

Políticas públicas de combate a la pobreza en Yucatán, 1990-2006

Susana Pérez Medina*

El presente trabajo presenta un análisis de las políticas públicas enfocadas a combatir la pobreza en Yucatán, desde 1990 hasta 2006. La concepción de la pobreza, las influencias de instituciones internacionales en la política social de México, los métodos de medición del número de pobres y los programas implementados, así como un análisis de la manera en que estos últimos influyeron en la evolución de la pobreza en Yucatán, son los temas de este artículo. Entre los resultados se advierten sustanciales mejoras en el desarrollo de los programas, en los métodos, los instrumentos y las instituciones creadas para la medición de la pobreza y la evaluación de los resultados de los programas. No obstante, persiste la visión de la pobreza como un problema de capacidades individuales, al margen del desarrollo económico. De acuerdo con los cálculos oficiales, Yucatán ocupa el lugar número ocho entre las entidades más rezagadas del país, pero al considerar aspectos de salud y de servicios sanitarios se aprecian incluso condiciones de extrema pobreza.

Palabras clave: pobreza, política social, políticas públicas, programas de combate a la pobreza, pobreza en Yucatán.

Public Policies to Fight Poverty in Yucatan, 1990-2006

An analysis was done of public policy aimed at reducing poverty in Yucatan state, Mexico, from 1990 to 2006. Factors such as the conception of poverty, the influence of international institutions on social policy in Mexico, methods for measuring the number of poor and the programs implemented are addressed, and their influence on the evolution of poverty in Yucatan is evaluated. During the analyzed period, substantial improvements occurred in program development, in the methods, instruments and institutions used to measure poverty, and in the evaluation of program results. However, poverty is

*Susana Pérez Medina es auxiliar de investigación del Departamento de Ecología Humana del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (Cinvestav-Mérida). Carretera Antigua a Progreso km 6, 97310, Mérida, Yucatán. Tel: (999) 942 94 00 ext. 2343, fax: (999) 981 46 70. Correo-e: sperez@mda.cinvestav.mx.

Artículo recibido el 24 de septiembre de 2009 y aceptado para su publicación el 24 de junio de 2010.

still perceived as a problem of individual abilities unrelated to economic development. Official figures state Yucatan to be eighth among the poorest states in the country, but consideration of health and sanitary services highlights the presence of extreme poverty.

Keywords: poverty, social policy, public policy, poverty reduction programs, Yucatan, Mexico.

INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas de combate a la pobreza en México que prevalecen en la actualidad sitúan sus antecedentes en la década de 1980, cuando el país adoptó las políticas económicas neoliberales e inició su inserción en los flujos globales de mercancías y de capital. En ese periodo empezaron los programas de apoyo a la población pobre que, con adecuaciones constantes, se emplean hoy en día. Constituyeron una respuesta al inminente incremento del número de pobres debido a la puesta en marcha de reformas económicas y políticas, entre las que destacan la apertura comercial, la eliminación de subsidios, las privatizaciones y la reducción del gasto público. Dichas políticas estructurales indujeron a la intensificación de las migraciones en busca de mejores condiciones laborales, a la precarización de las condiciones salariales y a los intercambios agropecuarios desiguales y desventajosos para la mayoría de los sectores productivos.

En este trabajo se presenta un análisis de las políticas públicas enfocadas a combatir la pobreza en Yucatán, así como la evolución de los indicadores socioeconómicos que dan cuenta de la situación de pobreza y desigualdad en el estado desde 1990 hasta 2006. Asimismo, se analiza el papel que tiene el gobierno estatal en la implementación de los programas contra la pobreza. Dada la centralización en la concepción, la administración y la operación de los programas, el análisis de la entidad implica el estudio de las políticas sociales en el país. El método utilizado se basa en la reconstrucción del proceso histórico reciente: la articulación entre las políticas federales, los principales actores políticos y el análisis de los datos estadísticos sobre indicadores de pobreza que manejan las instituciones oficiales. También se analizaron otros indicadores no contemplados por los organismos públicos, como la mortalidad infantil y la malnutrición.

En el desarrollo del trabajo nos enfrentamos con el inconveniente de que los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y de diversos investigadores no corresponden a los mismos años, de manera que se optó por hacer el análisis con la información disponible. Otro inconveniente fue el hecho de que la información de los recursos monetarios destinados a los programas de desarrollo social, contenidos en los presupuestos de egresos de la federación, se encuentra mezclada con las partidas reservadas al desarrollo económico, lo cual generó confusión en el cálculo del monto de inversión en los programas de combate a la pobreza.

Entre los resultados se encontró que la población de Yucatán, de acuerdo con los indicadores oficiales, ha mantenido su octavo lugar en términos de rezago social en el contexto nacional, aun con las ligeras mejoras en la vivienda y en la educación registradas en los últimos años. Sin embargo, al considerar otros aspectos de desarrollo, como desnutrición y mortalidad general e infantil, apreciamos que la entidad muestra condiciones de extrema pobreza que lo ubican en los primeros lugares del país con rezago social. La desigualdad es uno de los aspectos más alarmantes de la pobreza en Yucatán, ya que ésta coexiste con condiciones de desarrollo económico en el estado que benefician sólo a unos cuantos.

El trabajo muestra que con la puesta en marcha del programa Pronasol, en 1988, y con el programa Oportunidades, actualmente vigente, se han observado mejoras en el desarrollo de los programas, entre las que destacan el método de asignación de apoyos a los beneficiarios y la selección de los territorios favorecidos, pero sobre todo la distancia que se ha establecido entre el Ejecutivo Federal y la operación de los programas contra la pobreza. No sólo los programas evolucionaron, también los métodos, instrumentos e instituciones generados para la medición de la pobreza y la evaluación de los resultados de los programas; tal es el caso de la Ley de Desarrollo Social y el Coneval. No obstante estos avances, persiste la visión de la pobreza como un problema de capacidades individuales al margen del desarrollo económico, lo cual impide la formulación de políticas efectivas de disminución de pobres en el país.

Una característica relevante de la política social en México en las últimas tres décadas es la creciente participación de organismos internacionales: la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial (BM). En un principio participaron con recomendaciones en materia de desarrollo social; pero actualmente lo hacen en estudios regionales en todo el país y están en estrecha colaboración con instituciones oficiales para la elaboración de metodologías y herramientas de medición y evaluación de la pobreza.

El artículo se organiza del siguiente modo. El primer apartado contiene la manera en que el Estado analiza el origen y las manifestaciones de la pobreza, así como el papel que asume ante el problema y los condicionamientos económicos internacionales. En el segundo se exponen los estudios de medición de la pobreza más importantes y sus resultados. El tercero presenta los programas de combate a la pobreza y sus principales características y evaluaciones. En la cuarta sección se analiza la política local de Yucatán, su contexto y actores, en relación con los programas de combate a la pobreza. En el quinto apartado se ofrece un análisis retrospectivo de los indicadores de la pobreza en Yucatán, así como de la profunda desigualdad entre la población. Por último, se presentan las conclusiones.

EL ESTADO-NACIÓN ANTE LA PROBLEMÁTICA DE POBREZA Y LA INTERVENCIÓN MUNDIAL

El problema de la escasez de recursos que padecen los individuos es un aspecto crucial de la política pública, ya que define la dirección que deben tomar las acciones para combatirlo. El actual gobierno federal —que en lo esencial sigue la línea ideológica de noción de la pobreza de los gobiernos anteriores— concibe a los pobres como la población privada de satisfactores materiales, atribuyendo las carencias a la incapacidad individual, a una insuficiencia de recursos personales para insertarse en los requerimientos económicos actuales (Arteaga, 2003). Desde este punto de vista, el problema es equiparable a las manifestaciones de la pobreza, soslayando los

orígenes de la incapacidad de los grupos para proveerse de los recursos que satisfagan sus necesidades. Si bien la pobreza es tan antigua como la humanidad misma, las causas varían de acuerdo con las condiciones particulares de estructura social y económica, sobre la cual, como sucede en todos los fenómenos sociales, pesan fuertemente las inercias de los procesos históricos.

Las causas de las carencias que padece actualmente gran parte de la población apuntan a las condiciones de inserción laboral: inestabilidad, reducción de horas de trabajo, informalidad y bajos salarios (Ziccardi, 2008; Wacquant, 2006; Chossudovsky, 2002). El trabajo, que antes proporcionaba certeza en los ingresos de individuos y familias, “se ha convertido en una fuente de inseguridad social, más que de seguridad social” (Wacquant, 2006, 62). La pobreza rural se vincula a las desiguales condiciones de intercambio entre los productos del campo y los productos manufacturados y, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Estados Unidos, Canadá y México en 1994, a las diferencias tecnológicas y de recursos de todo tipo.

La globalización económica y sus manifestaciones políticas y culturales, por ejemplo, la formación de bloques comerciales entre naciones, los condicionamientos de apoyos económicos a cambio de reformas estructurales y la emisión de mensajes ideológicos y de consumo desde centros de poder económico, se van intensificando e incluso empiezan a llegar a la intervención directa en aspectos particulares de las políticas públicas. La OCDE y el BM,¹ por medio de sus oficinas y brazos descentralizados, hacen estudios nacionales y regionales, establecen las directrices que han de seguirse para alcanzar el desarrollo económico y social, y hacen préstamos monetarios a los países para apoyar los programas contra la pobreza.² El tema de los po-

¹ Chossudovsky llama la atención acerca de estas organizaciones mundiales, afirmando que son burocracias que “operan bajo una sombrilla intergubernamental y en nombre de intereses económicos y financieros muy poderosos. Los banqueros de Wall Street y las cabezas de los conglomerados de negocios más grandes del mundo están indudablemente detrás de estas organizaciones globales”. (2002, 12).

