11.5
Línea 3	-15.1	2.0	-0.05	-13.6
Zonas rurales				
<i>Descomposición 1992-1996</i>				
Línea 1	18.1	-2.7	-1.6	13.8
Línea 2	19.1	-1.7	-0.9	16.5
Línea 3	19.2	-3.1	-0.9	15.2
<i>Descomposición 1996-2000</i>				
Línea 1	-10.9	2.3	-0.6	-9.2
Línea 2	-11.3	1.7	-0.4	-10.0
Línea 3	-12.1	2.2	-0.3	-10.1

Fuente: Cálculos propios con base en las Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto de los Hogares (1992, 1994, 1996, 2000) INEGI.

2.1.3.4 Intensidad de la pobreza

Hasta aquí se han presentado estimaciones sobre la incidencia de la pobreza. Sin embargo, esta medida sólo nos permite conocer la proporción de los hogares (o

de la población) que se encuentra en dicha situación, sin aportar información adicional. Una pregunta es qué tan pobres son los hogares clasificados por debajo de las líneas de pobreza presentadas. Obviamente, se considerará más severa la condición de pobreza de un hogar cuyo ingreso está 100 pesos por debajo de la línea de pobreza que la de un hogar un peso por debajo de esa línea.

Este tipo de análisis es útil para una mejor comprensión de un fenómeno tan complejo. Puede suceder que la situación de una familia cuyos ingresos están muy por debajo de la línea de pobreza mejora en un periodo determinado, pero no lo suficiente para dejar de ser pobre. Si sólo se utiliza la medida de incidencia de la pobreza, no se estará identificando ningún cambio, aunque la evidencia indique que su condición ha mejorado y la pobreza ha disminuido.

Para responder a estas cuestiones, se pueden introducir los índices FGT (por sus creadores Foster, Greer y Thorbecke), que ofrecen mayor información para analizar la situación de los hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza.

Estos índices comprenden tres medidas sintéticas de pobreza: la *incidencia* (el dato que hasta ahora hemos reportado) y que corresponde a la proporción de hogares pobres en la población; la profundidad o *intensidad*, que señala la brecha promedio que existe entre los ingresos de los hogares en condición de pobreza y la línea de pobreza, y la severidad de la pobreza, que representa la brecha de pobreza proporcional entre los pobres.

Cada uno de los componentes de este índice responde a las siguientes preguntas, respectivamente: ¿cuántos pobres hay?, ¿cuán pobres son los pobres? y ¿qué tan severamente pobres son los pobres?

El Cuadro 6 presenta los resultados para la estimación de la brecha de pobreza y para el índice de pobreza FGT (2). Los resultados indican que la crisis de 1996

tuvo un mayor efecto negativo entre la población con mayor grado de pobreza. Esto se observa al comparar el aumento porcentual en el índice FGT (2) de alrededor de 90 por ciento, el obtenido para la brecha de pobreza -alrededor de 80 por ciento- y el observado en términos de la población pobre, ya presentados en el Cuadro 2.

Cuadro 6
México. Intensidad y desigualdad de los hogares según condición de pobreza
(alimentaria, con necesidades básicas, con necesidades esenciales)

Concepto		1992			1994			1996			1998			2000		
		Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Pobreza alimentaria	$\alpha = 1$	2.79	10.39	5.65	1.94	10.49	5.28	6.14	16.92	10.17	4.85	18.84	10.18	2.6	12.51	6.2
	$\alpha = 2$	1.2	5.01	2.63	0.79	5.05	2.45	2.7	8.92	5.02	2.19	10.44	5.33	1.14	6.32	3.02
Pobreza con necesidades básicas ¹	$\alpha = 1$	4.21	12.85	7.45	3.42	13.62	7.4	9.17	21.09	13.63	7.15	22.38	12.94	4.5	16.46	8.84
	$\alpha = 2$	1.85	6.42	3.56	1.4	6.8	3.51	4.25	11.48	6.95	3.29	12.87	6.94	1.94	8.68	4.39
Pobreza con necesidades esenciales ²	$\alpha = 1$	12.94	24.8	17.4	12.31	29.48	19	22.55	36.44	27.74	18.9	35.9	25.37	13.26	28.8	18.91
	$\alpha = 2$	6.31	14.04	9.21	5.89	16.92	10.19	12.33	22.3	16.05	9.93	22.86	14.85	6.41	17.07	10.28

¹ Incluye los gastos en alimentación, salud y educación.

² Incluye los gastos en alimentación, vestido y calzado, salud, educación, transporte público, vivienda y estimación del alquiler de la vivienda.

Fuente: Cálculos propios con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.

Para el periodo 1996-2000 se observa la situación contraria: la reducción en la pobreza es mayor en términos porcentuales a menor ingreso. Sin embargo, para la década como un todo, la brecha de pobreza y el índice FGT (2) aumentan, y lo hacen de mayor manera que la proporción de pobres. Esto significa que además de que en el transcurso de la década pasada se incrementó el número de personas pobres, en promedio, estos eran más pobres que al inicio de la década. El mismo resultado se obtiene en el análisis de áreas rurales y urbanas, respectivamente.

2.1.3.5 Características de los hogares en condiciones de pobreza

En esta sección se presenta el perfil de los pobres como su evolución a lo largo de los noventa. El conjunto de variables que se emplean para caracterizar los hogares se dividen en tres grupos.

En el primero se agrupan los indicadores que permiten describir a los hogares, sus miembros y en especial al jefe del hogar. Se presenta evidencia sobre el problema que enfrentan los miembros de los hogares para generar los recursos necesarios para la vida cotidiana (índices de dependencia económica y demográfica), así como el tamaño y la relación entre éste y la disponibilidad de espacio en la vivienda para dormir (índice de hacinamiento).

Otro conjunto de variables, dentro de este mismo grupo, describen la situación en que se encuentran diferentes miembros del hogar: el número de niños menores de 12 años, la proporción de miembros entre 8 y 12 años que no asisten a la escuela, proporción entre 13 y 15 años que trabaja y proporción de personas de 15 años o más con primaria incompleta, así como el porcentaje de analfabetas. También se incluyó una serie de variables que perfilan las características de los jefes de hogar: sexo, analfabetismo, escolaridad y edad. Para cerrar este primer bloque se muestra su distribución por tipos de hogar (unipersonal, nuclear, extenso, compuesto y de otro tipo).

En el segundo grupo se incluyen las variables que ayudan a identificar los rasgos propios de las viviendas y su equipamiento. Para trazar una imagen de las viviendas se emplean cuatro variables básicas: porcentaje de viviendas con piso de tierra, sin energía eléctrica, sin agua entubada y sin baño. El equipamiento de la vivienda se registra a través de algunos activos como: estufa de gas, refrigerador, licuadora, lavadora, radio, aparato de televisión, videocasetera, vehículo (automóvil y camioneta) y teléfono.

Las variables que caracterizan a los hogares pobres asumen valores distintos según cuál de los tres conceptos de pobreza se emplee y también lo hacen a lo largo del tiempo; dada una definición de pobreza, es posible identificar algunas tendencias generales en los años noventa.

Sin importar con cuál de los tres conceptos se mida la pobreza, las cifras promedio muestran que los tamaños de los hogares pobres, el número de personas por perceptor de ingresos o el número de miembros inactivos que depende de un activo, así como el número de personas por cuarto para dormir, son sustancialmente mayores que en los hogares no pobres, aunque las diferencias tienden a reducirse conforme se eleva el umbral de pobreza utilizado. Nótese, además, que en los cinco años y para las tres líneas de pobreza, los hogares que además del núcleo familiar incluyen otros parientes (hogares extensos) tienen una presencia más acentuada entre los pobres, mientras que los unipersonales son claramente minoritarios. Lo anterior se combina con el hecho de que a lo largo de todo el periodo los hogares nucleares concentraron alrededor de 70 por ciento del total.

Pero los hogares pobres no sólo son de mayor tamaño que los no pobres sino que, además, a lo largo de toda la década y sea cual sea la línea de pobreza tiende a mostrar una mayor presencia de niños menores de 12 años (prácticamente el doble) o sea, son hogares más grandes que dependen de un número menor de personas para generar los medios para el sustento cotidiano y además tienen una mayor presencia de menores. Al comparar los hogares pobres con los no pobres se observa que la proporción de niños que asisten a la escuela es menor y que una mayor proporción de los adolescentes (entre 13 y 15 años de edad) trabaja.

La proporción de hogares encabezados por mujeres es mayor en los hogares no pobres que entre los pobres. Este resultado pareciera contradecir el hecho de que las mujeres ganan menos a igual trabajo y calificación que los hombres. Sin embargo, el vínculo entre los ingresos según género y el total de recursos con que cuenta un hogar no es directo. Por ejemplo, una mujer puede encabezar el hogar, pero los perceptores del hogar pueden ser hombres y aportar mayores ingresos; asimismo, las mujeres pueden ganar menos, pero esos hogares usan más intensivamente sus recursos humanos que los encabezados por hombres, de

modo que el ingreso total del hogar tiende a ser mayor; una tercera explicación puede ser que los ingresos generados por las mujeres, a diferencia del que aportan los hombres, pasan íntegramente a formar el ingreso del hogar. Otro argumento es que las mujeres jefas de hogar con menores ingresos tienden a integrarse a otros hogares debido precisamente a su vulnerabilidad. Las estadísticas no permiten detectar estos casos, ya que se consideran como parte de otra unidad familiar.

Los jefes de hogares pobres exhiben menores niveles de escolaridad que los no pobres. Los niveles de escolaridad de los primeros tienden a concentrarse en los escaños más bajos de la jerarquía educativa (en las categorías sin instrucción y primaria incompleta se encuentra más de 50 por ciento), mientras que los segundos tienen 9 o más años de escolaridad formal. Es notable la diferencia entre los porcentajes de los que tienen más de secundaria.

En cuanto a la incidencia de la pobreza según la edad de los jefes de los hogares, el panorama es claro: la pobreza tiende a estar más generalizada entre los hogares con jefes jóvenes (entre 21 y 40 años) y menos entre los de 41 a 60 años de edad.

Las viviendas con piso de tierra, que no cuentan con energía eléctrica, que no tienen agua entubada y que no disponen de baño se presentan en mayor proporción en los hogares pobres que entre los no pobres. Sin embargo, las brechas son menores conforme se eleva la línea de pobreza empleada.

Por otra parte, la proporción de viviendas no pobres que poseen diversos bienes de consumo durable es claramente más elevada que en los hogares pobres. Destaca el hecho que en ambos grupos los bienes más frecuentes son estufa de gas, televisión, licuadora y refrigerador, y los menos habituales, videocasetera, automóvil o camioneta y teléfono. Asimismo, en el grupo más pobre (línea 1) la

proporción que posee estos activos es de prácticamente la mitad en comparación con los hogares clasificados en pobreza con la tercera línea.

Los ingresos y gastos mensuales totales son sustancialmente más elevados en los hogares no pobres que en los pobres. Las discrepancias son profundas sin importar con cuál de las tres líneas se mida la pobreza, pero son menos marcadas para ambas variables cuando se comparan las mediciones de las líneas 1 y 2, mientras que cuando se emplea la línea 3 las diferencias relativas entre los correspondientes ingresos y gastos (total y *per cápita*) se incrementan sustantivamente. En una "escalera de la pobreza" formada por tres peldaños, la distancia entre el primero y segundo escalón es bastante menor que entre el segundo y tercero. Esta situación es reflejo de la intensidad de las carencias y, en conjunto con la medición de la incidencia, permite formarse una noción más precisa de las características de la pobreza.

Las ENIGH levantadas en 1992, 1994, 1996, 1998 Y 2000 permiten apreciar algunas tendencias en las características de los hogares que vale la pena destacar. A lo largo de los noventa han disminuido sistemáticamente el tamaño medio de los hogares, los índices de dependencia económica y demográfica, así como el de hacinamiento, tanto para los hogares no pobres como pobres, aun cuando se advierte que la reducción tendió a frenarse en el último bienio analizado.

La proporción de niños entre 8 y 12 años que no asisten a la escuela disminuyó entre 1992 y 1996, pero a partir de ese año no se observan reducciones en los hogares clasificados como pobres con alguna de las tres mediciones, con fluctuaciones menores entre ellos.

El porcentaje de no pobres que tienen 15 años o más que no completaron la educación primaria se mantuvo durante los últimos 10 años, sea cual sea la línea que se use para medir pobreza. Sin embargo, dicho porcentaje disminuye

sistemáticamente en los hogares más pobres (línea 1) hasta 1996 Y desde ese año en adelante vuelve a crecer. Esta tendencia podría causar extrañeza ya que se sabe que la escolaridad ha aumentado sistemáticamente en el país, pero debe recordarse que 1996 es el año que registró mayor incidencia de la pobreza y puede plantearse que se agregaron al contingente de los más pobres personas con niveles de instrucción superiores a la primaria incompleta, lo que lleva a reducir la participación relativa de los niveles educacionales inferiores.

Es interesante notar que en el país hay cada vez menos (en proporción) viviendas sin energía eléctrica y que no cuentan con agua potable. Sin embargo, no acontece lo mismo con el porcentaje de viviendas con piso de tierra, pues si bien se abate en los hogares no pobres hasta 1998, tiende a no variar entre ese año y el 2000. El comportamiento es similar en los hogares pobres pero sólo hasta 1996 Y 1998 (para las tres mediciones de pobreza); entre ese último año y el 2000 ya no se registró descenso en dicho porcentaje.

Las tendencias del equipamiento de la vivienda muestran tres patrones claramente diferenciados, tanto en los hogares pobres como no pobres, sea cual sea la línea que se utilice para distinguirlos: 1) la estufa de gas que no sólo es el bien con mayor cobertura sino el único cuya presencia ha experimentado variaciones menores a lo largo de la década; 2) los activos que alivian el trabajo doméstico (refrigerador, lavadora de ropa y licuadora) junto con la televisión y el teléfono exhiben un incremento sistemático entre 1992 y el 2000; y 3) hasta 1998 el porcentaje de hogares pobres con automóviles, camionetas y videocaseteras aumentó, pero estos caen entre ése año y el 2000. Esto puede ser reflejo de que en los años previos, hogares que habían alcanzado cierto nivel de acumulación de activos pasaron a formar parte del grupo de hogares pobres.

La evolución del ingreso y del gasto mensual por persona muestran los mismos patrones para las tres líneas. En efecto, el ingreso *per cápita* de los hogares no pobres sigue de cerca los avatares de la economía en el periodo; muestra un

aumento significativo hasta 1994, una disminución drástica como consecuencia de la crisis de 1994- 1995 Y una recuperación posterior, terminando en el 2000 con un ingreso *per cápita* del mismo orden de magnitud, en términos reales, que en 1992. Sin embargo, el ingreso de los hogares pobres es relativamente constante, exhibe fluctuaciones pequeñas, que son independientes de la actuación de la economía. El gasto *per cápita* exhibe un comportamiento similar al del ingreso por persona, en ambos grupos, aunque las fluctuaciones son significativamente más reducidas.

2.1.4 Programas de combate a la pobreza en México⁴⁷

La revisión que se hará a continuación abarca aproximadamente las últimas tres décadas, que corresponden a un periodo de grandes cambios en el modelo de desarrollo adoptado, en la distribución del ingreso, en la politización de la sociedad y en la legitimidad que ejercen las acciones compensatorias.

La década del setenta y los primeros años de la década siguiente corresponden, a diferencia de los años siguientes, a la vigencia de modelo de Estado de Bienestar: el énfasis en política económica es fortalecer el mercado interno por la vía del empleo industrial y de servicio, formal y estable de localización y fundamentalmente urbana. El Estado adquiere muchas responsabilidades para garantizar derechos sociales sobre todo del asalariado formal y estable, sin recurrir a mayores déficit presupuestales ni al endeudamiento externo. Se trata de un periodo de bajo costo internacional del dinero que desaparece con las crisis del precio del petróleo y la posterior baja en la demanda económica ejercida por los países desarrollados, la cual arrastra hacia abajo las exportaciones mexicanas, nulificando una posibilidad de la gran industria nacional para escapar a las limitaciones impuestas por el estrecho mercado interno. Decaerá en consecuencia

⁴⁷ Contreras, Suárez Enrique. *Una visión crítica de los programas actuales de combate a la pobreza*. Ponencia presentada en el seminario de Las Políticas Sociales en México en el fin del Milenio. Descentralización, Diseño y Gestión, Rolado Cordera y Alicia Ziccardi Coordinadores. ISS- UNAM 15- 17 de Junio de 1998.

el ritmo de crecimiento del empleo asalariado formal y estable, la recaudación fiscal y los créditos externos fáciles que sostenían, en buena parte, la hechura de políticas sociales al estilo del Estado de Bienestar.

Las grandes instituciones operadoras de esta última política ven reducida su capacidad de ampliar su cobertura de atención y de ampliar la calidad de bienes y servicios prestados, a pesar de su interés por ampliar la primera más que por mejorar la segunda. Tampoco fueron ya capaces de regular el mercado de trabajo no de formar clientelas y alianzas políticas duraderas como lo hacia anteriormente.

Sin embargo, en la década del setenta el país logra abatir la pobreza y la pobreza extrema y consigue mejorar la distribución del ingreso de los hogares. La pobreza total y la pobreza extrema crecen sistemáticamente entre 1987 y 1996.

Cuadro 1.1.
Evaluación de la incidencia de la Pobreza en México. Y de la Desigualdad en la Distribución del ingreso de los Hogares, entre 1960 y 1996.

	1960	1970	1977	1981	1984	1987	1994
Población nacional*	36.0	50.7	63.3	71.4	77.0	81.2	90.0
Pobreza extrema**	56.7	39.3	29.7	19.2	29.9	21.3	40.0
Pobreza moderada**	19.7	22.3	24.5	25.8	28.6	29.6	29.0
Pobreza total**	76.4	61.5	64.2	45.0	58.5	50.9	69.0
Índice Gini***			0.496		0.456		0.477

*millones de personas;

** porcentajes de la población;

*** Índices Gini del ingreso corriente. Para 1977 y 1984, F. Cortes, 1997 y para 1994 y 1996, J. Boltvinik. *Ibid.*

El mejoramiento continuo de estos indicadores nacionales del ingreso y del bienestar social se asocia en el discurso de los responsables de los programas sociales del modelo del Estado de Bienestar con la ampliación de cobertura de atención a las instituciones públicas de la política social, con el esfuerzo por articular la política social con la productividad y el desempeño del mercado de trabajo con el gasto social creciente.

Las políticas sociales de los setenta permitieron la formación de “redes sociales de protección”, cuya reproducción pasa a cargo de los propios beneficiarios, gracias a que aquellas no se subordinan tan férreamente a los lineamientos de la política económica no confía excesivamente en las medidas para mejorar la eficiencia administrativa, como sucede con posteriores, bajo la influencia de los organismos internacionales de financiamiento (C. Jusidman de B. 199b). Las redes sociales además de proteger, ofrecen por su elevada cohesión ambientes favorables a la innovación tecnológica y organizativa, compuestos por el deseo de aprender, por la confianza y el intercambio de información.

Durante las décadas del ochenta y la primera mitad del noventa, el gasto social per cápita de México, expresado a precios constantes (dólares estadounidenses de 1987) experimenta severos cambios. Crece durante 1982 hasta los 196 U\$, cae drásticamente al año siguiente a U\$ 143 y se estanca prácticamente hasta 1990 alrededor de los U\$ 149. la recuperación sobreviene y de manera sostenida entre 1991 a 1994 con U\$ 171 y U\$ 242, respectivamente (CEPAL. 1997: V- 99). Tendencias similares se observan en el cuadro 1.2, en que el gasto social per cápita, se expresa en pesos de 1993.

El gasto en desarrollo social per cápita real sufre severas reducciones entre 1983 y 1990, en que primero recupera el nivel tenido en 1982 y luego lo supera, hasta llegar a las cifras históricas de 1994 y 1997 de mil 372 y mil 286 pesos, respectivamente, la tendencia del PIB per cápita real no experimenta en el periodo las drásticas reducciones de la política social, sino que los niveles de 1982 se recuperan ya en 1989 y crecen sistemáticamente hasta 1994. Caen en los dos años siguientes y se recuperan en 1997.

