

20  
29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

LAS NECESIDADES BASICAS EN MEXICO:  
1989 - 1994 ( UN ELEMENTO DE LA  
POLITICA SOCIAL )

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN ECONOMIA  
P R E S E N T A I  
JOHN BENSON RODRIGUEZ

DIRECTOR DE TESIS:  
LIC. HUGO ENRIQUE LUNA ROJAS



CIUDAD UNIVERSITARIA,

JUNIO 1997

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A MI MADRE**

**GRAZIE MILE  
THANKS A LOT  
MUITO OBRIGADO  
MUCHAS GRACIAS  
GOD BLESS YOU ALWAYS**

**A MI FAMILIA**

**LAS NECESIDADES BÁSICAS EN MÉXICO: 1989-1994**  
**(Un Elemento de la Política Social)**

**ÍNDICE**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>I</b>
<b>CAPITULO I :MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL</b>	<b>1</b>
<b>DEFINICIÓN DE LAS NECESIDADES BÁSICAS</b> <b>(UNA VISIÓN ESTRUCTURALISTA)</b>	
1.1- LA ESTRUCTURA Y LA ECONOMÍA	2
Qué se puede entender por una visión estructural, 2	
1.2- CONOCIENDO A LAS NECESIDADES BÁSICAS	3
1.3- POBREZA Y NECESIDADES BASICAS	4
Los autores y las necesidades insatisfechas, 4;	
La pobreza y los organismos internacionales, 5	
1.4- LAS NECESIDADES BÁSICAS Y LA POLÍTICA SOCIAL	7
1.5- EL CONCEPTO DE MARGINACION SOCIAL: CONAPO	8
<b>CAPITULO II. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL</b>	<b>10</b>
2.1- ANTECEDENTES	10
2.2- LA INFRAESTRUCTURA ECONÓMICO SOCIAL	13
Población desarrollo regional y urbano, 15; El gasto público, 16	
2.3- ALIMENTACIÓN	19
2.4- VIVIENDA	20
2.5- SALUD	21
2.6- EDUCACIÓN	23
<b>CAPITULO III: LA POLÍTICA DE BIENESTAR SOCIAL</b>	<b>28</b>
<b>(EL CASO DE SOLIDARIDAD)</b>	
3.1- EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994	29
Las metas generales, 30	
3.2- LA ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DEL PROGRAMA	32
El Programa Nacional de Solidaridad, 32	
3.3- LA ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS	34
Los recursos de Solidaridad, 35; Los programas de Solidaridad, 40	

<b>CAPITULO IV: LA MARGINACIÓN EN MÉXICO (UN ESTUDIO DE CONAPO)</b>	<b>43</b>
4.1.- MEDICIÓN DE LA MARGINACIÓN EN MEXICO	44
4.2.- INDICADORES, ÍNDICE Y GRADO DE MARGINACIÓN	44
4.2.1.- CÁLCULO DE LOS INDICADORES	44
4.2.2.- DEFINICIÓN DEL GRADO DE MARGINACIÓN	50
Estados de la república con grado de marginación muy alto. 53. alto, 55; medio, 58; bajo, 58; muy bajo, 60	
Lineamientos a seguir para reducir la marginación en los estados, 66	
<b>CAPITULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>73</b>
<b>RECOMENDACIONES</b>	<b>77</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>80</b>

## INTRODUCCIÓN

Durante la década de los ochenta, México estuvo viviendo, al igual que la mayoría de los países Latinoamericanos la peor crisis económica de su historia, esto debido a que, entre otras causas el modelo de desarrollo económico que se fundamentaba en la sustitución de las importaciones empleado por el gobierno durante las últimas décadas, presentaba ya fuertes contradicciones y no podía ya por lo tanto, ofrecer soluciones óptimas de tipo estructural para una mejor planeación de la política económica que necesitaba el país.

A partir del año de 1982 México ya no sería el mismo, ya que este año marca el inicio de la nueva política económica del país; es decir, del nuevo modelo de desarrollo económico implantado por el nuevo presidente de la República Miguel de la Madrid. Es 1982, el año en que se marca "formalmente" el inicio de la crisis de la economía mexicana.