² El Banco Mundial otorgó en 2009 un préstamo de 1 500 millones de dólares a México para la ampliación de la cobertura del programa de combate a la pobreza.

bres ha estado, desde hace algunos años, entre una de las preocupaciones de dichos organismos, pero se enfoca como un problema de carácter social, al margen de las dinámicas económicas. La directriz central de las instituciones internacionales la constituye el crecimiento macroeconómico, que tratan de imponer a los países en vías de desarrollo a través de las inversiones directas, flujos de capital, etcétera (OCDE, 2008; Banco Mundial, 2004). Dicho crecimiento se basa en la búsqueda de competitividad de las empresas o, mejor dicho, en la reducción de costos, que afecta a la parte más débil, es decir, a los trabajadores. Las instituciones que promueven la globalización económica reconocen que desde la entrada en vigor del TLC, cuando el país adoptó las políticas neoliberales, la pobreza se ha agudizado (OCDE, 2008, 31). Por un lado, se menciona que es necesario elevar los salarios de los trabajadores y, por otro, se califica a las empresas (en este caso de Yucatán) con una adecuada conducción de la mano de obra y las erogaciones en el rubro de salarios (OCDE, 2008, 44). Se insiste en que el problema de las carencias de bienes y servicios se debe a los niveles muy bajos de educación, de manera que al mejorar éstos se reducirían los niveles de pobreza (OCDE, 2008; Banco Mundial, 2004), cuando en realidad la causa se encuentra en la falta de oportunidades.

Uno de los elementos de la pobreza es la desigualdad. Actualmente, con la disponibilidad de los sistemas de comunicación mundial, se hace más evidente la desigualdad en todos los niveles espaciales: global, regional, al interior de los países y en las ciudades. Muchas naciones registran condiciones de pobreza generalizada, como es el caso de los países africanos, pero lo que más aqueja a países con amplios recursos naturales y riqueza, como México, son las diferentes y polarizadas condiciones de vida. México se encuentra en el segundo lugar, después de Turquía, entre las naciones de la OCDE con más desigualdad (2008). En el año 2006, 10 por ciento de la población mexicana más pobre obtuvo 1.8 por ciento del total de los ingresos y ejerció 2.6 por ciento de los gastos; en tanto que a la población con mejores condiciones económicas (10%) le correspondió 35.7 y 32 por ciento, respectivamente (INEGI, 2006). El Banco Mundial (2004) afirma que el crecimiento puede disminuir la desigualdad; no obstante, las expe-

riencias del libre comercio y el retraimiento de la inversión pública muestran un lento crecimiento macroeconómico (hoy en plena crisis), menos capacidad de consumo y mayor polarización. El mismo organismo, en su análisis de los factores estructurales que se asocian con los cambios en la desigualdad, advierte que la educación no es significativa en esos cambios (BM, 2004, 200).

Además del crecimiento económico con competitividad, que aliviaría los males de la miseria, otra recomendación es la inversión en infraestructuras y capacitación laboral para ajustarse mejor a las necesidades empresariales, así como la aplicación de políticas tributarias y de eficiencia gubernamental; todo lo cual sin tocar las políticas económicas dominantes. Aparte de adoptar estos lineamientos, los países que acatan las recomendaciones de estos organismos internacionales constriñen el papel social del Estado y reducen el gasto público (Torres, 2004; Arteaga, 2003; Chossudovsky, 2002). Estas acciones agravan la pobreza, no sólo por el empleo y los ingresos monetarios que el gasto público genera, sino también por la reducción en disponibilidad y acceso a servicios públicos de educación, salud y recreación que complementan el salario.

En la visión de los Estados nacionales y los poderes mundiales se estima que las desigualdades sociales se resolverán con la lógica del mercado. Se considera que la intervención del Estado es meramente una coyuntura con el fin de reinsertar a los pobres en la estructura social y económica. Esta concepción de la pobreza y la desigualdad, vistas como problema coyuntural desvinculado de la política económica, ha llevado a acciones y particularmente a programas inspirados en las propuestas del Banco Mundial, que se basan en apoyos temporales para lograr cierta redistribución del ingreso mediante pagos monetarios, y que se espera generen capacidades para un mejor aprovechamiento de las oportunidades económicas. Sin embargo, los apoyos temporales, sin el cambio en las condiciones económicas generales y, sobre todo, sin que se privilegie el desarrollo endógeno y se fomente el progreso de la economía regional, difícilmente podrán lograr la integración de amplios sectores a la dinámica económica, concretamente al empleo con seguridad social y al consumo.

MEDICIÓN DE LA POBREZA EN MÉXICO

De los dos métodos principales para medir la pobreza —el de la línea de pobreza y el de las necesidades básicas insatisfechas— pueden surgir combinaciones que integren los elementos de ambos métodos (Damián y Boltvinik, 2003). En México, la medición del número de pobres tuvo un avance importante a partir del gobierno del presidente Vicente Fox (2000-2006). Antes de ese sexenio, las cifras oficiales eran deducidas por el Ejecutivo Federal, no había cabida para consideraciones de académicos acerca de reglas y bases de cálculo. En el año 2000 se estableció un Comité Técnico formado por especialistas de diversas instituciones de investigación del país, así como por representantes del gobierno federal, para discutir los parámetros de medición de la pobreza. Los ingresos percibidos por individuos y familias fueron el fundamento principal de análisis. La línea de pobreza que divide a los pobres de los no pobres se calculó con base en el grupo de población cuyo ingreso es igual al costo de la canasta básica alimentaria.³ Tomar como parámetro los hogares que apenas tienen para comer condujo a establecer la línea de pobreza en un nivel bajo, lo que arrojaba menos cantidad de pobres de los que en realidad no tenían para transportarse, tener una vivienda amueblada y acceder a actividades de recreación. Las diferencias entre los criterios para delimitar la línea de pobreza llevaban a estimar, por ejemplo, que para el año 2000, en México, 56.9 por ciento de los hogares vivía en estado de pobreza, según el cálculo del Comité Técnico, o

³De acuerdo con Boltvinik y Damián (2003), la línea de pobreza se debe calcular tomando un grupo de referencia, cuyo gasto sea el costo de la canasta básica de alimentos más un ligero gasto adicional; este último destinado a necesidades no alimentarias como salud, educación, vestido, etc., de tal modo que los que quedan arriba de la línea pueden satisfacer estas necesidades. El Comité Técnico, en cambio, para establecer la línea de pobreza, no toma a aquel grupo, sino hace un pequeño ajuste y elige al grupo cuyo ingreso es igual al costo de la canasta, de modo que, al aplicarse la fórmula, resultan no pobres aquellos que no tienen ingresos para mejorar sus viviendas y tampoco para transportarse.

Cabe mencionar que el método de la línea de pobreza fue utilizado en Estados Unidos en los años sesenta para conocer el número de pobres en ese país. La oficina del Censo en Estados Unidos calculó el umbral de pobreza, que consistía en el costo de una dieta mínima adecuada, multiplicado por tres, para gastos de alimentación, vivienda, vestido y salud. Del cálculo resultaba un ingreso de 11 dólares al día per cápita (Chossudovsky, 2002).

70.4 por ciento, según lo calculado por Boltvinik y Damián (2003), o bien, 45.9 por ciento, según lo reconocido oficialmente por el Ejecutivo Federal.⁴

A partir de las líneas de pobreza (LP 1, LP 2 y LP 3) establecidas por el Comité Técnico, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) eliminó la superior (LP 3)⁵ y estableció la segunda (LP 2) como la oficial. La separación entre pobreza alimentaria, pobreza de capacidades y pobreza de patrimonio hace alusión a las posibilidades de consumo de acuerdo con los niveles de ingresos de los individuos y las familias. La pobreza alimentaria o pobreza extrema describe a aquella población que no tiene ingresos ni para adquirir la canasta básica; la de capacidades supone una satisfacción alimentaria y de agua, pero una falta de acceso a educación primaria y salud, que proporcionan habilidades y destrezas para una integración social y laboral; la de patrimonio, conocida también como pobreza moderada, alude a aquellas carencias de vivienda y de servicios en la vivienda. Esta división, que resulta muy útil para señalar los casos más agudos, también ha sido el mecanismo para disminuir las exorbitantes cifras de la población que queda excluida de los circuitos de consumo e integración social, representada por todos los pobres, no sólo los de extrema pobreza. El Comité Técnico de la Secretaría de Desarrollo Social dejó de funcionar en el año 2002.

El Consejo Nacional de Población (Conapo), que tiene la “misión de regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que ésta participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social” (Conapo, en línea), ya analizaba la marginación desde la década pasada y la describía como aquellas condiciones precarias, privaciones, riesgos y vulnerabilidades sociales a los que están expuestos grupos de población. Con esta definición hacía equiparable el concepto de

⁴ Para las diferencias en los métodos de medición de la población pobre y sus resultados, véase Damián y Boltvinik (2003).

⁵ De acuerdo con la Sedesol no son pobres los que no tienen para transportarse ni para muebles y otros enseres de la vivienda, ni los que no tienen para uniformes, libros, artículos de limpieza y educación media.

marginación con el de pobreza; la diferencia estribaba en la dimensión espacial que el Conapo integró a sus análisis. El organismo manejó el índice de marginación, en el que contemplaba cuatro dimensiones estructurales: educación, vivienda, ingresos por trabajo y distribución de la población, como una medida-resumen útil para la planeación del desarrollo y principalmente para la ubicación de territorios que padecían graves carencias (Anzaldo y Prado, 2007). La medida-resumen de marginación perseguía optimizar y establecer órdenes de prioridad de los recursos de programas oficiales de combate a la pobreza destinados a las entidades federativas y a los municipios. Constituyó uno de los primeros intentos para introducir a los cálculos de la población pobre el método de necesidades básicas insatisfechas. Al considerar servicios de vivienda y niveles de educación, se presuponía el análisis del consumo de bienes y servicios, tanto los adquiridos con los ingresos propios como los suministrados por el sector público.

En el marco de la Ley de Desarrollo Social, en el año 2005 se creó el Coneval, organismo que tiene entre sus funciones la medición de la pobreza. No obstante, la manera en que fue constituido significó un retroceso, porque, a pesar de ser un “organismo público descentralizado de la administración pública federal”, el Coneval opera en coordinación con la Sedesol, de manera que nuevamente los cálculos de pobres en el país queda a discreción del Ejecutivo Federal, sin la participación de académicos especialistas en el tema. Este organismo realiza los cálculos con los ingresos per cápita y el índice de rezago social (véase la lista en el cuadro 1), método combinado entre el de línea de pobreza y el de necesidades básicas insatisfechas, muy similar al utilizado por el Conapo. Sin embargo, el Coneval no deja en claro cuál es el grupo de ingresos que toma para calcular la línea de pobreza y para establecer cada tipo de pobreza (alimentaria, de capacidades y de patrimonio). Por otro lado, los indicadores de ingresos y de rezago social no llegan a integrarse en un solo resultado, sino que se manejan independientemente; los ingresos proporcionan el número de pobres y el rezago social, la intensidad de la pobreza (índice alto, medio, bajo y muy bajo).

