

RAFAEL MENJÍVAR LARÍN
DIRK KRUIJT
LIETEKE VAN VUCHT TIJSSEN
Editores

POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICA SOCIAL

FLACSO - Biblioteca



SEDE COSTA RICA



Universiteit Utrecht

339.1

P69p Pobreza, exclusión y política social / ed. por Rafael Menjivar Larín, Dirk Kruijt y Lieteke van Vucht Tijssen. — 1 ed. — San José: FLACSO Sede Costa Rica, 1997. 476 p.

ISBN 9977-68-086-8

1. América Latina - Política Social. 2. Pobreza - América Latina. 3. Exclusión Social. I. Menjivar Larín, Rafael. II. Kruijt, Dirk. III. Van Vucht Tijssen, Lieteke. IV. Título.



303
M526p

Diseño de portada:
Valeria Varas

REG. 366
CUT. 852
BIBLIOTECA - FLACSO

© FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES - SEDE COSTA RICA

Primera edición: setiembre de 1997

FLACSO - Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica. Fax (506) 225-6779

ÍNDICE

PRESENTACIÓN. RAFAEL MENJÍVAR LARÍN	7
---	---

CAPÍTULO I MARCO INTRODUCTORIO A LA TEMÁTICA

DISCURSO DEL SEÑOR RAFAEL MENJÍVAR LARÍN	13
DISCURSO DE LA SEÑORA LIETEKE VAN VUCHT TIJSSEN.....	16
DISCURSO DEL SEÑOR WILFREDO LOZANO	21
DISCURSO DEL SEÑOR FRANCISCO LÓPEZ SEGRERA.....	25
DISCURSO DE LA PRIMERA DAMA DE LA REPÚBLICA SEÑORA JOSETTE ALTMANN DE FIGUERES	29

CAPÍTULO II ENFOQUES, CONCEPTUALIZACIÓN Y MEDICIÓN

PARADIGMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA.....	35
<i>Rolando Franco</i>	
LA MANO VISIBLE: Ensayo sobre Planificación y Democracia	59
<i>Eduardo Bustelo</i>	
EXCLUSIÓN SOCIAL: SOBRE MEDICIÓN Y SOBRE EVALUACIÓN –Algunos modelos–.....	71
<i>Gabriele Quinti</i>	

CAPÍTULO III
POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES,
ESTUDIOS REGIONALES Y SUBREGIONALES

América Latina

LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y ESTRATEGIAS PARA SUPERARLA 93
Rebeca Grynspan

LA POLÍTICA SOCIAL ESQUIVA 113
Eduardo Bustelo y Alberto Minujín

BANCO MUNDIAL, DESARROLLO SOCIAL Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA.. 155
Estanislao Gacitúa Marió

ESTRATEGIAS PARA REDUCIR LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA 183
José Vicente Zevallos

POBREZA, INFORMALIDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN LATINOAMÉRICA 198
Dirk Kruijt

África

ESCASEZ MATERIAL Y EXCLUSIÓN SOCIAL:
EJEMPLOS DEL ÁFRICA SUB-SAHARIANA 221
Achile Mbembe

Europa

POBREZA URBANA Y POLÍTICAS SOCIALES
URBANAS EN LA CIUDAD EUROPEA 243
Gerard Oude Engberink

Norteamérica

POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES EN MÉXICO
Y ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA 258
Martha Schteingart

Centroamérica

POLÍTICAS SOCIALES PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO 277
Ana Isabel García y Enrique Gomáriz

CAPÍTULO IV
POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES,
ESTUDIO DE PAÍSES

LA CUESTIÓN SOCIAL DE LOS NOVENTA EN ARGENTINA: UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES PÚBLICAS	295
<i>Jorge Carpio e Irene Novacovsky</i>	
EL CASO DE COSTA RICA ¿ES NUEVA ESTA POBREZA?	319
<i>Carlos Sojo</i>	
POLÍTICA SOCIAL Y POBREZA URBANA EN EL SALVADOR Y COSTA RICA ...	335
<i>Mario Lungo</i>	
EL SALVADOR: POBREZA RURAL PERSISTENTE	358
<i>Carlos Briones</i>	
FAMILIA Y POBREZA EN CUBA	379
<i>María del Carmen Zabala</i>	
HAITÍ: POBREZA, PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES	412
<i>Luis Barriga Ayala</i>	
POBREZA Y PATRONES DE EXCLUSIÓN SOCIAL EN MÉXICO	419
<i>Sara Gordon</i>	
SOCIOS DESIGUALES: LA MARGINALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL EN LA PRÁCTICA DE LA REGENERACIÓN URBANA EN EL REINO UNIDO	446
<i>John Schaechter</i>	

CAPÍTULO V
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL ...	467
DE LOS AUTORES	471

POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES EN MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

MARTHA SCHTEINGART

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es presentar algunas reflexiones comparativas, primero con respecto a la pobreza en un país del llamado Tercer Mundo y en un país desarrollado (donde se hace referencia a la pobreza en medio de la afluencia), para luego abordar el tema de las políticas sociales para los pobres en ambos contextos. Para este trabajo me basaré en la consulta de la literatura que presenta las discusiones sobre la pobreza y las políticas sociales en los dos países, así como en mis propias investigaciones sobre esos temas, con especial referencia a los casos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de Washington D.C.

En general se han realizado muy pocas comparaciones referidas al tema de la pobreza, sobre todo entre países del Norte y del Sur, y esas comparaciones me parecen necesarias por varias razones. Primero porque a partir de las mismas se puede obtener una mirada diferente de lo que está ocurriendo en cada sociedad y lograr conclusiones, como veremos más adelante, que quizás no hubieran podido surgir del análisis de un solo caso; luego, porque sobre todo entre México y Estados Unidos existen una serie de relaciones que estarían incidiendo de alguna manera en el tipo de pobreza y de políticas sociales que se dan en ambos medios. Esas relaciones se refieren a la dependencia económica de México con respecto al segundo país, pero también al precio que tiene que pagar este último por su posición de dominio.

DEFINICIONES DE POBREZA, FORMAS DE MEDICIÓN Y DISCUSIONES SOBRE LA MISMA EN AMBOS PAÍSES

Estados Unidos es el país desarrollado o altamente industrializado que presenta la mayor proporción de pobres, y la pobreza ha persistido e incluso aumentado a pesar de que amplios sectores de la sociedad piensan que se ha hecho mucho por combatirla.

Sobre todo desde que el Presidente Johnson declaró «la guerra a la pobreza» en los años sesenta, ese problema comenzó a constituirse, en la historia reciente de Estados Unidos, en un tema importante para la política y la investigación. Sin embargo, en los años setenta ese interés declinó, y fue reemplazado por una mayor atención a cuestiones como la inflación, el desempleo y la recesión. Durante las administraciones de Reagan se volvió a considerar el tema pero con una visión diferente, centrada en el comportamiento de los pobres más que en el fenómeno de la pobreza.

