

DECRETO DEL PROGRAMA PARA SUPERAR LA POBREZA

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA

Aun cuando se critica mucho que algunos graves problemas sociales que confrontamos se pretenda resolverlos mediante decretos oficiales provenientes del Poder Ejecutivo de la nación, se debe aceptar que el propósito político y económico que se persigue es estructurar bajo la forma legal de la cual se dispone, los medios a través de los cuales se haga posible, al menos, el otorgamiento de beneficios elementales a las capas de población que se encuentran totalmente desprotegidas. Es menester, por tanto, que se comprenda que sólo a través de un compromiso impuesto a las autoridades correspondientes se estará en el camino de resolver, si no todas sus necesidades, sí las más ingentes para sobrevivir con dignidad, como son la alimentación y nutrición de la infancia, la salud y educación, el empleo y recursos para solventarlas.

Se nos preguntará: ¿Cómo un programa social puede ostentar un carácter jurídico tan importante, si en ocasiones ni la propia ley soluciona este conflicto universal? Creemos que un programa de tal naturaleza es en cierto modo la forma de proteger un derecho fundamental del ser humano, en primer lugar porque se destina únicamente a un sector de la población de un país que se encuentra en estado de necesidad; en segundo lugar, porque a pesar de su contenido legal no requiere de un tipo formal de promulgación sino de un enunciado y una reglamentación; y en tercer término, debido a la obligatoriedad que se pretende implantar con el fin de llegar a los mejores resultados para el sector comunitario al que se dirige. En suma, se trata de un derecho individual y social dirigido a mejorar los niveles de vida y bienestar de dicho sector.

¿Cuáles son los objetivos del programa que nos obligan a una seria consideración de sus propósitos? Ante todo, el análisis de los principales factores que inciden en el círculo de la pobreza extrema

a través de un contexto económico y social; en otro plano, la fijación de políticas necesarias para atender exigencias colectivas, por mucho tiempo abandonadas en aras de otro interés gubernativo estimado prioritario para la generalidad poblacional del país; pero, al mismo tiempo, la creación de los instrumentos básicos que hagan posible el desarrollo social, en particular el de los municipios carentes de recursos para el logro de ese desarrollo elemental de bienestar colectivo.

Lo anterior ha obligado a preparar un marco jurídico conveniente con base en instrumentos legislativos vigentes que van desde la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal hasta leyes y reglamentos que abordan cuestiones fundamentales como la Ley Agraria, la Ley Federal del Trabajo, la Ley de Protección de los Recursos Naturales, la Ley General de Población, etcétera, amén de otras nuevas disposiciones legales en estudio o ya en el plano de la discusión parlamentaria. La idea capital es combatir el problema de la desigualdad en la distribución del ingreso con apoyo en las variantes económicas a presentarse y el esfuerzo colectivo de la nación, ya que en este empeño no sólo el gobierno sino la sociedad entera está comprometida con los sectores sociales más débiles.

Varios son los factores que han incidido en el llamado círculo de pobreza extrema, tal y como lo ha entendido la Organización de las Naciones Unidas, organismo internacional que a su vez ha preparado programas prácticos tendentes a una limitación de los efectos que la pobreza en sí produce. Se señalan los de mayor trascendencia. De manera destacada, la identificación de los grados de pobreza tal y como los ha reconocido el organismo internacional aludido. Desde luego se parte de la idea de que todas, absolutamente todas las necesidades vitales son fundamentales para la población en general; por lo tanto, para estimar los grados de pobreza, se toma como base cuáles se encuentran satisfechas en ciertos sectores de población.

Grupos de personas que perciben un salario alto o bajo, tienen cubiertas necesidades importantes para su existencia; otras apenas alcanzan los límites de sobrevivencia y algunas obtienen bajo diversas formas recursos para subsistir, pero no permanentes sino ocasionales y temporales. Ahora bien, la plena satisfacción de necesidades individuales y familiares, difícilmente se alcanza, tanto por el hecho de que es la cultura, la educación y las oportunidades de trabajo las que influyen en el nivel de vida, como por la circunstancia de que las ambiciones personales varían y cada individuo o familia estima en

diverso modo sus necesidades. Estos en forma alguna pueden ser factores para analizar el grado de pobreza.