A pesar de los inconvenientes mencionados, considerar los servicios y condiciones de la vivienda y los niveles de educación se acerca al análisis

CUADRO 1. Indicadores de pobreza del Coneval en México y Yucatán, 2006

<i>Indicadores</i>	<i>Nacional (%)</i>	<i>Yucatán (%)</i>	<i>Lugar que ocupa en el país</i>
<i>Ingresos</i>			
Pobreza alimentaria	18.2	18.1	14
Pobreza de capacidades	24.7	26.2	13
Pobreza de patrimonio	47.0	51.7	11
<i>Educación</i>			
Población de 15 años o más analfabeta	8.4	10.9	8
Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	5.3	4.2	24
Población de 15 años y más con educación básica incompleta	46.0	51.1	9
Hogares con población de 15 a 29 años, con algún habitante con menos de 9 años de educación aprobados	36.1	42.1	8
<i>Seguridad social</i>			
Población no derechohabiente de servicios de salud	49.8	44.8	17
<i>Características de la vivienda</i>			
Viviendas particulares habitadas con piso de tierra	9.9	4.3	27
Viviendas particulares habitadas que no disponen de excusado o sanitario	9.9	20.5	2
Viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública	11.0	6.2	21
Viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje	11.7	27.0	3
Viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica	6.1	5.9	15
Promedio de habitantes por cuarto	1.1	1.2	8
Índice de rezago social		0.344	
Grado de rezago social		Alto	
Lugar que ocupa en el contexto nacional		8	

Fuente: Coneval, 2008, consultado el 26 de octubre de 2008 y el 3 de junio de 2009 en <http://www.coneval.gob.mx>. *Nota:* De la lista de indicadores del Coneval se eliminaron dos indicadores, los hogares que no disponen de lavadora y los que no disponen de refrigerador.

de las necesidades básicas insatisfechas, que representa mejor las carencias de la población que lo que arroja la línea de pobreza establecida sólo con los ingresos. Faltaría por incorporar a las mediciones y los cálculos, aspectos como la desnutrición y la mortalidad infantil, que se asocian a los efectos de la pobreza y que involucran tanto los ingresos de individuos y familias como la participación del sector público en la dotación de servicios de salud y seguridad social. Estos son elementos que el Coneval considera en los indicadores de desarrollo social, pero no en la medición de la pobreza.

Los diferentes criterios de medición también nos proporcionan datos muy dispares de la pobreza en México, sobre todo cuando se habla de datos más recientes. De 1990 a 1995 la pobreza en el país fue en aumento, lo cual cambió a partir de 1996, después de la recuperación de la crisis de 1994; etapa en la que se registró un considerable descenso en la pobreza alimentaria,⁶ en una tendencia que continuó en los primeros años de la década de 2000. En el año 2000 24.2 por ciento de los mexicanos vivía en pobreza alimentaria, y en 2005 la cifra bajó a 17.7 por ciento. También la pobreza de patrimonio (moderada) disminuyó considerablemente en el mismo periodo, pasando de 53.7 a 46.9 por ciento de la población.⁷ Tendencia muy diferente a la de los últimos años. Se calcula que las alzas de precios entre 2006 y 2008 (que dejaron 6.5 millones de personas en extrema pobreza) y la crisis económica de 2009 (que se estima dejará 10 millones más) elevarán el porcentaje de la población en pobreza alimentaria a un exorbitante 32.5 por ciento y en pobreza de patrimonio a 60.2 por ciento (*El Universal*, 2008).⁸ Cifras que contrastan con las que proporciona el Coneval (en línea), que son del orden de 18.2 por ciento en pobreza alimentaria y 47.4 por ciento en pobreza de patrimonio.

⁶ De acuerdo con varias fuentes tomadas de Damián y Boltvinik (2003).

⁷ Se hizo un análisis incorporando diversos datos del número de pobres y de población de varias fuentes: Boltvinik y Damián (2003), *El Universal* (2008, cifras proporcionadas por Boltvinik), datos de población del INEGI y un estimado de 107 millones de mexicanos para el año 2009.

⁸ Los datos de población para el cálculo de porcentajes se tomaron del censo de 2005 y de 2009, este último con un estimado de 107 millones de mexicanos (INEGI).

La meta del Plan Nacional de Desarrollo de disminuir 30 por ciento la pobreza (Sedesol, 2007) está lejos de alcanzarse; incluso las importantes mejoras se están esfumando con las recientes crisis económicas.

PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA Y SU EVALUACIÓN

Los diferentes apoyos sociales articulados por la Secretaría de Desarrollo Social en coordinación con otras secretarías representan los principales instrumentos de acción del Estado mexicano para el combate a la pobreza. Los antecedentes de los programas se ubican en la década de 1970, con la presidencia de Luis Echeverría, quien impulsó un régimen social basado en una fuerte inversión pública en salud, educación, vivienda y, especialmente, en el campo. Esta línea social fue continuada por José López Portillo (1976-1982), con iniciativas que significaron la transición entre el gasto público en desarrollo social y los apoyos de corte asistencialista, entre los que destacan la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). El primero aún persiste y el segundo fue suspendido en 1983 durante la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988).⁹ No obstante, fue durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) cuando se instituyeron los programas de apoyo a la población con profundas carencias.

A la histórica miseria campesina, agravada por particulares procesos, como el de la industrialización del país a mediados del siglo pasado,¹⁰ se adicionaron, durante el sexenio del presidente Salinas de Gortari,¹¹ las políticas de liberalización del campo: cambios en los regímenes de tenencia de la tie-

⁹ En el sexenio de Miguel de la Madrid comenzaron, lenta y paulatinamente, las reformas neoliberales.

¹⁰ El crecimiento de la industria y otros sectores urbanos a mediados del siglo pasado pesaba sobre el trabajo campesino; la política del “desarrollo estabilizador” iniciada en 1957 reguló artificialmente el precio del grano y de otros productos agrícolas con el fin de apoyar el desarrollo industrial, comercial y de servicios (Arizpe, 1985; Villanueva, 1990).

¹¹ Este sexenio se desarrolló en el marco de la consolidación del mercado neoliberal en el mundo: privatización de una gran cantidad de empresas, impulso del libre mercado y firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

rra, eliminación de subsidios a insumos y a productores, puesta en marcha del TLC y, con él, la entrada al país de una gran cantidad de productos agrícolas provenientes, principalmente, de Estados Unidos. Las migraciones campesinas hacia ciudades grandes y medias de México y a Estados Unidos, que datan de la primera mitad del siglo xx, continuaron. La población migrante sin recursos económicos y con baja escolaridad, que antes se integraba de manera formal e informal a la economía y a la vida urbana, mejorando sus condiciones en comparación con la vida campesina, hoy forma el sector de pobres urbanos que ha crecido en los últimos años, producto de la precarización del salario y la escasez de vivienda y de suelo urbano con equipamientos y servicios (Ziccardi, 2008). Pobreza que era característica de las áreas rurales.

Los mecanismos para mitigar las fallas del mercado y los efectos de la reducción del gasto público se hicieron necesarios. En 1988 se instauró el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que tenía como objetivo el desarrollo de comunidades empobrecidas. Los recursos del Pronasol resultaron insuficientes,¹² pues los apoyos se pulverizaban a causa de la gran cantidad de subprogramas y sectores que abarcaban: educación, salud, empleo, infraestructura, etc., así como de las áreas geográficas de todo el país que cubrían (Laurell, 1994). Pero el defecto más grave del Pronasol fue haber sido utilizado a discrecionalidad por el Ejecutivo Federal y con miras a allegarse votos en los procesos electorales (Canto, 2007; Cardozo, 2006; Laurell 1994). Más que a una política social, obedeció al clientelismo político. Los dos años posteriores a la terminación de la presidencia de Salinas se registraron como los de mayor pobreza en México: 37 por ciento de la población en pobreza alimentaria en 1996.¹³

El presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) siguió con la política social de su antecesor. A mediados de su mandato (1997), con un alto porcentaje de la población viviendo con muchas carencias, puso en marcha el Programa de Salud, Educación y Alimentación (Progresá), con el objetivo de me-

¹² En 1990 el presupuesto de Pronasol fue de 0.49 por ciento del PIB; en 1992, de 0.69 por ciento (Laurell, 1994); y en 1994, que fue el máximo, de 1.48 por ciento del PIB (Canto, 2007).

¹³ Cálculo de Cortés *et al.* (2002), tomado de Damián y Boltvinik (2003).

jorar las condiciones de nutrición, escolaridad y salud, a través del desarrollo de infraestructura básica y apoyos para el empleo (Gordon, 1999; Arteaga, 2003). El programa Progresá, tratando de enmendar los errores de Pronasol, estableció explícitamente los criterios de selección de los beneficiarios mediante estudios sociodemográficos y la distribución de los apoyos en las localidades con altos índices de marginalidad. Las acciones realizadas en el sexenio de Zedillo, de acuerdo con los cálculos de pobreza de Cortés *et al.* (2002),¹⁴ fueron las que más contribuyeron a reducir el número de pobres, pasando de 37 por ciento en 1996 a 24 por ciento en 2000: una reducción de 13 puntos porcentuales.

Durante el sexenio del presidente Vicente Fox (2000-2006) se puso en marcha el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (2002), que ha continuado prácticamente sin variación en el actual sexenio del presidente Felipe Calderón (2006-2012). Durante el gobierno de Vicente Fox, el régimen social tuvo algunos ajustes. En 2003 se registró un importante avance en materia de consolidación de los programas de combate a la pobreza. Se emitió la Ley de Desarrollo Social, la cual contempla una mayor participación de los municipios en la ejecución de los apoyos y la formación de un fondo de contingencia para imprevistos, cuyos montos y reglas mínimas se incluyen en el presupuesto de egresos de la federación, y se establece además que los montos asignados al desarrollo social no pueden ser menores a los del año anterior. Paralelamente a la ley, se desarrolló el marco conceptual de la política social denominado Contigo, donde están contenidas las bases y los principios de acción; documento catalogado por el Banco Mundial (2004) como “excelente”. Contigo se plantea como meta impulsar y lograr el desarrollo humano integral, y sus objetivos son: 1) reducir la pobreza extrema; 2) elevar el desarrollo de las capacidades; 3) lograr la igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables, y 4) fomentar la participación y el desarrollo comunitario. Estos objetivos se vinculan con las tres dimensiones contempladas por la política social: alimentaria, de capacidades y de patrimonio. Asimismo, se elaboró la estrate-

¹⁴ Tomado de Damián y Boltvinik (2003).

gia territorial denominada Microrregiones, con el objetivo de ubicar la distribución geográfica de los recursos en las zonas más deprimidas del país (Cardozo, 2006). Con las dos vertientes, Contigo y Microrregiones, se desarrolla el programa de Desarrollo Humano Oportunidades y otros paralelos, tales como Empleo Temporal y Hábitat.¹⁵ El programa Hábitat, que proporciona recursos para el mejoramiento de infraestructura y vivienda urbana, es de los pocos destinados a los asentamientos urbanos; la mayoría de los programas se habían enfocado a la población rural, pero actualmente los pobladores pobres de zonas urbanas ya están siendo beneficiados.