Es posible distinguir dos grandes tendencias en el estudio de la pobreza: la que podría ubicarse dentro de la «ingeniería social», y la tendencia socioestructural. La primera está más vinculada con cuestiones administrativas y de política, y dentro de ella se encuentra la medición de la pobreza; esta orientación tiende a aislar la pobreza de la estructura social más amplia y a considerarla como un problema que puede enfrentarse por medio de la política social. La segunda orientación, en cambio, se interesa por las instituciones societales y por los procesos a través de los cuales se crea y reproduce la pobreza, con lo cual ella se ubica en el contexto de la sociedad global (desempleo, políticas macro, distribución del ingreso, y desarrollo urbano). (Misra, 1996). Desde el punto de vista de esta orientación, que pone el conflicto en el centro del análisis, la explicación de la persistencia de la pobreza en Estados Unidos se encuentra en la cuestión de la distribución del poder, y en la capacidad que tienen los que lo detentan de hacer uso de las instituciones políticas. Así, la tendencia de los pobres americanos a no votar y la declinación de los sindicatos, puede ser importante para entender la persistencia de la pobreza. Estos estudios ayudan a desmistificar la política americana con respecto a los pobres (Katz, 1986 y Weir et als, 1988). El enfoque estructural ha sido más bien desarrollado por historiadores, politólogos y sociólogos, mientras que la otra perspectiva de análisis se ha constituido preferentemente en el campo de trabajo de los economistas.

Una de las cuestiones centrales en las discusiones en Estados Unidos es porque a pesar de todo el dinero gastado en políticas sociales, persiste la pobreza; sin embargo, esa discusión tiene poco sentido fuera del marco ideológico de los neo-conservadores y de los liberales asociados a la lucha contra la pobreza. El hecho es que en la mayoría de los países altamente industrializados

zados se gasta mucho más en programas sociales que en Estados Unidos, pero en ningún lugar hubo tantos estudios y debates como en este país. Pero, tanto los conservadores como los liberales enfatizan la relación entre política social y cambio, y ninguno de los dos ven la cuestión del poder y el conflicto como importante.

En este país existe un gran interés por la medición de la *línea de pobreza*, y ello también está relacionado con las discusiones y diferencias entre conservadores y liberales en lo que concierne a la política de bienestar social, pues mientras los primeros apoyan una fuerte restricción de esa política y defienden una línea de pobreza más baja, los segundos están por un mayor apoyo a los pobres y una línea de pobreza más alta. La pobreza tiende a ser un concepto normativo y un objeto de justicia distributiva; entonces, la diferenciación de los pobres de los no pobres constituye en este caso más una necesidad burocrática que intelectual.¹ Asimismo, a diferencia de la desigualdad, la pobreza tiene que ver con una condición social que requiere algún tipo de acción de mejoramiento de los grupos implicados (Mishra, 1996). Desde los años sesenta se ha adoptado en Estados Unidos una línea de pobreza oficial, basada en el costo de una canasta de necesidades básicas, y de una dieta alimentaria mínima. En 1955 se había calculado que una familia promedio gastaba un tercio de su ingreso en alimentos, entonces la canasta total se calculó multiplicando por tres el gasto en alimentos, criterio que no se actualizó, tomando en cuenta los cambios posteriores en la estructura del consumo. Con este criterio de medición de la pobreza, en términos absolutos, se observó que ella disminuyó de 19% de la población total en 1964 a 11% en 1973, subiendo nuevamente en los años ochenta, y llegando a un máximo de 15.2% en 1983 (proporción que volvió a descender un poco, pero se mantuvo en niveles más altos que en los años setenta). Sin embargo, mediciones de pobreza relativa (que usan el 50% de los ingresos medios como nivel de pobreza) las proporciones son mayores y han ido en aumento constante (18% en 1972, 19% en 1982 y 19.5% en 1988; Ruggles, 1992).²

En *América Latina* la discusión acerca de la pobreza y la medición de la misma ha comenzado mucho más tarde, no hace más de 15 años, en el

-
- 1 Desde el punto de vista de la ciencia social el enfoque lógico consiste en analizar la distribución del ingreso o del bienestar como un continuo, con una gradación de situaciones. Además se han realizado muchas críticas al enfoque basado sólo en los ingresos, en vez de incluir también otros aspectos como la capacidad de generar ingreso, o el bienestar material, que permiten estimar otros recursos disponibles para un individuo o familia.
 - 2 Los críticos del método aplicado para determinar la línea de pobreza oficial señalan que la pobreza es una norma social y no física y que por lo tanto el consumo mínimo de una familia debe relativizarse tomando en cuenta las nuevas formas de consumo de alimentos y demás bienes dentro de la sociedad. De hecho, alegan, la línea oficial ha estado cayendo como proporción del ingreso medio de los hogares, y como consecuencia los «pobres» están representando un grupo menor de la población, que difiere cada vez más de las condiciones en las que se encuentra la familia media. (Ruggles, 1992).

contexto de la fuerte crisis económica que afectó a los países de la región, del desarrollo de las políticas de ajuste (para reducir los gastos y equilibrar las finanzas públicas), y también de la gran influencia de las ideas y políticas neo-liberales. Mientras en los años cincuenta y sesenta existió una gran producción y discusión, por parte de intelectuales latinoamericanos, de teorías como la dependencia, la modernización y la marginalidad, en los años ochenta, las respuestas intelectuales se orientan más hacia la medición de la pobreza y la discusión sobre las políticas de asistencia a los pobres, con una fuerte influencia de los organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, etc., los que de alguna manera han establecido la agenda del debate³ (Golbert y Kessler, 1996). Si bien en América Latina la pobreza ha sido un problema crónico que ha involucrado a amplios segmentos de la población, el interés por medirla y atenderla es reciente. ¿Qué importancia ha tenido la cuestión del empleo en el aumento de la pobreza? Evidentemente el aumento del desempleo, la expansión del sector informal de la economía, pero también el descenso de los ingresos reales de los trabajadores, han tenido un impacto dramático en el aumento de la pobreza, sobre todo de la urbana, que ha sido la que más ha aumentado en los últimos años.

En cuanto a la medición de la pobreza en esta región, al método de línea de pobreza, que también se aplica en Estados Unidos⁴ se agrega el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que toma en cuenta el acceso de las familias a una vivienda mínima aceptable así como a servicios básicos, educación y salud. La evolución de la pobreza ha sido distinta según se aplique uno u otro método, ya que implican diferentes formas de percibir este fenómeno. Por ejemplo para el caso de México, según el método de LP, la proporción de pobres ha bajado de 72.6% del total de la población en 1968 a 48.5% en 1981, aumentando en los años ochenta hasta alcanzar la cifra de 66% del total en 1992 (pasando por 58.5% en 1984 y 64% en 1989) (Boltvinik, 1995). Salta a la vista que el peso de los grupos denominados pobres en la sociedad norteamericana es mucho menor que en Méxi-

3 Posiblemente la crisis de paradigmas, la caída de los países socialistas, y el fortalecimiento de la ideología neo-liberal que busca enfrentar la pobreza a través de medidas directas hacia los pobres, han dificultado el desarrollo teórico y el planteo de esquemas de análisis más estructurales como los planteados en décadas anteriores.

