

## EL DESARROLLO HUMANO EN EL SEGUNDO AÑO DE GOBIERNO DE FOX

Abraham Aparicio Cabrera\*

Como es sabido, el pasado 1 de septiembre el presidente de la república, Vicente Fox, presentó al Congreso de la Unión el informe del estado que guarda la administración del país correspondiente al periodo septiembre 2001-agosto 2002. En su mensaje político, el militante del Partido Acción Nacional (PAN) mencionó que:

El gobierno federal se propuso como tarea inmediata e impostergable la superación de las condiciones de pobreza que padecen un gran número de mexicanos y mexicanas. Para ello, ha instrumentado una estrategia multidimensional que al tiempo que fomenta el desarrollo humano y social, genera mayor igualdad en el acceso a las oportunidades de desarrollo económico y gesta una cultura de corresponsabilidad con los beneficiarios de los programas.

Tanto la meta como la estrategia mencionadas por el presidente han sido cuestionadas por muchos. En primer lugar, se duda en los medios académicos, sectores políticos y organizaciones sociales que superar la pobreza realmente sea una meta con la prioridad que amerita. En lo personal, considero que eliminar la pobreza lacerante en la que viven millones de compatriotas nunca ha sido la prioridad número uno de ningún gobierno desde que este país consiguió su independencia en 1810.

En segundo lugar, la estrategia implementada por el actual gobierno parece ser, a los ojos de un sector importante de la población, un programa más de los muchos que los gobiernos priistas estilaban para enfrentar la pobreza, los cuales consistían en dádi-

vas y limosnas tendientes más que otra cosa a influir en las preferencias electorales de los beneficiados con dichos programas.

Sin embargo, en este artículo pretendo dar al lector los elementos para que él mismo se forme su opinión, lo más objetiva posible, acerca de lo que el llamado "gobierno del cambio" ha realizado en materia de bienestar social, en particular las medidas adoptadas durante el periodo del *Segundo Informe de Gobierno*. Pero para ello, nada mejor que comenzar conociendo nuestra realidad.

### EL DESARROLLO HUMANO EN MÉXICO

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en su informe *Sobre Desarrollo Humano 2002*, nuestro país ocupa el lugar 54 en el mundo en esta materia de acuerdo a la clasificación del índice de desarrollo humano.<sup>1</sup> La misma fuente revela que nuestro país ocupaba en 1992 el lugar 46, en 1994 el lugar 52 y en 2001 la posición 51. Es decir, entre 1992 y 2002 nuestro país perdió 8 lugares a nivel mundial en materia de bienestar, y de 2001 a 2002 caímos la mitad de esos lugares, es decir, 4 posiciones.

En la actualidad, México es superado, en cuanto a nivel de vida se refiere, por países como Argentina (lugar 34), Chile (38), Uruguay (40) y Costa Rica (43). En Argentina la esperanza de vida al nacer es de 73.4 años y en México es de 72.6 años. La tasa de alfabetización de adultos<sup>2</sup> en el país sudamericano es de 96.8% mientras que en nuestro país es de

\* Profesor de Historia Económica y Teoría Económica en la Facultad de Economía de la UNAM.

<sup>1</sup> El HDI mide los progresos de un país en términos de esperanza de vida, logro educacional e ingreso real ajustado.

<sup>2</sup> Porcentaje de personas de 15 años y más que saben leer y escribir al año 2000.

91.4%. El PIB per cápita<sup>3</sup> en Argentina es de 12 377 dólares, mientras que en México es de 9 023 dólares. Estas son las diferencias que hacen que nuestro nivel de vida sea inferior al de un habitante promedio de Argentina.