La diferencia entre el programa Oportunidades y el gran número de subprogramas y sus antecesores radica en el apoyo condicionado, es decir, el otorgamiento de becas a los estudiantes de las familias rurales y las consultas médicas a cambio de cooperar en la limpieza de las unidades médicas y la obligatoriedad de asistir a pláticas de higiene y salud. El apoyo condicionado, que se traduce en beneficio directo para las familias, ha tenido un importante efecto en la población, sobre todo en la mejora del índice de asistencia a la escuela, como se verá más adelante en los datos estadísticos.

Después de poco menos de dos décadas de aplicación de los programas de lucha contra la pobreza, persistían las dudas en cuanto a si realmente tienen un efecto en la mejora de las condiciones de vida de la población; dudas relacionadas con la ideología individualista que asegura que la asistencia social tiene un efecto negativo en la responsabilidad personal, creando una cultura de la dependencia (Schteingart, 2000). Por esta razón, se creó el Coneval, que trabaja en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social. Entre las funciones de este organismo está la de emitir los lineamientos de evaluación que deberán observar las dependencias y entidades responsables de operar los programas sociales; asimismo tiene facultades para emitir recomendaciones respecto al cumplimiento del objetivo social de las asistencias y metas de la política de desarrollo social (Coneval, 2008).

¹⁵ Otros son el Programa de Abasto Social de Leche, que funciona desde 1949, cuyos beneficiarios son quienes se encuentran en pobreza extrema y no son favorecidos por Oportunidades, niños menores de 12 años y adultos mayores de 60 años; el Programa de Subsidio a la Tortilla, creado en 1986 y que estuvo vigente hasta 2003, y el Programa Diconsa, que distribuye alimentos dentro del Programa de Abasto Rural.

Entre sus documentos básicos, el Coneval incorpora los indicadores de desarrollo social. Además de los ingresos y el rezago social, introduce otros componentes, tales como la tasa de mortalidad infantil, razón de mortalidad materna, alimentación, estado nutricional de la población, cohesión social e igualdad de oportunidades. La propuesta de indicadores adolece de algunas limitaciones e imprecisiones, por ejemplo, en los apartados de cohesión social y de igualdad de oportunidades habla únicamente de desigualdades de ingresos y de género, respectivamente; en salud, no considera la mortalidad general y el bajo peso al nacer; en educación, que ya contiene nociones de calidad (una prueba que aplica la OCDE), sigue cuantificando básicamente la educación mínima, sin tomar en cuenta otros niveles, ni la eficiencia terminal. No obstante estas limitaciones, la introducción y el desglose del concepto de desarrollo social establece las bases para la medición de la pobreza, la formulación de programas y, por supuesto, la evaluación de la eficacia de éstos. El concepto de desarrollo social involucra una serie de aspectos en los que intervienen los ingresos y la disponibilidad de servicios, así como factores sociales: el acceso a recreación, seguridad laboral, participación social en el amplio sentido, medio ambiente sano y contextos urbanos de igualdad. Condiciones que hacen referencia a necesidades fisiológicas para una vida libre de enfermedades y a necesidades sociales para el desarrollo comunitario y la integración social. Cuando estos elementos están total o parcialmente ausentes, es cuando se habla de falta de oportunidades y de derechos humanos, condiciones vinculadas con estados de pobreza.

El segundo elemento que se pone de manifiesto en las acciones tendientes a reducir el número de pobres y la consiguiente evaluación es su desvinculación de la política laboral del país. Se tiende a disolver la necesidad de modificar los topes de los salarios mínimos a fin de que éstos representen el consumo que los individuos y las familias deben alcanzar para cubrir sus necesidades.

Los organismos, leyes e instrumentos que se han ido conformando en torno a la política social han contribuido a mejorar y consolidar los programas de lucha contra la pobreza y se han enfocado a las familias y los te-

territorios más deprimidos, evitando la discrecionalidad con la que fueron manejados en sexenios pasados. No obstante, la concepción de la miseria como un problema coyuntural e individual sigue presente; se asume la política social desvinculada de la económica. Si bien el citado documento del Banco Mundial reconoce las “fuertes complementariedades entre desarrollo social y económico”, en la práctica son débiles, y hasta contradictorios, los vínculos entre los programas sociales y económicos. Como veremos a continuación, a partir del inicio de los apoyos asistencialistas en 1988 hasta la actualidad se han registrado pequeñas mejoras que sólo consiguen modificar unos cuantos puntos porcentuales los indicadores de rezago social, principalmente en los niveles de educación básica y condiciones de la vivienda.

POLÍTICA LOCAL Y PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA EN YUCATÁN

En los estados, la mayor parte de los recursos de los programas sociales son manejados directamente desde la federación y sus delegaciones. A pesar del establecimiento del ramo 33 (aportaciones federales para las entidades federativas) en el año 1998, persiste hasta hoy la centralización en la planeación, la distribución y el manejo de los apoyos sociales (Lapointe, 2008). A través de los ramos 20 y 33 del presupuesto de egresos y de convenios, los estados son los operarios de los recursos para ayuda social, los cuales ya vienen *etiquetados*, es decir, con un destino establecido, no obstante pueden ser modificados en su aplicación, que es donde estriba el margen de maniobra de las entidades federativas y la puesta en marcha de programas locales. Las avenencias en la operación entre la federación y los gobiernos estatales varían de acuerdo con las coyunturas políticas locales y las alternancias partidarias. En Yucatán, los programas Oportunidades, Atención a Zonas Prioritarias (Pazap) y Desarrollo Local Microrregiones son ejercidos directamente desde la delegación federal de Sedesol (*Yucatán Ahora*, 2008); control federal que no había sido motivo de conflicto, al menos no manifiestamente, porque los gobiernos federales y estatales anteriores emanaban del mismo partido

político, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). En el presente sexenio (2006-2012), con el Partido Acción Nacional (PAN) en el gobierno federal y con el PRI en el gobierno estatal, el encargado de la política social de Yucatán pide públicamente mayor libertad en el manejo y la distribución de los recursos del programa Oportunidades (*Por esto!*, 2008).

En Yucatán sobresalen tres etapas de los programas sociales, vinculadas a las particularidades del desarrollo productivo y los actores políticos. La primera coincidió con la caída de la actividad henequenera¹⁶ y la puesta en marcha de Pronasol. La política económica salinista se materializó en el desmantelamiento de la infraestructura que quedaba de la actividad henequenera a finales de la década de 1980. En 1991, la entonces gobernadora interina, Dulce María Sauri, fue quien instrumentó la venta de la empresa paraestatal de cordeles y jarcias —que absorbía gran parte de la producción de henequén—, la venta y el traslado de desfibradoras, la eliminación total de subsidios a la producción henequenera y la liquidación de los ejidatarios henequeneros.¹⁷ El Pronasol contribuyó a aminorar los efectos devastadores del desempleo y la falta de ingresos generados por dicha liquidación, no sólo para la zona henequenera sino para todos aquellos sectores que se beneficiaban con la fórmula henequén-subsidio (Villanueva, 1990). Pronasol financió carreteras, viviendas y escuelas para el desarrollo de comunidades. En 1992, la mitad de la población estaba subvencionada por el Pronasol (Lapointe, 2008, 248). El Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) (1993) también sirvió para paliar los efectos de la política de libre mercado en las zonas rurales, al otorgar importantes subsidios a los productores de ganado, maíz y cítricos, que pretendían aumentar la productividad mediante la mecanización, la transferencia de tecnología y la irrigación (Lapointe, 2008).

¹⁶ Industria que durante siglo y medio fue la principal actividad económica de Yucatán y que permitió la construcción de grandes obras de infraestructura y el desarrollo de grandes capitales privados.

¹⁷ El Programa de Desarrollo de la Zona Henequenera (Prodezoh), con recursos del gobierno federal (202 millones de pesos) y del gobierno estatal (52 millones) (Lapointe, 2008), tenía como finalidad la liquidación de los trabajadores henequeneros, mismos que ya habían sido recortados en dos programas anteriores (Villanueva, 1990).

Los datos en el ámbito nacional que se podrían tomar como parámetro para Yucatán muestran una estabilización de la pobreza en el periodo 1989-1994, con un incremento o decremento de uno a tres puntos, dependiendo de la fuente.¹⁸

La segunda etapa tuvo como principal actor político al entonces gobernador Víctor Cervera Pacheco (1995-2001), quien tenía especial interés en impulsar las zonas rurales —probablemente porque en los poblados del interior del estado se encontraba su principal base social—, para lo cual utilizó recursos de los programas de combate a la pobreza Progresá y Procampo.¹⁹ “El Plan de desarrollo del gobernador Cervera tiene como objetivo estimular la productividad de los pequeños productores, sean o no ejidatarios, y de asegurarles un mínimo de ingresos” (Lapointe, 2008, 261-262).

Aunado a los programas de apoyos federales y a fin de aminorar el desempleo en las poblaciones rurales, el gobierno estatal promovió el establecimiento de maquiladoras, en conjunción con empresarios de la entidad (Ramírez, 2004). Dado que las empresas maquiladoras, muchas de ellas extranjeras, requerían la modernización de las comunicaciones y los transportes, se construyó una gran cantidad de carreteras, así como el puerto de altura (coloquialmente conocido como Isla Cervera): una de las principales obras del sexenio. Fue entonces cuando se inició el real dinamismo maquilador: entre 1995 y 1998 las plantas maquiladoras pasaron de 32 a 111, y el número de empleos aumentó de 5 477 a 20 778 (Canto, 2001). Ya en el año 2001, proporcionaban empleo a 29 531 trabajadores; a 27 221 en 2002; a 27 783 en 2003, y a 34 500 en 2004 (Gaultier, 2006).²⁰ En un principio las maquiladoras se instalaron en Mérida, la capital del estado, y posteriormente se empezaron a descentralizar, ubicándose en municipios de la zona henequenera, cerca de la ciudad de Mérida, y después en la periferia del es-

¹⁸ De 1989 a 1992, los pobres pasaron de 48 a 45 por ciento, según la CEPAL; de 36 a 34 por ciento, de acuerdo con el Banco Mundial, y de 64 a 67.1 por ciento, según Damián y Boltvinik, 2003.