4 Aunque en esta región también se ha aplicado en muchos casos el método de línea de pobreza en su variante alimentaria, que toma como base sólo la Canasta Normativa Alimentaria, poniendo énfasis en la desnutrición o el hambre en la medición de la pobreza. Sin embargo, existen diferencias en cuanto a la forma de considerar la necesidad de los alimentos básicos, y también se han generado críticas con respecto a esta variante porque los pobres no sólo necesitan alimentarse, sino que además tienen otras necesidades que también se consideran básicas (Boltvinik, 1993).

co, aún cuando se encuentran tendencias comunes hacia el aumento de la pobreza en los años ochenta en los dos países.

Un aspecto que resulta importante destacar se refiere a quiénes son los pobres en ambos contextos (grupos de edad; capacidades personales; relación con el empleo, etc). Como no disponemos de estadísticas referidas a los pobres por edades en México, mientras ellas sí se especifican para el caso de Estados Unidos, resulta difícil establecer comparaciones al respecto. Las estadísticas han mostrado que los pobres en Estados Unidos se encuentran principalmente entre aquéllos que por razones de edad, de limitaciones físicas y de situación familiar no pueden trabajar mientras que en México, la pobreza afecta a diferentes grupos de edades, y en una medida importante también a personas en edad de trabajar. Sin embargo en Estados Unidos la situación ha ido cambiando, acercándose un poco más a la que prevalece en la región latinoamericana.⁵

La percepción del problema de la pobreza es diferente en ambos contextos; en el caso de Estados Unidos la mayor parte de la literatura sobre los pobres se refiere a ellos como personas diferentes al resto de la población, atribuyéndoles la responsabilidad por su situación de tales, por lo que se considera necesario llevar a cabo transformaciones personales para superar la pobreza, como adquirir ciertas destrezas, una ética de trabajo y ciertas prácticas de castidad («la cultura del capitalismo mide a las personas por su habilidad para producir dinero, y condena a los que no pueden prosperar») (Katz, 1989). En América Latina y México en particular, esa visión también existe, pero no está tan difundida. Según algunos autores, una característica común en los años ochenta, dentro de los sectores interesados en el estudio de la pobreza, ha sido la ausencia de enfoques que culpen a los pobres por su propia situación (tampoco se ha relacionado la pobreza con factores étnicos y raciales), dándose más bien un acuerdo sobre la existencia de factores económicos estructurales que producen ese fenómeno (Golbert y Kessler, 1996). En cambio, escasos textos que tratan el tema de la pobreza en Estados Unidos prestan atención a la forma cómo se ejerce el poder y la política, ni se ve a los pobres como producto de un sistema económico y socio-político que produce desigualdades y exclusión.

5 Según Katz, se ha dado un aumento de la pobreza entre la población blanca, disminuyendo un poco las grandes diferencias de porcentajes de negros y blancos pobres, que siempre fue mucho mayor para los primeros. En los años ochenta aumenta considerablemente la pobreza en familias lideradas por hombres que trabajan (aunque aún la proporción es baja), debido a la crisis del empleo y a la dificultad cada vez mayor para encontrar trabajos bien remunerados o de tiempo completo. 1989

POLÍTICAS SOCIALES EN ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO

En los *Estados Unidos* existe, según algunos autores, un Semiestado de Bienestar (Katz, 1986), que se apoya en dos sistemas diferentes: el de la seguridad social y el de la asistencia social (a estos tipos de protección para mantener el nivel de vida de las familias, habría que agregar las restricciones legales que se imponen a los empleadores para asegurar estándares mínimos en cuanto a los salarios y condiciones laborales de los trabajadores). Una de las formas de ayuda más antiguas y difundidas en el país es el sistema de educación pública.

A diferencia de lo que ha tenido lugar en diferentes países europeos, Estados Unidos presenta una política social fragmentada, con medidas incompletas, que no han alcanzado una cobertura universal (sobre todo en materia de salud) y se encuentran dispersas en distintos niveles de Gobierno (Jusidman, 1996).⁶ El sistema de bienestar social de ese país se propone minimizar el uso de fondos públicos para aquéllos que podrían pagar por ciertos bienes y servicios, y se piensa que el acceso a los mismos debe, fundamentalmente, relacionarse con el trabajo; de esta manera, las personas de bajos ingresos, de sexo masculino, sin hijos y menores de 65 años, no tienen mayores apoyos del Estado (Lustig, 1993).

Mientras la *seguridad social* es un derecho para todos aquellos que se encuentren ubicados dentro de ciertas categorías referidas a la edad, la capacidad de trabajar y la posesión de un empleo,⁷ la *asistencia social* constituye una ayuda sujeta a la comprobación de medios disponibles (*means tested*). Existe así, virtualmente, un sistema de bienestar sobre todo para las personas de edad avanzada y un sistema residual para una población que muchos califican como no merecedora de la asistencia («undeserving»), por la que se paga impuestos y no se recibe nada. De esta manera la pobreza entre las personas de edad avanzada ha disminuido desde los años sesenta, mientras la correspondiente a los adultos más jóvenes y los niños dejó de bajar a mediados de los años setenta, y ha tendido a aumentar. Si bien existen otros factores, además de la política social, que influyen en esta situación, no puede dejar de considerarse importante la falta de un sistema universal de derechos (Mishra, 1996). La diferencia entre los dos sistemas implica también que la

6 Por ejemplo los pagos que se hacen en ese país son menores que la norma establecida por la OCDE (Organización Económica de Cooperación y Desarrollo).

7 Estos programas incluyen seguro de desempleo, seguro médico (medicare) y compensación para trabajadores. Aunque los programas cubren también a gente con bajos ingresos, como en el caso de los jubilados y desempleados, en una buena medida se dirigen también a familias de clase media. La idea es que estos beneficiarios han realizado aportes al programa y por lo tanto se han «ganado» los beneficios que reciben.

seguridad social tenga una clientela mayoritariamente de clase media y la de la asistencia social esté dirigida a los pobres, cargando así con el estigma de los «undeserving poor» y con la idea de que son «parasitarios».

Algunos autores han encontrado que los programas de seguridad social han hecho más que los de asistencia por sacar a la gente de la pobreza y que estos últimos, que son bastante numerosos, no pueden ser considerados realmente como programas de lucha contra la pobreza ya que no logran colocar a las familias asistidas por encima de la línea de pobreza. Estudios comparativos de diferentes países muestran que aquéllos que utilizan más los programas focalizados para los pobres (modelo residual de seguridad social) tienden a tener más pobres (como USA y Australia) mientras que países como Suecia, que tienen menos pobreza, han desarrollado sobre todo programas universales (Mishra, 1996).