Miguel de la Madrid, al comienzo de su gobierno se encontró con un modelo de desarrollo económico que necesitaba ser reestructurado inmediatamente, debido a que, el empleado hasta ese momento ya no era compatible con el desarrollo histórico de la población a nivel nacional como a nivel internacional. El "nuevo" modelo planteado por el gobierno, sería conocido con el nombre de *Neoliberal*. Este modelo de desarrollo económico sería retomado o "continuado" después por Carlos Salinas de Gortari en 1988.

Al combinarse los años de la crisis con los de la reestructuración del modelo de desarrollo económico, grandes sectores de la población serían los más afectados, lo anterior dado que, las relaciones económicosociales sufrirían cambios que tendrían como resultado un aumento de la pobreza y la marginación extrema en las zonas rurales y urbanas, en todos sus aspectos; cultural, psicológica, política, etc.

Para 1989, el combate a la pobreza era el punto de partida de la política de bienestar social que tendría como nombre el de Programa Nacional de Solidaridad y, en el que se basaría el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Solidaridad apoyado en la política económica propuesta dentro del PND, estaba "dirigido" a los grupos o sectores de la población considerados los más desprovistos y a la vez también los más pobres. Pretendía ser el Programa que uniera los esfuerzos aislados de la sociedad y que marcara el inicio de una nueva relación entre el Gobierno y la asignación de los recursos. Durante el periodo de 1989-1994, la marginación y la pobreza de la población aumentó, debido a que existió una polarización de determinados bienes y servicios como consecuencia de una mala asignación de los recursos por parte del gobierno.

Este proyecto muestra las diversas conceptualizaciones relacionadas con las necesidades básicas, analiza la situación actual de las mismas a nivel nacional: educación, salud, alimentación y vivienda, que son los indicadores mundialmente aceptados. Se presenta, también un análisis acerca del principal programa del gobierno en el periodo de estudio en su lucha contra la pobreza y la marginación; es decir, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) su inicio, propósito, como se estructuró, etc., y un estudio de la investigación que realizó el Consejo Nacional de Población (Conapo) en 1993, referente al grado de marginación que sufría la población en México en base a unos índices de marginación y se marcan una serie de lineamientos a seguir para mitigar la marginación.

El trabajo consta de cinco capítulos fundamentales: Marco teórico y conceptual. Diagnóstico de la situación actual, La política de bienestar social<sup>1</sup> (El caso de Solidaridad), La marginación en México en 1993 (un estudio de Conapo) y, termina con unas breves Conclusiones y recomendaciones. En el primero de ellos se incluyen los conceptos de diversos organismos mundiales y nacionales y teorías de autores que definen la problemática vinculada en forma directa o indirecta a las necesidades básicas y, se define lo que es una visión estructuralista. El segundo capítulo describe y analiza a través de algunos cuadros y gráficas la situación que presentan los indicadores: educación, salud,

---

<sup>1</sup> También se la conoce como política de desarrollo social o política social.

alimentación y vivienda durante el periodo 1989-1994. En el capítulo de la política de bienestar social (El caso de Solidaridad) se presentan el funcionamiento, los objetivos y los resultados que obtuvo el Pronasol como eje de la política social del sexenio. La cuarta parte está basada en la investigación que realizó el Consejo Nacional de Población en 1993, tendiente a señalar el grado de marginación en México y a la formulación de una serie de ideas a manera de lineamientos que deben observarse con el fin de mitigar la constante marginación que vive la población del país. También se hace una revisión de la metodología que empleó el Conapo para obtener los índices de marginación.

En el último capítulo del trabajo están las Conclusiones y recomendaciones generales que de manera puntual detallan el análisis de la situación de las necesidades básicas, la pobreza y marginación de la población.

A lo mejor, algunos podrán decir que éste tipo de análisis es inhumano o alejado de la realidad, porque no menciona cosas tales como lo vacío que están los estómagos de los obreros y campesinos, o porque no habla acerca de los indigentes, de los políticos y representantes corruptos, de la migración rural-urbana, etc. Estoy convencido de que en este mundo (independientemente de las conceptualizaciones presentadas en el capítulo uno, y de los trabajos elaborados por otros autores corporativos y personales en distintas épocas), a cada individuo le gustaría poder satisfacer sus más mínimas necesidades básicas y contar con determinados bienes o servicios. Más allá del materialismo o suntuosidad que éstos bienes o servicios puedan representar y, también más allá, de la famosa (muy de moda) ecumenicidad de los satisfactores básicos mínimos.



## MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

### LAS NECESIDADES BÁSICAS (UNA VISIÓN ESTRUCTURALISTA)

La demanda social de bienes y servicios en nuestro país, ha aumentando constantemente en las últimas décadas, debido, entre otras cosas: al crecimiento demográfico, la baja en la tasa de mortalidad y, a un desarrollo estructural incipiente que no ha sido capaz de satisfacer las necesidades básicas mínimas de la población. Lo anterior, ha llevado a que exista una polarización en la prestación de determinados bienes y servicios como consecuencia de una mala asignación de los recursos por parte del gobierno.

Diversos autores de todo el mundo han escrito al respecto de lo que en inglés se conoce como "Basic Needs"<sup>1</sup>; y de su relación con los países menos desarrollados, de la forma en que influyen en el nivel de ingreso de sus habitantes y las consecuencias en el nivel de vida, en el acceso a la vivienda, a la educación, salud, alimentación y educación de la población entre otras cosas.

Las "Necesidades Básicas", son la base de los bienes y servicios mínimos a los que debe tener acceso toda la población para alcanzar un nivel de vida decoroso y que debe servir también para elevarlo y mejorarlo continuamente, y no verlo como un proceso que tiene que necesariamente terminar. El proceso de continuidad de esta base permite ordenar una serie de satisfactores, tales como alimentación, salud, educación y vivienda para la población en su conjunto. La dotación de esos bienes y servicios se compone de una oferta integral de diferentes tipos de productos como son: los públicos, privados y los sociales.

Es importante, señalar que no es objetivo central del capítulo, detenerse a analizar en forma minuciosa los conceptos y los métodos de medición relacionados con las necesidades básicas, pobreza, pobreza extrema, marginación, etc. No obstante, conoceremos algunos puntos de vista de autores que han estudiado el tema; que colaboran con organismos nacionales e internacionales, y de algunos organismos nacionales e internacionales.

---

<sup>1</sup> Uno de ellos es Paul Streeten (1981), "First Thing First: Meeting Basic Human Needs in the Developing Countries", World Bank, el cual trata un poco acerca de la problemática que se presenta en los países menos desarrollados y de la carencia de determinados satisfactores necesarios.

El objetivo será: conocer algunos conceptos y métodos elaborados por diferentes autores personales y corporativos; tanto nacionales como internacionales, con el propósito de obtener una visión estructural.

La satisfacción de las necesidades básicas de la población, va más allá del simple reconocimiento que la política social hace de las mismas.

## 1.1.- LA ESTRUCTURA Y LA ECONOMÍA

Analizar el tema de las necesidades básicas desde un punto de vista estructural, puede engendrar todas las críticas y opiniones de rechazo ante el sólo hecho de que no sea un investigador profesional en la materia el que realice tal afirmación, y querer aislar toda la problemática que rodea a las mismas, en función de los simples cambios estructurales. Esto es porque: si bien los problemas de tipo estructural son parte de la política social y de las necesidades básicas, si se les llegará a corregir organizándolos de tal forma que funcionen, no serían los determinantes en dicho sector; es decir, no resolverían los problemas de fondo. Lo anterior, es correcto; porque sabemos que los problemas que enfrentan las necesidades básicas son multidimensionales.

Es importante señalar primero que el término *Estructura*, está enmarcado dentro de un Sistema Económico; y por lo tanto, estará interrelacionado en forma conjunta con dichos fenómenos. Estos, se deben de analizar como parte de un todo, para poder comprenderlos individualmente.<sup>2</sup>

De lo anterior, cabe hacer notar que los problemas de tipo estructural, si bien no son homogéneos, forman parte de un conjunto de interdependencia con todos los elementos o factores.