En los años de este estancamiento se deja también de dar mantenimiento a las redes primarias que surten los servicios colectivos. Entre 1984 y 1994 la población en extrema pobreza crece del 30 al 40 por ciento y la pobreza moderada se mantiene en un 92 por ciento, tras un ligero descenso de ambas en 1987, que

podiera interpretarse como un efecto retrasado de la reducción del gasto social y de otros fenómenos ligados a la pérdida del empleo e ingreso. La pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso empeora más aun entre 1994 y 1996, a causa de la crisis financiera. Desgraciadamente no es posible por el momento dar cifras más recientes del gasto social per cápita de principio del ochenta no es tan elevado como el de una década después, por lo que parece débil el argumento de que él haya sido el causante principal de la inflación desatada inmediatamente después.

El avance relativo de los municipios del país en la escala de satisfactores de tipo familiar (índices socioeconómicos del bienestar) entre 1970 y 1990 no parece haber cambiado demasiado, a juzgar por la elevada correlación estadística que presentan. Los municipios que en primera fecha ya tenían una mejor posición la conservan en la segunda fecha con pocas excepciones (A. Sánchez A, 1998).

Los índices de marginación de unidades geográfico administrativas son muy usados en la actualidad para ofrecer un acercamiento indirecto a la falta de satisfactores de tipo familiar y para distribuir presupuestos para el combate a la pobreza. La construcción de dichos índices se hace con base en dimensiones conceptuales, cada una de las cuales se mide estadísticamente por medio de indicadores. La inclusión o exclusión de ciertas dimensiones e indicadores puede traer consigo efectos importantes para la estimación de la marginación, lo mismo que la selección del tipo de unidad geográfico administrativa. En cuanto a dimensiones, el índice de marginación de 1990 incluye cinco dimensiones: educación, ingreso, ocupación, vivienda y ruralidad, pero en el de 1995 se excluyen la ruralidad y el ingreso.

La eliminación de la dimensión de ruralidad (porcentaje de la población residente en localidades de un número reducido de habitantes, 500, por ejemplo) afecta más a las entidades federativas menos urbanizadas e industrializadas, como las entidades del sur y suroeste del país, como Oaxaca. Esa eliminación se hizo a

pesar de que existe una gran variación Inter- estatal e Inter- municipal en la proporción de localidades de menos de 500 habitantes (la cual nacionalmente corresponde al %2.7% del total de localidades), y a pesar de que las dos variables de mayor peso en la determinación de los componentes principales de los índices (analfabetismo de la población de 15 años de edad y vivienda con piso de tierra) igualmente muestran elevadas correlaciones con el indicador de ruralidad. Uno de los efectos de la multitud eliminación se produce recientemente en el seño del debate sobre los criterios de ponderación de los componentes para la designación “equitativa” de los Fondos de Desarrollo Social Municipal, uno de los principales programas actuales del gobierno mexicano en materia del combate a la pobreza, al cual se vuelve más adelante.

Tres programas de política social enfocados al combate a la pobreza destacan el periodo comprendido entre 1973 y 1984 para atender con empleo, productividad y acciones compensatorias, íntegramente, a los grupos sociales más rezagados del país: el Programa de Inversión Pública para el Desarrollo Rural (PIDER) que opera en todo ese periodo; la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados de la Presidencia de la República. (COPLAMAR), que funciona entre 1977 y 1983, y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), de muy corta duración (1980- 1982). Y ya en esta década, el PRONASOL, los Fondos de Desarrollo Social Municipal y el Programa Nacional de la Mujer 1995 – 2000. Al Programa de Alimentación, Salud y Educación no se le incluye dentro de esta revisión de la tradición mexicana por su implementación reciente y porque no se cuenta con información sobre sus efectos.

2.1.5 Desigualdades regionales y locales⁴⁸

Las desigualdades socioeconómicas y territoriales son reflejo de fenómenos históricos y en gran medida, del desarrollo de la economía del mundo-capitalista

⁴⁸ Adolfo, Sánchez Almanza. Desigualdades socioeconómicas y descentralización municipal en México. En Coordinadores Arteaga basurto, Carlos y Solís Silvia, La política Social en la Transición. Ed Plasa y Valdés 2ª edición México, 2001.

que es de naturaleza polarizada, que se ha reproducido bajo esquemas de concentración del poder económico y político, así como por fenómenos de creciente exclusión social. Por ello, se llega a afirmar que es imposible que países como los latinoamericanos se desarrollen y que más bien estamos ante una bifurcación histórica clásica que señala la desintegración del sistema-mundo, sin garantía de mejoramiento de la existencia social y con gran incertidumbre sobre el futuro, aunque eso no quiere decir que no se pueda influir en la construcción de un nuevo orden democrático e igualitario. Cabe señalar que la democratización no se limita a una mera cuestión de partidos múltiples, sufragio universal y elecciones libres, se trata de acceso igual a las verdaderas decisiones políticas y a un nivel de vida y a una seguridad social razonables. (Wallerstein. 1996)

El mundo se enfrenta a un cambio de paradigma que lleva su propio ritmo y que implica ajustes en las estructuras económicas, sociales, mentales y culturales. Las actividades económicas en gran escala han configurado grandes aglomeraciones de población y producción, bajo sistemas de organización y decisión verticales, jerarquizados y centralizados, pero que están abriendo paso a otro modelo sustentado en modalidades diferentes de distribución del poder de decisión en los ámbitos políticos, públicos, sociales y privados.

Al respecto se pueden mencionar megatendencias que acompañan al nuevo modelo de acumulación que tienen implicaciones directas en términos de descentralización.

- a) La revolución científico-tecnológica que genera efectos en la esfera de la producción, la información y el transporte, con lo cual se conforma una nueva geografía industrial al pasar del modelo fordista a uno flexible, con procesos de deslocalización, desconcentración y, eventualmente, una mayor descentralización decisional y territorial (economía difusa) que reduce la fricción del espacio.
- b) La reestructuración política del Estado y administrativa del gobierno derivadas de los cambios en el proceso de producción y circulación de mercancías, la aplicación de nuevas tecnologías y la globalización de las transacciones de

capital, lo que se traduce en el paso del Estado del Bienestar al Estado Neoliberal. Este último cede su espacio al libre mercado, avanza hacia una mayor apertura comercial, reduce las barreras proteccionistas, acota sus funciones económicas productivas, contribuye al debilitamiento del Estado-nación y con ello, genera formas de descentralización funcionales a la nueva fase del capitalismo. Asimismo, el Estado privatiza actividades económicas productivas y de servicios con los argumentos de disminuir el déficit fiscal, aumentar la competitividad externa del aparato productivo y mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión pública en el proceso de modernización. En este último caso, se justifica la descentralización como un mecanismo adecuado para transferir hasta cierta escala algunas funciones, atribuciones, recursos presupuestales, operación y ejecución de programas, proyectos y obras públicas.

- c) El nuevo contexto democrático-participativo implica también que el Estado promueva la democracia superando formas de organización social corporativas y desarticuladas, pero que lo enfrentan a la fuerza de grupos de la sociedad civil que demandan espacios de realización, lo cual supone descentralización (cesión de poder) y autonomía (competencias y funciones). Esta tendencia abre opciones a formas locales de autogobierno frente a las tradicionales burocráticas y centralistas pero que, en ocasiones, pueden llegar a la desintegración del territorio y la fragmentación regional, estatal y nacional. (Boisier, et al. 1992)

Las formas modernas de acumulación de capital que privilegian los circuitos de los mercados globales configuran riesgos de exclusión de grandes grupos sociales y territorios que no son funcionales a las necesidades de dichos mercados. La globalización avanza sobre la base de estructuras desiguales que representan formas de inserción favorables o desfavorables y que, por lo tanto, cuentan con mejores o peores mecanismos de defensa ante los impactos de aquélla.

Ante este panorama, la organización comunitaria local cumple dos funciones: desarrolla mecanismos de movilización colectiva alrededor de demandas por

bienes y servicios que interpone al gobierno central (federal, estatal o municipal); y promueve la gestión o producción de bienes y servicios desde y para la comunidad, con lo cual se estimula la participación social.

En este sentido, emerge la importancia de los espacios comunitarios o las órdenes de gobierno de pequeña escala, como el municipio, donde se cristaliza el verdadero desarrollo. Las iniciativas locales, tales como el fortalecimiento del papel de la administración pública, la instrumentación de acciones más agresivas en la promoción y financiamiento del desarrollo, el control local de los recursos o la participación de organizaciones sociales en la toma de decisiones, representan mecanismos de defensa y alternativas al dominio del gran capital.

No obstante, también existen iniciativas locales gestadas por élites que pretenden apropiarse de la riqueza comunitaria y que pueden consolidar nuevas formas de caciquismo y explotación, aprovechando los nuevos espacios, como los creados por la descentralización, de ahí la necesidad de contar con instituciones y organizaciones comunitarias sólidas que limiten las acciones con fines de acumulación privada.

En América Latina se han impulsado procesos descentralizadores de “arriba-abajo” para fortalecer a los gobiernos locales y a la sociedad, así como para consolidar los procesos de democratización desde los años ochenta, pero aún no se ha logrado generar una nueva dinámica de relación centro-regiones. Ante ello, se gestan algunas iniciativas de “abajo-arriba” que consolidan nuevas dinámicas de gestión municipal exitosas y que generan mayor bienestar, participación, consensos y credibilidad social (Cabrero: 1995). Así también, bajo la noción de gobernabilidad se consideran la eficiencia administrativa y la capacidad de generar legitimidad y consenso por los gobiernos locales, como dos dimensiones de la tarea de gobernar (Ziccardi. 1996).

En México, existen varios fenómenos y fuerzas que operan a favor de lo local, por ejemplo: a) los avances en materia de descentralización y desconcentración promovidos por el Estado y que son funcionales al nuevo modelo de acumulación

de capital; b) el fortalecimiento del federalismo tanto por el impulso de las sociedades regionales como por el fomento gubernamental; c) la transferencia de funciones y atribuciones del gobierno federal hacia los estados y municipios; d) el incremento en los fondos fiscales y una mayor capacidad de control del gasto en instancias municipales; e) la nueva coexistencia y alternancia entre distintas corrientes políticas de los espacios gubernamentales y la administración pública local –no exentos de conflicto-; y, f) la emergencia de formas de organización con mayor autonomía para la toma de decisiones en el ámbito local, ya sea urbano o rural, entre otros.

No obstante, el fortalecimiento de lo local y lo municipal se desarrolla de manera desigual. Existen gobiernos y sociedades locales, sobre todo de municipios urbanos orientados a actividades económicas industriales o de servicios con ventajas de localización, que se adaptan mejor a las condiciones de competitividad que impone la globalización, que modernizan sus aparatos administrativos, cuentan con mejores servicios públicos, infraestructura y equipamiento y logran beneficios sociales de mayor alcance; pero la mayoría de los municipios de México se encuentran en condiciones de desventaja en estos rubros por lo que es importante pensar formas alternativas de desarrollo (aun de pequeña escala) con mecanismos de inclusión y alivio a la pobreza.

Si bien, la descentralización ha promovido el traspaso de responsabilidades a los municipios, incluyendo la oferta de servicios básicos (salud, educación, saneamiento ambiental, etcétera) y, en algunos casos, de la inversión en infraestructura social y vial, en general, las desigualdades socioeconómicas y fiscales tanto intergubernamentales como intralocales se mantienen, ya que se han fortalecido los ingresos de las administraciones municipales donde residen grupos de altos ingresos, en tanto que los municipios habitados mayormente por los segmentos pobres de la población enfrentan grandes dificultades para ofrecer los servicios básicos a sus ciudadanos. Por tal razón la reducción de las desigualdades tiene que pasar por el acceso a recursos fiscales compensatorios y

el problema central reside en llegar a acuerdos respecto a los criterios que se han de aplicar para su asignación.

En términos de una visión nacional que obliga a contar con insumos para el diseño e instrumentación de políticas públicas, es indispensable contar con una tipología municipal que permita diferenciar los casos y establecer estrategias específicas de acuerdo con sus características. Asimismo, los diagnósticos ofrecen elementos para las organizaciones sociales, sobre todo, mediante análisis comparativos de casos que pueden orientar y enriquecer las acciones locales en el marco de tendencias generales y modelos o patrones básicos.

En este marco, a continuación se exponen algunas características socioeconómicas básicas de los municipios de México, con énfasis en datos de producto interno bruto por habitante e índice de intensidad de la marginación, mediante las cuales se clasifica cada municipio de México en 1970 y 1990, con el objeto de establecer tipologías para el análisis del total de casos.

2.1.5.1 Las desigualdades municipales en México

Los municipios de México revelan una geografía socioeconómica polarizada caracterizada espacialmente por estructuras altamente concentradas en la generación de la riqueza y la distribución de la población, aunque en las últimas tres décadas también se observan fuerzas de desconcentración y redistribución asociadas, sobre todo, al surgimiento de nuevas actividades económicas en algunos territorios.

Estas tendencias, que se pueden considerar positivas, ponen de manifiesto aspectos como una nueva localización de inversiones fuera de los centros urbanos tradicionales, generando con ello oportunidades alternativas en espacios distintos a los de mayor concentración, aunque también y de manera asociada, implica una mayor demanda por servicios públicos e infraestructura en el corto y mediano

plazos. Es posible que estas inversiones permitan integrar el sistema nacional de asentamientos humanos, pero se tiene que sostener la premisa de ofrecer oportunidades y otorgar servicios a la población rural dispersa, que es la más pobre y marginada del país.

En este último aspecto, las acciones y los recursos del Estado (no necesariamente el Estado benefactor) tendrán una gran importancia para reducir las desigualdades regionales y los rezagos sociales, es decir, deberá cumplir con sus funciones redistributivas con énfasis en políticas regionales y sectoriales sostenidas en el largo plazo cuyos objetivos atiendan las necesidades de la población más rezagada del desarrollo nacional. Esta condición fortalece la idea de diseñar e instrumentar una política social de consenso, que asuma principios básicos, permanentes y coherentes con un modelo de país justo en lo económico, social y territorial, que no esté sujeta a los cambios sexenales de la administración pública y a los intereses de las cúpulas y las élites en el poder. Los esfuerzos por abatir la desigualdad y la inequidad deben ser permanentes y en este rumbo se encuentran las formas de organización y participación ciudadana.

En este sentido, las desigualdades socioeconómicas de los espacios-nación se reflejan en distancias relativas y absolutas de cada estado y municipio respecto a los promedios nacionales en variables socioeconómicas que permiten medir brechas de desarrollo así como definir prioridades en materia de acción pública, social o privada. La combinación de indicadores económicos, sociales y demográficos hace posible el diagnóstico del universo de municipios de México, detrás de cada cual existen complejas sociedades locales en búsqueda de vías de desarrollo.

2.1.5.2 Producto interno bruto por habitante

El producto interno bruto en México se ha manifestado territorialmente en una enorme concentración en algunos cuantos municipios sedes o integrantes de los

principales centros urbanos de México. En 1970, el primer decil (240 municipios) concentraba el 79.5% del PIB nacional, mientras que en 1990 aumentaron su participación al 81.4%. A su vez, el primer decil concentró el 59.5 y el 64.1% de la población total nacional, respectivamente, en esos años. En el otro extremo, la mitad de los municipios del país contribuyen con menos del 3% del PIB nacional, aunque de manera asociada también concentran menos del 9% de la población total. (Ver cuadro 1)

En 1970 el patrón de concentración en la generación de riqueza correspondía principalmente a municipios que formaban zonas metropolitanas y corredores conectados por las principales carreteras, como por ejemplo El Bajío, los principales centros urbanos de la costa del Pacífico, el corredor central hacia Ciudad Juárez y la costa del Golfo de México, con énfasis en los municipios petroleros, así como otros puntos más específicos como Acapulco y Chetumal.

Veinte años después, este patrón de generación municipal del producto se consolidó y amplió hacia municipios próximos de los centros urbanos donde se impulsaron modelos de desarrollo económico regionales de cierto éxito. Entre éstos destaca el gran corredor que va desde la zona metropolitana del Valle de México ramificado hacia Aguascalientes, Guadalajara y Manzanillo, pasando por municipios del Estado de México, Morelos, Querétaro, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala y Michoacán; es decir, la región de El Bajío ha sido sobrepasada e integrada funcionalmente a una región mayor que articula varias zonas metropolitanas.

Asimismo, algunos municipios urbanos se expandieron hacia otros vecinos que aprovecharon bien sus ventajas competitivas, tales como Ixtapa-Zihuatanejo, el corredor Cancún-Tulum y las Baja Californias, con su eje económico dinamizado principalmente por actividades turísticas. Otra franja de gran importancia por su crecimiento productivo incluye a municipios que corren desde Tampico-Altamira hacia Monterrey y que se extienden a Saltillo-Torreón y Camargo-Delicias-Chihuahua-Ciudad Juárez.

La correlación entre las series municipales del PIB de 1970 y 1990 resulta de 0.88, valor alto que refleja una estructura estable con pocos cambios en el largo plazo. Un dato similar se estima para las series de la población de 1970 y 1990, mismo que resulta de 0.89. (Ver cuadro 2)

2.1.5.3 Índice de marginación

La localización geográfica de la marginación en los municipios de México expresa una situación prácticamente constante entre 1970 y 1990, ya que los territorios con mayores rezagos socioeconómicos son prácticamente los mismos, aunque se observen algunas variaciones en el índice resumen. El coeficiente de correlación entre los índices de intensidad de la marginación municipal de esos dos años resulta muy alto (0.86), es decir, también de asociación significativa positiva.

Destacan por su similitud de muy alta marginación en ambos años los casos de algunas regiones específicas, entre las cuales están: la Lacandona, en Chiapas, la región Huichol, la sierra Tarahumara y casi todo el estado de Oaxaca. En marginación alta se encuentran regiones como la Sierra Madre del Sur, en Guerrero, el poniente del Estado de México, el oriente de Michoacán, el norte de San Luis Potosí, el sur de Chiapas y el centro de Yucatán.

Existe también una alta relación entre la menor marginación y la localización de las áreas urbanas, así como con los corredores que las comunican vía carretera. Este patrón se observa por ejemplo, entre la Zona Metropolitana de la ciudad de México y las ciudades de Acapulco, Puebla-Tlaxcala-Veracruz; Querétaro-San Luis Potosí-la zona de El Bajío-Guadalajara-Tepic; también entre Guadalajara-Aguascalientes-Zacatecas- Fresnillo- Durango; entre Monterrey-Salttillo-La Laguna; entre Monterrey-Nuevo Laredo-Reynosa-Matamoros, entre los más evidentes.

2.1.5.4 Dispersión de población

La dispersión de los asentamientos humanos en zonas rurales se ha vinculado con una mayor especialización productiva en actividades primarias agrícolas, ganaderas, forestales, pesqueras y de extracción de minerales, que registran bajos niveles de productividad y elevados riesgos, con baja densidad de capital y escasez de infraestructura y servicios. Las características anteriores reflejan un patrón con asociaciones económico-sectoriales, de rezago social y de distribución de la población en el territorio. Dicho patrón contribuye a reproducir el círculo vicioso de la pobreza y la marginación en la medida en que no se cuente con un enfoque económico sustentable y exitoso que supere estrategias de tipo asistencialista y que ofrezca opciones de desarrollo integral, especialmente a la población de las micro-regiones más atrasadas y sobre todo las rurales. En este sentido, adquieren relevancia las estrategias de fortalecimiento municipal, gestión local, economía popular, descentralización y formulación de presupuestos participativos, entre otros.

2.1.6 El papel de las microregiones⁴⁹

Este programa opera con base en microregiones con marcados rezagos sociales individuales y con ciertas posibilidades de desarrollo de sus capacidades productivas, definidas por consenso por el gobierno federal y de los gobiernos de los estados. La agricultura que practican es básicamente de temporal y su horizonte se orienta al desarrollo regional.

Las microregiones se integran por pueblos cuya población oscila entre los 500 y 2 mil 500 habitantes. El programa alcanza su máxima cobertura alrededor de 1981 con 133 microregiones que cubren el 54 por ciento de la superficie nacional, que abarca a mil 117 municipios que representan al 45 por ciento del total de

⁴⁹ Contreras, Enrique, Obra citada.

municipios del país, donde habitan 7.5 millones de habitantes, que equivalen al 10 por ciento de la población total.

El programa tiene un fuerte componente productivo, pues el gasto se dirige en un 70 por ciento a la inversión productiva, el 20 por ciento a obras de infraestructura de apoyo a la producción y el 10 por ciento restante a bienes y servicios para el bienestar social.