En cuanto a la *política social en México*, podemos encontrar dos grandes períodos en el desarrollo de la misma. El primero se inicia en los años cuarenta y se extiende hasta principios de los años ochenta, apoyándose en la concepción tutelar del Estado derivada de la Constitución de 1917, que le asignó a éste la función de garantizar los derechos sociales de la población, y en ese marco la política social tuvo un papel complementario de la política económica.⁸ Durante ese período se comenzó a desarrollar un sistema de seguridad social limitado a los trabajadores asalariados en el sector formal de la economía, cuya base fue la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943; pero también se dio una cierta fragmentación en los mecanismos de la seguridad social ya que posteriormente, además del citado Instituto, se crearon subsistemas para los trabajadores del sector público, para los integrantes de las fuerzas armadas y para los trabajadores de grandes empresas paraestatales. La política de seguridad social desarrollada en esta época combinó un esquema limitado a los trabajadores asalariados, basado en la aportación obrero-patronal (complementada con recursos provenientes del erario federal), con mecanismos de regulación y subsidio a los precios y abasto de bienes y servicios básicos (alimentos básicos, electricidad, agua potable, transporte, etc) y un esquema de orientación universalista en el ámbito de la educación (desarrollo de un sistema público de educación gratuita y obligatoria) y de atención a la salud de la población no asegurada (sistema público gratuito pero deficiente en calidad y alcance, configurado como un servicio para pobres) (Gordon, 1996). En la evolución de este esquema existieron algunos momentos de grandes transformaciones, vinculados en cierta medi-

8 Esta última, dentro del modelo de sustitución de importaciones, se proponía ampliar el mercado interno, promoviendo la demanda de bienes de producción nacional a través de la aplicación de una política proteccionista de la industria nacional. Por otra parte, a través del subsidio a los productos básicos de consumo y a ciertos bienes colectivos, la política social cumplía el doble papel de mantener bajos los salarios y el precio de dichos productos y bienes.

da con momentos de agitación social. Por ejemplo, durante los años setenta, que algunos consideran la etapa del último gran impulso del populismo mexicano, se desarrollaron una multiplicidad de instituciones, programas y mecanismos que operaron en los campos de la alimentación, la salud, la educación y la vivienda, destinados en algunos casos a complementar o ampliar en áreas específicas los esquemas de seguridad social, y en otros a atender necesidades y demandas sociales no cubiertas a través de tales esquemas. Vale la pena destacar que durante esa década se implementaron también esquemas destinados a la promoción de zonas «marginadas», fundamentalmente rurales, y que ellos incluyeron la participación y organización de la comunidad receptora, mecanismos que a partir de los años ochenta se utilizarán de manera generalizada en los programas dirigidos a los pobres. Pero es importante aclarar que si bien esos programas ya poseían un componente de focalización,⁹ ellos no estaban destinados a reemplazar, como ocurriría más tarde, otros mecanismos que implicaban la aplicación generalizada de subsidios a través del precio de bienes y servicios básicos (Gordon, 1996).

El segundo período que se puede identificar en la evolución de las políticas sociales en México, se caracteriza, como consecuencia del déficit fiscal y de la crisis económica general, por el abandono del objetivo de redistribuir el ingreso a través de la política social, y de la responsabilidad del Estado de promover el crecimiento económico a través de políticas proteccionistas. Se pone en marcha un proceso de ajuste estructural que rechaza el proteccionismo, estimula la competencia, la apertura comercial y la inversión extranjera, mientras que el gasto social se reduce severamente, sobre todo durante la primera parte de este período, y tiene lugar un proceso de privatización de algunas empresas paraestatales. Sin embargo, estas respuestas a la crisis económica de los años ochenta, no han implicado la completa sustitución del modelo anterior de seguridad social, sino una serie de intentos de ajuste y racionalización administrativa y financiera de las instituciones y programas sociales; ellos se han acompañado, en algunos casos, de la creación de nuevos programas y, en otros, de la reorientación de programas preexistentes o, más específicamente, del desarrollo de programas destinados a la atención de la pobreza en forma concomitante con una progresiva reducción, y finalmente eliminación, de los mecanismos que implicaban la aplicación no focalizada de subsidios.¹⁰ En lo que respecta a las instituciones de seguridad social, el Gobierno federal

9 Al definir su población objetivo de acuerdo con indicadores de pobreza que entonces se referían a la «marginalidad».

10 Se mantiene el esquema universalista de atención a *la salud y a la educación*, planteándose una mayor descentralización de los dos sistemas, a través de la transferencia de recursos e infraestructura a los Gobiernos estatales. Con respecto a *la alimentación* la amplia aplicación de subsidios a la oferta fue siendo reducida hasta quedar limitada a unos pocos programas focalizados en la población pobre (programas de Leche Liconsy y de Tortilla Subsidiada), respondiendo al programa de privatización del sector público para estatal y también al propósito de

redujo durante los años ochenta las aportaciones a su presupuesto con la perspectiva de su total autofinanciamiento, a través de las aportaciones obrero-patronales; además se introdujeron últimamente reformas al Instituto Mexicano del Seguro Social, que abren la posibilidad de la administración por empresas privadas de los fondos de pensión, así como la subrogación de los servicios de salud y bienestar social que presta la institución. Pero el programa más importante de este período para la atención a los pobres fue el Programa de Solidaridad, creado durante la Administración de Salinas de Gortari (1988-1994), dentro de la nueva Secretaría de Desarrollo Social, y destinado al mismo tiempo a combatir la pobreza y a recuperar los niveles de adhesión al partido oficial, de los sectores pobres de la población (Dresser, 1992). El Programa puso énfasis en la organización de las comunidades, en la corresponsabilidad de los pobres en la solución de sus problemas (mediante la aportación tanto de recursos monetarios como de mano de obra) y se puede ubicar dentro del tipo de los programas compensatorios propuestos por el Banco Mundial para hacer frente a las políticas de ajuste estructural que se han estado aplicando en los países de América Latina (Duahu y Schteingart, 1996).