### ¿Qué Se Puede Entender Por Una Visión Estructural?

Una *visión estructural*, es aquella en la que las necesidades básicas de la población; no están relacionadas con la modernización de la producción, la expansión de los mercados, el crecimiento económico, la distribución "desigual" del ingreso; tampoco con los problemas de tipo cultural, psicológico, ético, biológico, de afecto e identidad, etc. Están relacionadas con dos problemas específicos; por un lado, están los de tipo político como: la asignación de los recursos y la magnitud de los fondos para el gasto social, el financiamiento, la inversión y, los planes y programas que están dirigidos a mejorar el nivel de vida de la población; mientras, que por el otro, los de tipo social como: la necesidad de que el gobierno asuma la responsabilidad de atender a los sectores más

---

<sup>2</sup>El término estructura, está definido, según la Real Academia como: "La distribución y orden de las partes de un edificio. Distribución de las partes del cuerpo o de otra. Distribución y orden con que está compuesta una obra de ingenio, como poema, historia, etc." Tomado de: Castro y Lessa, "Introducción a la Economía", ed. siglo XXI, 15a. ed., México, 1973, p. 5.

vulnerables de la población<sup>3</sup>, y facilite el acceso de la demanda de bienes y servicios mínimos indispensables para la población en general.

“Obviamente que frente a los problemas estructurales, o frente a las políticas que los acentúan o redefinen, es limitada la capacidad de la política social para incidir decisivamente sobre las cuestiones distributivas que de ellas se desprenden, aún aumentando substancialmente el gasto social como ocurrió en distintos momentos de la fase de crecimiento sostenido”<sup>4</sup>

## 1.2.- CONOCIENDO A LAS NECESIDADES BÁSICAS

### La Coplamar

Desde su creación, en 1977 el Coplamar<sup>5</sup> puso en marcha un programa de estudios tendiente a conocer mejor la realidad de los grupos marginados y de las zonas deprimidas del país. Las tareas de investigación de Coplamar se estructuraron en tres subprogramas: El de necesidades esenciales, que inició en 1978, estudiaba la satisfacción de las necesidades esenciales en México y definía lineamientos programáticos para su satisfacción a largo plazo; El de estructura productiva, iniciado en 1981, definía las transformaciones de la estructura productiva requeridas para satisfacer las necesidades esenciales de toda la población; Por último, el referido a cuestiones históricas y de estructura social, que investigaba a los elementos de estas dimensiones para explicar el presente y definir mejor el rumbo de la sociedad en la que toda la población tuviera garantizada la satisfacción de sus necesidades esenciales.

Coplamar, publicó en 1979 seis volúmenes con el nombre de *Mínimos de bienestar*, en los cuales analizaba el grado de satisfacción de las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda en los niveles nacional, estatal y municipal; cuales serían las tendencias para el año 2000 para que toda la población alcanzara la satisfacción de sus necesidades básicas; también planteaba lo que se denominó el *esfuerzo necesario* que correspondería a la labor por parte del gobierno.<sup>6</sup>

La incidencia de las necesidades básicas insatisfechas sobre los niveles de pobreza se expresa fundamentalmente en términos de acceso insuficiente a servicios gratuitos y al consumo.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Banco Mundial, “Servicios Sociales para los Pobres”, en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 5, México, mayo, 1992, pp. 465-473.

<sup>4</sup> Gloria González Salazar, “Economía y política social. Un esbozo esquemático con referencia a México”, *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, UNAM, vol. 26, ene-mar, México, 1995, p. 178.

<sup>5</sup> Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

<sup>6</sup> Coplamar, “Mínimos de Bienestar”, ed. siglo XXI, vol. 1, México, 1982.

<sup>7</sup> BID/PNUD, “Reforma Social y Pobreza”, en *El Economista Mexicano*, oct-dic, México, 1993, p. 81.

### 1.3- POBREZA Y NECESIDADES BÁSICAS

Uno de los problemas a los que se enfrenta el combate a la pobreza, sin contar los de tipo estructural, es la forma en que se visualiza y conceptualiza todo lo relacionado a la política social. Al respecto, Boltvinik dice: "Esta idea se basa en la concepción de que todo lo relacionado con los pobres es un asunto sencillo... Este modo de pensar provoca que, en general, reine la improvisación y que en las universidades latinoamericanas haya una ausencia casi total de formación profesional orientada a la política social y a la lucha contra la pobreza. Las instituciones académicas latinoamericanas se han quedado rezagadas no sólo en la preparación de personal sino también en el estudio de la problemática"<sup>8</sup>.