Si la anterior comparación resulta molesta, la siguiente raya en lo ofensivo: En Noruega, país que ocupa por segundo año consecutivo el primer lugar mundial en desarrollo humano, la esperanza de vida al nacer es de 78.5 años; todos los adultos mayores de 15 años saben leer y escribir y el PIB por habitante es de 29 918 dólares al año. En Suecia, que pasó del cuarto lugar en 2001 al segundo lugar en 2002, las cosas son muy parecidas. Una persona que hoy nazca en ese país tiene una expectativa de vida de 79.7 años, no hay analfabetismo y el PIB per cápita es de 24 277 dólares.

Al interior del país, el propio gobierno del presidente Fox reconoció, en un hecho digno de tomar en cuenta, que los pobres oficiales en México son 53.7 millones de personas, integrados en el 45.9% de los hogares del país. Es decir, 456 de cada 100 familias de este país son pobres. La pobreza fue clasificada por un grupo de notables académicos que tuvo a su cargo los estudios para determinar la cifra oficial de pobres,<sup>4</sup> en tres categorías: pobreza alimentaria, pobreza de capacidades y pobreza de patrimonio.

Se considera como población en estado de pobreza alimentaria a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades de alimentación, equivalentes a 15.4 y 20.9 pesos diarios del año 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente. En el año 2000, 18.6% de los hogares del país contaba con un ingreso inferior a este punto de referencia.

La población en estado de pobreza de capacidades son aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades de alimentación, educación y salud, equivalentes a 18.9 y 24.7

pesos diarios del año 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente. En el año 2000, 25.3% de los hogares a nivel nacional se encontraba en esta situación.

Se considera como población en estado de pobreza de patrimonio a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda, y transporte público, equivalentes a 28.1 y 41.8 pesos diarios de 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente. En el año 2000, el 45.9% de los hogares del país pertenecía a este grupo.

A partir de la metodología y criterios definidos por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza y con base en los datos de las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares, se puede observar que la pobreza de hogares en los tres tipos de criterio presentó un crecimiento importante durante la década de los noventa, alcanzando sus niveles más altos en 1996, prueba de ello es que los hogares en estado de pobreza alimentaria y pobreza de capacidades se incrementaron 65% entre 1992 y 1996, en tanto que el porcentaje de hogares en pobreza de patrimonio aumentó 38% en el mismo periodo.

Podríamos seguir ahondando en cifras y datos que reflejaran la cruel realidad que viven millones de mexicanos al no poder satisfacer plenamente las necesidades más elementales de la vida material. Sin embargo, creo que ha quedado bastante documentado el bajo nivel de desarrollo humano que en términos generales tiene nuestro país.

Repasaremos brevemente y comentaremos algunas de las medidas de política económica más relevantes que el gobierno panista implementó durante el periodo que cubrió el *Segundo Informe de Gobierno*. Pero antes de ello vale la pena comentar algunas cuestiones de lo que la ciencia económica recomienda para incrementar la riqueza de un país, o lo que es lo mismo, eliminar la pobreza.

<sup>3</sup> Ajustado por la paridad de poder adquisitivo (PPA) en dólares de Estados Unidos para el año 2000.

<sup>4</sup> El gobierno federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), convocó la creación de un comité técnico para la medición de la pobreza en México, integrado por un grupo de expertos nacionales en el tema, para diseñar una metodología que permita la medición oficial de la pobreza en el país. Dicha metodología fue concluida este mismo año, así como un amplio análisis del comportamiento de la pobreza en los últimos 10 años. La Sedesol adoptó como oficiales los resultados de esta propuesta, aunque reconoce que existen múltiples formas de medir el fenómeno y no intenta descalificar el uso o veracidad de otras alternativas. Estas medidas son preliminares y se utilizarán oficialmente en nuestro país, a reserva de que el Comité concluya el proceso de investigación y obtenga los resultados definitivos con los datos que se recolecten en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 2002.