Si comparamos los esquemas generales de política social en los dos países, podemos concluir lo siguiente:

1. Que México se ha ido acercando, sobre todo a partir de los años ochenta, a un esquema cada vez más parecido al de Estados Unidos (que se estructuró hacia fines de los sesenta) en cuanto a la existencia de dos sistemas, uno basado en la seguridad social y otro en la atención a los pobres, aún cuando el tipo de protección provista por cada uno y la clientela cubierta es diferente en los dos casos.
2. Que en el caso de Estados Unidos los programas incluidos en los dos sistemas implican derechos legales («entitlements») de los ciudadanos que son elegibles para acceder a los mismos, lo que trae aparejado que los ciudadanos con derecho a estos beneficios puedan recurrir a la justicia si no los reciben (Lustig, 1993). En cambio en el caso de México los derechos sólo se aplican para las personas que tienen acceso a la seguridad social, mientras que los sectores pobres que no reciben los bienes o servicios ofrecidos por los programas focalizados, no tienen instancias legales para reclamar su acceso a los mismos, y sólo les queda como recurso, la presión social de los grupos organizados. Evidentemente, la capacidad financiera del Estado, y sobre todo la diferente proporción de pobres que tienen ambos países, constituyen elementos importantes para explicar las citadas diferencias.

eliminar la aplicación generalizada de subsidios por medio del precio de los productos básicos. En el campo de la *vivienda*, se crea el FONHAPO, para financiar de modo focalizado la ejecución descentralizada de programas para las familias pobres.

3. El sistema de bienestar social mexicano, a diferencia del norteamericano, contiene el desarrollo de infraestructura para la provisión de servicios sociales, como la construcción de escuelas y centros de salud, la instalación de sistemas de agua entubada, drenaje, electrificación, caminos, pavimentación de calles, etc. (Lustig, 1993). Estas diferencias se explican por tratarse de países con niveles de desarrollo distinto, pero también por el grado mucho mayor de urbanización de Estados Unidos, por el nivel de consolidación de sus centros urbanos, y por la forma como se da la expansión de las ciudades para diferentes estratos sociales. En Estados Unidos no existen mayores problemas en lo que se refiere a las infraestructuras, por lo tanto no se considera necesario incluirlas dentro de las políticas de bienestar social.

POLÍTICAS SOCIALES PARA LOS POBRES EN LOS DOS PAÍSES. ALGUNAS CONSIDERACIONES A PARTIR DE ESTUDIOS DE CASO

Consideraremos primero, de manera más general, los programas para los pobres en Estados Unidos y México, para luego hacer referencia a cómo ellos se aplican en sus ciudades capitales: Washington D.C. y la Ciudad de México. En la primera hemos tenido la posibilidad de explorar durante un corto tiempo la situación de la pobreza y las políticas sociales, tomando como base la revisión de una amplia documentación local y entrevistas realizadas a líderes de comunidades pobres, funcionarios del Gobierno local y organizaciones no gubernamentales; en la Ciudad de México llevamos a cabo durante los últimos años algunas investigaciones en asentamientos populares, referidas, entre otras cosas, a la aplicación de políticas sociales para los pobres.¹¹

En *Estados Unidos*, a través de los programas sujetos a comprobación de medios disponibles («means tested programs») se distribuye dinero y otros recursos entre individuos o familias pobres, y para ser elegible hay que demostrar que no se gana más de una determinada cantidad de ingresos. Algunos de estos programas se focalizan a grupos específicos dentro de los pobres (personas de edad avanzada, familias lideradas por mujeres, discapacitados, etc).¹²

11 Los resultados de estos estudios aparecerán publicados próximamente, bajo los títulos: «Nuevas orientaciones en las políticas sociales para los pobres» y «Gobernabilidad y pobreza en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México».

12 Los programas más importantes dentro de esta categoría, a través de los cuales se entrega mensualmente una cantidad de dinero, que varía dependiendo del ingreso familiar de las familias y del estado en el que residen son: 1) «La ayuda a familias con hijos dependientes, menores de 18 años (AFDC). 2) «El seguro de ingreso suplementario» (SSI), para los discapaci-

Aquéllos elegibles para algunos programas también pueden acceder a otros, y de esta manera una familia puede recibir mensualmente un paquete que incluye tanto cupones para alimentos, asistencia médica, como ayuda a familias con hijos dependientes. A pesar de que los citados programas son federales, a veces existen diferencias en cuanto a los requerimientos exigidos en diferentes estados para acceder a los mismos, lo cual implica también variaciones referidas a los grupos asistidos. Estas variaciones se originan porque en algunos casos los Gobiernos Estatales proveen recursos suplementarios para atender a otros grupos, además de los fijados en primera instancia por el Gobierno federal (por ejemplo en el programa de ayuda médica), o por el contrario, se presenta la tendencia reciente a disminuir el apoyo a los necesitados, lo que ha llevado a ciertos estados a limitar el número de personas elegibles, agregando mayores requerimientos para acceder a los programas (Burtless, 1993). Pero además existen diferencias al interior de estos programas; por ejemplo, un programa para la gente de edad avanzada como el de Seguro de Ingreso Suplementario (SSI, Supplemental Security Income) difiere de otros dirigidos hacia los pobres considerados, sobre todo por los sectores más conservadores, como no merecedores de asistencia pública («undeserving poor»). El primero es federal (no basado en los estados) y bastante más generoso que, por ejemplo, el dirigido a las familias con hijos dependientes (AFDC, Aid for Families with Dependent Children), y tienen mucho más apoyo en las comunidades. Justamente el programa AFDC ha sido muy criticado, por considerarlo responsable del aumento en el número de familias lideradas por mujeres (sobre todo mujeres afro-americanas que tienen hijos fuera del matrimonio), aún cuando algunos estudios han mostrado que esa relación no es válida ya que la ayuda prestada a través de ese programa ha bajado considerablemente a partir de los años setenta.¹³ Mientras los pobres de edad avanzada han recibido, según diferentes autores, una ayuda adecuada, no existen en Estados Unidos programas efectivos de apoyo a los niños.

En el caso de México, los programas para los pobres son concebidos y financiados por el Gobierno Federal, pero sin embargo tienen una importancia destacada en su operación tanto las instituciones como las organizaciones sociales locales. Como ya habíamos apuntado, la característica central de estos programas es que se han concebido como *programas focalizados* y, en

tados y personas de más de 65 años. 3) «El programa de asistencia general» (GA), para personas pobres de menos de 65 años sin hijos, de carácter estatal. Luego existen los programas a través de los cuales se proveen ciertos servicios o bienes como: 4) La ayuda médica (medicaid) que ofrece un seguro médico para niños y adultos pobres y 5) Los cupones para alimentos (food stamps), que se pueden cambiar por alimentos en diferentes comercios.

13 Como la ayuda provista a través del AFDC varía mucho entre los estados de la República, se ha podido observar que en aquéllos donde el apoyo es mayor no necesariamente aumenta el número de familias que presentan el comportamiento señalado.

muchos de ellos, como en el caso norteamericano, los individuos o las familias tienen que probar sus ingresos para poder acceder a los mismos.