¹⁹ Víctor Cervera Pacheco fue ministro de la Reforma Agraria durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

²⁰ A partir de 2004, la actividad maquiladora empezó a disminuir debido a la competencia de Centroamérica y de Asia, particularmente de China, por sus salarios más bajos y por la apertura comercial con la economía de Estados Unidos.

tado: Tizimín, Valladolid y Tekax. Las maquiladoras ofrecieron trabajo en una etapa de fuerte desempleo, pero no significaron una mejora en los ingresos de las familias. En 1997, los obreros maquiladores de Yucatán ganaban 93 dólares al mes, por debajo de los salarios que percibían los obreros en Honduras (100 dólares) y del promedio de ingresos en México (140 dólares) (Canto, 2001). En 2001, el gerente de la Asociación de Maquiladoras de Yucatán declaró que los salarios que ofrecía la industria maquiladora no eran muy atractivos, pues apenas alcanzaban ingresos promedio de 3 043 pesos al mes (2.8 salarios mínimos), con jornadas de ocho horas o más, “pero definitivamente nos ‘quitan’ el problema del empleo” (Martin, 2001).

El aumento de la población ocupada que recibía entre dos y cinco salarios mínimos entre 1990 y 2000 (cuadro 2) obedeció a los empleos generados por las maquiladoras, pero sus ingresos no llegaban ni a tres salarios mínimos.

Con excepción de Procampo, los programas federales no tuvieron mucha difusión en la entidad. Los recursos destinados al sector social fueron manejados discrecionalmente por el gobernador, quien implementó una serie de apoyos acordes con su política de fomento maquilador —como pagarle a los empleados los primeros meses de trabajo en las plantas maquiladoras, a modo de “capacitación”—. Asimismo, repartió una gran cantidad de bicicletas, lavadoras y máquinas de coser: “ayudas” o “apoyos” que se incrementaban en épocas electorales.

La tercera etapa tuvo como actor político al entonces gobernador Patricio Patrón Laviada (2001-2007). Fue al inicio de ese sexenio cuando se creó la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno estatal, hoy llamada Secretaría de Política Comunitaria y Social.

Durante ese periodo, cuando las maquiladoras empezaron a decrecer, el programa Oportunidades significó un gran alivio para las familias de las zonas rurales, sobre todo por las becas otorgadas a miles de estudiantes. Empero, el principal “apoyo social” del gobierno fue la aplicación de los recursos del Fondo de Desastres Naturales (Fonden). Como Yucatán fue declarado zona de desastre por la destrucción de viviendas, infraestructura productiva, animales y cosechas a causa del paso del huracán *Isidoro* en septiembre de

CUADRO 2. Evolución de la pobreza en Yucatán 1990-2005

	1990			2000			2005		
	Total	Urbana*	Rural	Total	Urbana*	Rural	Total	Urbana*	Rural
<i>Población total</i>	1362940	797323	565617	1658210	1050101	608109	1818948	1161626	657322
<i>Población total en porcentajes</i>	100.0	58.5	41.5	100.0	61.0	39.0	100.0	63.9	36.1
Población de 15 años y más que sabe leer y escribir	84.0	91.6**	72.2	87.6	92.9	78.6	89.1	93.4	81.3
Población de 6 a 14 años que asiste a la escuela	84.2	88.0**	79.7	92.8	94.1	91.0	95.8	96.6	94.6
Población derechohabiente de servicios de salud	57.3			45.1	56.0	27.9	52.8	60.2	39.9
Viviendas con piso diferente a tierra	81.9	92.2	65.4	94.1	97.1	88.7	92.7	94.1	90.1
Viviendas con agua entubada	70.1	79.3	55.4	89.6	93.0	83.5	90.8	92.1	88.2
Viviendas con drenaje	46.0	66.0	14.3	58.4	78.9	22.6	69.1	82.6	43.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0			
Población ocupada que recibe 2 o menos SM	75.7			67.6	58.1	86.1	63.0		
Población ocupada que recibe de 2 a 5 SM	19.4			19.8	25.2	9.1			
Población ocupada que recibe de 6 a 10 SM	3.4			6.0	8.4	1.2			
Población ocupada que recibe más de 10 SM	1.5			2.9	4.3	0.4	5.2		
Tasa bruta de mortalidad (a)	6.6			5.6			17.1		
Tasa de mortalidad infantil (a)	39.0			20.3					

Fuente: XI y XII Censo General de Población y Vivienda, 1990 y 2000; II Censo de Población y Vivienda 2005; INEGI, Gobierno del Estado, Anuario Estadístico del Estado de Yucatán, edición 1992; Conapo, Indicadores Demográficos Básicos 1990-2030, consultado el 11 de mayo de 2009; Conapo (2005). (a) Por cada mil nacidos vivos. *Nota:* En 1990 los ingresos fueron calculados por municipios, en el año 2000 los ingresos fueron por localidades. SM= salarios mínimos. *La población urbana es aquella que vive en localidades de diez mil y más habitantes. **El censo proporcióna la población de seis a 14 años y de 15 años y más por municipio. El cálculo de esas edades para las zonas urbanas se hizo aplicando el porcentaje del total de población urbana de cada municipio.

2002, el gobierno federal otorgó 1 500 millones de pesos y el estatal 531 millones (Presidencia de la República, 2004), que representaban 38 por ciento del total ejercido en Yucatán en 2002 (CEFP, 2009). Este no fue el único apoyo que el gobierno de Patrón Laviada recibió del Fonden; en 2003, seis municipios de la costa yucateca afectados por la marea roja también recibieron recursos (*La Jornada*, 2003). Posteriormente, en 2006, Yucatán solicitó recursos por daños causados por el huracán *Emily*, pero se desconoce si fueron otorgados. Estos apoyos dan cuenta de que la entidad fue una de las más beneficiadas con el Fonden. Sin embargo, este fondo es como una *página en blanco*, de la cual no se conoce exactamente el ejercicio de los recursos que otorga. Al igual que Cervera Pacheco en su momento, Patrón Laviada ejercía recursos del Fonden y repartía toda clase de artículos (máquinas de coser, alambre de púas, bombas de riego, machetes, injertos de cítricos y tinacos) en los periodos de campañas electorales (*La Jornada*, 2006, 2007b).

Acorde con la política de integración global y a la atracción de inversiones del gobierno federal, en el sexenio de Patrón Laviada los recursos destinados a la construcción de infraestructura no tuvieron comparación con los recursos destinados al desarrollo social.²¹ Por ejemplo, en 2003 la federación aportó 132 millones de pesos para programas de desarrollo social, como Microrregiones, Empleo Temporal, Opciones Productivas, Jóvenes por México y Pueblos y Comunidades Indígenas;²² este monto, junto con lo asignado al ramo 20 de Yucatán, suma un total de 276 millones de pesos, menos de la mitad de lo destinado por el gobierno estatal para comunicaciones y transportes (581.7 millones de pesos). Es muy probable que en el sexenio de Cervera Pacheco, con la construcción del puerto de altura y una gran cantidad de carreteras y libramientos en beneficio de la actividad maquiladora, la proporción entre infraestructura y desarrollo social haya sido muy similar a la registrada en el sexenio de Patrón Laviada.

²¹ Los montos destinados al combate a la pobreza no quedan muy claros; unos están integrados a los egresos de la federación en el ramo 20 y otros se incluyen en lo que las entidades reciben del ramo 33, además de que los otros ramos de egresos contemplan programas que se desarrollan en zonas rurales y se incluyen entre los programas de desarrollo social.

²² Véase el acuerdo de colaboración entre la Secretaría de Desarrollo Social y el estado de Yucatán (2004).

El actual gobierno estatal, con Ivonne Ortega (2006-2012), sigue las mismas líneas de sus antecesores: por un lado, la ejecución de los programas federales y, por otro, el supuesto alivio de la pobreza mediante dádivas. Entre los 12 programas federales se encuentran: Oportunidades, Opciones Productivas, Programa de Empleo Temporal (PET), 3x1 para Migrantes,²³ Hábitat (que se ejercerá en nueve municipios con pobreza urbana) y rescate de espacios públicos (que se ejerce en seis municipios). Además, están Liconsa (empresa pública que industrializa y distribuye leche a un precio accesible), Inapam (Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores) y Corrett (Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, enfocada a mejorar las condiciones de vida de las personas en situación de pobreza mediante la regularización de las tierras urbanas) (*Diario de Yucatán*, 2008; *Yucatán Ahora*, 2008). En septiembre de 2008 se anunció, con gran algarabía, el aumento del padrón de beneficiarios de las becas de Oportunidades —uno de los principales programas—: se sumarían 5 150 familias del interior del estado, de modo que el padrón de todo Yucatán sería de 6 781 familias (SDP Noticias, 2008), lo que representa 1.5 por ciento de los hogares del estado y 1.6 por ciento del total de la población, en tanto que quienes viven en extrema pobreza, de acuerdo con datos del Coneval, ascienden a 18.1 por ciento.

Además de los apoyos federales, el gobierno estatal implementó programas basados en la repartición de artículos: Pasos que Dejan Huella (zapatos para los estudiantes), Cobijar (chamarras para los estudiantes de preescolar y primaria de las escuelas públicas y cobertores para los adultos mayores), Ayuda a Discapacitados (becas, despensas y sillas de ruedas), y Producir (insumos rurales, como máquinas de coser, hilos, bastidores, coas, machetes, cajas para abejas, bombas aspersoras, entre otros) (Gobierno del Estado de Yucatán, 2007; 2008).