## 2. ASPECTOS TEÓRICOS DE LA RIQUEZA

El desarrollo humano se consigue generando riqueza. La teoría económica sostiene que la pobreza se elimina generando riqueza, lo cual resulta obvio. Sin embargo, no es tan obvio la forma en la cual se puede generar la riqueza, y mucho menos resulta sencillo producirla en la vida real, pues de no ser así, todos los países del mundo ya lo hubieran hecho. La riqueza no es la acumulación de medios de cambio generalmente aceptados, o en otras palabras, la riqueza no es la acumulación de dinero, sino la acumulación de satisfactores de necesidades humanas de la vida material.

Con este concepto en mente, es fácil comprender que la riqueza está en función de la capacidad que cada país tiene para producir la mayor cantidad posible de bienes y servicios (satisfactores) de modo que sus habitantes puedan satisfacer todas sus necesidades de la vida material, desde las más elementales (alimentación, resguardo y vestido) hasta las más suntuarias (esquiar en las montañas de Suiza).

Sin embargo, la capacidad para producir gran cantidad de satisfactores depende de tres componentes que sólo pueden modificarse en el largo plazo, estos son: la acumulación de capital físico, el capital humano y el progreso de la ciencia y la tecnología. En la medida en que una nación cuente con infraestructura suficiente y bienes de capital de alta tecnología, es posible producir de manera eficiente, a bajo costo y en gran cantidad, los satisfactores que demande la población.

En la medida en que una nación cuente con un capital humano en cantidad y calidad suficientes, es posible mejorar la producción de bienes y servicios, pues el factor trabajo se vuelve más eficiente, más productivo y aporta con su desarrollo intelectual al avance de la ciencia y la tecnología. El capital humano es la población disponible (llamada Población Económicamente Activa) para producir bienes y servicios. Cuando se invierten grandes cantidades de recursos monetarios, materiales y humanos en la educación y en la salud de las personas disponibles para el trabajo, presentes y futuras (esto es muy importante), entonces el país mejora la calidad de su capital humano.

Finalmente, en la medida en que una nación invierte en el desarrollo de la ciencia y la tecnología puede incrementar notablemente tanto la acumulación de capital físico como el desarrollo del capital humano. Las nuevas técnicas de producción, los nuevos materiales, las nuevas medicinas que ayudan a conservar la salud, por citar sólo algunos, son logros que se alcanzan cuando un país invierte en investigación científica y desarrollo tecnológico.

Así pues, la acumulación de capital físico, la calidad del capital humano y el desarrollo de la ciencia y la técnica son los tres componentes básicos que permiten generar la riqueza, y con el paso del tiempo, mejoran sustancialmente el nivel de vida de las personas.

## 3. LAS ACCIONES Y LOS PROGRAMAS EN EL SEGUNDO AÑO DE GOBIERNO

Según el texto del informe presidencial, el presupuesto autorizado en 2002 a los programas para superar la pobreza ascendió a 77 617.5 millones de pesos, monto 23% superior en términos reales al ejercido en 2001, siendo el crecimiento anual más alto de la última década. Asimismo, la participación del gasto para la superación de la pobreza dentro del gasto social pasó de 10.3% en 2001 a 12.1% en el presente año, nivel también superior a los registrados al inicio de la década pasada. Del total de recursos, 74% se destinó a las zonas rurales, donde se ubican dos de cada tres hogares con menores ingresos, y donde la profundidad y la severidad de la pobreza es cinco veces mayor.

Sin duda mientras más cuantiosos sean los recursos destinados a los programas para superar la pobreza, se pueden esperar mayores resultados si su ejercicio es transparente, eficiente y congruente con las metas de los propios programas. Sin embargo, es claro que el desvío de recursos presupuestales sigue siendo un problema de la administración pública que el actual gobierno no ha podido erradicar. Por ello, siempre habrá dudas razonables acerca de que no necesariamente mayores recursos monetarios implican mejores resultados en el combate a la pobreza.

No obstante, una manera de disminuir los incentivos para el desvío de recursos es permitir que sean

directamente los estados y municipios quienes administren el dinero. En este sentido, los estados y municipios ejercieron 32% del gasto de superación de la pobreza, en particular los gobiernos estatales ejercieron 7.6% y los gobiernos municipales el 24.7% restante.