El nivel de vida particular y familiar varía de un ser humano a otro y es asimismo distinta la forma de concebir el bienestar. Por ello debe partirse de una concepción general no arbitraria sino congruente de las necesidades a solventar para comprender el estado de pobreza y el estado de pobreza extrema. Es la relación de interdependencia de estos factores —se indica en el Decreto— lo que ha de entenderse por pobreza, ya que los avances que pueda alcanzar alguno de ellos a la larga se deterioran o pierden las condiciones de pobreza, al retroalimentarse por motivo de rezagos de servicios básicos o debido a incidencias alimentarias, o bajos niveles educativos, baja capacidad de recuperación, elementos que reducen la posibilidad de incorporarse al proceso productivo.

Estudiar las variantes de cada comunidad es la tarea primordial de quienes se encarguen de analizar los niveles de pobreza, al ser variable también el rendimiento de los diversos grupos de población incorporados al programa. En estas condiciones, el primer paso es el examen de las capacidades individuales y familiares, con el objeto de ofrecer las oportunidades aprovechables que permitan encauzar el crecimiento económico de acuerdo con la falta de recursos y los elementos de que se disponga. Ahí se encuentra la base para ubicar el estado de pobreza y empezar a trabajar para combatirlo.

Dentro del contexto económico y social de la pobreza extrema al cual hace referencia el Decreto, se indica que el principal desafío del país es combatir la grave desigualdad existente en los diferentes estratos de la población. Esta desigualdad se expresa de diversas maneras entre las personas, según los sectores de población o conforme el potencial productivo de las regiones; por esta razón el mantener un crecimiento sostenido sobre bases equitativas con el fin de elevar el nivel de vida mediante la justa distribución de beneficios que pueda ofrecer el desarrollo se considera la acción inicial y prioritaria de la administración pública federal en consonancia con la que puedan ofrecer las administraciones estatales.

Varias líneas de acción o políticas sociales se pondrán en ejercicio en el combate a la pobreza y a la pobreza extrema:

1. Garantizar ante todo la transparencia, imparcialidad y auditabilidad del proceso de selección poblacional con base en las regiones de cada entidad federativa, seleccionadas entre las de más bajo desarrollo o de más ingente ayuda.

2. Establecer una vinculación directa y complementaria entre los programas de apoyo destinados a favorecer la alimentación, la salud y educación de las personas, hasta el logro integral de los objetivos propuestos para cada región.
3. Procurar que las acciones respondan a la necesidad de atención integral a partir del estado prenatal y hasta la incorporación de las personas al mercado laboral con el fin de que exista congruencia en el ciclo de vida de dichas personas.
4. Disminuir al máximo las posibilidades de desviación, discrecionalidad, politización y manipulación de los apoyos asignados, con base en criterios claros y objetivos eficientes.
5. Coordinar las instituciones de las tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) en la planeación, seguimiento y evaluación de las acciones a emprender en cada entidad federativa, conforme a las necesidades o exigencias locales.
6. Corresponsabilizar en todas las acciones incluidas en cada programa local que haya sido elaborado previamente para el mejoramiento de las condiciones de vida, a todas las familias incorporadas a los mismos, fijando sus obligaciones para garantía de los derechos que se les otorgan.
7. Instrumentar en forma gradual, de modo preferente, las acciones destinadas a los problemas de alimentación, a los de atención a la salud y los encargados de la educación popular elemental.

Para llevar a cabo las políticas anteriores, será indispensable tomar en consideración, por una parte, vigilar la transparencia de los criterios que se adoptarán en materia de localización de aquellas comunidades que realmente se encuentren en estado alto de marginación, así como la elección de aquellas familias que de manera ingente exijan la impartición de los beneficios a proveer, mediante una cuidadosa evaluación de sus condiciones socio-económicas; por otra, la conducta a seguir por los propios beneficiarios con el objetivo de hacerlos corresponsables de los propósitos propuestos, porque de no suceder así, ellos mismos se abandonarán y no realizarán serios esfuerzos para mejorar su condición, sino que ajustarán sus necesidades a la ayuda que se les ofrezca, lo cual es absolutamente ajeno al lineamiento general de los programas en ejecución.