#### Los Autores y las Necesidades Insatisfechas

Hablar de las necesidades básicas insatisfechas, implica hablar de la pobreza, ya que ambas están relacionadas indisolublemente. Dentro de la realidad Latinoamericana, según Bernardo Kliksberg en 1992, cerca de 200 millones de personas (45% de la población) vivían por debajo de la línea de la pobreza y no disponían de los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas. De ese número, casi la mitad se encontraba en situación de pobreza extrema, a tal grado que si gastaban todo su ingreso en la compra de alimentos, este no les alcanzaba para comprar el mínimo de proteínas y calorías imprescindibles. Aunado a eso, la pobreza se había convertido en la principal causa de muerte en la región, atribuyéndosele 1,500, 000 defunciones al año.<sup>9</sup>

Ricardo Pérez-Luco, dice que a partir de lo que podría denominarse una teoría de las *necesidades humanas*, que consiste en la explicitación de las características y condiciones esenciales de la humanidad del hombre en su expresión en necesidades derivadas y producidas, la pobreza representa la insatisfacción de tales condiciones, y por lo tanto, el estar lejos del desarrollo y el bienestar; a fin de cuentas el estancamiento en las posibilidades de progreso.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Julio Boltvinik, "Aprendamos Juntos como Superar la Pobreza", en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 5, México, mayo, 1992, p. 415.

<sup>9</sup> Bernardo Kliksberg, "Como Reformar el Estado para la Lucha Contra la Pobreza", en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 5, México, mayo, 1992, p. 477.

<sup>10</sup> Ricardo Pérez-Luco, "Una Visión Ecosistémica de la Pobreza", en *Economía Informa*, abr. 1995, México, p. 7.

## La Pobreza y los Organismos Internacionales

Los organismos internacionales han sido los que han promovido las orientaciones en casi todo lo concerniente a la implantación de políticas de desarrollo en el mundo. A través de diversos mecanismos como los créditos que otorgan, las asesorías, la capacitación, la formación de investigadores, etc.

## La Cepal y el Método de la Línea de Pobreza(LP)

La metodología que ha sido acordada y discutida, por dicho organismo<sup>11</sup> a nivel regional, es la llamada *línea de pobreza*. Esta consiste en determinar los requerimientos nutricionales de la población, tomando en cuenta su estructura por edad y sexo, y las actividades físicas que realizan los miembros del hogar. De esta forma, se calcula el requerimiento mínimo de calorías y proteínas de una persona con base a las recomendaciones actuales de los organismos internacionales especializados en la materia como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), y la Universidad de las Naciones Unidas (UNU).

Con dichos elementos, se construye una *canasta básica de alimentos* cuya composición cubre las necesidades nutricionales de la población, considera sus hábitos de consumo, la disponibilidad de alimentos y los precios de los mismos. Al valor monetario de la canasta, se le denomina *línea de indigencia o de pobreza extrema*. A este, se le adiciona una estimación de los recursos requeridos por los hogares para satisfacer otras necesidades no alimentarias y, de esta manera, se obtienen valores que sirven para determinar diversos niveles de vida de la población.

Conforme a los valores de la línea de pobreza extrema, se definen los siguientes grupos poblacionales:

### Hogares en Pobreza Extrema

Cuando el ingreso total del hogar es menor valor de la canasta básica alimentaria; es decir, los ingresos totales del hogar no son suficientes para atender las necesidades alimentarias del hogar.

### Hogares Intermedios

Cuando el ingreso del hogar es superior al valor de la canasta alimentaria, pero inferior a dos veces dicha cantidad.

---

<sup>11</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

### Hogares con Bienestar Superior

Hogares con niveles de bienestar superior al intermedio: cuando el ingreso del hogar es mayor a dos veces el valor de la canasta alimentaria.<sup>12</sup>

### El PNUD y El Método Integrado de Medición de la Pobreza (MIP)

En años recientes el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza del PNUD<sup>13</sup> comenzó a promover la aplicación combinada de LP y NBI. Definiendo el método *Integrado de Medición de la Pobreza (MIP)* o LP-NBI.