Destacan en la inversión productiva el fomento a la ganadería en pequeño y la construcción de obras de pequeña irrigación para el uso de tierras ejidales de temporal. A los ejidos beneficiados se les provee de asistencia técnica, crédito institucional, aunque menos de servicios de organización, comercialización y almacenaje. En el patrón de cultivos de las obras de pequeña irrigación del PIDER se procura equilibrar los cultivos comerciales (frutales, frijol, sirgo y chile por ejemplo) con el cultivo de maíz, para fomentar el ahorro y la inversión, a nivel local. En las obras de apoyo figuran destacadamente la construcción de caminos rurales que usan intensivamente mano de obra desempleada y subempleada y las obras de electrificación, y en las obras de beneficio social los sistemas de agua para uso humano y la infraestructura física educativa y para la atención a la salud.

La preocupación del Programa es grande desde su inicio para que los beneficiarios se apropien del mismo y participan activamente en su desarrollo. Sin embargo, el clientelismo político hace su aparición. La administración vertical del PIDER y la participación de grupos de poder local en la administración regional obstaculizan la gestión democrática desde abajo con consecuencias económicas negativas y no previstas.

El equilibrio deseado por el PIDER entre el autoconsumo y producción comercial es neutralizado por las directrices financieras de la banca de desarrollo rural. La carencia de mayores

El equilibrio deseado por el PIDER entre el autoconsumo y producción comercial es neutralizado por las directrices financieras de la banca de desarrollo rural. La carencia de mayores vicios de organización, comercialización y almacenaje significa beneficios extraordinarios para los sistemas comerciales locales.

PIDER consigue avances notables de coordinación interinstitucional entre las diversas dependencias del gobierno federal y entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados, al grado de instrumentarse diversas soluciones para la descentralización administrativa de varios estados y finalmente la formación de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (COPRODES). Cuando desaparece el PIDER se integra en los Comités de Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADES) (E. Del Val. 1998).

Varios problemas quedan sin resolver en el Programa. Uno es la asignación diferente de recursos unitarios para las obras y servicios del propio PIDER, incluyendo a los sueldos de los técnicos, y los recursos destinados para las obras y servicios de los llamados “programas normales” de las dependencias gubernamentales. Aquellos son más generosos que estos y en el caso de los sueldos de muchos técnicos la operación del PIDER significa un sobretrabajo no pagado. Otro problema son los recursos asignados a los técnicos de campo en PIDER (y en los programas normales) que sufren de recortes administrativos, con lo que se pierde en ambos programas la fuerza de la motivación de los técnicos para desarrollar las capacidades de los beneficiarios. Un tercer problema se refiere a la separación entre la operación y la evaluación.

2.2 El método del costo de las necesidades básicas insatisfechas (NBI)

Este método utiliza una canasta básica de consumo compuesta por diversos bienes y servicios; la línea de pobreza es el gasto necesario para adquirir la canasta básica.

En forma simplificada la canasta básica está compuesta por dos grupos de bienes: “bienes alimentarios” y “otros bienes”.

Canasta normativa de alimentos

Respecto a la canasta de bienes alimentarios se le conoce como Canasta Normativa de Alimentos (CNA). Para elegir la CNA se toma en cuenta el contenido nutricional de los alimentos. Además se calcula aquella canasta que minimice el costo de los alimentos.

Cuadro 1

**NECESIDADES MEDIAS DE ENERGIA Y PROTEINAS
(Por persona/día)**

1984

Área Geográfica	Energía (Kcal/día)	Proteínas de alta calidad (grs/día)
Área Urbana	2,220	40
Área Rural	2,180	37

Fuente: Cálculos con base a la ENIGH 1984

Cuadro 2

**CANASTAS BASICAS DE ALIMENTOS ESTIMADAS
(Gramos diarios por persona)**

Grupo Alimenticio	Área Urbana		Área Rural	
	1984	1989-1992	1984	1989-1992
Cereales y derivados	303.1	284.0	360.3	370.3
Carnes	124.4	110.4	117.0	105.1
Leche y derivados	185.1	165.3	145.0	149.6
Huevos	51.0	45.0	45.7	45.1
Aceites y grasas	31.0	34.0	29.0	30.0
Tubérculos y raíces	47.4	46.0	30.6	32.1
Legumbres	55.8	62.0	71.6	74.0
Verduras	90.0	103.0	83.0	93.5
Frutas	120.0	115.7	98.0	95.2
Azúcar	60.5	58.0	59.2	62.0
Alimentos procesados	20.0	15.0	13.5	9.0
Bebidas	125.0	125.0	97.7	105.0

FUENTE: Estimaciones con base a la ENIGH 1984,1989 y 1992.

2.2.1 El sistema de necesidades esenciales⁵⁰

El sistema de necesidades esenciales de la población comprende: alimentación; educación; salud; vivienda; recreación y cultura; vestido, calzado y presentación personal; transporte y comunicaciones, y otras necesidades.

Los grupos de necesidades esenciales definidos constituyen, en su concepción, un sistema. Esto es así por tres razones:

- a) En cada grupo se incluyeron los elementos que concurren a la satisfacción de la necesidad. Así, los bienes para preparar y consumir los alimentos quedan comprendidos en el rubro de alimentación y los productos para la higiene personal y del hogar en salud, en vez de la concepción convencional que agrupa los bienes y servicios según sus características.
- b) Los grupos de necesidades están íntimamente ligados entre sí y se formaron por razones de conveniencia analítica. Así, la clasificación de muchos de los elementos tiene un importante grado de arbitrariedad. Los servicios de agua potable y drenaje, por ejemplo, se agruparon en vivienda porque deben formar parte integral de ella; sin embargo, son elementos esenciales para la salud de la población; Lo mismo ocurre con el mobiliario del hogar. Una mesa, por ejemplo, sirve no sólo para comer, sino para hacer las tareas escolares, escribir una carta o jugar juegos de salón. De tal manera que su clasificación en alimentación tiene cierto grado de arbitrariedad.
- c) La satisfacción de cada necesidad está condicionada, en buena medida, a la satisfacción de otras. Sin adecuada alimentación se pierde la salud; sin ambas no se pueden aprovechar las oportunidades educativas. Sin condiciones de potabilidad del agua y de desechos de excretas, se pierde la

⁵⁰ Julio Boltvinik, Satisfacción desigual de las necesidades esenciales en México, en Rolando Cordera, Carlos Tello (coordinadores), La desigualdad en México, Ed. Siglo XXI, 5ª edición, México 1998. pp 17-64

salud. En estas condiciones no se aprovechan los alimentos. La recreación y los espacios adecuados en la vivienda son algunos elementos que condicionan el mantenimiento de la salud mental. Sin algún medio de transporte no se puede satisfacer prácticamente ninguna necesidad. Sin educación resulta imposible el acceso a algunos elementos culturales, como la lectura.

La población requiere alimentos y bebidas que le provean con los nutrientes necesarios para su desenvolvimiento normal y que, además, le permitan cumplir con pautas culturales mínimas; equipo refrigerante para conservar los alimentos; utensilios, enseres y combustibles para cocinarlos, y muebles y utensilios para consumirlos. Adicionalmente, las condiciones en que se desenvuelve la vida productiva y social de los individuos impone la necesidad de consumir -en proporciones variables- alimentos y bebidas fuera del hogar.

La necesidad de la instrucción pública deriva, como se señaló antes, de la pérdida de importancia de la transmisión directa de conocimientos y de los requerimientos crecientes de calificación de la fuerza de trabajo. En esta materia la necesidad esencial ha sido definida constitucionalmente como la educación primaria completa. Sin embargo, la complejidad creciente de la sociedad nacional hace necesario que todo individuo cuente con una educación básica que comprenda los actuales ciclos de primaria y secundaria. Naturalmente, no importa tanto el número de años como los contenidos de la educación. Ésta debiera preparar a todas las personas para que puedan participar activa y creativamente en el desarrollo nacional. La igualdad de oportunidades impone, a su vez, la necesidad de varios años (2 ó 3) de educación preescolar.

El mantenimiento de la salud supone no únicamente servicios de salud sino también higiene personal, condiciones higiénicas en el hogar, en el medio de trabajo o estudio y en el medio ambiente en general. Por tanto, su satisfacción supone servicios no personales (salud pública) y personales de salud que protejan

a la población contra los riesgos y daños a la salud y una serie de artículos para la higiene personal y del hogar.

La vivienda, más que una necesidad esencial constituye el satisfactor de, entre otras, las necesidades de resguardo, privacidad, descanso, convivencia e higiene. El satisfactor esencial, por tanto, debe ser una vivienda que cuente con espacios mínimos adecuados al tamaño de la familia; que esté construida con materiales idóneos; que se encuentre en buen estado de conservación; que cuente en su interior con los servicios básicos de agua potable corriente, drenaje y electricidad. Además debe tener equipo y mobiliario adecuado para la higiene, el descanso, la alimentación y la vida social y cultural de la familia. La manifestación explícita de estas características de la vivienda se encuentra en las que construye, por ejemplo, el Infonavit. La vivienda campesina, además de las características anteriores, requiere contar con servicios adecuados para el almacenamiento de granos y con espacios separados para los animales de corral.

El conjunto de necesidades agrupadas bajo el rubro de recreación y cultura son, sin duda, las más difíciles de precisar, en gran medida porque no hay bases normativas externas de una disciplina científica. Sin embargo, en materia de recreación la legislación nacional y los derechos conquistados por la vanguardia obrera proporcionan el punto de partida. Los aspectos de información y cultura - íntimamente ligados al de recreación- no tienen bases tan sólidas. Con las limitantes del caso, la concepción de las necesidades esenciales de información, recreación y cultura aquí adoptada, se refiere al uso del tiempo libre de las personas y, por tanto, al acceso a medios impresos; a mensajes grabados o difundidos por medios electrónicos; a espectáculos, museos, juegos, deportes, paseos, fiestas y viajes de vacaciones. La necesidad personal de expresión está también comprendida en este rubro.

Las necesidades de vestido y calzado tienen reconocimiento universal. Las dificultades consisten en precisar el límite entre lo esencial y lo suntuario y, por

tanto, cuantificar el primero. El rubro de presentación personal, en cambio, requiere de una explicación. Por una parte, la cultura impone ciertas pautas de cuidado personal como el peinado, el corte del cabello y el afeitado de la barba. Por otra parte, impone normas de presentación del vestido, como el blanqueado y planchado de la ropa. Por último, está presente la necesidad casi universal de las mujeres adultas de lucir atractivas. Lo que varía entre culturas es la forma en que ello se logra. En nuestra sociedad la forma básica es mediante cosméticos, adornos y el cuidado de la ropa y el pelo. Se consideró como esencial en materia de presentación personal, un paquete mínimo de artículos para cumplir con estas pautas culturales. Esta necesidad ha sido poco explicitada por las organizaciones de clase.

La necesidad de vestido, calzado y presentación personal varía con la edad y sexo de las personas; con las pautas culturales y tipo de actividad, y con el clima. En vestido y calzado, como en muchas otras necesidades, la diferencia entre lo esencial y lo suntuario radica más en la cantidad y especificaciones de los bienes, que en diferencias importantes en la lista de los bienes mismos.

La necesidad esencial de transporte supone, en lo fundamental, acceso a servicios de transporte público (urbano y foráneo) de pasajeros y de carga doméstica. Sin embargo, la flexibilidad requerida en estos aspectos impone algún medio privado de tipo económico, como la bicicleta. El transporte público urbano de personas es el rubro más explícitamente reivindicado de este grupo. Toda persona requiere comunicarse con otras que se encuentran a distancia. La parte esencial de la necesidad de comunicaciones, común al campo y a la ciudad, estaría expresada por los servicios de correo y telégrafo. En las grandes ciudades, el teléfono doméstico debe considerarse como satisfactor esencial y, en el medio rural, el teléfono público para llamadas de larga distancia.

Por último, en el rubro de otras necesidades se incluyen artículos como el reloj de pulso, impuesto por la disciplina horaria de la sociedad industrial. Algunos servicios presentes en casi cualquier sociedad como servicios legales y funerarios.

Como producto de la creciente participación femenina en la fuerza de trabajo, el cuidado de los menores se ha socializado. El servicio de guarderías forma parte, también, de los satisfactores esenciales de los grupos de población en los cuales las mujeres participan activamente en la vida económica.

El ser humano necesita, además, seguridad de que podrá tener acceso a los satisfactores esenciales durante toda su vida, independientemente de la situación particular en que se encuentre. Para ello se requieren seguros de vejez, enfermedad, incapacidad, invalidez, orfandad, viudez y desempleo. La seguridad social, entendida en este sentido restringido, no constituye una necesidad esencial, sino una condición para la satisfacción de todas las necesidades esenciales.

2.2.1.1 Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales

Con base en los grupos de necesidades esenciales definidas en el inciso anterior, se formuló una canasta normativa de satisfactores esenciales. A partir de estos grupos se procedió a definir qué necesidades tendrían que satisfacerse a corto y mediano plazos a través de transferencias gubernamentales y cuáles a través del mercado o de la autoproducción. Quedaron incluidos en transferencias gubernamentales los rubros de educación básica, servicios personales y no personales de salud, infraestructura de agua y drenaje, así como los complementos alimentarios a madres y bebés, y los desayunos escolares (estos últimos quedaron implícitos en los rubros de salud y educación respectivamente por falta de información desagregada). El resto tendría que satisfacerse a través del mercado o autoproducirse.

Las necesidades esenciales se definieron tomando en cuenta, además, ciertos elementos normativos adicionales., como las normas fisiológicas de la nutrición y las características que; desde el punto de vista de la epidemiología y la medicina, requieren los servicios de salud.

Desde esta perspectiva, se definieron como necesidades esenciales aquellas que, de manera evidente y directa, requieren el esfuerzo productivo para su satisfacción. No se consideraron, por tanto, otras necesidades esenciales como cuidado, afecto, participación política, expresión, libre circulación, libertad personal, etc., que sólo de manera indirecta requieren de un esfuerzo productivo.

CUADRO 2
TIPOLOGÍA DE ACCESO A LOS SATISFACTORES ESENCIALES

Necesidades		Alimentación	Transporte y comunicaciones	Vestido, calzado y presentación personal	Cultura y recreación	Otras necesidades	Vivienda	Salud	Educación	Seguridad social
Formas de acceso	Autoproducción	- De algunos alimentos básicos entre grupos campesinos -Preparación doméstica de alimentos (todas las clases sociales) -Algunos bienes para preparar y consumir alimentos (productores mercantiles simples)	-Servicio de transporte en automóvil privado (clases con altos ingresos) -Caballo, burro o bicicleta (clases dominadas en poblaciones medianas y pequeñas) -Servicio de mudanzas (algunos grupos marginados)	-Grupos campesinos, sobre todo indígenas (telas, vestido, calzado y adornos) -Algunas familias urbanas (confección) -Servicios de aseo de calzado (todas las clases sociales) y de corte de cabello (algunos grupos marginados)	-Fiestas, paseos, juegos y deportes (todas las clases sociales) -Periódicos y revistas de sindicatos, asociaciones civiles, etc.	-Servicios funerarios (grupos marginados rurales) -Cuidado de los niños (todas las clases sociales)	-Invasión del suelo: autoconstrucción de vivienda y de materiales (grupos marginados) -Autogeneración eléctrica (clases altas del medio rural) -Autoprestación del servicio de agua y drenaje (poblaciones rurales) -Autoproducción de algunos muebles, blancos y cortinas (algunos grupos)	-Remedios caseros y automedicación (grupos marginados) -Medicina tradicional comunitaria (grupos indígenas) -Medicación legal (todas las clases sociales)	-Conocimientos tradicionales y prácticas productivas (productores mercantiles simples) -Socialización de los menores (todas las clases sociales)	-Autoproducción familiar o comunitaria (casi todas las clases sociales)
	Mercantil	No subsidiados	-Alimentos (todas las clases sociales) -Alimentos preparados y consumidos fuera del hogar (todas las clases sociales) -Artículos para preparar, conservar, almacenar y consumir alimentos	-Transporte público urbano, suburbano y foráneo de operación privada (subsidio del Estado vía combustible) -Teléfono doméstico -Llamadas de larga distancia	-Vestido, calzado, accesorios y artículos para presentación personal (todas las clases sociales) -Servicios para el cuidado personal	-Libros, revistas, periódicos -Artículos deportivos y juguetes -Algunos espectáculos -Viajes de vacaciones -Artículos para fiestas -Fiestas y ceremonias en lugares públicos -Artículos electrónicos	-Guarderías infantiles (población de ingresos medios) -Servicios funerarios (casi todas las clases sociales) -Relojes de pulso (ingresos medios para arriba en las ciudades) -Artículos auxiliares en el hogar (todas las clases)	-Suelo, materiales, construcción e infraestructura de servicios (fraccionamientos privados y colonias populares) -Muebles, accesorios y blancos (casi todas las clases sociales) -Cortinas (clases de altos ingresos). Tela para cortinas (las demás)	Medicina privada, medicinas paralelas y medicina tradicional no comunitaria (grupos marginados y clases altas) -Productos terapéuticos y artículos para la higiene -Seguros médicos privados	-Servicios educativos privados (grupos de altos ingresos) -Artículos escolares
Subsidiados o sin propósito de lucros		-Algunos alimentos básicos (todas las clases sociales) -Tiendas del sector público de acceso restringido y no restringido -Tiendas sindicales	-Transporte público urbano y foráneo (FF.CC., autobuses, tranvías, trolebuses y metro) operado por el sector público -Telégrafos -Teléfonos públicos (llamadas locales) -Correo	-Tiendas del sector público -Tiendas sindicales	-Museos -Algunos espectáculos -Unidades vacacionales de sindicatos y similares -Radiodifusoras y canales de TV no comerciales	-Guarderías sindicales, cooperativas, etc. -Servicios funerarios de beneficencia y similares -Algunos servicios legales (todas las clases)	-Tiendas del sector público y sindicales (muebles, accesorios y blancos) -Servicios de agua y electricidad (sector público) -Créditos bancarios para vivienda de interés social	-Sociedades privadas de beneficencia -Tiendas del sector público y sindicales (productos terapéuticos y para la higiene)	-Subsidio al transporte escolar vía los combustibles -Escuelas de asociaciones no lucrativas	-Asilos y orfanatorios de beneficencia privados no lucrativos
Transferencia	<i>Por derecho de los asalariados:</i> -Complementos alimentarios a madres y bebés (seguridad social) <i>Por política del Estado:</i> -Desayunos escolares -Crédito subsidiado para bienes duraderos <i>Por contratos colectivos:</i> transferencias institucionales: -Comedores empresariales -Dotación de despensas -Apoyo a tiendas sindicales	<i>Por política del Estado:</i> -Construcción de infraestructura de transportes y comunicaciones (todas las clases sociales) <i>Por contrato colectivo:</i> -Transporte gratuito de la empresa (sindicato) -Apoyos monetarios para gastos de transporte (sindicatos)	<i>Por contrato colectivo:</i> -Ropa de trabajo	<i>Por derecho de los asalariados:</i> -Espacios recreativos -Equipos deportivos -Unidades vacacionales -Prima vacacional -Periodos vacacionales y descanso diario y semanal <i>Por contrato colectivo:</i> -Prestaciones superiores a las derivadas de los derechos de clase -Juguetes distribuidos gratuitamente -Fiestas pagadas por la empresa <i>Por política del Estado:</i> -Algunos espectáculos gratuitos	<i>Por derecho de los asalariados:</i> y/o <i>contrato colectivo:</i> - Guarderías infantiles -Servicios funerarios	<i>Por derecho de los asalariados:</i> -Solar urbano <i>Por derecho de los asalariados:</i> -Créditos para vivienda -Renta subsidiada <i>Por contrato colectivo:</i> -Créditos para vivienda (sindicatos, bancarios) -Renta subsidiada <i>Por política del estado</i> Infraestructura de agua, drenaje y electricidad -Crédito subsidiado para mobiliario y enseres domésticos (asalariados urbanos: Fonacot)	<i>Por derecho social:</i> -Asistencia y solidaridad sociales (grupos marginados) -Servicios de salud pública (toda la población) <i>Por derecho de los asalariados:</i> -Servicios de salud de la seguridad social <i>Por contrato colectivo:</i> -Servicios de salud a cargo de las empresas	<i>Por derecho social:</i> -Enseñanza pública gratuita y semigratuita -Libros de texto gratuitos <i>Por derecho de los asalariados:</i> -Capacitación en las empresas <i>Por contrato colectivo:</i> -Educación subsidiada en instituciones autónomas	<i>Por derecho de clase:</i> -Seguridad social <i>Por contrato colectivo:</i> -Pagos superiores a lo estipulado en la legislación <i>Por política del Estado:</i> -Orfanatorios y asilos de ancianos -Pago de seguros de vida privados a sus empleados	