Entre los tres periodos que coincidieron con el inicio de los programas contra la pobreza, el primero (cuando se puso en marcha Pronasol en Yuca-

²³ Cada instancia de gobierno (federal, estatal y municipal) y los migrantes aportan 25 por ciento para mejoras en los municipios y pequeñas localidades.

tán) destaca por el desmantelamiento de los apoyos y subsidios a la producción agrícola y la aplicación de los mecanismos para contrarrestar los efectos sobre la población campesina. El segundo periodo, siendo gobernador Cervera Pacheco, sobresale por la implementación de un programa real de empleo con las maquiladoras, que se ajustó bien a las políticas de flujos de capital y de inversión extranjera, así como a los intereses del empresariado yucateco. No obstante, los empleos en las maquiladoras, cuyos bajos salarios fueron el principal atractivo para la instalación de estas empresas en la entidad, pronto se vieron disminuidos por la competencia de otros países de Centroamérica que ofertaban mano de obra aún más barata. Por otra parte, los apoyos al sector rural que se otorgaron mediante Procampo en este periodo permitieron a los productores resistir los embates de la entrada en vigor del TLC. La tercera etapa se caracteriza por la discrecionalidad con la que fueron manejadas las aportaciones del Fonden. Las grandes cantidades que aportó este fondo bien pudieron aprovecharse para programas más sólidos que impulsaran el desarrollo económico y social, pero esta oportunidad no se aprovechó.

En más de 15 años y tres sexenios, la población, principalmente rural, aunque también urbana, sigue emigrando hacia Quintana Roo y Estados Unidos en busca de mejores condiciones de vida y de ingreso. La evolución de los indicadores de pobreza, que veremos a continuación, refleja la escasa efectividad de las acciones de los últimos años dirigidas a combatirla y a mejorar el desarrollo social en Yucatán.

POBREZA Y DESIGUALDAD EN YUCATÁN A PARTIR DE 1990

A partir del inicio de los programas de combate a la pobreza se ha registrado una mejora en las condiciones de vivienda y educación (cuadro 2). En estos rubros se observan cambios importantes en los 15 años aludidos, aunque los progresos más sobresalientes se presentan en los primeros diez: década en cuya segunda mitad, a pesar de la profunda depresión de 1994, que arrastró a un empobrecimiento agudo en los dos años siguientes.

tes,²⁴ se registra una constante disminución de la pobreza en el país. La política federal y el énfasis que puso en el campo el gobernador en turno, con apoyos a la producción campesina y la instalación de maquiladoras, se reflejan en la evolución de las condiciones de vida.

Entre los indicadores, la vivienda presenta mejoras: las unidades con agua entubada aumentaron de 70.1 a 90.8 por ciento entre 1990 y 2005; las viviendas con drenaje, de 46 a 69.1 por ciento en el mismo periodo. Es probable que el aumento de las viviendas con drenaje en Yucatán en el último lustro de datos registrados —que en las zonas rurales casi se duplicaron— se deba a la construcción de viviendas con recursos del Fonden. De 1990 a 2005 la población alfabeta pasó de 84 a 89.1 por ciento, y la población de entre seis y 14 años que asiste a la escuela creció de 84.2 a 95.8 por ciento en los 15 años.

Pero también se pueden apreciar datos realmente alarmantes. De los indicadores de pobreza en la entidad correspondientes a 2006 (cuadro 1), se observan algunos elementos que, pese a estar muy cercanos a la media nacional, no dejan de reflejar el rezago social. Tal es el caso de la educación básica, que la tiene incompleta casi la mitad de los habitantes de la entidad; o la disponibilidad de servicios públicos de salud, de los que carece poco menos de la mitad de la población. Pero lo que registra un atraso significativo y ubica a Yucatán entre las entidades más rezagadas del país es la falta de servicios sanitarios, por lo que ocupa el segundo lugar en insalubridad y el tercero en enfermedades infecciosas, sólo detrás de Guerrero y de Guerrero y Oaxaca, respectivamente. Si se analizan la zona urbana y la zona rural por separado, se observan otras cifras de pobreza (cuadro 2): en 2005, casi 20 por ciento de la población rural de 15 años y más era analfabeta, y 60 por ciento de esta población carecía de servicios de salud.

Considerando los ingresos de la población, Yucatán registró índices de pobreza muy cercanos a la media nacional: 18.1 por ciento de población en

²⁴ De 1994 a 1996, la pobreza en México aumentó de 45 a 52 por ciento, según la CEPAL; de 34 a 45 por ciento, de acuerdo con el Banco Mundial, y de 67.1 a 77.3 por ciento, según Hernández Laos (Damián y Boltvinik, 2003).

pobreza extrema; 26.2 por ciento en pobreza de capacidades, y 51.7 por ciento en pobreza patrimonial; esta última, casi cinco puntos porcentuales arriba de la media nacional (cuadro 1). Es preciso aclarar que la pobreza de patrimonio fue establecida con base en cálculos del entonces Comité Técnico, cuando el criterio oficial no consideraba pobre a la población que carecía de recursos para transporte, recreación, artículos de limpieza, uniformes y televisión; oficialmente, los pobres de patrimonio son los que no tienen todo lo anterior y tampoco para renta de vivienda ni para educación primaria (Boltvinik y Damián, 2003).

De acuerdo con el censo del año 2000, 67.6 por ciento de la población ocupada recibió dos salarios mínimos o menos (cuadro 2); dos salarios equivalían a 65.7 pesos, ligeramente por encima de la línea de pobreza de patrimonio de zonas urbanas (52.17 por individuo), según el cálculo del Comité Técnico, y por debajo de lo que estableció Boltvinik-Damián (77.4 pesos por individuo). En las zonas rurales, los 65.7 pesos estaban por encima de la línea de pobreza (34.91 y 41.82 pesos por persona, de acuerdo con los cálculos del Comité Técnico y de Boltvinik-Damián, respectivamente). Lo grave del problema es que el cálculo de la línea de pobreza es por persona, no por familia. En el caso de una familia de tres hijos, en la que el padre y la madre trabajan, el ingreso en el hogar ascendería a 131.4 pesos, que divididos entre los cinco miembros les tocaría a 26.8 pesos por persona, lo que significa que sus ingresos estarían por debajo de la línea de pobreza (34.9 o 41.8 pesos, según indican los dos cálculos), sin olvidar que son dos salarios mínimos “y menos”. En el año 2000, en las zonas rurales, 86.1 por ciento de la población ocupada recibía dos y menos salarios mínimos y en las urbanas, 58.1 por ciento (cuadro 2).

Estos datos, que ubican a Yucatán en el lugar número ocho en rezago social de los 32 estados del país (Coneval, 2008), son anteriores a la crisis que está azotando a México, producto de la depresión económica mundial. Habría que ver, entonces, a cuánto va a ascender la población pobre durante 2009 y 2010, pues es muy probable que se retroceda aún más que en 1996, año en que la pobreza registró el más alto índice de los últimos 20 años.

Hay un elemento importante que no está considerado en la información censal de ingresos, y que quizá sea lo que permite que no se produzcan hambrunas: las remesas familiares que envían los casi 150 000 yucatecos que trabajan en Estados Unidos. Según estimaciones del Banco de México (2009), las remesas para Yucatán en 2005 fueron de 88.8 millones de dólares. Este monto, de acuerdo con el presupuesto de egresos de la federación (CEFP, 2009), representó 12.4 por ciento del total de la aportación federal al estado de Yucatán, y cinco veces lo que la entidad destina al desarrollo social (ramo 20). En 2008, las remesas fueron de 129.1 millones de dólares, registrando una de las mayores tasas de crecimiento. De acuerdo con una encuesta aplicada en 2006 por el Banco Interamericano de Desarrollo, las remesas recibidas se destinan principalmente (70%) al abasto de alimentos, vestido, medicinas y educación (*La Jornada*, 2007a). Mediante el programa federal Migrantes 3x1, los recursos que ingresan al estado no sólo se destinan a las familias, también se utilizan para el financiamiento de infraestructura de los municipios. De acuerdo con Indemaya, de los 150 000 trabajadores migrantes yucatecos, la entidad recibía 100 millones de pesos anualmente; cifra que ha disminuido a la mitad por la recesión económica en Estados Unidos (*La Jornada*, 2008). Otro elemento que tampoco está considerado entre los ingresos de los yucatecos son los salarios que perciben los trabajadores que se desplazan semanalmente o por periodos más prolongados a diferentes poblaciones turísticas del Caribe mexicano; migraciones temporales de las que no se tienen datos precisos.

La falta de atención a la salud y la desnutrición son condiciones que se vinculan a la pobreza, pero no están consideradas entre los indicadores del Coneval. En el cuadro 3 se puede apreciar el estado de malnutrición de la población yucateca. En desnutrición se observa que 7.5 por ciento de los niños menores de cinco años tiene bajo peso; 20.3 por ciento, talla baja, y 27.3 por ciento, anemia. Por otro lado, el exceso de peso lo padece una tercera parte de la población infantil, 38 por ciento de los adolescentes y tres cuartas partes de la población adulta (Ensanut, 2006). Estas estadísticas ubican a Yucatán entre los primeros lugares del país con desórdenes alimen-

CUADRO 3. Indicadores de salud en México y Yucatán, 2006

	Nacional (%)	Yucatán (%)	Lugar que ocupa en el país
Porcentaje de bajo peso al nacer*	6.6	8.3	3
Bajo peso (ZPE<-2) en población menor de 5 años	5.0	7.5	5
Baja talla (ZPE<-2) en población menor de 5 años	12.7	20.3	4
Exceso de peso (sobrepeso más obesidad) en población de 5 a 11 años	26.3	36.3	1
Exceso de peso (sobrepeso más obesidad) en población de 12 a 19 años	31.9	38.2	5
Exceso de peso (sobrepeso más obesidad) en población de 20 años y más	68.8	74.4	5
Anemia en menores de 5 años	23.7	27.3	11
Tasa de mortalidad infantil (defunciones en menores de un año por cada 1000 nacidos vivos)**	16.2	16.2	15

Fuente: Ensanut (2006). Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, consultada el 1 de junio de 2009 en <http://www.insp.mx/ensanut/sur/Yucatan.pdf>. *Secretaría de Salud, Boletín de Información Estadística, Servicios otorgados y programas sustantivos, volumen III. **Conapo, Indicadores Demográficos Básicos 1990-2030, consultado el 11 de mayo de 2009 en www.conapo.gob.mx.

ticios. Otro problema por el que el estado ocupa uno de los peores lugares es la mortalidad general, con tasas de 5.08 (octavo lugar en hombres y quinta posición en mujeres), por encima de la media nacional (4.86). La tasa de mortalidad infantil en Yucatán es de 17.14, por encima de la media nacional de 16.76 (Méndez, en prensa). Cabe mencionar, a modo de comparación con el mundo desarrollado y de acuerdo con Population Reference Bureau (PRB, 2008), que en Canadá la mortalidad infantil en 2008 registró una tasa de 5.4, en tanto que la de México fue de 19.