Dentro de la estrategia multidimensional, así llamada por el gobierno, en el informe se menciona que el gasto para la superación de la pobreza se agrupó en cuatro vertientes de acción: Desarrollo de las Capacidades (49.2% del presupuesto total), Desarrollo del Patrimonio (32.6%), Generación de Opciones (17.7%), y Protección Social (0.5%). Algunas de estas vertientes de acción han contado con programas específicos para incrementar el nivel de desarrollo humano de la población, los cuales repasamos brevemente a continuación.

### 3.1. Programa de Microrregiones

En 2002, la Sedesol puso en marcha la estrategia de Microrregiones,<sup>5</sup> cuyo objetivo es impulsar el desarrollo integral sustentable de estos espacios territoriales, a través de la ejecución de proyectos estratégicos que buscan reforzar y ampliar la oferta de servicios de educación, salud, abasto de alimentos, infraestructura social básica (electricidad, agua potable y drenaje), capacitación, vivienda, y servicios de ahorro y crédito, así como facilitar su acceso a la infraestructura productiva.

En el presente año se instalarán 244 Centros Estratégicos Comunitarios en las microrregiones que comprenden a los 539 municipios de muy alta marginación. Estos Centros en los que confluyen las acciones públicas, privadas y sociales, funcionarán como polos de desarrollo que, en el corto plazo, proporcionen servicios a los habitantes de la microrregión y promuevan proyectos productivos y, en el mediano y largo plazos, favorezcan la reducción de la dispersión poblacional.

Sobre el particular, vale la pena comentar que la mejor estrategia para combatir la pobreza de las zonas paupérrimas es incidir directamente sobre las mismas, a través de programas concretos que tiendan a facilitar la construcción de infraestructura, principalmente la de comunicaciones (camino, puentes, carreteras), vivienda y todos aquellos servicios básicos como son la electricidad, agua potable y drenaje. Sería un éxito para el gobierno panista que al término del sexenio se haya podido avanzar en este programa lo suficiente para reducir, quizá en un cuarto, el número de microrregiones.

### 3.2. Programa "Oportunidades"

Otro programa que llama la atención es el llamado "Oportunidades", el cual sustituyó al Progreso. En Progreso benefició a 3.2 millones de familias en pobreza. Durante 2002 el programa "Oportunidades" habrá extendido su cobertura a un millón de familias más que habitan no sólo en el medio rural, sino también en las ciudades. El programa opera en 2 341 municipios y en 72 758 localidades.

Dentro de este programa se puede destacar los logros en materia de educación: se han incrementado las becas para educación media superior, ha crecido el Programa de Escuelas de Calidad en localidades con becarios del programa, se facilitó el acceso a las becas de educación y a los programas del Instituto Nacional de Educación de Adultos y del Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo.

Un apoyo singular dentro de este programa, y que es parecido al que tienen algunos países desarrollados en la esfera de prestaciones educativas para menores de edad, es el apoyo a la inscripción, permanencia y asistencia regular a la escuela de los hijos menores de 20 años. El presupuesto autorizado en este año para la entrega de becas y útiles escolares ascendió a 8 368.2 millones de pesos, superior en 48% al ejercido en 2001.

<sup>5</sup> La Sedesol publicó el 31 de enero de 2002 en el *Diario Oficial de la Federación* el acuerdo que establece las 263 microrregiones con alto grado de rezago y marginación, conforme a los indicadores de pobreza para cada región, estado y municipio. Estas microrregiones están integradas por municipios de muy alta y alta marginación, por municipios predominantemente indígenas, y por los municipios con índice de marginación relativa en los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila y Colima. Las 263 microrregiones comprenden 99 891 localidades ubicadas en 1 334 municipios de los 31 estados del país, donde habitan 19.9 millones de personas.