CUADRO 3

DERECHOS A LA SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES ESENCIALES

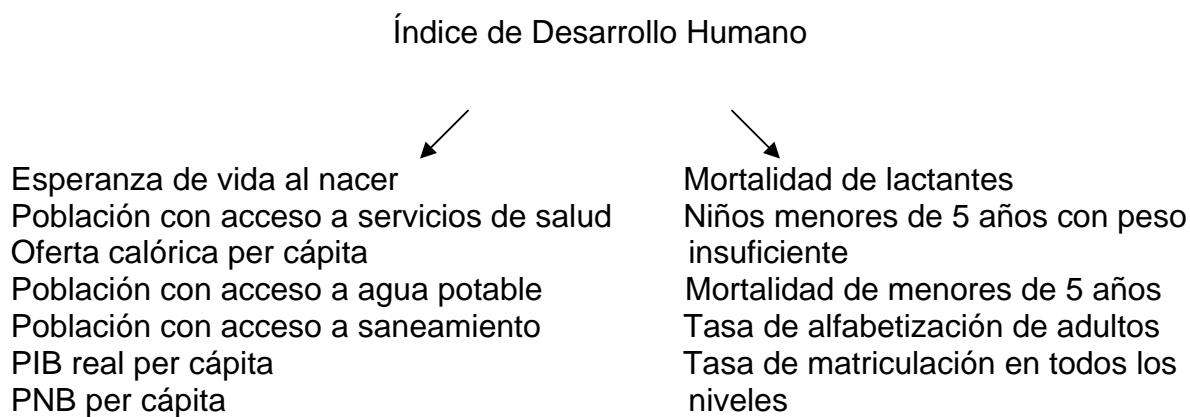
Tipos de derechos \ Grupos de Necesidades	Alimentación	Transporte y comunicación	Vestido, calzado y presentación personal	Cultura y recreación	Otras necesidades	Vivienda	Salud	Educación	Seguridad social
Derecho contractual o sindical	-Comedores subsidiados en empresas: dotación de despensas: apoyos a tiendas sindicales	-Transporte empresarial	-Ropa de trabajo proveída por las empresas	-Apoyos a actividades culturales, deportivas, vacacionales y recreativas por parte de las empresas	Provisión empresarial -Guarderías infantiles -Servicios funerarios	-Préstamos para vivienda (sindicatos, bancarios) -Renta subsidiada de habitación	-Servicios de salud pagados por la empresa	-Apoyo y permisos para la educación de adultos	-Seguros de vida , pensiones y jubilaciones superiores a las estipuladas legalmente
Derecho de clase	<i>Campesinos:</i> - Derecho a la tierra <i>Asalariados:</i> -Ingreso mínimo legal -Complementos alimentarios a madres y bebés de la seguridad social	<i>Campesinos:</i> -Derecho a la tierra <i>Asalariados:</i> -Ingreso mínimo legal	<i>Campesinos:</i> -Derecho a la tierra <i>Asalariados</i> -Ingreso mínimo legal	<i>Campesinos:</i> -Derecho a la tierra <i>Asalariados:</i> -Ingreso mínimo legal -Apoyo empresarial para espacios recreativos, útiles y equipo, actividades recreativas y culturales Centros de vacaciones (apartado B)	<i>Campesinos:</i> -Derecho a la tierra <i>Asalariados</i> -Ingreso mínimo legal -Guarderías infantiles -Servicios funerarios	<i>Campesinos:</i> -Derecho a la tierra -Derecho a una parcela para vivienda <i>Asalariados:</i> Derecho a créditos para vivienda	<i>Campesinos:</i> -Derecho a la tierra <i>Asalariados</i> -Ingreso mínimo legal -Servicios de salud de la seguridad social	<i>Asalariados:</i> -Derecho a la capacitación	<i>Asalariados:</i> -Derecho a seguros de invalidez, de vejez, de vida y de enfermedad
Derecho social	De carácter general	-Derecho al trabajo -Derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades	-Derecho al trabajo -Derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades	-Derecho al trabajo -Derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades	-Derecho al trabajo -Derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades	-Derecho al trabajo -Derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades	-Derecho al trabajo -Derecho de los menores a la preservación de la salud física y mental	-Derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades	No se ha formulado
	Específico	No se ha formulado	No se ha formulado	No se ha formulado	No se ha formulado	No se ha formulado	Art. 4° constitucional, sin vigencia	Art. 4° constitucional, vigencia parcial a través de la asistencia y solidaridad social y algunas medidas de salud pública	Art. 3° y 31 constitucionales y Ley Federal de Educación para Adultos, cercano a la vigencia para los menores de 15 años y sin vigencia para los adultos

2.3 Medición del desarrollo humano

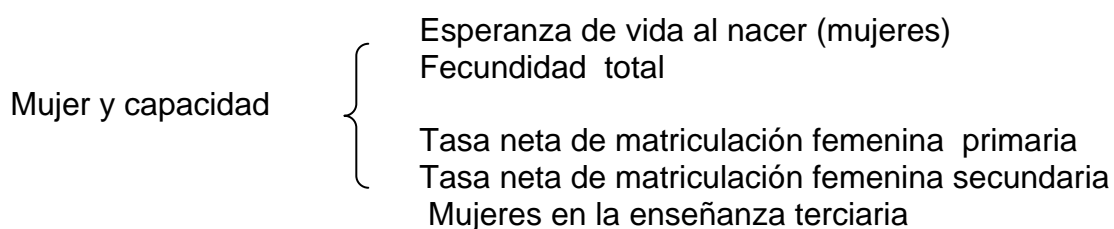
INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO

PAÍSES EN DESARROLLO (SUBDESARROLLADOS)

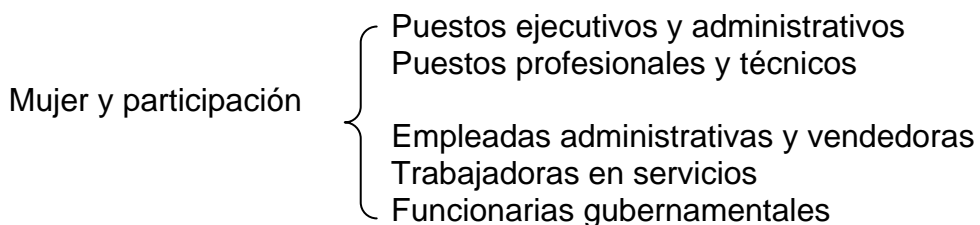
ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO.



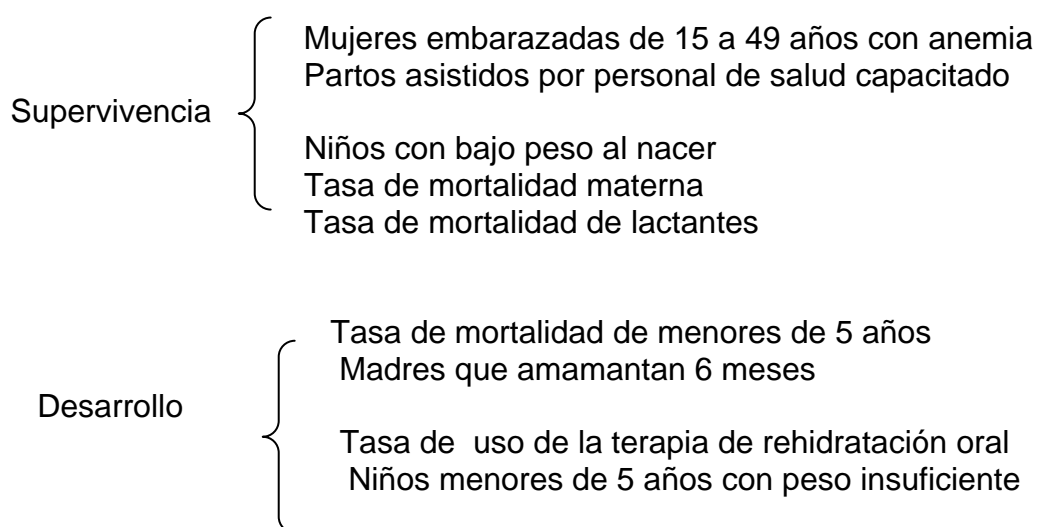
ÍNDICE MUJER Y CAPACIDAD



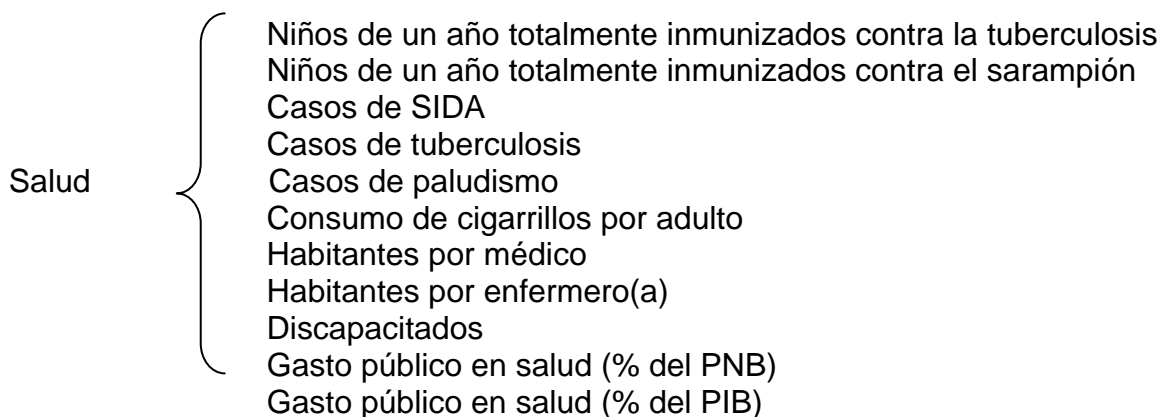
ÍNDICE DE MUJER Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y ECONÓMICA



ÍNDICE DE SUPERVIVENCIA Y DESARROLLO DEL NIÑO



ÍNDICE DE SALUD



ÍNDICE DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

Seguridad alimentaria

- Índice de producción de alimentos per cápita
- Producción agrícola (% del PIB)
- Consumo de alimentos (% del consumo total del hogar)
- Oferta calórica diaria per cápita
- Oferta calórica per cápita de pescado y mariscos
- Importación de alimentos (% de las importaciones de los productos)
- Importación de cereales
- Ayuda alimentaria en cereales

ÍNDICE DE DESEQUILIBRIOS EN LA ENSEÑANZA

Desequilibrios en la enseñanza

- Enseñanza obligatoria
- Matriculación secundaria técnica
- Matriculación terciaria en ciencias naturales y aplicadas
- Estudiantes de nivel terciario en el exterior
- Científicos y técnicos (investigación y desarrollo)
- Gasto público en educación (%del PNB)
- Gasto público en educación (% del gasto público total)
- Gasto público en enseñanza primaria y secundaria
- Gasto público en enseñanza superior

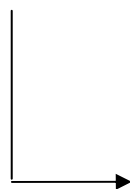
ÍNDICE DE EMPLEO

Empleo

- Población en edad activa (% de la población total)
- Proporción de mujeres en la población de adultos en edad activa
- Porcentaje de la población en edad activa en la agricultura
- Porcentaje de la población en edad activa en la industria
- Porcentaje de la población en edad activa en servicios
- Tasa de crecimiento anual del ingreso real por empleado

ÍNDICE DE COMUNICACIONES

Comunicaciones



- Radios
- Televisores
- Libros publicados (títulos)
- Papel de imprenta y escritorio consumidos
- Estafetas de correos
- Líneas telefónicas
- Llamados telefónicos internacionales
- Máquinas de fax
- Abonados a teléfonos celulares
- Usuarios de Internet
- Número de computadoras personales

ÍNDICE DE INVERSIÓN SOCIAL

Inversión social



- Gasto en prestaciones de seguridad social
- Porcentaje del gasto del gobierno central en seguridad social y bienestar
- Porcentaje del gasto del gobierno central en vivienda y recreación de la comunidad
- Porcentaje del gasto del gobierno central en salud
- Porcentaje del gasto del gobierno central en educación

ÍNDICE DE DESEQUILIBRIOS ENTRE GASTO MILLITAR Y UTILIZACIÓN DE RECURSOS

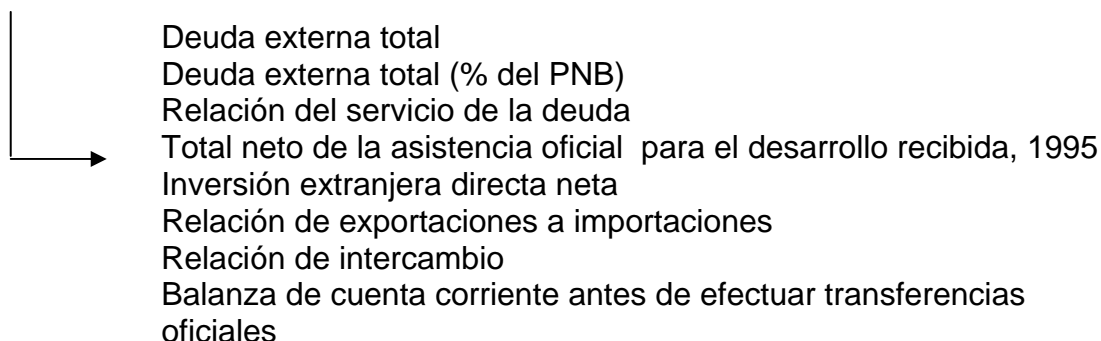
Desequilibrios entre gasto militar y utilización de recursos



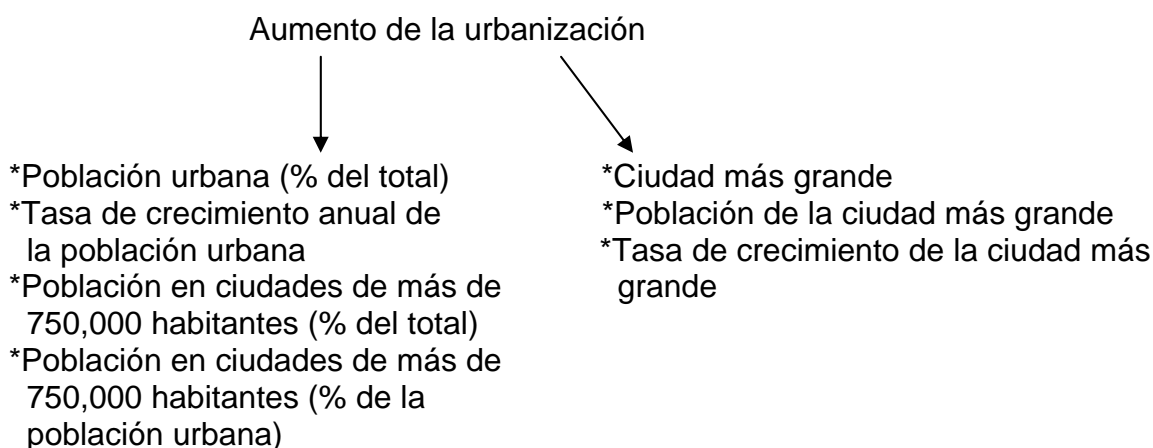
- Gasto en defensa
- Gasto en defensa como porcentaje del PIB
- Gasto en defensa per cápita
- Gasto militar (% del gasto total en educación y salud)
- Importaciones de armamentos convencionales
- Total de las fuerzas armadas

ÍNDICE DE CORRIENTES DE RECURSOS

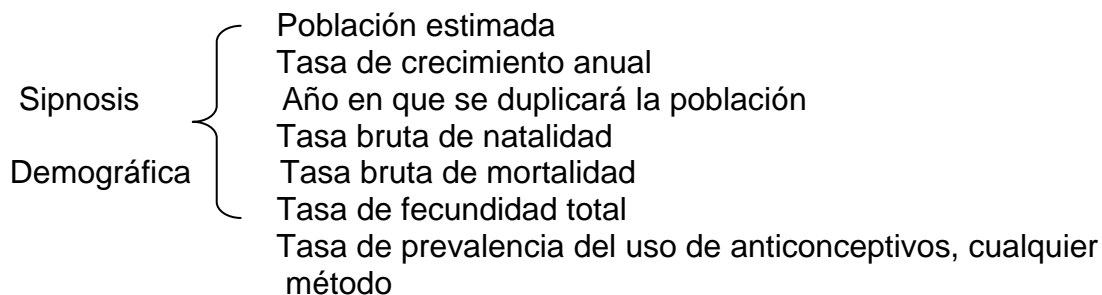
Corrientes de recursos



AUMENTO DE LA URBANIZACIÓN

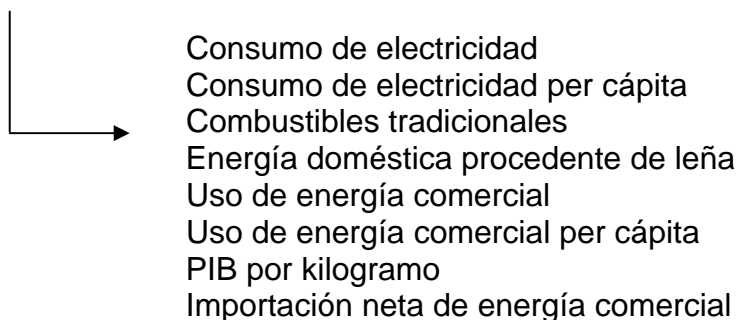


ÍNDICE DE SIPNOSIS DEMOGRÁFICA



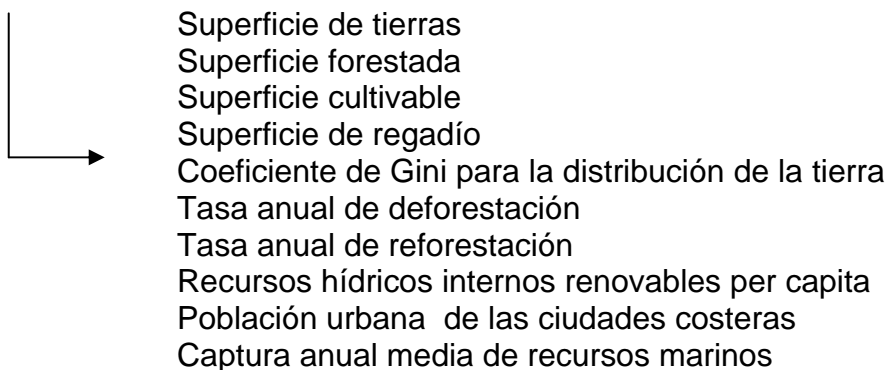
ÍNDICE DE USO DE ENERGÍA

Uso de energía



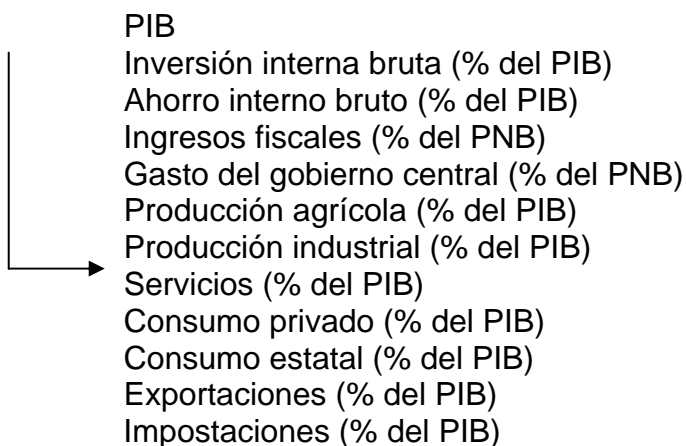
ÍNDICE DE RECURSOS NATURALES

Recursos naturales



ÍNDICE DE CUENTAS DEL INGRESO NACIONAL

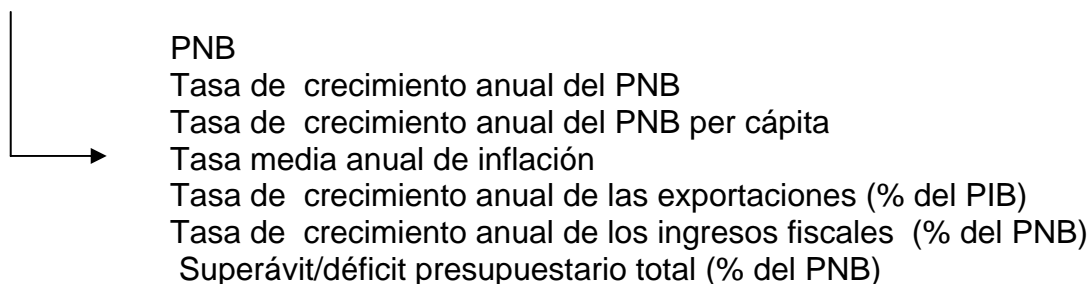
Cuentas del ingreso nacional



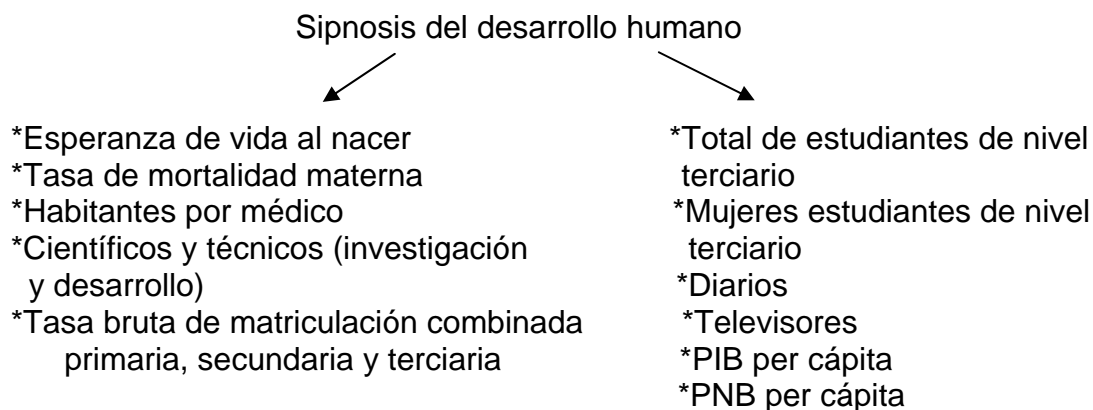
PAÍSES INDUSTRIALIZADOS (DESARROLLADOS)