¿Cómo se atenderán los tres aspectos básicos que se han enumerado para ayuda de la población marginada del país? Veamos cada uno. Por lo que corresponde a la alimentación, en el Decreto se

dispone que, independientemente del apoyo social que por cualquier circunstancia ajena al programa sea recibida por algunas familias (como el proporcionado por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) o el de la llamada institución social Progresá, de reciente instalación) la cuestión alimentaria lleva consigo otros propósitos, pues lo que se busca es proporcionar temporalmente la entrega de productos de la canasta básica, hasta en tanto se obtiene la integración plena de las familias en situación de pobreza extrema al mercado de trabajo, sea salarial, artesanal o de oficios varios.

Por lo que hace a la salud, la primera acción a ejercer será vincular la atención personal con los requerimientos alimenticios, tanto para disminuir los costos del programa respecto de cada familia, como resolver casos que requieran de atención individual en materia de servicios de salud. Por esta razón se dará preferencia a la atención de menores hasta la edad de cinco años y en otro nivel a los de seis hasta doce años, con el fin de vigilar su desarrollo hasta la posible terminación de la enseñanza primaria. Igual preferencia se dará a las futuras madres cuyo cuidado prenatal debe estar acompañado de frecuentes visitas a los centros médicos donde vayan a ser atendidas. En estos aspectos y en el cuidado general de la salud en términos generales, para toda la población, el gobierno se compromete a establecer los centros de salud necesarios, y proveer a toda la estructura básica que los mismos requieran para atender causas recurrentes de enfermedad, incapacidad o muerte.

Y por lo que atañe a la educación se proponen los siguientes apoyos:

1. Se otorgarán a las familias con niños en edad de educación básica los elementos que precisen para el envío normal de éstos a la escuela, así como evitar la deserción escolar por razones de insuficiente ingreso familiar o la imposibilidad de realizar los gastos que su educación demande.
2. Se implantará estímulos educativos, consistentes en apoyo económico para la adquisición de libros de texto y útiles escolares cuando el Estado no los proporcione, particularmente si los menores continúan su aprendizaje en la enseñanza secundaria.
3. En los casos que lo ameriten, se proporcionarán becas escolares sujetas a la comprobación del avance de los estudios por realizar.

4. Se dará atención preferente a la educación de las niñas, por constituir actualmente el grupo social más rezagado, pues se pretende que alcancen igual nivel educacional al de los varones. En todos los proyectos anteriores se vigilará la aprobación en los cursos respectivos.

También será política social crear la infraestructura que permita romper el círculo de la pobreza extrema y lo concerniente a los servicios de vivienda. Respecto de lo primero, complementaria a la educación que se proyecta para todas las edades estará la capacitación para el empleo y el desarrollo de actividades productivas, pues de otro modo difícilmente se lograría el interés en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rezagada. El proyecto en este capítulo abarca la creación de centros de preparación para el trabajo, según las actividades productivas de cada región, o alguna de carácter industrial si existen fábricas o negocios que utilicen obreros preparados en los oficios u otras ocupaciones que se requieran. Haciendo un parangón del proverbio chino, lo importante es la enseñanza de un oficio y no satisfacer necesidades por el momento o por un periodo determinado.

Respecto a la vivienda, dos son las líneas de acción: por un lado, fortalecer a los ayuntamientos para llevar a cabo las obras de infraestructura, en particular impulsar los medios para la dotación de agua potable y la construcción de las obras de drenaje y alcantarillado; la urbanización y el ordenamiento territorial serán labores de los gobiernos de cada entidad, pero con el propósito de que exista unidad en las obras que se realicen, al igual que una distribución equitativa de los fondos destinados a los trabajos respectivos; de la electrificación y vías de comunicación será el gobierno federal quien los tome a su cargo.

Pero en otro orden de actividades sociales, se encuentra el mejoramiento de la vivienda, labor ya iniciada desde hace algunos años a través de los programas respectivos, mediante los cuales se ha dotado de materiales de construcción a familias que se han comprometido a levantar sus habitaciones con la cooperación y dirección técnica de la administración pública. Por este motivo sólo se propone la ampliación de dicho programa, para lograr que la población de bajos ingresos en las comunidades indígenas, únicamente presten su colaboración manual en su propio provecho. Se espera que con base en esta otra línea de acción, los campesinos indígenas y sectores de

población popular obtengan, gracias a su participación social, un medio decoroso de habitabilidad, seguro y permanente.