El MIP define en primera instancia, tres grupos de pobres:

- a) Los que son pobres por ambos metodos;
- b) Los que son sólo por NBI; y
- c) Los que son sólo por LP.

### El Índice de Desarrollo Humano (IDH)

El PNUD también ha elaborado el *Índice de Desarrollo Humano (IDH)*, procurando dar respuesta a la necesidad de disponer de una medida de bienestar social que integre variables asociadas al ingreso, salud, educación, el entorno físico y la libertad. Se valora la combinación del ingreso nacional e indicadores sociales como analfabetismo por adultos y la esperanza de vida, con la intención de obtener un indicador sobre el progreso humano de la sociedad. Otros métodos e índices de medición de la pobreza universalmente aceptados son el *Índice de Progreso Social (IPS)* y el *Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)*

### El Índice de Progreso Social (IPS)

Es uno de los esfuerzos más notables por construir medidas alternativas al PIB per cápita, hasta ahora utilizado por organismos internacionales para valorar el desarrollo. El IPS se propone medir el grado de desarrollo alcanzado socialmente, expresado en los bienes y servicios disponibles para la satisfacción de las necesidades humanas, la equidad en su distribución y el esfuerzo requerido para su generación. En breve se trata de un útil cálculo sintético de la calidad de vida que en términos agregados ha alcanzado una sociedad.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Jarque, M. Carlos; "Magnitud y evolución de la pobreza en México", en *El Economista Mexicano*, oct-dic, México, 1993, p.11

<sup>13</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

<sup>14</sup> Un rápido balance sobre las investigaciones recientes sobre la exclusión social permite observar que el MIP, IDH y el IPS son esfuerzos orientados a perfeccionar y construir medidas de déficit en términos agregados. No se sustituyen en su capacidad analítica como tampoco en los conocimientos que cada método aporta para el diseño de estrategias de ataque a la pobreza y a la exclusión. Sin embargo conviene hacer notar que su capacidad explicativa se agota en la valoración de los impactos macrosociales de las carencias, no permitiendo un análisis integrado en sus diferentes formas e intensidades, como tampoco indagar sus efectos en los distintos grupos sociales ni sus implicaciones demográfico-espaciales.

### El Método de Las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

El método de NBI, se basa en las necesidades asociadas con servicios del Estado y se centra en los requerimientos de consumo e inversión pública y privada y apoya la fijación de prioridades y metas de las políticas sociales. En NBI se miden todas las necesidades que dependen en gran medida a transferencias gubernamentales, la inversión acumulada por el hogar y el tiempo disponible.

### El Banco Mundial y El Umbral de la Pobreza

Dentro de la medición de la pobreza el Banco Mundial, considera una línea base que denomina *umbral de pobreza*. El umbral de la pobreza basado en el consumo, está integrado por dos elementos: el gasto para adquirir los bienes de primera necesidad, y una cantidad adicional que varía de un país a otro, y que refleja el costo de participar en la vida cotidiana de la sociedad, es decir, el acceso a otros requerimientos que se colocan como necesidades fundamentales, ya sea, por condiciones naturales que difieren de un país a otro, como podría ser la calefacción en un clima frío, o por niveles de solvencia que modifican los patrones de consumo o los paquetes de necesidades básicas<sup>15</sup>.

### 1.4.- LAS NECESIDADES BÁSICAS Y LA POLÍTICA SOCIAL.

Tanto en América Latina como en Europa, nos dicen Bustelo e Isuani, la política social estuvo asociada en su primera etapa, a las acciones del Estado tendientes a reducir la miseria entre los considerados "pobres merecedores"; es decir, los incapaces de obtener ingresos por medio del trabajo.