ÍNDICE DE TENDENCIAS DEL RENDIMIENTO ECONÓMICO

Tendencias del rendimiento económico

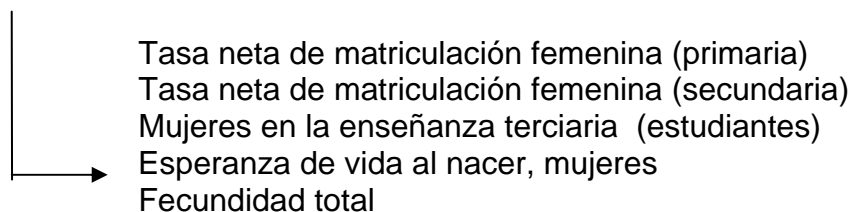


ÍNDICE DE SÍNTESIS DEL DESARROLLO HUMANO



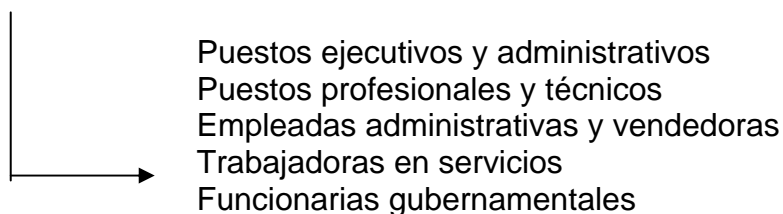
ÍNDICE DE MUJER Y CAPACIDAD

Mujer y capacidad

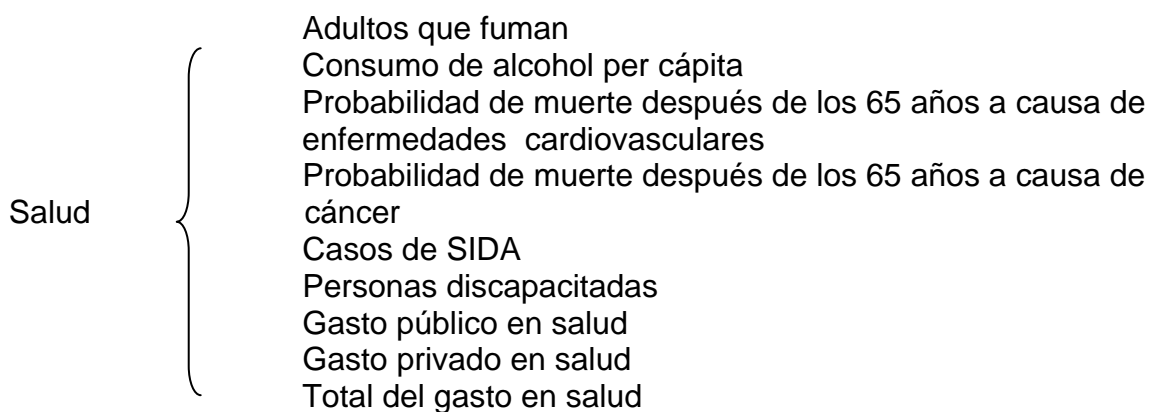


ÍNDICE DE MUJER Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y ECONÓMICA

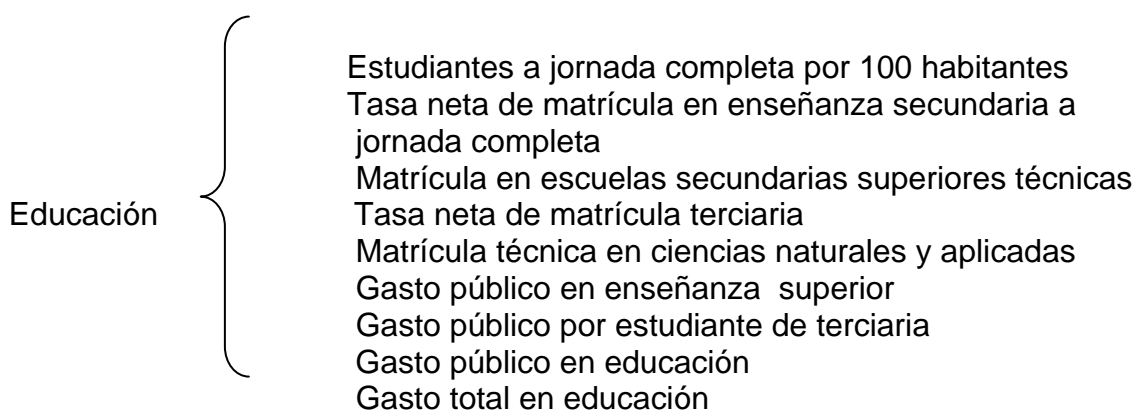
Mujer y participación política y económica



ÍNDICE DE SIPNOSIS DE SALUD

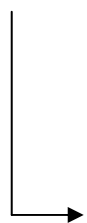


ÍNDICE DE SIPNOSIS DE EDUCACIÓN

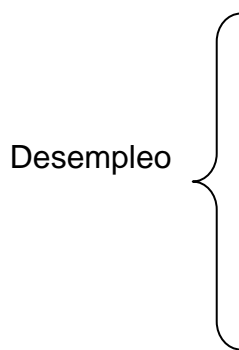


ÍNDICE DE EMPLEO

Empleo

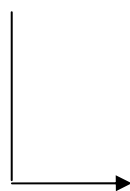
- 
- Población en edad activa (% de la población total)
 - Proporción de mujeres en la población de adultos en edad activa
 - Porcentaje de la población en edad activa en la agricultura
 - Porcentaje de la población en edad activa en la industria
 - Porcentaje de la población en edad activa en los servicios
 - Tasa de reemplazo futuro de la población en edad activa
 - Tasa de crecimiento anual de los ingresos reales por empleado
 - Población en edad activa sindicalizada
 - Horas semanales de trabajo
 - Gasto en programas del mercado de trabajo

ÍNDICE DE DESEMPLEO

- 
- ### Desempleo
- Personas desempleadas
 - Tasa total de desempleo
 - Tasa de desempleo de hombres
 - Tasa de desempleo de mujeres
 - Tasa de desempleo de jóvenes
 - Incidencia del desempleo a largo plazo, más de 6 meses
 - Incidencia del desempleo a largo plazo, más de 12 meses
 - Trabajadores desalentados
 - Trabajadores a jornada parcial involuntarios
 - Gasto en subsidios de desempleo

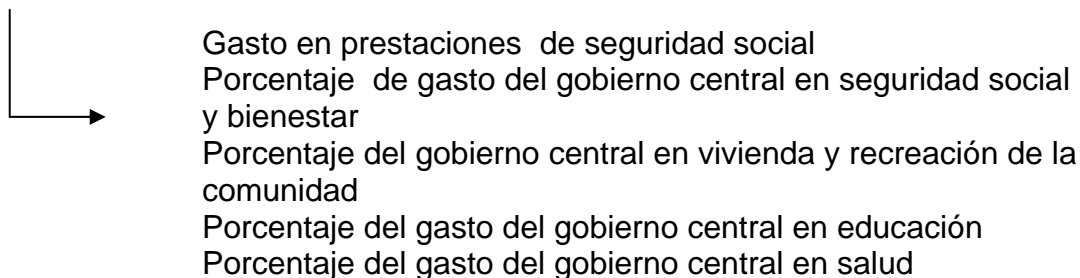
ÍNDICE DE SIPNOSIS DE COMUNICACIONES

Comunicaciones

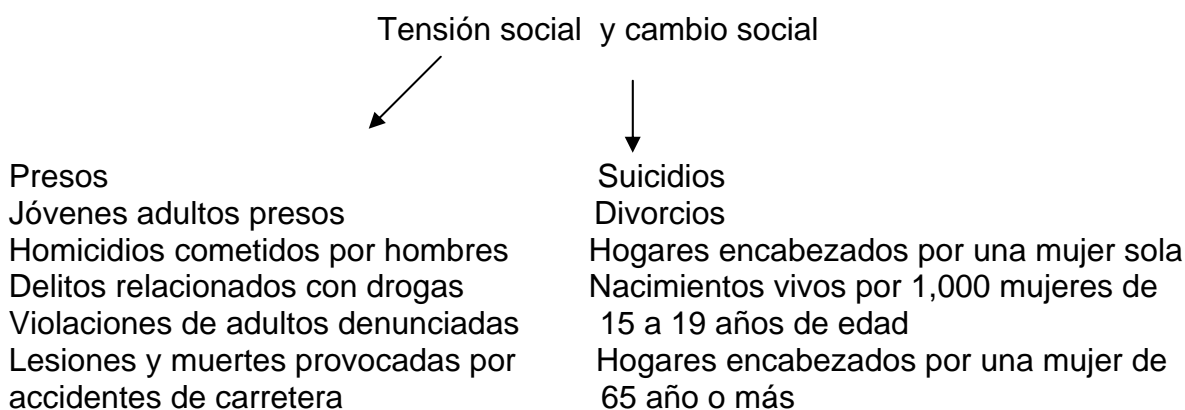
- 
- Radios
 - Televisores
 - Libros publicados (títulos)
 - Papel de imprenta y escritorio consumidos
 - Líneas telefónicas principales
 - Llamados telefónicos internacionales
 - Máquinas de fax
 - Abonados a teléfonos celulares
 - Usuarios de Internet
 - Número de computadoras personales

ÍNDICE DE INVERSIÓN SOCIAL

Inversión social

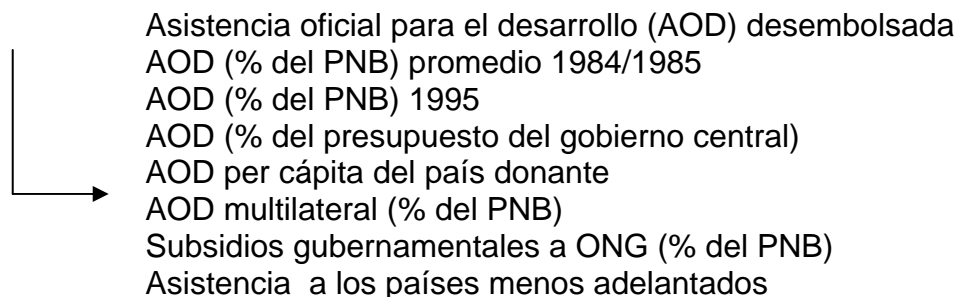


ÍNDICE DE TENSION SOCIAL Y CAMBIO SOCIAL

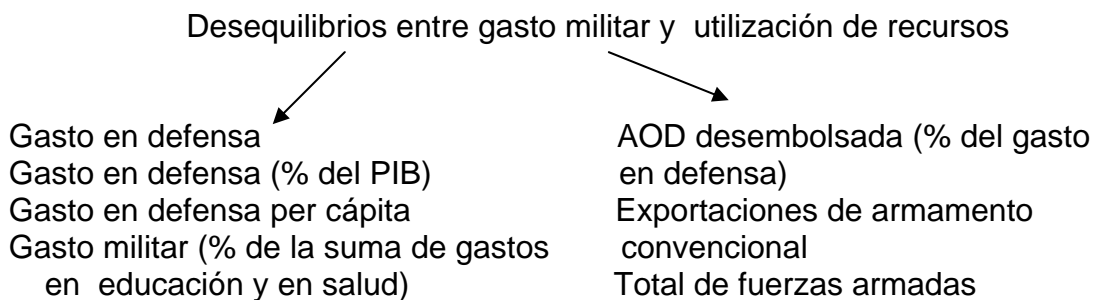


ÍNDICE DE CORRIENTES DE AYUDA

Corrientes de ayuda

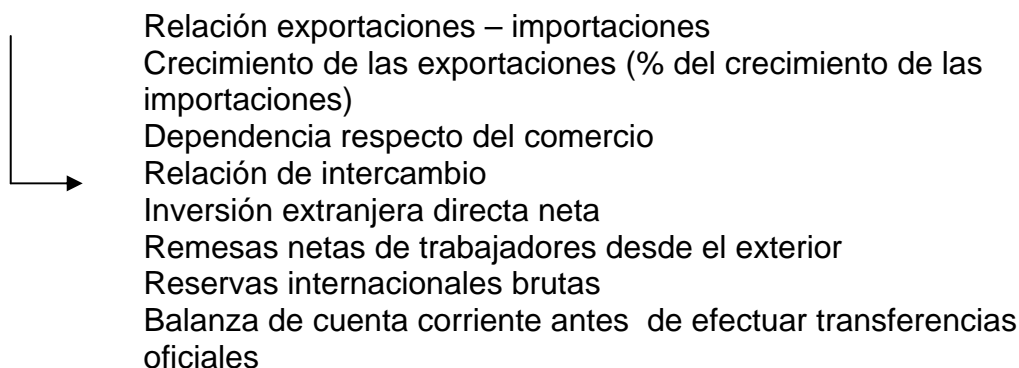


ÍNDICE DE DESEQUILIBRIOS ENTRE GASTO MILITAR Y UTILIZACIÓN DE RECURSOS

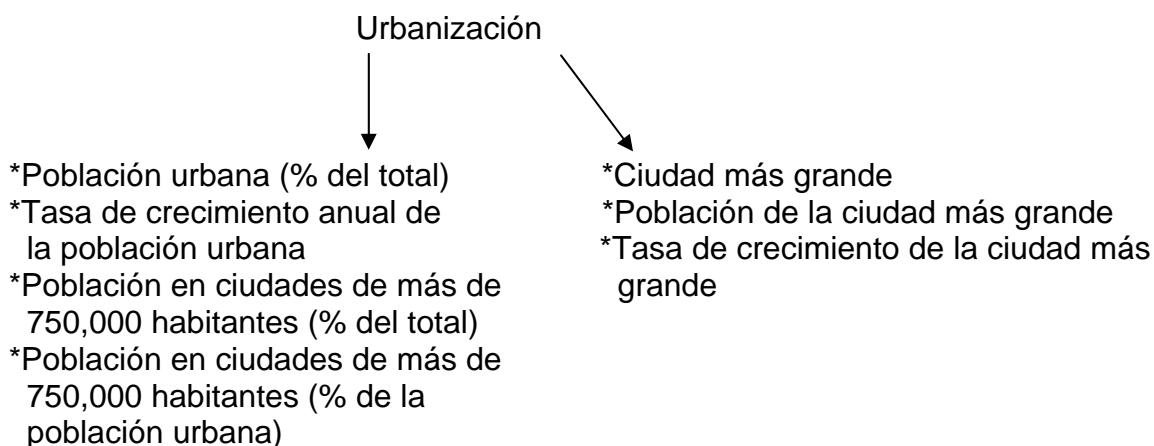


ÍNDICE DE CORRIENTES DE RECURSOS

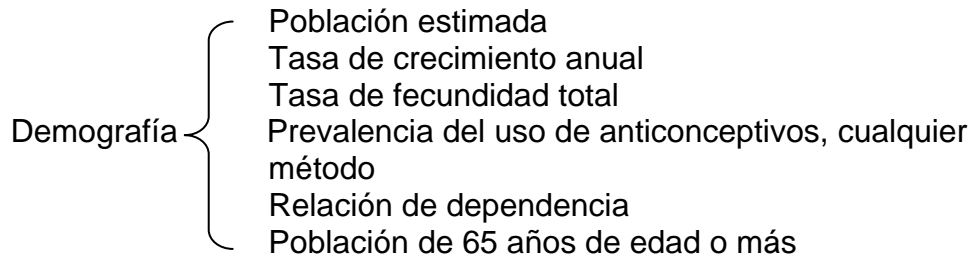
Corrientes de recursos



ÍNDICE DE URBANIZACIÓN

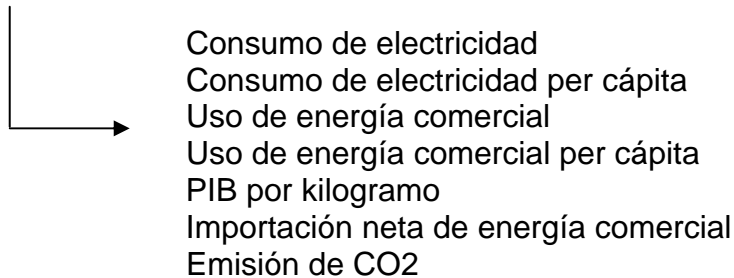


ÍNDICE DE SIPNOSIS DEMOGRÁFICA

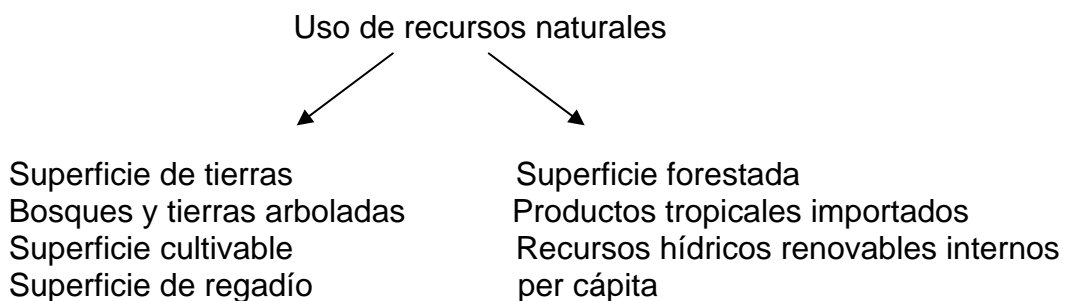


ÍNDICE DE USO DE ENERGÍA

Uso de energía



ÍNDICE DE USO DE RECURSOS NATURALES



UNIDAD III

Necesidades y Problemas Sociales

Introducción

Trabajo Social es una profesión que orienta su intervención a impulsar proceso de cambio para el desarrollo social, mediante el diseño, desarrollo y evaluación de modelos y metodologías de intervención. Su encuadre base es la planeación, la programación y ejecución de programas y proyectos sociales, por lo que esta unidad se orientará a revisar las bases teórico metodológicas de estos procesos de acción social.