Otra vertiente del programa "Oportunidades" son los accesos preferentes a los programas de Empleo Temporal, a los apoyos para emprender proyectos productivos, al sistema de ahorro y crédito popular impulsado por el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi), y al Programa de Mejoramiento de la Vivienda Rural.

Un subprograma dentro del programas "Oportunidades" es el de "Salud para Todos" el cual tiene como objetivo lograr que todos los mexicanos tengan protección ante circunstancias de riesgo que atenten contra su desarrollo humano y social. Lo más atractivo del programa "Salud para Todos" es la creación de un seguro popular de salud que permite a las familias pobres, que no están afiliadas a los sistemas de seguridad social, enfrentar gastos contingentes catastróficos. Para 2002 se estableció una meta de incorporación de 200 000 familias a este esquema de seguridad en 17 entidades federativas, con una asignación presupuestal de 200.8 millones de pesos.

En términos generales, este programa es algo más que la nueva versión de "Solidaridad". Los apoyos que se manejan inciden de manera más directa sobre la población que realmente los requiere, y busca crear los incentivos para que sean las propias familias beneficiadas las que adopten el programa como el impulso para abandonar la pobreza de una vez por todas.

### 3.3. Programa "Contigo"

En 2002 el gobierno federal puso en marcha la estrategia de política social "Contigo", cuyo propósito fundamental es impulsar y lograr el desarrollo humano integral de cada uno de los ciudadanos y eliminar los graves rezagos que enfrentan amplios sectores de la población. Las acciones de esta estrategia se integran en cuatro vertientes de acción: la ampliación de capacidades de las personas; la generación de opciones; la formación de un patrimonio familiar cierto y seguro; y la provisión de protección social.

Este programa es el más avanzado y ambicioso que se tiene hasta la fecha en la materia no sólo porque es el pilar para el combate a las condiciones de miseria de las comunidades más atrasadas, sino porque toca los cuatro puntos en los que es justa-

mente imprescindible beneficiar a todo ciudadano, en especial, a los que tienen pobreza de patrimonio según la nueva clasificación oficial. Lamentablemente, los resultados no serán vistos en el corto plazo, inclusive suponiendo que se implemente a la perfección. Lo más probable es que ni la presente ni la siguiente administración recojan los frutos del programa "Contigo", pero es claro que se están sentando las bases para eliminar la pobreza de manera permanente.

El desarrollo de las capacidades ha sido desde siempre la principal variable que hace que la pobreza y la miseria persistan al cerrar el círculo perverso de falta de capacidad-falta de oportunidad. La generación de opciones es la segunda variable que históricamente ha perpetuado la miseria en las comunidades más olvidadas del progreso, no basta con saber qué hacer, debe haber un lugar en dónde hacerlo. Tener capacidad para el trabajo y un lugar en donde desarrollar ese trabajo.

La formación de un patrimonio familiar cierto y seguro ha sido otro problema que no sólo ha limitado el crecimiento económico de muchas regiones del país, sino que incluso ha provocado muchos conflictos sociales por la posesión de la tierra que han acabado en verdaderas tragedias. El patrimonio familiar no se limita a una casa o un terreno, pero es la base para empezar a acumular de manera más rápida bienes y servicios que permitan satisfacer cada vez más necesidades.

Finalmente, la provisión de protección social es una urgente necesidad no sólo de las familias pobres, sino de todo habitante del país. El sistema de seguridad social de México es uno de los más ineficientes del mundo, no obstante que las leyes y la infraestructura de hospitales, clínicas y centros de salud podrían soportar, bajo una administración eficiente, la prestación de servicios a toda la población. Obviamente, durante los dos primeros años de gobierno de Vicente Fox no se ha avanzado lo suficiente en esta materia, y es muy probable que no logre alcanzar una meta modesta, pues el sistema de seguridad social requiere una verdadera reforma estructural que tal vez la coyuntura política de los próximos años le impida al Presidente concretarla.