La comparación de los indicadores de pobreza entre las entidades y grandes regiones del país da cuenta de las disparidades territoriales en México. Las divergencias se reproducen en el nivel estatal y urbano. En Yucatán, las profundas desigualdades se presentan en todas las escalas: únicamente dos municipios tienen un grado muy bajo de marginación, Mérida y Progreso; uno con grado bajo, Dzidzantún; 20 municipios con grado medio, y

los restantes 83 municipios tienen alto y muy alto grado de marginación (Conapo, 2007). En la ciudad de Mérida, donde se concentra 40 por ciento de la población del estado, 49.2 por ciento de la población ocupada recibe dos y menos salarios mínimos; 28.4 por ciento, de dos a cinco salarios mínimos; 10.6 por ciento, de 6 a 10, y 5.7 por ciento recibe más de diez salarios mínimos. En el total de la entidad, solamente 2.9 por ciento de la población ocupada recibe más de diez salarios mínimos; y sólo 6 por ciento recibe de 6 a 10 salarios mínimos (INEGI, 2000).

La desigualdad y la pobreza se reflejan en la mortalidad infantil, que está “considerada como uno de los indicadores más sensibles e importantes del nivel de desarrollo social y económico de una población” (Méndez *et al.*, 2004, 141). Un estudio realizado en Yucatán muestra que entre 1990 y 2000, a pesar de que la tasa estatal de mortalidad infantil descendió, el número de municipios con alta tasa de muertes infantiles aumentó de 29 a 40. Entre los cambios que se registraron se observó que en mortalidad infantil empeoraron 27 municipios y 14 mejoraron. A diferencia de otros países, en los que la mortalidad infantil disminuye debido a las mejoras en las condiciones de vida de las poblaciones, el incremento en el suministro de agua y drenaje, la nutrición, la salubridad en la vivienda, etc., en México, la mortalidad infantil ha disminuido como consecuencia del avance en la aplicación de tecnología médica, por ejemplo, inmunizaciones, sueros de rehidratación oral, etcétera (Méndez, en prensa).

CONCLUSIONES

Las políticas públicas orientadas a la disminución de la pobreza en México han tenido logros significativos. En primer término, la medición de la población con carencias, que en un principio se basó en los ingresos percibidos (cálculo de la línea de pobreza), fue incorporando otros indicadores: rezago educativo, condiciones de la vivienda y disponibilidad de servicios de salud; elementos con los que se calcula el rezago social. De este modo, se agregaron algunas necesidades básicas a la medición de la pobreza, cuyos

satisfactorios incluyen, no sólo los que se adquieren con los ingresos monetarios, sino también los provenientes de las políticas públicas de dotación de equipamientos y servicios. Otro elemento de avance en las políticas de combate a la pobreza es, merced a la instauración del Coneval, la realización de evaluaciones de los programas, de su aplicación y de sus resultados. Dicha tarea condujo a la necesidad de elaborar los indicadores de desarrollo social: desnutrición, mortalidad, seguridad social, contexto ambiental y desigualdad, los cuales, si bien aún no están incorporados a la medición de la pobreza, como pensamos que deberían estar, ya se consideran entre las condiciones de desarrollo. El análisis de los indicadores permite ir más allá de las carencias materiales mínimas e incorpora otras condiciones del contexto político y económico, que llevan a un desarrollo humano más integral en términos fisiológicos y sociales. La medición y la evaluación son necesarias para enfrentar el problema, pero no son la solución.

No obstante los avances, algunas ideas en la concepción de la pobreza y su evaluación parten de supuestos que carecen de sustento. En primer término, se afirma que una de las causas de la pobreza y la desigualdad es la escasa educación de los pobres. Si bien hay una asociación entre los niveles de ingresos y los de educación, la poca educación es resultado de las condiciones de carencia. Después de casi 20 años de la aplicación de programas de becas para mejorar la educación, ya debería haber algunos resultados, por ejemplo, podrían haberse incrementado los salarios, pero eso no ha ocurrido. Incluso el Banco Mundial ha señalado que la escolaridad tampoco aminora la desigualdad.

Otra incongruencia se observa en la evaluación de la eficiencia de los programas de combate a la pobreza. Los programas se enfocan en otorgar apoyos monetarios temporales a las familias para que incrementen sus capacidades de alimentación, salud y educación (como en realidad sucede), partiendo del supuesto de que carecer de ingresos suficientes para satisfacer estas necesidades significa hallarse en un estado de incapacidad para insertarse en la economía formal (laboral y de consumo). Por lo tanto, la evaluación de la eficiencia de los programas debería contemplar la incorporación de la población al mercado laboral, con el fin de garantizarle la adquisición

de bienes y servicios necesarios para mantener esas capacidades y legarlas a sus descendientes. Sin embargo, este aspecto no está incluido en las evaluaciones del Coneval. Lo anterior pone de relieve dos cuestiones: la primera, que la medición de la pobreza sólo mediante los ingresos es insuficiente y, la segunda, que es necesario incorporar en esta tarea las necesidades básicas insatisfechas.

Por otra parte, uno de los problemas de las políticas públicas de combate a la pobreza en México —programas, criterios de medición e indicadores de desarrollo— es el hecho de que generalmente se basan en *recomendaciones* de los organismos internacionales, principalmente de la OCDE, lo cual no sería un problema si no fuera porque las instituciones internacionales representan intereses particulares. De este hecho se derivan contradicciones en los lineamientos emitidos, como es el caso de los ingresos *versus* la competitividad. La pauperización laboral —inseguridad en el trabajo, empleos sin prestaciones, bajos salarios—, que es una de las fuentes de la pobreza, es favorable a la flexibilidad y competitividad de las empresas; cualidades muy valoradas en los circuitos del mercado internacional y los flujos de capital. Otra incoherencia de las políticas aludidas es la primacía del crecimiento (macroeconómico) por encima del desarrollo social, que lleva a pensar (o a hacer creer) que con crecimiento económico desminuye la pobreza. El crecimiento económico sin una política social y económica redistributiva no aminora el número de pobres. Un ejemplo claro lo tenemos en Yucatán, donde se registra un desarrollo económico dinámico y la pobreza persiste. La desigualdad, que de acuerdo con la doctrina neoliberal disminuye con el crecimiento, es un problema que en la entidad se ha incrementado, desde las profundas diferencias en consumo de bienes, servicios y espacios urbanos, hasta las polarizadas condiciones de vida. En los lineamientos generales y la ideología oficial de la noción de pobreza, se evita intervenir sobre las políticas económicas. La concepción de la pobreza desligada de la política económica no ubica el origen del problema para poder atacarlo, sino únicamente sus manifestaciones.

En Yucatán, la imposición de políticas públicas económicas y sociales desde organismos internacionales, sumada al centralismo de las decisiones

y al manejo de programas federales de combate a la pobreza, restringen el papel del gobierno estatal en el acatamiento de los dictados de la federación. Por su parte, los programas sociales locales son manejados a discrecionalidad por el Ejecutivo estatal, lo que hace que no constituyan un complemento o estén integrados a los programas federales sino que operen totalmente desvinculados. Los programas locales parecen más obras de caridad que la aplicación de una política efectiva que busque mejorar las condiciones de vida de la población yucateca.

Yucatán se encuentra entre los estados con más pobreza del país. El Coneval lo ubica en el octavo lugar con alto grado de rezago social. Indicadores contemplados por este organismo —como los servicios sanitarios— y no contemplados —como la salud de la población—, ubican a la entidad en los primeros lugares a nivel nacional por el número de pobres. Si bien las cifras estatales no son halagüeñas, el panorama se torna aún peor si consideramos la desigualdad entre los diferentes grupos y territorios, donde se observa una pobreza todavía más profunda. Una de las manifestaciones más evidentes es el analfabetismo y las precarias condiciones de salud que padecen los habitantes de las zonas rurales. Las cifras estatales encubren la realidad de la cruda pobreza en la que vive más de la mitad de la población yucateca. Si Yucatán es considerado por la OCDE como un estado con un desarrollo económico dinámico, que lo ubica en el primer lugar en el sur y sureste de México, quiere decir que los beneficios económicos sólo son obtenidos por unos cuantos.

En contraste con las condiciones de pobreza de la población, en la entidad se observa un gran progreso de la infraestructura vial y portuaria, de conformidad con los lineamientos de la política nacional. La movilidad, como uno de los elementos para la atracción de inversiones y, por lo tanto, para el mejoramiento de la competitividad, responde a la ideología que ha sido compartida por los últimos gobiernos estatales, sin distinción de filia-ciones partidarias.

Los programas de combate a la pobreza, las maquiladoras, el Procampo y, sobre todo, las remesas enviadas por los yucatecos que trabajan en Estados Unidos, han podido *conservar* la pobreza, es decir, mantener los niveles

existentes de pobreza. Las políticas de ajuste estructural implementadas hace aproximadamente 20 años (liberalización del campo, privatizaciones, entrada en vigor del TLC, desregulación y adelgazamiento del Estado y pauperización laboral) bien podrían haber derivado en hambrunas, mortandades, mayor analfabetismo y condiciones generalizadas de insalubridad de la vivienda. Con todo, los niveles de pobreza no se recrudecieron, sino que se mantuvieron, e incluso se han registrado algunas mejoras, pero lejanas del camino hacia el desarrollo social.

Los programas y acciones para reducir el porcentaje de población necesitada en México y en Yucatán han constituido paliativos, más que soluciones reales a la pobreza existente. Los apoyos temporales difícilmente podrán sentar las bases para un desarrollo humano si no se asegura un mínimo de continuidad.

La política de disminución de la pobreza y progreso social tendría que estar estrechamente vinculada a la política económica, para incidir en dos aspectos principales: la seguridad laboral y el crecimiento interno sostenido. La igualdad de oportunidades, como parte de la construcción del desarrollo social, representa el cumplimiento de los derechos sociales y, sobre todo, laborales. Empleos bien remunerados significan una mejor distribución de los recursos; condiciones que no podrán alcanzarse con una política social al margen de una política económica acorde. El crecimiento endógeno sostenido ayudaría a resistir los efectos de las crisis económicas mundiales, sin borrar de tajo los pequeños avances que a lo largo del tiempo se van construyendo. ☐

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anzaldo, Carlos y Minerva Prado (2007), *Índices de marginación 2005*, Conapo, disponible en: http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/margina2005/01_b.pdf [consultado el 16 de febrero de 2009].
- Arizpe, Lourdes (1985), *Campesinado y migración*, México, Secretaría de Educación Pública, Foro 2000.