Si se parte de la base de que Trabajo Social tiene un objeto de estudio e intervención multidimensional, y que este se construye en la interrelación de actores sociales y problemática social (demandas y necesidades sociales), es la práctica profesional la que deberá dar cuenta de esta especificidad propia de la atención social, es por esto, que es importante empezar por definir que son y como deben estructurarse, o bien identificarse en el campo profesional los modelos de intervención que aplica este profesional.

El ejercicio profesional del Trabajador Social que conocemos como práctica tiene que ver con dos procesos:

- a. El proceso de conocimiento. Nivel teórico donde se proporciona el objeto del conocimiento, y
- b. El proceso de intervención. Nivel operacional que constituye la praxis. Este nivel operacional se compone de fases⁵¹, como son:
 1. Sensitiva
 2. Información técnica
 3. Investigación participante

⁵¹ Propuesta de Boris Lima. Contribución a la Epistemología de Trabajo Social, Edit. Hvmánitas, Buenos Aires, Argentina, 1986. P. 148.

4. Determinación
5. Elaboración de modelos de acción
6. Ejecución y control

A la quinta fase corresponde la elaboración de modelos de acción, es decir, a partir de la teorización de los hechos se puede formular la programación de la acción, esto es, el análisis de las contradicciones define las estrategias y las tácticas.

Hay que especificar que cada propuesta teórica metodológica caracteriza desde su muy particular enfoque la problemática abordada lo que va a determinar el nivel y espacio de actuación de la intervención social.

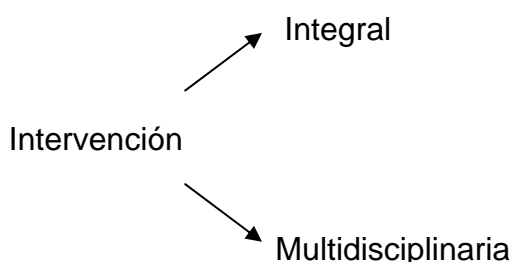
Particularidades del objeto:

El objeto: identificar las condiciones de los individuos, grupos, sus necesidades sociales.

- 1) Las definen de acuerdo a las concepciones utilizadas para explicarlas y abordarlas. Ejemplo: pobreza, desigualdad social, disfuncionalidades.
- 2) El objeto de intervención presenta un carácter multidimensional y multidisciplinario; es decir refleja una diversidad de proyecciones en el cual, se sintetizan e integran categorías histórico sociales.

Con respecto a las propuestas de intervención se detecta como punto coincidente una matriz metodológica que se estructura por un proceso operativo, el cual se conforma por diversas etapas y momentos que van a variar en su interpretación, instrumentación y aplicación, dicho proceso operativo está integrado por las siguientes fases:

- ◆ Investigación
- ◆ Diagnóstico
- ◆ Planeación
- ◆ Ejecución
- ◆ Evaluación



OBJETO SOCIAL: MULTIDIMENSIONAL



Provoca que las intervenciones sean diferentes.
 Esto hace que en el proceso operativo varíen las fases de las estrategias en su contenido, conceptualización, ubicación y el grado de profundidad de cada una de estas.

La intervención (método) no debe ser rígida atendiendo a la complejidad social del mismo.”⁵²

Este es el fundamento del estudio de los problemas sociales para el ejercicio profesional del trabajador social. Su campo de acción es la intervención con los individuos, los grupos sociales y las comunidades. A todos ellos se les conoce como actores sociales, que deben participar en la identificación, formulación de prioridades y estrategias de las necesidades sociales.

⁵² Ma de Jesús Amador. Programación Social. Libro del SUA- ENTTS, UNAM 2003.

Para ello resulta necesario analizar con detenimiento los problemas sociales, razón de ser de esta unidad de estudio.

Objetivos

Analizar y caracterizar las necesidades y problemas sociales a nivel individual, grupal, comunitario y de la sociedad en general en el contexto mexicano y proponer alternativas de solución.

Elaborar un ensayo sobre alguna de las necesidades o problemas abordados durante el curso, destacando:

- 1.- El análisis contextual donde se desarrolla
- 2.- Los conceptos que fundamentan el problema
- 3.- La metodología para abordarlo
- 4.- Las causas y efectos que la originan y lo desarrollan
- 5.- El análisis de información estadística y datos relevantes que se localicen acerca del tema.

Temario

3.1 Transformación de las necesidades en demandas y problemas sociales

3.2 Los Modelos de Desarrollo y las Políticas Sociales

3.2.1. Crecimiento hacia afuera

3.2.2. Sustitución de importaciones

3.2.3. El modelo posterior al ajuste

3.3 Las etapas del desarrollo económico y social

3.3.1 La etapa de crecimiento económico (1945-1965)

3.3.2 La etapa de desarrollo económico y social (1965-1980)

3.3.3 La etapa de transición: la crisis del Estado de Bienestar (1980-1990)

3.1 Transformación de las necesidades en demandas y problemas sociales

Cuando una necesidad se colectiviza se transforma en demanda social, esto es: cuando en la vida de las personas o en los hogares se presentan privaciones para la satisfacción de sus necesidades básicas, en particular de las necesidades materiales y estas personas o grupos se organizan para demandar, reclamar o solicitar su atención surge una demanda social.

En torno a esta situación, en estos momentos la Ciudad de México encara uno de los desafíos más formidables que haya enfrentado a lo largo de su historia. Por un lado tiene que afrontar de inmediato una serie de problemas, resultado de un modelo de desarrollo urbano que ya ha mostrado serias limitaciones y cuya acumulación de **problemas** amenaza con deteriorar aún más, las condiciones de vida de la población (demandas sociales).

En las unidades anteriores se analizó la ubicación teórica-metodológica de las necesidades sociales, su evolución y la enorme problemática de la pobreza en México. Ahora con toda esa información, desde la perspectiva teórica, metodológica e instrumental, utilícela para abordar alguno de los problemas sociales que aquejan a nuestro país y elabore un ensayo.

A continuación se le dará un breve marco contextual del desarrollo socioeconómico del país con el fin de que ubique la perspectiva de los problemas.

3.2 Los Modelos de Desarrollo y las Políticas Sociales⁵³

Modelos de Desarrollo y Políticas Sociales

(Rolando Franco)

⁵³ Rolando Franco. Los modelos de desarrollo y las políticas sociales. En el libro Arteaga, Carlos y Solís, Silvia Coordinadores. La política Social en la Transición. Ed. Plasa y Valdés, México 2001.

Cada modelo de desarrollo tiene, implícita o explícitamente, una concepción de la cuestión social. Así también sucede con los que han predominado en América Latina. Obviamente, los modelos constituyen simplificaciones estilizadas de los rasgos que caracterizaron a diversas etapas de desarrollo (ver cuadro 1), y no dan cuenta de todas las variaciones que pueden encontrarse en cada país a consecuencia de las soluciones políticas a los conflictos sociales que allí se dieron.

3.2.1 Crecimiento hacia afuera

Durante esta fase, los países latinoamericanos exportaban bienes primarios en forma de productos manufacturados. El Estado era de corte liberal clásico, por lo que sus funciones se reducían a la seguridad externa, al mantenimiento del orden interior y a la preocupación por asegurar las condiciones para el cumplimiento de los contratos.

La política social no formaba parte de las preocupaciones gubernamentales. “A través de la historia las personas han ido a maestros particulares y a escuelas privadas para conseguir educación y a doctores y hospitales privados cuando estaban enfermas (Van Der Gaag, 1995).

Por lo anterior, un presidente brasileño de la época, pudo sostener que lo social era sólo una cuestión de policía (Cardoso, 1984).

Sin embargo, durante ese período fueron surgiendo otras “soluciones” para la “cuestión social”. Así, en los países que recibieron fuerte inmigración europea hubo políticas sociales “privadas”, impulsadas por los propios interesados organizados en cooperativas, lo que se conoció como “mutualismo”, orientadas principalmente a la protección de la salud. Asimismo, afloró la preocupación gubernamental frente al flujo migratorio internacional, que llevó a priorizar la educación básica concebida como el canal fundamental para transmitir valores

nacionales y un idioma común.⁵⁴ Instauróse así el principio del Estado Docente, inspirado en una ideología laicista y liberal, organizado centralizadamente, y que alcanzaría una dinámica expansión en aquellos países que fueron más estables políticamente, más avanzados en el proceso de urbanización y de formación de clases medias, que tuvieron un ingreso per cápita más elevado y un mayor grado de integración étnica y social (Romero Lozano, 1993).

Cuadro 1⁵⁵
MODELOS DE DESARROLLO Y POLÍTICA SOCIAL

I. CRECIMIENTO HACIA AFUERA	
Motor:	Mercado externo
Producto básico:	Bienes primarios
Tipo de Estado:	Liberal clásico
Énfasis social:	Cuestión de “policía” (FHC) Autoprotección (privada) “Crear la nación”
II. SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES	
Motor:	Mercado interno
Producto básico:	Bienes manufacturados
Tipo de Estado:	Interventor, empresario, “social”
Énfasis social:	Protección al trabajador asalariado (organizado, reivindicativo) (ligazón política social con mercado de trabajo) Crear “clase media”: asegurar capacidad de compra de bienes producidos localmente
III. POSTAJUSTE	
Motor:	Mercado externo.

⁵⁴ Era inimaginable plantear un Estado pluricultural, plurinacional o pluriétnico, como sucede actualmente en la región (por lo menos a nivel de discurso). Consecuentemente, tampoco cabía la promoción del bi o plurilingüismo, que se basa en reconocer un valor similar a los diferentes idiomas hablados en un país y considerar conveniente su conservación

⁵⁵. “El modelo de desarrollo durante el período de posguerra -se ha dicho- fue exitoso en la construcción de nuevas estructuras económicas, en subir el nivel de la vida de la clase media, en la formación de nuevos estratos sociales y en la industrialización y urbanización de la región” (Ibarra, 1985).

Producto básico:	Bienes competitivos, que incorporan progreso técnico (basados en recursos naturales, en muchos casos)
Tipo de Estado:	Regulador, “neo-social”
Énfasis social:	Inversión en capital humano

3.2.2 Sustitución de importaciones

En la fase de la sustitución de importaciones, cuyo inicio suele datarse en la crisis de 1929 -aunque comenzó con anterioridad en algunos países y mucho más tarde en otros-, el Estado asumió nuevos roles (regulador, interventor, planificador, empresario y “social”), a efectos de contribuir al funcionamiento del nuevo modelo (de “desarrollo hacia adentro”), cuyo motor era el mercado interno.

En el ejercicio de esas nuevas responsabilidades, al disminuir las barreras naturales -fruto de la crisis y las guerras-, el gobierno estableció aranceles para defender a la industria nacional de la competencia externa. También llevó a cabo actividades que no resultaban atractivas para los empresarios privados, pero que constituían condiciones necesarias para llevar a cabo otras actividades productivas (construcción de infraestructura, provisión de energía eléctrica, etc.).

La etapa “Fácil” de la sustitución de importaciones permitió elaborar localmente una amplia gama de bienes caracterizados por sus limitadas exigencias tecnológicas. En ese contexto, la política social persiguió la protección del trabajador asalariado, respondiendo a las presiones derivadas de la creciente organización sindical, facilitada por la concentración obrera y por la importancia creciente de la industria. A la fase de sustitución “difícil”, sólo pudieron acceder aquellos países que poseían un mercado interno de un tamaño atractivo para las empresas multinacionales, que eran portadoras de la tecnología necesaria para fabricar bienes de mayor complejidad. En un caso, esas ventajas comparativas dieron lugar a la constitución de una “tríada” de actores sociales empresariales (nacional, transnacional y estatal), que pudo profundizar el llamado capitalismo

“asociado” (Cardoso, 1973). En otras, se buscó ampliar el espacio económico mediante acuerdos de integración regional, algunos de los cuales, en sus primeras etapas, fueron exitosos en atraer inversión extranjera y asegurar una elevada tasa de crecimiento económico.

En este período la política social contribuyó a crear o consolidar una clase media, 2⁵⁶ por cuanto se requería sostener una capacidad de demandar esos nuevos bienes manufacturados nacionales de costo elevado, como sucedía con los productos de la industria automovilística. Probablemente, se contribuyó así a agravar la ya desigual distribución del ingreso.

Pero, el modelo comenzó a exhibir crecientes dificultades, lo que llevó a los grupos que veían menguados sus beneficios a recurrir a presiones para apoyar sus intereses. Ello condujo al deterioro de la convivencia y de la vida política y facilitó el surgimiento de gobiernos autoritarios, que algunos interpretaron como la vía para la profundización del capitalismo (O'Donnell, 1973).

Las debilidades intrínsecas del funcionamiento de las economías latinoamericanas fueron encubiertas mediante la aplicación de políticas poco respetuosas de la ortodoxia fiscal, que condujeron a grandes desequilibrios macroeconómicos y a fenómenos hiperinflacionarios. Se recurrió también, con exceso, al endeudamiento externo, facilitado por la abundancia de petrodólares en el sistema financiero

⁵⁶Los años ochenta mostraron reducciones en el monto de los recursos destinados a programas sociales y, también, un aumento de la pobreza. Sin embargo, debe recordarse que aquéllos se encontraban en su cenit histórico y que no hay relación causal necesaria entre gasto social y pobreza. Esta tiene que ver, fundamentalmente, con los ciclos económicos. En el período mencionado, su aumento fue provocado, en unos casos, por la caída de la actividad económica y la consecuente disminución del empleo, no paliado por adecuadas medidas de compensación social; y, en otros, se debió a debacles económicas y desbordes populistas, y puede considerarse un “costo social del no ajuste” o de haberlo llevado a cabo a destiempo.

internacional, lo que más tarde conduciría a la crisis de la deuda, cuya eclosión se produjo con la cesación de pagos de México en 1982.⁵⁷⁵⁸

3.2.3 El modelo posterior al ajuste

Durante la llamada “década perdida” (que, en lo económico, no lo fue para todos los países, y que resultó “ganada” para muchos por el restablecimiento de la democracia), comenzó a diseminarse un nuevo modelo, cuyos principales criterios económicos son:

- a) Alcanzar y/o respetar los equilibrios macroeconómicos;
- b) Reducir la tasa de inflación;
- c) Retirar al Estado de ciertas áreas, en las que serían más eficientes los actores privados;
- d) Aumentar las exportaciones, porque el motor del crecimiento de estas economías se sitúa nuevamente en el mercado internacional;
- e) Elevar la competitividad de los productores nacionales, incluso eliminando la protección arancelaria;
- f) Modernizar el aparato público, para que use de modo más eficiente los recursos sobre todo financieros, y sea más eficaz en el logro de sus objetivos;

Para superar la crisis y concretar estos criterios, los países latinoamericanos aplicaron políticas de estabilización y ajuste, que tuvieron, en muchos casos, elevados costos sociales.

⁵⁷Reducir el volumen de quienes no pueden satisfacer sus necesidades básicas resulta cada vez más difícil si no se acompaña de cambios en los criterios orientadores de la política social que permitan enfrentar el “núcleo duro” de la pobreza.

⁵⁸ Para un análisis de programas donde se pretende fomentar la participación de la familia junto a la escuela, colaborando en el aprendizaje de los niños, puede verse Mayorga (1995).

El comienzo de los noventa ha mostrado resultados positivos de los reordenamientos económicos (reducción de la tasa de inflación, recuperación del crecimiento, etc.), acompañados en algunos casos de reducciones de la pobreza (CEPAL, 1994), aunque es probable que al promediar la década varios hayan retrocedido en este aspecto.⁵⁹

Esta nueva fase del desarrollo presenta cambios radicales respecto a la experiencia anterior de la región, en cuanto a la necesidad de incorporar la innovación tecnológica, lograr competitividad y enfrentar la competencia internacional. Hoy no puede sustentarse una estrategia de crecimiento basada sólo en la abundancia de mano de obra barata o en la sobreexplotación de recursos naturales (competitividad espuria). Se requiere incorporar progreso técnico al proceso productivo, con miras a elevar la productividad (CEPAL, 1991). Ello exige una mano de obra educada y flexible, que seguramente se verá obligada a cambiar de trabajo varias veces a lo largo de su vida laboral.

Pero al mismo tiempo, la competencia de terceros países obliga a realizar esfuerzos para alcanzar y conservar segmentos del mercado. Ello exige, entre otras cosas, un Estado austero, que deberá renunciar a parte de sus ingresos forzado por la necesidad de reducir la carga impositiva sobre las empresas para facilitarles que sean competitivas.

Surge así una contradicción entre la nueva importancia de lo social, que debe llevar al Estado -y a otros actores- a jugar un papel importante en crear los prerrequisitos para el logro de la competitividad sistémica, lo que exige recursos crecientes, y la necesidad de reducir los ingresos públicos para hacer frente a la competencia global. Así se toma especialmente pertinente analizar los criterios en

⁵⁹ No se trata, como suele decirse, de procesos de “privatización” de la seguridad social. Los privados participan en la administración de los fondos de capitalización individual en un marco legal que otorga funciones muy importantes a los organismos públicos reguladores. Hay superintendencias que establecen minuciosas normas de funcionamiento e, incluso, el tipo. Calidad y combinación de instrumentos financieros en que esas empresas administradoras pueden invertir.

que se basa el diseño e implementación de la política social y la búsqueda de paradigmas novedosos para realizar esa tarea.

3.3 Las etapas del desarrollo económico y social⁶⁰

Dilema acerca del objetivo: desarrollo o crecimiento

(Silvia Solís)

El problema en la actualidad consiste en cómo crear a nivel internacional los fondos compensatorios que permiten el vínculo entre la generación de la riqueza y los mecanismos de distribución a nivel del planeta. Es decir, cómo transformar en el siglo XXI el crecimiento económico en desarrollo humano.

Para entender el presente que se manifiesta confuso y falto de paradigmas, es importante realizar una retrospectiva histórica desde la segunda posguerra hasta nuestros días sobre el concepto y la práctica del desarrollo en general y de lo social en particular (sin pretender ahondar en la discusión), en las diferentes etapas de evolución y mutabilidad por las que han atravesado los países de América Latina desde los años cincuenta.

Tomando en cuenta el planteamiento de Eicher C.K. y Staatz J.M. en 1991(CEPAL 99), existen tres etapas bien definidas y una en transición:

- la etapa de crecimiento económico (1945-1965)
- la del desarrollo económico y social (1965-1980)
- la de transición y confusión generada por la crisis del estado de bienestar (1980-1990) y
- la etapa actual centrada en el desarrollo humano (a partir de 1990) (ver unidad 1).

⁶⁰ Solís, Silvia. El desarrollo Humano. En el libro Arteaga, Carlos y Solís, Silvia Coordinadores. La política Social en la Transición. Ed. Plasa y Valdés, México 2001.

3.3.1 La etapa de crecimiento económico (1945-1965)

En la etapa del crecimiento económico el objetivo final de la acción política y económica de los países era obtener altas tasas de crecimiento del producto, esto significaba casi exclusivamente elevar los niveles de la producción para abastecer las necesidades crecientes de la población.

El énfasis en el crecimiento de la producción estaba dado vía la productividad. Debido a que era un modelo de sustitución de importaciones los sectores dinámicos eran la industria y el consumo urbano.

Los aspectos sociales se reducían a derechos plasmados en la Constitución, que en un sistema de alianzas políticas entre el Estado y los sectores organizados de la sociedad (sindicatos, burocracia, ejército y clase media) se habían negociado. Esto no significaba un tratamiento equitativo de la distribución de los beneficios, dejando a un lado los esfuerzos del Estado por hacer un reparto equitativo de la tierra a través de la reforma agraria.



Los mecanismos de distribución de la riqueza no alcanzaban a los vastos sectores de la población que se concentraban en las zonas rurales, por el contrario fueron generando pobreza, desempleo y falta de acceso a la infraestructura sanitaria.

Elementos que en su conjunto provocaron una migración campo-ciudad en busca de mejores condiciones sociales.

Para la mitad de la década de los sesenta el agotamiento del modelo de crecimiento económico era claro. Las necesidades de la población crecían por varias razones, entre las que destacan: el elevado crecimiento demográfico, la mala distribución de los recursos entre las zonas urbanas y rurales, el estancamiento en la producción y la contracción del crecimiento del empleo; aspectos que determinaron el crecimiento de los servicios de las grandes urbes de se refugiaban los pobres urbanos y los migrantes rurales.