Los programas más importantes dirigidos a la población pobre, se pueden ubicar dentro del campo de la nutrición, la vivienda y los servicios básicos. En cuanto a los programas de apoyo a la nutrición, los que han tenido mayor continuidad y cobertura han sido los referidos al consumo de leche y de tortilla, aún cuando también existen otros, implementados por el DIF (Desarrollo Integral de la Familia, organismo ubicado dentro de la Secretaría de Salud) dirigidos a la provisión de desayunos escolares, despensas y cocinas populares, con una cobertura bastante limitada. El programa de leche tiene una larga trayectoria, con arraigo principalmente en la población urbana, y ha sufrido algunas modificaciones de acuerdo con la normatividad que el Banco Mundial ha propuesto para programas focales; el programa de tortilla es más nuevo, y también a lo largo de sus 12 años de vida se ha adaptado a los cambios económicos y políticos del país; ambos se ubican actualmente dentro de la Secretaría de Desarrollo Social y se dirigen a familias que ganan hasta dos salarios mínimos. En lo que toca a los programas de vivienda para los pobres se crea, en 1982, el Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO), institución federal destinada a financiar de modo focalizado la ejecución descentralizada de programas de vivienda para los sectores pobres de población, excluidos del acceso a una vivienda a través del mercado o de otros programas del Gobierno. Los programas de servicios básicos para los pobres, particularmente de agua y drenaje, para los que habitan en asentamientos que comienzan como irregulares, se han venido desarrollando en los últimos años a través del mencionado Programa de Solidaridad. Dentro de ese programa para combatir la pobreza, el subprograma de servicios se ha destacado por la gran cantidad de recursos que ha recibido.¹⁴ Vale la pena apuntar que este importante programa (que se ha reducido mucho en la actual administración por falta de recursos, sobre todo a partir de la terrible crisis que comenzó a fines de 1994) ha significado fundamentalmente un apoyo para la obtención de servicios, más que transferencias monetarias, que como hemos visto están más presentes en el caso de Estados Unidos.

En la actualidad, además de la reducción de fondos disponibles para el Programa de Solidaridad (que ha tratado de descentralizarse, usando criterios de mayor transparencia en la transferencia de recursos del Gobierno Federal a los Estados), se han estado proponiendo cambios para coordinar

14 Esta orientación del Programa ha influido entonces en los niveles de pobreza medidos según el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, al que hicimos referencia más arriba, pero no ha afectado el indicador de línea de pobreza, vinculado a los ingresos que perciben las familias. También por medio de este programa se ha dado un pequeño apoyo monetario, individualizado y temporal, a través de becas para estudiantes, pero ellas han sido sumamente limitadas.

mejor los programas nutricionales o para el funcionamiento del FONHAPO, los cuales, o bien no han prosperado por falta de acuerdo entre los grupos a cargo de la política social, o bien apuntan a una reducción drástica de la ayuda a las familias más necesitadas.

En ambos países se pueden observar tendencias hacia la descentralización de las políticas sociales, y hacia un menor involucramiento del Gobierno Federal en el desarrollo de las mismas (ello se ha hecho patente en Estados Unidos con las reformas aprobadas por el Congreso a mediados de 1996). Pero mientras en ese país la tendencia es en parte producto de los embates de los grupos conservadores, en México no se ha dado una discusión abierta a nivel nacional, sobre las nuevas orientaciones que deben tener las políticas sociales, en la que participen diferentes fuerzas políticas y sociales. Los cambios ocurridos parecen ser mucho más producto de la influencia de los organismos internacionales de ayuda o bien de la fuerte crisis por la que atraviesa actualmente el país.

Los casos de Washington D.C. y Ciudad de México

Washington D.C. (o Distrito de Columbia) representa uno de los casos de ciudades americanas donde ha predominado la salida de población blanca y afro-americana de clase media hacia otras unidades político-administrativas, donde se han formado extensos suburbios de la Zona Metropolitana. Pero dado su carácter de ciudad capital y de territorio federal, esos suburbios están ubicados fuera del mismo y forman parte de otros estados del país (Virginia y Maryland), lo cual crea al Gobierno local del Distrito enormes problemas de tipo fiscal que no se presentan en otros casos.¹⁵ A ello se suma una situación política particular, ya que la ciudad no tiene representantes en el Congreso Nacional, sino sólo un representante con voz y sin voto. Resulta paradójico observar que la capital del país más poderoso del mundo, que además aparece en la escena internacional como un ejemplo de democracia avanzada, padezca tales problemas económicos y políticos, que han generado, por otra parte, una fuerte corriente de opinión para que esa situación sea modificada. En consecuencia la ciudad presentaba, según los datos del último Censo de Población, de 1990, una población de 607,000 habitantes (que ha ido disminuyendo desde los censos anteriores) con un 66% de población afro-americana, y un 17% de población en situación de pobreza; este porcen-

15 Esos problemas tienen que ver con el hecho que la población de mayores recursos ya no paga impuestos en esa ciudad, pero la utiliza en una medida importante como lugar de trabajo, con el agravante que al habitar en otros estados de la República tampoco permite al Gobierno local captar fondos que provienen de la redistribución de los impuestos cobrados por el Estado respectivo (Washington D.C., por ser asiento del Gobierno Federal, es una ciudad sin estado).

taje es muy alto si lo comparamos con los porcentajes de pobres en los distritos que forman parte de la Zona Metropolitana e incluidos dentro de Virginia y Maryland, de menos de 5% (también resulta interesante indicar que mientras la población blanca presenta sólo un 8.2% de pobres en el Distrito, entre los negros esa proporción asciende a más del 20%). Los grupos pobres viven, en una medida importante, en zonas centrales de la ciudad, habitando conjuntos de viviendas colectivas realizados por el Estado (algunos de ellos bastante degradados por problemas de falta de mantenimiento) o bien viviendas hacinadas, antes ocupadas por familias de clase media, cuyas estructuras y servicios básicos son de buena calidad, si se comparan con aquéllos correspondientes a gran parte de los asentamientos populares que se encuentran en las ciudades latinoamericanas.

El tema de la pobreza en la Ciudad de México presenta características muy diferentes; en primer lugar porque no aparece la problemática racial tal como se da para las ciudades de Estados Unidos, y además porque la distribución de los grupos sociales en el espacio metropolitano es también muy distinta. Como ocurre en general en las metrópolis latinoamericanas, en la Ciudad de México las clases populares han tendido a suburbanizarse a través de la creación de los llamados asentamientos irregulares periféricos (ubicados en gran medida en el Estado de México), donde también a diferencia de lo que ocurre en el caso de Washington, los recursos estatales para hacer frente a las necesidades de la población, son mucho menores que en el Distrito Federal. Desde el punto de vista político ese Distrito sí ha tenido representantes ante el Congreso Nacional, pero en cambio no ha existido hasta el momento (situación que cambiará a partir del presente año) un sistema democrático de elección de las autoridades que lo gobiernan, lo cual también ha sido motivo de grandes conflictos y movilizaciones. Para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México no existen cifras relativas a la pobreza y a la distribución de la misma en las distintas unidades político administrativas que la conforman, comparables a las presentadas para el caso de Washington; sin embargo se ha calculado que alrededor del 50% de la población de esa Zona habita asentamientos que fueron o son irregulares,¹⁶ los cuales, sobre todo en las dos últimas décadas se han desarrollado en los municipios del Estado de México.