Quedaría por último señalar las estrategias generales para el combate a la pobreza extrema. Cuatro objetivos comprende la oferta institucional:

1. Establecer una política de superación con alcance nacional, mediante la suma de esfuerzos y recursos tanto del sector público como del privado, al que se invitará para su participación en los proyectos, ya que en su propio interés está la mejoría de la población rural, evitando su migración a los centros urbanos y los conflictos sociales a que ha dado origen el movimiento migratorio en todo el país.
2. Lograr la mayor coordinación y vinculación de actividades oficiales y particulares, con la finalidad de que las acciones a seguir permitan una elevación moral y perdurable de la calidad de vida de la población en general, y no sólo de comunidades aisladas a las cuales es preciso incorporar a los mínimos de vida establecidos internacionalmente. En esta finalidad quedan comprendidos, como es de suponerse, los aspectos ya descritos de alimentación, instrucción y vivienda a los cuales se pretende dar atención prioritaria.
3. Asegurar la continuidad de las acciones, pues de no ocurrir esto, los grupos más vulnerables carecerán de opciones válidas para mantener de modo permanente el ciclo de vida que puedan alcanzar.

Dentro de estos grupos, la atención deberá concentrarse en los niños, los jóvenes y las mujeres indígenas, sectores de población que más han sufrido en las comunidades rurales de extrema pobreza, al igual que algunos de zonas urbanas marginadas también.

4. Reforzar la idea de que la superación de la pobreza extrema es ante todo responsabilidad directa del gobierno federal, sólo que a su solución deben contribuir, por una parte, los organismos a quienes corresponda realizar alguna actividad concreta de beneficio social (agraria, laboral, de financiamiento del desarrollo, de atención al empleo, IMSS, Solidaridad, Progresá, etcétera); por otra, los gobiernos locales y los ayuntamientos, al estar de por medio una estrategia nacional en la cual se encuentran involucradas todas las instituciones públicas.

Lo anterior obligará a la conveniente descentralización de la tarea propuesta, tanto para distribuir responsabilidades públicas de la administración federal y las administraciones públicas de los estados del país y los municipios, en lo que a éstos corresponda, como de la propias comunidades interesadas en la superación de su pobreza y la mejoría de sus condiciones de vida. Dicha descentralización habrá de comprender:

- a) La transferencia de recursos y funciones para el mejoramiento y desarrollo de la infraestructura regional y municipal.
- b) La transformación de políticas y estrategias locales que permitan, de acuerdo con un plan de operación práctica, combatir la pobreza, conforme a una línea de acción tripartita y sin interferencias, porque de otro modo se presentarán obstáculos y se afectarán los programas en ejecución.
- c) La delimitación de las atribuciones que vayan a corresponder a cada organismo público en el orden federal, estatal y municipal, ajustada a las previsiones jurídicas existentes, con el fin de que las regiones y grupos sociales que no hayan tenido la oportunidad de desarrollarse, reciban el apoyo real que necesitan, y
- d) La distribución equitativa del gasto social destinado a la superación de la pobreza, así como su aplicación exacta y estricta en los proyectos aprobados.

El universo de regiones con graves necesidades, y lo complejo de los mecanismos a establecer en las regiones prioritarias, conlleva a un análisis previo de las privaciones y rezagos que en cada zona marginada se contemple, ya que la pobreza no es patrimonio de uno u otro de los treinta y un Estados de la República, sino que todos ellos, incluido el Distrito Federal. En tales condiciones, ahora lo importante es atender las zonas de mayor pauperización, y aquellas donde ya han aflorado conflictos sociales de trascendencia nacional. En el Decreto, como podrá apreciarse, se encuentran bases de extraordinario valor político, que si bien es cierto no permitirán atender la totalidad de los poblados del país, al menos atenderán a los más necesitados, y a aquéllos donde ya apuntan situaciones de conflicto social.