3.3.2 La etapa de desarrollo económico y social (1965-1980)

Durante el modelo de crecimiento económico se fueron sentando las bases para el modelo de bienestar social.

El bienestar social se constituía en la meta del Estado Benefactor. Su objetivo estaba centrado en obtener altas tasas de crecimiento económico que se tradujeran en bienestar para la población.

El eje central lo constituía la distribución del ingreso, como el enlace articulador entre el mundo del trabajo y los servicios de provisión pública. Se estableció la articulación entre salario-asistencia-bienestar social, fundamentado en el modelo keynesiano (Incháustegui 97: 62).

La estrategia del Estado de bienestar fue plantear un modelo basado en la atención de las necesidades básicas. “Para mediados del decenio de 1970 se formuló un criterio conocido como estrategia de las necesidades básicas, que rescató el propósito central del desarrollo: la promoción del bienestar humano especialmente el de los pobres.

La estrategia de las necesidades básicas está compuesta por tres partes principales:

1. El aumento del ingreso, utilizando el recurso abundante de la mano de obra en los países pobres.
2. Asignar un papel fundamental a la reducción de la pobreza a los servicios públicos: la enseñanza de masas, el agua apta para el consumo, la planificación de la familia y los servicios de salud.
3. Orientar la atención de la gente hacia la participación: los servicios públicos debían ser financiados por el gobierno, con frecuencia por medio de la ayuda internacional, pero su planificación y prestación debía hacerse con la ayuda de los beneficiarios.

La descripción abreviada de la estrategia de las necesidades básicas era: ingreso + servicios públicos + participación” (ONU 96: 53).

Este planteamiento tuvo serias dificultades para implementarlo como se concibió, por varias razones: primero, en la práctica los gobiernos y los organismos se concentraron sólo en la prestación de los servicios públicos básicos; segundo, el Estado decidía las prioridades de los pobres y les imprimía un carácter de uniformidad en la satisfacción; y tercero, pasar el costo de los servicios sociales al gasto público y utilizar en la mayoría de los casos estas acciones con carácter de clientilismo político.

De tal manera que la crítica más importante a el modelo de necesidades básicas era la aplicación de la receta “contar, costear y entregar”; contar a los pobres, calcular el costo de lo necesario y entregar. Esto implicó la aplicación de una estrategia formulada, diseñada y operacionalizada desde la elite burocrática sin considerar las estrategias de participación de la población.

El agotamiento del modelo fue dando señales importantes a finales de los años setenta. Klisberg, señala que detrás del fracaso social se hallan factores como la pésima distribución del ingreso, el papel deficiente del Estado, así como la falta de articulación de las políticas económicas y sociales.

3.3.3 La etapa de transición: la crisis del Estado de Bienestar (1980-1990)

“La siguiente década la de 1980, fue llamada “la década perdida para el desarrollo”... “El proceso de ajuste” significó para muchos países abandonar o desmantelar en nombre del desarrollo, la mayor parte de sus logros previos” (Esteve 98:3).

El desequilibrio del modelo social se reflejó en el Estado de Bienestar que empezó a manifestar: el surgimiento y crecimiento de la pobreza y marginación social en sectores importantes de la población, un incremento en el deterioro de los niveles de vida, desempleo, insuficiencia para hacer frente al crecimiento de las necesidades sociales y cambios epidemiológicos en el campo de la salud, entre los aspectos más destacados.

La provisión del bienestar ligada al empleo tiende a retirarse de su objetivo redistributivo. Esta nueva visión significa modificar la concepción y gestión del bienestar social.

En el modelo social se plantea un nuevo método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que mediante el concepto de canastas básicas respondiera al rezago y crecimiento de las necesidades sociales.

Las Necesidades Básicas Insatisfechas marcan la línea entre los que son pobres y lo que no lo son, está contemplando el rezago de las necesidades sociales y la incapacidad del primer método para atenderlas. Por lo tanto, las NBI marcan una nueva normatividad del tipo de necesidades, de cómo atenderlas y una nueva

concepción de la pobreza. La definición de sus canastas normativas focaliza a grupos sociales prioritarios, a regiones y a personas.

El método tradicional de NBI consiste en definir un mínimo de cada necesidad (alimentación, educación, salud) y calcular la población debajo de cada uno de ellos (método de vivienda, método de bienestar, alimentación, salud, educación) y conduce a una lista fragmentaria de brechas específicas. Por listas fragmentarias se entiende los mínimos de los mínimos que debe comprender cada uno de los rubros que compone la canasta normativa. Por brechas específicas se entiende la distancia que separa a la línea que define la pobreza.

Ahora el planteamiento sería ¿cómo enfrentar la pobreza y las crecientes necesidades sociales?, ¿es necesario un cambio en como concebir el desarrollo social y qué estrategias seguir?, ¿cómo lograr con menos recursos un mayor impacto en el desarrollo social?, ¿qué corresponde al Estado y qué a la sociedad? Para contestar estas interrogantes, era necesario primero, tener claro que el modelo de bienestar social se estaba agotando; y segundo, que en la búsqueda del cambio surgía un modelo, el de desarrollo humano. En el esquema de la transición se mezclan, bienestar social y desarrollo humano, con la finalidad de esclarecer la nueva concepción del desarrollo social.

Los temas Necesidades y satisfactores básicos y Algunos problemas relevantes fueron tratados con profundidad en las unidades anteriores. Posteriormente se les darán direcciones electrónicas para abordar el tema de su preferencia

GLOSARIO

Acceso a servicios de saneamiento. Porcentaje de la población que tiene acceso razonable a medios sanitarios para la eliminación de excrementos y desechos, inclusive letrinas exteriores y estercoleros.

Asistencia alimentaría en cereales. Cereales suministrados por países donantes y organizaciones internacionales, entre ellas el Programa Mundial de Alimentos y el Consejo Internacional del Trigo, según los informes correspondientes a cada año determinado de producción. Entre los cereales figuran trigo, harina, bulgur, arroz, granos gruesos y los componentes cerealeros de alimentos combinados.

Capacidad de agua. Incluye las aguas de acuíferos no renovables y plantas de desalinización, pero no incluye las pérdidas de la evaporización.

Combustibles tradicionales. Incluye la leña, el carbón, el bagazo y los desechos animales y vegetales.

Consumo de alcohol per cápita. Derivados de los datos de las ventas de cerveza, vinos y licores, cada uno de los cuales se convierte en alcohol absoluto sobre la base de su contenido del alcohol. A continuación se divide el total del alcohol absoluto por la población para obtener el consumo per cápita.

Consumo de alimentos como porcentaje del consumo total del hogar. Se calcula a partir de datos del PIB (gastos a precios de mercado nacionales) definidos en el Sistema de Cuentas Nacionales, de las naciones Unidas, en su mayoría procedentes del Proyecto de Comparación Internacional en su etapa IV (1980) y V (1985).

Consumo de cigarrillos por adulto. Estimación hecha por la Organización Mundial de la salud según la fórmula: la suma de la producción y las importaciones menos las exportaciones dividida por la población de 15 años de edad o más. Esta medición del consumo aparente ha sido ajustada para el consumo de bidis y tabaco enrollado así como el contrabando, pero no para las existencias que mantienen los comerciantes.

Consumo del gobierno. Abarca todos los gastos corrientes para la adquisición de bienes y servicios por parte del gobierno en todos sus niveles. Los gastos de capital en defensa nacional y seguridad se consideran gastos de consumo.

Consumo privado. Valor de mercado de todos los bienes y servicios, incluidos los productos duraderos (como automóviles, máquinas de lavar y computadoras personales), adquiridos o recibidos como ingreso en especie por hogares e instituciones sin fines de lucro. Se incluyen las adquisiciones de viviendas pero se excluyen los alquileres imputados a una vivienda ocupada por su propietario.

Crecimiento menguado (desnutrición infantil moderada y grave). Porcentaje de niños menores de cinco años cuyo peso es inferior a menos dos desviaciones estándar respecto del peso medio normal, correlacionado con la estatura, correspondiente a la población de referencia.

Deforestación. Tala permanente de bosques para efectuar cultivos alternados o permanentes o establecer asentamientos humanos; no incluye otras modificaciones del ámbito natural, como la tala selectiva.

Desembolso. Entrega de fondos a un respecto o adquisición de bienes o servicios para éste; por extensión, el importe así gastado. En los desembolsos se registra la transferencia internacional real de recursos financieros o de bienes o servicios, valuados al costo al donante. Para actividades realizadas en países donantes, como programas de capacitación, administración o promoción de la conciencia

pública, se considera que los desembolsos se han efectuado cuando se han transferido los fondos al encargado de prestar los servicios o al receptor. Los desembolsos pueden ser brutos (el importe total desembolsado en un periodo contable dado) o netos (tras deducir la devolución del capital de un préstamo durante el mismo periodo).

Desempleo. Los desempleados son todas las personas mayores de una edad determinada que no tienen un empleo remunerado ni trabajan por cuenta propia y que están disponibles para ocupar un empleo remunerado o para trabajar por cuenta propia y han realizado acciones concretas para encontrar un empleo remunerado o para trabajar por cuenta propia.

Deuda externa total. La suma de las obligaciones públicas o garantizadas públicamente, y las obligaciones privadas no garantizadas, externas y a largo plazo y la utilización de créditos del MFI. Los datos sobre la deuda externa son proporcionados por el Sistema de Notificaciones de la Deuda al Banco Mundial, con el complemento de las estimaciones del Banco Mundial. El sistema se ocupa exclusivamente de las economías en desarrollo y no recoge datos sobre la deuda externa de otros grupos de prestatarios ni de países que no sean miembros del Banco Mundial. Las cifras de la deuda se expresan en dólares EE.UU., convertidos aplicando los tipos oficiales de cambio.

Discapacidad. Tal como se define en la Clasificación Internacional de Deficiencias, Incapacidades y Minusvalías publicadas por la Organización Mundial de la Salud, una discapacidad es cualquier restricción o impedimento del funcionamiento de una actividad, ocasionados por una deficiencia, en la forma o dentro del ámbito considerado normal para el ser humano. Se define una deficiencia como una pérdida o anormalidad -psicológica, fisiológica o anatómica- de estructura o función. El Programa Mundial de Acción relativo a las personas discapacitadas vigila la ejecución de medidas nacionales para mejorar las oportunidades socioeconómicas y la integración de las personas discapacitadas.

Disparidades mujer / hombre. Serie de estimaciones nacionales, regionales y de otro orden en las cuales todas las cifras correspondientes a mujeres se expresan en relación con las cifras correspondientes a hombres, a las que se asigna índice 100.

Disparidades rurales – urbanas. Serie de estimaciones nacionales, regionales y de otro orden en las cuales todas las cifras rurales se expresan en relación con las cifras urbanas correlativas, cuyo índice es 100.

Disparidades Sur- Norte. Serie de estimaciones nacionales, regionales y de otro orden en las cuales todas las cifras se expresan en relación con las cifras medias correspondientes a todos los países industrializados, cuyo índice es 100.

Enfermeras (enfermeros). Todas las personas que han egresado de un programa básico de enseñanza de enfermería y están calificadas y registradas o autorizadas por las autoridades del país para prestar servicios responsables y competentes de promoción de la salud, prevención de enfermedades, atención de enfermos y rehabilitación.

Enseñanza secundaria. Educación de segundo nivel (niveles 2 y 3 según la CIUE), después de haber recibido previamente cuatro años de instrucción (como mínimo) en el primer nivel, e instrucción general o especializada, o ambas cosas, como ocurre en escuelas intermedias, escuelas secundarias y secundarias superiores, escuelas normales de ese nivel para formación de docentes y escuelas de enseñanza de oficios o técnicas.

Enseñanza terciaria. Educación de tercer nivel (niveles 5, 6 y 7 según la CIUE), como la ofrecida en universidades, escuelas normales superiores o instituciones de formación profesional de nivel superior, que exigen como condición mínima de admisión haber egresado de las escuelas de segundo nivel o probar el dominio de conocimientos de un nivel equivalente.

Esfera de prioridad humana. Enseñanza básica, atención primaria de salud, abastecimiento de agua apta para el consumo, saneamiento adecuado, planificación de la familia y nutrición.

Esperanza de vida al nacer. Número de años que vivirá un recién nacido si las pautas de mortalidad imperantes en el momento de su nacimiento siguieran siendo las mismas a lo largo de toda su vida.

Exportación de bienes y servicios. Valor de todos los bienes y servicios no factoriales suministrados al resto del mundo, inclusive mercancías, fletes, seguros, viajes y otros servicios no factoriales.

Fuerza de trabajo o fuerza laboral. Véase Población económicamente activa.

Gasto del gobierno central. Gastos, corrientes y de capital, efectuados por todas las oficinas, los departamentos, los establecimientos y otros organismos gubernamentales que actúan como agentes o instrumentos de la administración central del país.

Gasto en defensa. Total de los gastos efectuados por el departamento de defensa u otros departamentos del gobierno en el mantenimiento de las fuerzas militares, incluidos la compra de pertrechos y equipos militares, la construcción, el reclutamiento, el entrenamiento y los programas de asistencia militar.

Gasto en educación. Gasto total efectuado por concepto provisión, gestión, inspección y apoyo de escuelas de párvulos, primarias y secundarias, universidades y colegios universitarios, instituciones de enseñanza de oficios, formación profesional, técnica y de otro orden, y servicios generales de indote administrativa y auxiliar.

Gasto en salud. El gasto público en salud abarca los gastos, tanto corrientes como de capital, efectuados por oficinas, departamentos, establecimientos y otros organismos o dependencias de la autoridad central de un país, en hospitales, maternidades, centros odontológicos y clínicas que poseen un importante componente médico; en planes nacionales de salud y seguros médicos, y en servicios de planificación de la familia y atención preventiva. Los datos sobre gastos en salud no son comparables entre distintos países. En muchas economías, la proporción de servicios públicos representan la mayor proporción del gasto total, pero pueden ser financiados por niveles inferiores del gobierno. Por consiguiente, es preciso adoptar precauciones al utilizar los datos en comparaciones entre distintos países.

Gasto militar. Véase Gasto de defensa.

Homicidios. Abarcar los delitos de homicidios propiamente tales (las muertes inflingidas con intención de causarlas por otra persona, incluido el infanticidio) y los cuasidelitos de homicidio (las muertes causadas por otra persona sin intención pero con culpa), aunque se excluyen los accidentes de tránsito con resultados de muerte.

Índice de producción de alimentos per cápita. Cantidad anual de alimentos producidos per cápita, en relación con la producción en el año indizado. Se entiende por alimentos: nueces, legumbres, frutas, cereales, hortalizas, caña de azúcar, remolacha azucarera, tubérculos feculentos, aceites comestibles, carnes y productos derivados de la ganadería.

Ingreso por empleado. Remuneración total, expresada precios constantes y calculada mediante la deflación del ingreso nominal por empleado según el índice nacional de precios al consumidor.

Ingresos impositivos (ingresos fiscales). Contribuciones obligatorias, sin contraprestaciones y no reembolsables, destinadas a fines públicos –incluidos los intereses percibidos por contribuciones impositivas y las multas recaudadas por falta de pago o retraso en el pago de impuestos- después de descontar los reembolsos y otras transacciones correctivas.

Inmunización. Promedio de la cobertura de vacunación de niños menores de un año con los antígenos utilizados en el Programa Ampliado de Inmunización de la Infancia.

Inversión interna bruta. Contribuciones al activo fijo de una economía, más las variaciones netas en el nivel de existencias.

Médicos. Abarca todos los egresados de una facultad o escuela de medicina en cualquier especialidad médica (incluidos quienes ejercen la profesión o la docencia, o realizan tareas administrativas o investigaciones).

Niños que llegan a quinto grado. Porcentaje de los niños que inician la escuela que en definitiva llegaran a un quinto grado (cuarto grado si la duración de la escuela primaria es cuatro años). La estimación se basa en el Método de Cohorte Reconstruido, que usa datos sobre matriculación y los que repiten por dos años consecutivos.

Ocupación. La clasificación por ocupación agrupa a personas que realizan tareas similares, independientemente del lugar en que éstas se realizan. La mayoría de los países han proporcionado datos sobre la base de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO). Es posible que el contenido real de los grupos ocupacionales difieran de un país a otro, debido a las variaciones en las definiciones y los métodos de recopilación de datos.

Oferta calórica per cápita. El equivalente en calorías de suministros neto diario de alimentos en un país, dividido por la población.

Países menos adelantados. Grupo de países reconocidos por las Naciones Unidas como países de bajos ingresos que tropiezan con obstáculos a largo plazo para su crecimiento económico, en particular, bajos niveles de desarrollo de recursos humanos y graves deficiencias estructurales. El propósito principal de confeccionar una lista de los países es dar orientación a los organismos y países donantes para la asignación de asistencia exterior.

Paridades de poder adquisitivo (PPA en dólares). Poder adquisitivo de la moneda de un país: número de unidades de la moneda de ese país necesarias para adquirir la misma canasta representativa de bienes y servicios que un dólar EE.UU. (la moneda de referencia) adquirida en los Estados Unidos (o canasta similar de bienes y servicios). Las paridades de poder adquisitivo también podrían expresarse en otras monedas o en derechos especiales de giro (DEG).

Participación en el ingreso. La distribución del ingreso o el gasto (o la participación en el gasto) correspondiente a percentiles de grupos de hogares, clasificados según el ingreso total de cada hogar, el ingreso per cápita o el gasto. Para el cálculo de la participación en el ingreso se utiliza la participación de los quintiles de población y del decil superior en el total de ingreso o del gasto para consumo. Los conjuntos de datos para los países se obtienen principalmente de encuestas por hogares representativas realizadas en los países en distintos años, en el período 1978-1992. Los datos para las economías de altos ingresos de los países miembros de la OCDE se basan en información proporcionada por la Oficina de Estadística de la Unión Europea (Eurostat) el Estudio de Luxemburgo sobre el Ingreso y la OCDE. Es preciso interpretar los datos con cautela debido a las diferencias entre los estudios para estimar los niveles de vida mediante datos sobre el ingreso y el gasto por consumo.

Partos atendidos por personal capacitado. Porcentaje de partos con asistencia de médicos, enfermeras, parteras, personal capacitado de atención primaria de la salud o parteras tradicionales diplomadas.

PIB real per cápita (PPA en dólares). El PIB per cápita de un país convertido a dólares EE.UU sobre la base de la paridad de poder adquisitivo de la moneda de es país.

Población económicamente activa. Todas las personas de uno u otro sexo que aportan trabajo para la producción de bienes y servicios económicos, con arreglo a lo definido en el Sistema de Cuentas Nacionales, de las Naciones Unidas, durante un periodo especificado en el tiempo. Con arreglo de este sistema, la producción de bienes y servicios económicos deberían incluir la totalidad de la producción y el procesamiento de productos primarios (se destinen estos al mercado. Al trueque o al consumo propio). La producción de todos los demás bienes y servicios para el mercado y, en el caso de hogares que producen tales bienes y servicios para el mercado, la correspondiente producción para consumo propio.

Población urbana. Porcentaje de la población que reside en zonas urbanas, con arreglo a la definición utilizada en el censo de población más reciente.

Producción como porcentaje de las reservas nacionales de energía. Los datos sobre la producción de energía se refiere a la primera etapa de esa producción: por consiguiente, para carbón y lignito, los datos se refieren a la producción minera, y para el petróleo crudo y el gas natural, a la producción en los pozos de petróleo y gas. Los datos para las reservas se refieren a las reservas comprobadas recuperables de carbón, petróleo crudo y gas natural, es decir, el tonelaje de las cantidades cúbicas que en el futuro podrían ser recuperadas (extraídas en forma bruta), de mantenerse las condiciones económicas existentes. El cociente entre la producción y las reservas es la producción nula de energía como porcentaje del total de las reservas recuperables comprobadas.

Producto interno bruto (PIB). Producción total para uso final de bienes y servicios de una economía, realizada tanto por residentes como por no residentes, y considerada independientemente de la nacionalidad de los propietarios de los factores. Se excluyen las deducciones por depreciación del capital físico o las correspondientes al agotamiento y deterioro de los recursos naturales.