Presentaremos a continuación, dentro de estos dos contextos diferentes, algunos comentarios con respecto a la aplicación de políticas sociales dirigidas a los pobres de las dos ciudades.

16 Donde las familias habitan viviendas precarias producidas comúnmente a través de procesos de autoconstrucción, y donde los servicios básicos, sobre todo de agua y drenaje, se introducen muchos años después de haber comenzado el poblamiento, en general después que las colonias, que comienzan como ilegales, son regularizadas por organismos públicos competentes.

A pesar de todas las limitaciones que se han señalado anteriormente con respecto a las políticas dirigidas hacia la población pobre de Estados Unidos, me ha llamado la atención (al tomar contacto con las comunidades pobres, con oficinas del Gobierno local y con organizaciones no gubernamentales dedicadas al desarrollo de programas de asistencia) la gran cantidad de iniciativas y de energía puesta al servicio de la población más necesitada. Evidentemente, el número de programas, organizaciones e individuos que se mueven en relación con la problemática que estamos analizando, es muy superior al que existe en la Ciudad de México, (sobre todo si se tiene en cuenta el tamaño de la ciudad y la proporción mucho menor de familias pobres). Por ejemplo, me ha llamado la atención la existencia de una cantidad considerable de organizaciones sin fines de lucro que operan, ya sea sin fondos públicos y basándose en el trabajo voluntario de un amplio grupo de individuos, como con apoyo financiero federal o local (o bien combinando ambas modalidades).¹⁷ Dentro de todo este complejo mundo de organizaciones e iniciativas populares, nos referiremos en particular a la acción de una organización no-gubernamental, sin fines de lucro, a través de la cual el Gobierno de la ciudad ha implementado una serie de programas sociales para los pobres. Me ha parecido interesante analizar este caso, ya que en México también se está hablando de la necesidad de operar las políticas sociales a través de ONGs, con el fin de adelgazar el aparato del Estado y hacer más eficiente la implementación de los programas. Resulta importante aclarar que esta organización (United Planning Organization, UPO) pertenece a la categoría de «agencias para el desarrollo de la comunidad», definida a partir del Acta de Oportunidad Económica aprobada por el Gobierno Federal en 1964, y que permite a este tipo de organizaciones actuar con fondos federales. Las actividades que desarrolla la organización para cumplir con lo establecido en la legislación correspondiente, se ubican en ocho áreas diferentes referidas al empleo, la educación, la vivienda, la nutrición, la salud, etc. Algunos de estos programas se implementan a través de una red de diez centros vecinales, ubicados en distintos lugares de la ciudad, y otros se aplican a través de las oficinas centrales de la organización, para la ciudad en su conjunto. En general estos programas implican pocos recursos, y sirven principalmente para ayudar a la gente, por ejemplo, a establecer ciertos contactos con instituciones, empresas, etc. para encontrar trabajo, buscar vivienda, presentar solicitudes a otros programas federales, incluyendo asimismo cursos de entrenamiento para diferentes fines, provisión de alimentos y vestimenta a desamparados. Por ello, si se analizan los recursos utilizados en cada uno de los centros de la red, vemos que ellos son limitados, pero con los mismos se

17 Muchas organizaciones trabajan con fondos mixtos, y también hemos podido constatar que Iglesias correspondientes a diferentes credos participan en empresas comunes aportando fondos que se dirigen a la realización de programas nutricionales, de apoyo a la vivienda, etc.

atiende a una amplia clientela. Por otra parte, UPO se ocupa de organizar reuniones con los grupos necesitados para discutir los programas que se llevan a cabo, transmite las inquietudes de los mismos a las autoridades locales, y pretende, a través de esos contactos, establecer una relación permanente entre la población pobre y el Gobierno. Esta modalidad de canalización de los recursos públicos hacia las comunidades, que de ninguna manera significa una privatización de los programas para los pobres, puede ofrecer un apoyo a los sectores involucrados, que como veremos a continuación, está faltando en el caso de los programas sociales en México. Sin embargo, está claro que a través de programas de este tipo no se está sacando a las familias de la pobreza.

Los estudios realizados en la Ciudad de México, nos han permitido concluir que en la aplicación de los programas sociales para los pobres, se presentan tanto problemas referidos a la focalización y cobertura de los mismos como fallas que se vinculan a la falta de una comunicación adecuada entre instituciones oficiales y la población pobre (la cual repercute en una desinformación por parte de los receptores de los bienes y servicios que dificulta la implementación de los programas). Así, han existido grandes dificultades para que los programas lleguen efectivamente a la población definida como objetivo y ellas se deben a problemas técnicos, a la forma de operar de los programas o bien a sesgos provocados por manejos políticos. Por ejemplo se ha observado: 1) que en la práctica se presentan dificultades para poder determinar los ingresos familiares reales, sobre todo en una ciudad con altos niveles de informalidad; 2) lo costoso de los sistemas de detección y análisis periódico de la población objetivo, así como lo inadecuado de los parámetros utilizados para definir a la población que debe ser incluida o no dentro del programa;¹⁸ 3) que existen problemas implícitos en la focalización geográfica, ya que esta margina de los programas a las familias de escasos recursos que no habitan colonias definidas como pobres, por ejemplo en áreas donde se da una cierta mezcla social; 4) que existen sesgos de tipo político que pueden ser el resultado del papel jugado por los intermediarios institucionales y sociales en la gestión de los programas (como en el caso de FONHAPO), sobre todo cuando se trata de una focalización que opera a través de grupos de demandantes y no de manera individual. En cuanto a la cobertura de los programas, su medición presenta problemas diferentes según el tipo de bien o servicio que se entregue a las familias pobres.¹⁹ Por ejemplo, para los programas nutricionales se encontró (Duhau y

18 Al fijar, por ejemplo, un límite único de ingreso familiar, que además de no actualizarse en relación con el poder de compra, no considera el número de niños o miembros de la familia: no es más pobre una familia que percibe dos salarios mínimos y tiene 2 hijos que otra que gana tres salarios mínimos pero tiene 5 hijos.