- Arteaga Botello, Nelson (2003), “El abatimiento de la pobreza en México (2000-2006)”, en *Pobreza urbana, perspectivas globales, nacionales y locales*, Toluca, Gobierno del Estado de México, pp. 139-166.
- Boltvinik, Julio y Araceli Damián (2003), “Derechos humanos y la medición de la pobreza en México”, en *Pobreza urbana, perspectivas globales, nacionales y locales*, Toluca, Gobierno del Estado de México, pp. 167-200.
- Banco de México (2009), “Las remesas familiares 2008”, disponible en: <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadroAnalitico&idCuadro=CA79§or=1&locale=es> [consultado el 16 de junio de 2009].
- Banco Mundial (2004), *La pobreza en México: Una evaluación de las condiciones, tendencias y la estrategia del gobierno*, México, Banco Mundial.
- Canto, Rodolfo (2001), *Del henequén a las maquiladoras: La política industrial en Yucatán, 1984-2001*, México, Instituto Nacional de Administración Pública-Universidad Autónoma de Yucatán.
- _____ (2007), “Distribución del ingreso y el empleo, la situación nacional y el caso de Mérida en México, 1970-2005”, en Luis Ramírez (coord.), *En la ruta del petróleo: Impactos de una eventual explotación petrolera en Yucatán*, tomo I, Mérida, Fundación Plan Estratégico de Mérida A.C., pp. 270-312.
- Cardozo, Myriam (2006), “Políticas de lucha contra la pobreza en México: Principales resultados y limitaciones”, *Fermentum, Revista Venezolana de Sociología y Antropología*, 16 (045), enero-abril, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela, pp. 15-56.
- CEFP (2009), Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, disponible en: <http://cefp.dnsalias.org/index.php?node=15> [consultado el 19 de junio de 2009].
- Chossudovsky, Michel (2002), *Globalización de la pobreza y nuevo orden mundial*, trad. Ana María Palos y Bertha Ruiz de la Concha, 2ª ed., México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM-Siglo XXI Editores.
- Conapo (Consejo Nacional de Población) (2007), disponible en: http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=&Itemid=217 [consultado el 24 de junio de 2009].

- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social) (2008), disponible en: <http://www.coneval.gob.mx> [consultado el 26 de octubre de 2008, el 3 de junio de 2009 y el 24 de julio de 2009].
- Damián, Araceli y Julio Boltvinik (2003), “Evolución y características de la pobreza en México”, en *Pobreza urbana, perspectivas globales, nacionales y locales*, Toluca, Gobierno del Estado de México, pp. 201-228.
- Ensanut (Encuesta Nacional de Salud y Nutrición) (2006), disponible en: <http://www.insp.mx/ensanut/sur/Yucatan.pdf> [consultado el 1 de junio de 2009].
- Gaultier, Sebastián (2006), “Mundialización, espacios de la maquila y movilidad maya en Yucatán”, en Luis Ramírez, *Un secreto bien guardado: Mundialización y reestructuración productiva en Yucatán*, México, UADY-Miguel Ángel Porrúa.
- Gobierno del Estado de Yucatán (2007), Decreto núm. 45, 16 de diciembre de 2007, Programa Cobijar, disponible en: <http://www.yucatan.gob.mx/gobierno/programas/cobijar.htm> [consultado el 28 de agosto de 2008].
- _____ (2008), Boletines de la Secretaría de Fomento Agropecuario y Pesquero, disponibles en: <http://www.yucatan.gob.mx/gobierno/programas/cobijar.htm> [consultado el 28 de agosto de 2008].
- Gordon, Sara (1999), “Pobreza y programas de política social en México”, *Revista de Trabajo Social*, 23, México, Escuela Nacional de Trabajo Social-UNAM.
- INEGI (Instituto Nacional de Geografía y Estadística) (2006), ENIGH, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10656> [consultado el 24 de junio de 2009].
- _____ (2005), Censo de Población.
- _____ (1990 y 2000), XI y XII Censo General de Población y Vivienda.
- Lapointe, Marie (2008), *Historia de Yucatán siglos XIX-XXI*, Mérida, Ediciones de la Universidad Autónoma de Yucatán.
- Laurell, Asa (1994), “Pronasol o la pobreza de los programas contra la pobreza”, *Nueva Sociedad*, 131, mayo-junio, pp. 156-170.

- Martín, Elizabeth (2001), “La industria maquiladora de Yucatán”, *La Revista Peninsular*, edición 626, disponible en: <http://www.la-revista.com.mx/ed626/opi2.htm> [consultado el 26 de septiembre de 2008].
- Méndez, Rosa María (en prensa), “Salud en Yucatán”, en Rafael Durán, *Estado de la diversidad biológica del estado de Yucatán*.
- Méndez, Rosa María, Ana Fuentes y María Dolores Cervera (2004), “Mortalidad y marginación en la península de Yucatán”, *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, UNAM, 54, pp. 140-163.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2008), *Estudios territoriales de la OCDE, Yucatán México*, México, OCDE, Fundación Plan Estratégico de Mérida A.C.
- PRB (Population Reference Bureau) (2008), Cuadro de datos de la población mundial, disponible en: http://www.prb.org/pdf08/08WPDS_Sp.pdf [consultado el 8 de junio de 2009].
- Presidencia de la República (2004), *Boletín informativo del 20 de julio de 2004*, disponible en: <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=8664> [consultado el 28 de agosto de 2008].
- Ramírez Carrillo, Luis (2004), *Las redes del poder: Corrupción, maquiladoras y desarrollo regional en México: El caso de Yucatán*, México, Cámara de Diputados-LIX Legislatura-Universidad Autónoma de Yucatán-Miguel Ángel Porrúa.
- Schteingart, Martha (2000), “Pobreza y alternativas de equidad social”, seminario “El CIID en la gestión del desarrollo urbano sostenible en América Latina: lecciones aprendidas y demandas de nuevos conocimientos”, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Montevideo, del 6 al 7 de abril de 2000, disponible en: http://www.idrc.ca/es/ev-22823-201-1-DO_TOPIC.html#I._POBREZA_Y_POL [consultado el 5 de septiembre de 2008].
- Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social) (2007), entrevista a la secretaria de Desarrollo Social, 20 de julio, disponible en: <http://www.sfayp.yucatan.gob.mx/SFAPBoletinVer.jsp?id=326> [consultado el 28 de agosto de 2008].

- Sedesol y Gobierno del Estado de Yucatán (2004), Acuerdo de Coordinación para la distribución y ejercicio de recursos del ramo administrativo 20, desarrollo social, 20 de abril de 2004, disponible en: <http://www.google.com.mx/search?hl=es&q=Yucat%C3%A1n+desarrollo++social+convenio+2004&btnG=Buscar+con+Google&meta=&aq=f&oq=> [consultado el 26 de septiembre de 2008].
- Torres, Felipe (2004), “El abasto de alimentos en la encrucijada de la globalización y el milenio”, en Ma. del Carmen del Valle (coord.), *El desarrollo agrícola y rural del Tercer Mundo en el contexto de la mundialización*, México, Plaza y Valdés-Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM.
- Villanueva, Eric (1990), “El subsistema henequenero”, en Eric Villanueva, *El henequén en Yucatán: Industria, mercado y campesinos*, Mérida, Maldonado Editores-Cultur Servicios-INI, FCA-UADY, CEDRAC, pp. 11-63.
- Wacquant, Loïc (2006), “Castigar a los parias urbanos”, *Antípoda*, 2, enero-junio, pp. 59-66, disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/extaut?codigo=296622> [consultado el 13 de febrero de 2009].
- Ziccardi, Alicia (coord.) (2008), “Pobreza y exclusión social en las ciudades del siglo XXI”, en Alicia Ziccardi, *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social: Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Clacso-Crop, pp. 9-33.

PERIÓDICOS

- Diario de Yucatán* (2008), “Yucatán, anclado en la pobreza Mérida”, 19 de junio, disponible en: <http://www.yucatanalamano.com/?p=163104> [consultado el 28 de agosto de 2008].
- El Universal* (2008), “Habrá 10 millones más de pobres en México. Menor bienestar por caída de remesas y más desempleo: experto de Colmex”, Ixel Yutzil González (corresponsal) Sección Finanzas 1, 23 de octubre, pp. 1, 2, 3.
- La Jornada* (2003), “Aún se desconoce monto de recursos del Fonden a

- pescadores”, Luis Boffil (corresponsal), 8 de agosto, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2003/08/08/037n4est.php?printver=0&fly=2> [consultado el 26 de septiembre de 2008].
- _____ (2006), “Exigen continuar entrega del Fonden en Yucatán”, Luis Boffil (corresponsal), 15 de junio, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2006/06/15/index.php?section=estados&article=038n4est> [consultado el 26 de septiembre de 2008].
- _____ (2007a), “Las remesas están financiando el desarrollo de México: encuesta”, Roberto González Amador (corresponsal), 2 de febrero, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/02/02/index.php?section=economia&article=026n1eco> [consultado el 16 de junio de 2009].
- _____ (2007b), “Patrón Laviada, en busca del *voto verde*”, Luis Boffil (corresponsal), 29 de enero, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/01/29/index.php?section=estados&article=035n1est> [consultado el 26 de septiembre de 2008].
- _____ (2008), “Severa caída de remesas de EU a Yucatán”, Luis Boffil (corresponsal), 6 de octubre, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2008/10/06/index.php?section=politica&article=017n2pol> [consultado el 16 de junio de 2009].
- Por esto!* (2008), “Rechazan tendencia centralista (Mérida)”, 21 de agosto, disponible en: <http://www.yucatanalamano.com/?p=178765> [consultado el 6 de septiembre de 2008].
- SDP Noticias (2008), “Erogará Sedesol 30.6 mdp para programa ‘Vivir Mejor’ en Yucatán”, 11 de agosto, disponible en: <http://sdpnoticias.com/sdp/contenido/2008/09/11/36744> [consultado el 28 de agosto de 2008].
- Yucatán Ahora* (2008), “Entregará la federación 87 millones de pesos al estado”, 22 de julio, disponible en: http://yucatanahora.com/noticias/yucatan_5/entregara-federación-millones-pesos-estado_3298 [consultado el 28 de agosto de 2008].