Producto nacional bruto (PNB). Comprende el PIB, más el ingreso neto a costo de factores desde el exterior, que es el ingreso percibido del exterior por los residentes en concepto de servicios (trabajo y capital) a costo de factores, menos los pagos análogos efectuados a no residentes que contribuyen a la economía nacional.

Protección social. Se refiere a las disposiciones de bienestar social adoptadas por los países miembros de la OCDE en materia de salud, pensiones, prestaciones de desempleo y otros planes de suplementación de los ingresos. Estas medidas tienen el propósito no sólo de ayudar a las personas necesitadas sino también de lograr metas económicas, al cubrir los costos sociales de la reestructuración económica.

Refugiados. Según la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, es un refugiado toda persona que “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose... fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”. Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (OACNUR), los refugiados incluyen también a algunos grupos escogidos de personas desplazadas internamente, repartidas y otras personas de interés para la OACNUR o que reciben su asistencia.

Relación de intercambio. Cuociente entre el índice de los precios medios de exportación de un país y su índice de precios medios de importación.

Servicio de la deuda. La suma de los reembolsos de los capitales tomados en préstamo (amortizaciones) y los pagos de intereses respecto de la deuda externa total.

Tasa bruta de mortalidad. Cantidad anual de defunciones por cada 1.000 personas.

Tasa bruta de natalidad. Cantidad anual de nacimientos por cada 1.000 personas.

Tasa de alfabetismo (adultos). Porcentaje de personas de 15 añoso más que pueden leer, escribir y comprender un texto corto y sencillo sobre su vida cotidiana.

Tasa de dependencia. Cuociente entre la población definida como dependiente (menores de 15 años y mayores de 64) y la población en edad activa (comprendida entre 15 y 64 años).

Tasa de fecundidad (total). Promedio de hijos vivos que tendría una mujer durante toda su vida si a cada edad diera a luz conforme con las tasas de fecundidad imperantes respecto a cada edad específica.

Tasa de inflación. Se mide por la tasa de crecimiento del deflactor implícito del PIB respecto de cada uno de los periodos estudiados. El cálculo del deflactor del PIB se realiza primeramente mediante el cuociente, para cada año del periodo, entre el valor del PIB a valores corrientes y el valor del PIB a valores constantes, en ambos casos en moneda nacional. Esta medición de la inflación, al igual que

otras, tiene sus limitaciones, pero se utiliza por cuanto refleja las variaciones anuales de precios de todos los bienes y servicios producidos en una economía.

Tasa de matriculación (bruta y neta). La tasa bruta de matriculación es la cantidad de alumnos matriculados en un nivel de educación, pertenezcan o no al grupo de edad correspondiente a ese nivel, expresada como porcentaje del total de la población del grupo de edades correspondientes a ese nivel. La tasa neta de matriculación es la cantidad de alumnos matriculados en un nivel de educación y que pertenecen al grupo de edad correspondiente a ese nivel, expresada como porcentaje del total de la población de ese grupo de edades.

Tasa de mortalidad de lactantes. Cantidad anual de defunciones de niños menores de un año por cada 1.000 nacidos vivos. Más específicamente probabilidad de morir entre el nacimiento y el momento en que se cumple exactamente el primer año de edad, multiplicada por 1.000.

Tasa de mortalidad de menores de cinco años. Cantidad anual de defunciones de niños menores de cinco años por cada 1.000 nacidos vivos, como promedio de los cinco años anteriores. Más específicamente, probabilidad de morir entre el momento del nacimiento y el momento en que se cumplen exactamente cinco años expresada por 1.000 nacidos vivos.

Tasa de mortalidad materna. Cantidad anual de defunciones de mujeres debida al embarazo por cada 1.000 nacidos vivos. Según la Décima Clasificación Internacional de Enfermedades, se define una muerte materna como la muerte de una mujer durante el embarazo o dentro de 42 días de la terminación del embarazo, independientemente de la duración y el lugar del embarazo, por cualquier causa relacionada con el embarazo o su tratamiento, o agravada por ellos, pero no por causas accidentales o incidentales, esta definición complicada y la relativa infrecuencia de las muertes maternas en un periodo breve (como 1 ó 2 años), salvo en muestras más grandes de población, hizo que en muchos países

se clasificara mal y se informara mal a ese respecto. Para hacer frente al problema de la Organización Mundial de la Salud y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia elaboraron un nuevo conjunto de estimaciones en 1990 con el cual se ajustaban los datos disponibles respecto de la información insuficiente y la mala clasificación y se incluía un modelo para predecir los valores respecto de los países cuyos datos nacionales no eran fiables. Debe considerarse que esas estimaciones constituyen el recálculo de la revisión anterior (1991) más bien que una indicación de las tendencias desde esa fecha. No se pueden usar para vigilar las tendencias de un año a otro, sino que constituyen una estimación básica mediante la cual será posible evaluar los progresos al año 2003.

Tasa de niños con bajo peso al nacer. Porcentaje de niños nacidos con un peso inferior a 2.500 gramos.

Tasa de prevalencia del uso de anticonceptivos. Porcentaje de mujeres casadas en edad de procrear que utilizan, o cuyos maridos utilizan, anticonceptivos de cualquier tipo, sean estos métodos modernos o tradicionales.

Tasa de reposición de la futura fuerza de trabajo. Número de habitantes menores de 15 años dividido por una tercera parte de la población de entre 15 y 59 años de edad.

Tasa de utilización de la terapia de rehidratación oral. Porcentaje de todos los casos de diarrea en niños menores de cinco años tratados con sales de rehidratación oral o una solución casera apropiada.

Tasa de crecimiento del producto nacional bruto (PNB) per cápita. El PNB per cápita anual se expresa en dólares EE.UU. corrientes, y las tasas de crecimiento del PNB per cápita son tasas medias de crecimiento anual calculadas mediante la adecuación de las líneas de tendencia a los valores logarítmicos del PNB per

cápita, a precios de mercado constantes, para cada año en el periodo considerado.

Teléfonos públicos. Número total de todo tipo de teléfonos públicos, incluidos los que funcionan con monedas y con tarjetas. Algunos países incluyen los teléfonos públicos instalados en lugares privados. No se distingue entre teléfonos públicos operacionales y no operacionales.

Trabajadores administrativos y ejecutivos. Abarca legisladores, altos funcionarios gubernamentales, jefes tradicionales y jefes de aldeas, y administradores de organizaciones de intereses especiales. También abarca funcionarios ejecutivos de empresas, jefes ejecutivos y gerentes generales, además de gerentes especializados y supervisores de la gestión, con arreglo a la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO- 1968).

Trabajadores desalentados. Personas que aspiran a trabajar y que estarían disponibles para trabajar, pero que no buscan activamente un empleo debido a su convicción manifiesta de que no hay ningún empleo adecuado disponible o porque no sabe a donde acudir para conseguir un empleo. El número de trabajadores desalentados es utilizado por la OCDE como medición adicional de la flojedad en el mercado de trabajo.

Trabajadores involuntarios a jornada parcial. Se refiere directamente al concepto de subempleo visible planteado por la Organización Internacional de Trabajo y abarca tres grupos de trabajadores: los que habitualmente trabajan a jornada completa pero están trabajando jornada parcial debido a la debilidad de la economía; los que habitualmente trabajan a jornada parcial pero trabajan menor cantidad de horas en ese empleo a jornada parcial porque no pueden encontrar un empleo a jornada completa. El número de trabajadores involuntarios a jornada parcial es utilizado por la OCDE como medición adicional de la flojedad del mercado de trabajo.

Trabajadores profesionales y técnicos. Científicos en ciencias físicas y técnicos conexos; arquitectos, ingenieros y técnicos conexos; oficiales de aviones y barcos; científicos en ciencias biológicas y técnicos conexos; medico, odontólogos, veterinarios y trabajadores conexos; estadísticos, matemáticos, analistas de sistemas y técnicos conexos; economistas; contadores; juristas; maestros; trabajadores en cuestión de religión; autores periodistas y escritores conexos; escultores, pintores fotógrafos y artistas creativos conexos; compositores, músicos, bailarines y actores; atletas, deportistas y trabajadores conexos y trabajadores profesionales, técnicos y conexos no clasificados de otra manera, según la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO – 1968).

Trabajadores no remunerados que realizan actividades familiares. Miembros del hogar que participan en actividades no remuneradas de subsistencia o no destinadas al mercado, como la producción agrícola para el consumo domestico y en empresas domesticas que producen para el mercado a la cual más de un miembro del hogar aporta su trabajo no remunerado.

Uso de energía comercial. Se refiere al suministro interno de energía comercial primaria y se calcula como la producción nacional, más las importaciones y las variaciones en las existencias y menos las exportaciones y las existencias en depósitos marinos internacionales

Uso de Internet. Se basa en estimaciones derivadas de informes, del recuento de suscriptores hecho por proveedores de servicios de Internet o calculado mediante la multiplicación del número de anfitriones de Internet por un multiplicador estimado.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luís F. *Estudio de las Políticas Públicas*. 3ª, ed. Miguel Ángel Porrúa Editores, México 2000.

Aguilar Villanueva, Luís F. *Los problemas públicos y Agenda de gobierno*. 3ª, ed. Miguel Ángel Porrúa Editores, México 2000.

Alternativas Metodológicas para la Medición de la Pobreza en México. Comité Técnico para la Medición Oficial de la Pobreza / SEDESOL, México 2002 pp. 31

Appendini, Kirstan. Nuljten, Monique. “El papel de las Instituciones en contextos locales”. *Revista CEPAL* N° 76, Santiago de Chile 2002, pp.71-88.

Atria Raul, Siles Marcelo, Arraigada Irma. Robinson Lindon J, Whiteford Scott, (Compls). *Capital Social y Reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. CEPAL / Michigan State Unibersity, Santiago de Chile, 2003, pp. 581.

B. Malinowski, *A Scientific Theory of Culture and Other Enssays*, Chapel University of North Carolina Press, 1994.

Bolvinik. Julio. “Pauperización Zedillista”. *La Jornada*, México, 11 de octubre de 1998.

Canto Chac, Manuel. *Los retos actuales del desarrollo Social en el reto del desarrollo social*, Comisión de Desarrollo Social, Cámara de Diputados LVII Legislatura, Congreso de la Unión –UAM, pp. 149-157.

Castel, Robert., et. al. *Desigualdad y globalización: cinco conferencias*. F.C.S-Manantial / Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, 2001.

CEPAL. *Equidad y transformaciones productivas. Un enfoque integrado*. Santiago de Chile, 1990.

Contreras Suárez, Enrique, *Pobreza, vulnerabilidad y política social. Nuevos y viejos enfoques*, México, 2004.

Contreras Suárez, Enrique. *Pobreza y Política Social*, ENTS- UNAM, México, Septiembre 2001, pp.6

Contreras, Suárez Enrique. *Una visión crítica de los programas actuales de combate a la pobreza*. Ponencia presentada en el seminario de Las Políticas Sociales en México en el fin del Milenio. Descentralización, Diseño y Gestión, Rolando Cordera y Alicia Ziccardi Coordinadores. ISS- UNAM 15- 17 de Junio de 1998.

Cordera, Rolando / Tello, Carlos (Coord.) *La desigualdad en México*. 5ta., ed. Siglo XXI. México. 1998.

Cordera, Rolando *¿Ya leíste? La pobreza es noticia*. ISSSTE. México 2001.

Cumbre Social, *Una década de Desarrollo Social en América Latina 1990-1999*, CEPAL. Santiago de Chile, 2000, pp. 68-74.

Cumbre Social. *La brecha de la igualdad. América latina, el Caribe y la Cumbre social*, CEPAL, Santiago de Chile, pp. 36

Davis Benjamín, Handa Sudhanshu y Soto Humberto. "Hogares 1992-1996", *Revista CEPAL*, Santiago de Chile N° 82 de Abril 2004, pp. 22.

Desai, Meghand. *Pobreza y Gobernabilidad*. Pp.7.

Doyal, Len y Gough, Ian, *Una teoría de las necesidades Humanas*, Icaria –Fuhem. Barcelona, 1998.

Esteva, Gustavo. "El debate sobre el desarrollo", *Revista Economía Informa*, FE-UNAM, 1998.

Feres, Juan Carlos y Mancero, Xavier. *Enfoque para la Medición de la Pobreza. Breve revisión de la literatura*. CEPAL. Series estudios estadísticos y prospectivos. Santiago de Chile, 2001

Feres, Juan Carlos, Mancero, Xavier. *Enfoque para la medición de la pobreza. Breve revisión de la Literatura*. CEPAL, Santiago de Chile, de enero 2001, pp. 29.

Finquielevich, Susana. "Estrategias de supervivencia en las ciudades latinoamericanas". Bernardo Klisberg Comp. *¿Cómo enfrentar la pobreza?* PNUD-CLAD. Buenos aires. 1989.

Garretón M, "Manuel Antonio. La transformación de la acción colectiva en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 76, Santiago de Chile 2002, pp. 7-23.

González, Felipe. "En busca del paradigma". *Revista Nexos*, México, N° 278 de febrero del 2001.

Gordón, Sara. *Ciudadanía y Derechos ¿Criterios distributivos?*, Serie Políticas Sociales N° 70, CEPAL, Santiago de Chile, 2003 pp. 24.

Grindle, Merilee S. "Restricciones políticas en la implementación de programas sociales: la experiencia latinoamericana". Bernardo Klisberg Comp. *¿Cómo enfrentar la pobreza?* PNUD-CLAD. Buenos Aires. 1989.

Heller, Agnes, *Teoría de las necesidades en Marx*, 3a Edición, Península, Barcelona, 1988

Ibarra, Pedro y Kolda, Unceta (Coord.) *Ensayo sobre el Desarrollo Humano*, 2ª ed Icaria, Barcelona 2001, pp. 428.

Incháustegui, Teresa. "Política social cambios de finales de siglo: contexto y valores en la relación con los nuevos actores". Varios autores. *Las políticas sociales de México en los noventas*. UNAM, INSTITUTO MORA, FLACSO. México 1997.

Kliksberg, Bernardo (comp.) *El rediseño del Estado: una perspectiva Internacional*. INAP / FCE. México, 1994.

Klisbrg Bernardo (Compilador). *El rediseño del Estado*. INAP-FCE. México. 1994.

Klisberg Bernardo."Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo". *Revista de CEPAL* 69, Diciembre de 1999. Santiago de Chile 1999.

Krmpotic Claudia, Sandra, *Concepto de necesidades y políticas de bienestar*, Espacio, Argentina, 1999.

Little, Adrian, *Post- Industrial socialim*, Roudtledge, Londres / New York, 1998

Lusting, Nora. *México: hacia la reconstrucción de una economía*. 2a., ed. El Colegio de México – FCE, México, 2002.

Magnitud y Evolución de la Pobreza en México 1984-1992, Informe Metodológico, ONU 7 CEPAL 7 INEGI, México, 1993, pp. 129.

Max-Neef, Manfred, *Desarrollo a Escala Humana*, 2ª Edición, Icaria, Barcelona, 1998, pp. 148

Medina. H, Fernando. *Sesión VIII: La Política Social de México 1995-2000. Evaluación de Resultados Versión Preliminar*. CEPAL, Santiago de Chile, 2001, pp.35.

Nussbaum, Martha C, Sen Amayta (comp.) *La calidad de vida*, 3era reimpresión, THE UNITED Noction University / FEC, México 2002, pp. 588.

ONU. Cumbre de Johannesburgo, 2002. *Cumbre Mundial Sobre el Desarrollo Sostenible*, Sudáfrica, 2002.

ONU. *Informe sobre Desarrollo Humano 1990*. Nueva York, 1990.

ONU. *Informe sobre Desarrollo Humano 1996*. Nueva York, 1996. Pág. 1. 78, 15, 53

ONU. *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*. Nueva York, 1997.

ONU. *Informe sobre Desarrollo Humano 1998*. Nueva York, 1998.

ONU. *Informe sobre Desarrollo Humano 1999*. Nueva York, 1999.

ONU. *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*. Nueva York, 2000.

ONU. *Vulnerabilidad en los jóvenes marginados en México, El Salvador, Nicaragua y Panamá*, CEPAL, Santiago de Chile, 2001.

ONU. *Vulnerabilidad Sociodemográfica: Viejos y Nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas*. CEPAL, Santiago de Chile, 2002, pp. 31.

Pisón, Martínez José, *Políticas de bienestar: un estudio sobre los derechos sociales*, Tecnos, Madrid, 1988

Pizarro, Roberto. *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. CEPAL. Santiago de Chile, 2001 pp.20

PNUD *Gobernabilidad*

Podesta, Bruno y Varios coordinadores. *Ciudadanía y Mundialización: La sociedad Civil ante la integración regional*. CIDAL / CEFIR / INVESP. Madrid, 2000.

Potyara, A. P. Pereyra, *Necesidades Humanas*, Cortez editorial, Brasil, 2002

Rorty, R., Apel, K. O., et. al. *Cultura y modernidad: Perspectiva filosófica de Oriente y Occidente*. Kairos. Barcelona, 2001.

Sen, Amartya, "Los bienes y la gente". *Revista de Comercio Exterior*. México, Vol. 50 Septiembre de 2000,

Sojo, Ana. "Naturaleza y Selectividad de la Política Social", *Revista CEPAL*, Santiago de Chile, N° 41 de agosto de 1990, pp.16.

Spiker, Paul. *Definiendo "Pobreza"*. Simposium Internacional Pobreza: Conceptos y Metodología. Ciudad de México, 28 y 29 de marzo de 2001, pp. 5

Starr, Paul. "El significado de privatización", Sheila B. Kanemam y Alfredo J. Khan comp. *La privatización y el Estado Benefactor*. FCE. México, 1993.

Tokman, Víctor E. "Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo". *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile N° 89, de Diciembre 2003 pp. 81-101.

Touraine, Alan. *Critica a la modernidad*. 2da, ed. FCE. México, 2000

Touraine, Alan. *¿Podemos vivir juntos?* 2da, ed. FCE. México, 2000

Touraine, Alan. *¿Qué es la democracia?* 2da, ed. FCE. México, 2000

Trejo, Guillermo, Jones Claudia (Coord.) *Contra la pobreza. Una estrategia de Política social*. Cal y arena. Centro de Investigaciones para el desarrollo, A.C, México, 1993 pp.240.

Twosenden Oxford Economics Paper. Vol. 37 No. 3.

Vilas, Carlos. "De ambulancia, bomberos y policías". Varios Autores. *Las políticas sociales de México en lo años noventa*. UNAM, INSTITUTO MORA, FLACSO. México, 1997.

Universidad Nacional Autónoma de México

Dr. José Narro Robles
Rector

Dr. Sergio M. Alcocer Martínez
Secretario General

Mtro. Juan José Pérez Castañeda
Secretario Administrativo

Dra. Rosaura Ruiz Gutiérrez
Secretaria de Desarrollo Institucional

MC. Ramiro Jesus Sandoval
Secretario de Servicios a la Comunidad

Lic. Luis Raúl González Pérez
Abogado General

Enrique Balp Díaz
Director General de Comunicación Social

Escuela Nacional de Trabajo Social

Mtra. Graciela Casas Torres
Directora

Mtra. Elizabeth Bautista López
Secretaria General

C. P. Ramón Trejo González
Secretario Administrativo

Mtra. Teresa Zamora Díaz de León
Secretaria Académica

Mtra. María Luisa Brain Calderón
Secretaria de Planeación y Vinculación

Mtro. Jorge Hernández Valdés
Jefe de la División de Estudios de Posgrado

Lic. Adriana Ornelas Bernal
Jefe de la División de Estudios Profesionales

Mtro. Daniel Rodríguez Velázquez
Coordinador de Investigación

Mtra. Margarita Pérez Durán
Coordinadora del Sistema Universidad Abierta y Educación a Distancia

Mtra. Estrella Topete Enríquez
Coordinadora del Centro de Educación Continua

Lic. Laura Limón Rivas
Coordinadora de Comunicación Social

Necesidades y Problemas Sociales

Julio, 2009

Diseño de portada: David Díaz Vázquez
D.R. 2003, Universidad Nacional Autónoma de México
Circuito Exterior s/n, Ciudad Universitaria
C.P. 04510, Coyoacán, México, D.F.
Escuela Nacional de Trabajo Social
www.trabajosocial.unam.mx
suad_ents@yahoo.com.mx
ISBN 000-00-0000-0
Impreso y hecho en México
Printed and made in México