19 Por un lado se encuentran los programas orientados a suministrar bienes que deben ser entregados en forma periódica y permanente a un conjunto de beneficiarios, como en el caso de los programas de apoyo a la alimentación; por otra, aquéllos relacionados con la producción de objetos inmobiliarios que son provistos por una vez para un largo período, que requieren

Schteingart, 1996) que el de leche Liconsa beneficiaba sólo al 36% del total de niños elegibles, y en el caso de los programas habitacionales como el de FONHAPO, las cifras disponibles mostraron que las viviendas producidas habrían satisfecho a lo largo de sus 14 años de operación, alrededor del 20% de las nuevas necesidades habitacionales surgidas en ese período. En cierta medida vinculadas a los dos aspectos antes mencionados (es decir la focalización y la cobertura) se da la discrecionalidad o falta de transparencia en la selección de los beneficiarios y la distribución de los recursos y ellas se relacionan con la índole del bien implicado, pero además con lo limitado de los recursos asignados para atender a los beneficiarios potenciales, que en general resultan escasos respecto de las necesidades de la población objetivo y que llevan a una baja cobertura de la misma.²⁰ Como ya señalamos, los programas para los pobres han implicado algún grado de participación de la comunidad beneficiaria organizada. Sin embargo, es necesario aclarar que ella está orientada sobre todo a la contribución de las familias con dinero o trabajo, para poder acceder a un bien o servicio, mientras que tiene poca relevancia en lo que se refiere a la toma de decisiones para definir la forma de implementación de los programas. En algunas ocasiones, la participación de la población, sobre todo en el caso de las mujeres, ha significado fuertes sacrificios por parte de las mismas, así como el maltrato de los funcionarios públicos que se ocupan de la implementación de los programas en los barrios populares (Duhau y Schteingart, 1996).

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Este intento de observar de manera comparativa la pobreza y las políticas sociales para los pobres en Estados Unidos y México, ha tropezado con una serie de limitaciones. A la dificultad de encontrar datos de la misma índole para comparar los dos casos analizados, se suma la existencia de dos tradiciones teóricas e intelectuales muy diferentes, así como debates muy distintos

también mantenimiento y gestión de los servicios, como en el caso de la vivienda y los servicios de agua potable y drenaje. En cuanto al primer grupo, el grado de cobertura se define en términos de la proporción de la población objetivo que es atendida y normalmente se cuenta con cifras aproximadas de su cobertura. Con respecto a los segundos, se maneja la idea de «déficit», ya sea déficit acumulado o nuevas necesidades que se generan anualmente.

- 20 Por ejemplo en el caso de FONHAPO, la invocación de la escasez de recursos se aplica para atender de manera desigual las demandas de solicitantes que cumplen del mismo modo con los requisitos establecidos, pero que pertenecen a tendencias políticas afines u opositoras al Gobierno. También se observó que la autorización de una lechería Liconsa en un barrio popular puede estar ampliamente condicionada por los intereses coyunturales de la autoridad local y en el caso de PRONASOL las evaluaciones mostraron la atención desigual a diferentes comunidades, así como la utilización política del Programa.

dentro los medios políticos de ambos países. Más bien se podría afirmar que mientras en Estados Unidos la discusión, sobre todo en cuanto a las políticas sociales, se ha dado de manera preponderante entre conservadores y liberales, en México ella ha tenido lugar bajo la influencia de corrientes de pensamiento externas al país, y sobre todo de algunos organismos internacionales. En este sentido, resulta entonces de mayor interés observar lo que acontece en un país del cual México es cada vez más dependiente, para descubrir de qué manera aquél incide en el tipo de debate que está teniendo lugar actualmente en nuestro medio.

Si bien éste constituye un trabajo exploratorio, y un primer intento de realizar un estudio comparativo entre dos países de desarrollo tan diferente, y con problemáticas urbanas tan diversas, pensamos que hemos podido señalar algunos procesos convergentes y sobre todo relativizar algunas críticas que se realizan de las políticas sociales para los pobres en un país desarrollado, al compararlas con las grandes carencias, deficiencias y limitaciones encontradas en países como México.

Aquí sólo hemos tocado de manera muy general la relación entre pobreza y trabajo o empleo, sobre todo señalando la importancia que ella tiene en el contexto norteamericano, cuando se hace referencia a las políticas de asistencia social. Sin embargo, también en el caso de México, aunque por razones diferentes, las grandes críticas que ha recibido últimamente el Programa de Solidaridad, es que a través del mismo no se han generado nuevas fuentes de empleo, lo cual se hace sentir de una manera dramática durante la actual crisis económica del país, que de alguna manera pone en tela de juicio algunos de los logros obtenidos a través de ese programa.

BIBLIOGRAFÍA

- BOLTVINIK, JULIO (1995). «La pobreza en México. Metodologías y evolución», *Revista Salud Pública de México*, N° 37.
- BURTLESS, GARY (1993). «A Description of the Social Welfare State in the United States of America», multicopiado.
- DRESSER, DENISSE (1992). «PRONASOL: los dilemas de la gobernabilidad», en *El Cotidiano*, N° 49, julio-agosto, México
- DUHAU EMILIO Y M. SCHTEINGART, «Nuevas orientaciones en las políticas sociales para los pobres en México y Colombia», en M. Schteingart (ed), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, en proceso de publicación.
- (1996). *Gobernabilidad, pobreza y políticas sociales en la Ciudad de México*. Informe a la Fundación Ford, México.

- ESCOBAR LATAPÍ AGUSTÍN (1996). «México: Poverty as Politics and Academic Disciplines», en *Poverty. A Global Review. Handbook on International Poverty Research*, Else Oyen (ed), CROP, Scandinavian University Press.
- GOLBERT LAURA AND G. KESSLER, «Latin America: Poverty as a Challenge for Government and Society», en *Poverty. A Global Review*. (op. cit.)
- GORDON, SARA, «Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México», En Martha Schteingart (ed), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México, en proceso de publicación.
- JUSIDMAN, CLARA (1996). *La política social en los Estados Unidos*, Porrúa Editores, México.
- KATZ, MICHAEL (1989). *The Undeserving Poor. From the War on Poverty to the War on Welfare*, Pantheon Books, New York.
- *In the Shadow of the Poorhouse*, Basic Books, New York.
- LERNER, BERTA (1996). *América Latina: Los debates en política social, desigualdad y pobreza*, Porrúa Editores, México.
- LUSTIG, NORA (1993). «Los sistemas de bienestar social en Canadá, Estados Unidos y México: una comparación», multicopiado.
- MISHRA, RAMESH (1996). «North America. Poverty Amidst Plenty», en *Poverty. A Global Review. Handbook on International Poverty Research*, Else Oyen (ed), CROP, Scandinavian University Press.
- OYEN ELSE, «Poverty Research Re-thought», en *Poverty. A Global Review* (op. cit.).
- RUGGLES, P. (1990). *Drawing the Line: Alternative Poverty Measures and their Implications for Public Policy*, Washington D.C., The Urban Institute Press.
- SOBRINO, JAIME Y C. GARROCHO (1996). *Pobreza, política social y participación ciudadana*, El Colegio Mexiquense, SEDESOL, México.
- UNITED PLANNING ORGANIZATION (UPO) (1994 a 1996). *Diferentes documentos internos de la organización*, Washington D. C.
- WEIR, MARGARET, A. ORLOFF Y TH. SKOCPOL (eds) (1988). *The Politics of Social Policy in the United States*, Princeton University Press, New Jersey.