En una segunda etapa el concepto de política social se amplió para cubrir las acciones estatales orientadas a proteger a los asalariados. Desde fines del siglo pasado estos trabajadores han constituido el objeto central de la política social del Estado.<sup>16</sup>

En la época actual tenemos que la política de desarrollo social tiene dos vertientes en su aplicación:

a) La que se refiere a las políticas de acceso universal, que tienen que ver con el ejercicio pleno de los derechos constitucionales de los mexicanos, especialmente en manera de educación, salud, seguridad social, capacitación y vivienda.

---

<sup>15</sup> Horacio Vázquez F., "Los organismos internacionales ante la pobreza y la desigualdad", en *El Economista Mexicano*, Colegio Nacional de Economistas, México, oct-dic, 1993, pp. 24-25.

<sup>16</sup> Eduardo S. Bustelo y Ernesto A. Isuani, "El ajuste en su laberinto: Fondos sociales y política social en América Latina", en *Comercio Exterior*, vol. 42, # 5, México, mayo 1992, pp. 428-432.

b) La de superación de la pobreza extrema, que está dirigida a los grupos sociales cuyas condiciones de vida se definen por situaciones límite que les impiden acceder a los beneficios del desarrollo.

Si bien la política social ha tenido como objetivo contribuir a prolongar la esperanza de vida de la población, a elevar el nivel educacional, a mejorar el abasto y la comercialización de productos de primera necesidad, incrementar el acceso a la salud, etc.; subsisten insuficiencias de cobertura, de calidad y acceso equitativo a programas y servicios tales como: educación, salud, vivienda, justicia; así como a infraestructura básica y productiva; lo cual ocasiona una reducción de las oportunidades de desarrollo económico-social para una parte considerable de la población.<sup>17</sup>

Es evidente, que resulta imperativo, como dice Armando Labra "repensar en la confección de una auténtica política de crecimiento con bienestar social, toda vez que aún persiste la pobreza y no se ha revertido, positivamente, la redistribución del ingreso".

Dentro de la política social para la superación de la pobreza el PNUD, sostiene que "todos los individuos, por el sólo hecho de existir, tienen derecho a una vida digna lo que puede expresarse también como el derecho a satisfacer sus necesidades básicas, o como el derecho a no ser pobre. Se puede afirmar, entonces, que las necesidades no sólo revelan una condición de carencia, sino sobre todo una condición de potencialidad cuando se les satisface sinérgicamente<sup>18</sup>. Para el PNUD, el objetivo único del desarrollo es aumentar la calidad y la expectativa de vida de los miembros de la sociedad; a su consecución deberían supeditarse las políticas económicas y sociales.

## 1.5- CONAPO Y EL CONCEPTO DE MARGINACIÓN SOCIAL

La participación social es un fenómeno múltiple que implica captar a los ciudadanos y grupos de actores en sus roles de actores del proceso de desarrollo, usufructuarios de bienes y servicios mercantiles y no mercantiles -entregados por la sociedad y el Estado en calidad de derechos sociales a todos sus ciudadanos- y activos en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos.

La población marginada, a su vez, es entendida como integrante de una sociedad en la que por diversas causas la organización socioeconómica y política vigente la interpreta en el subsistema económico (producción-distribución de bienes y servicios) pero los excluye parcial o totalmente del acceso al consumo y disfrute de bienes y servicios y de la participación en los asuntos públicos.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Armando Labra, "Chile y México sin desarrollo social: experiencias que se deben aprovechar" en *Revista Macroeconomía*, México, junio, 1995, p.16.

<sup>18</sup> PNUD; "Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza en América Latina", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, México, 1992, pp. 454-464.

<sup>19</sup> Consejo Nacional de Población, "Información sobre la Marginación en México", 1993.



Así, la marginación social puede ser entendida como fenómeno estructural múltiple, que integra en una sola valoración las distintas dimensiones, formas e intensidades de exclusión o no participación en el proceso de desarrollo y en el disfrute de sus beneficios.<sup>20</sup>

Después de haber definido que se entiende por una visión estructural de las necesidades básicas y de examinar algunos de los métodos y conceptos elaborados por diferentes autores personales y corporativos podemos ver la importancia que tienen las mismas dentro de un sistema económico. La incidencia de las necesidades básicas sobre los niveles de pobreza, pobreza extrema y marginación, se encuentra relacionada con los planes y programas de desarrollo y las políticas económicas y sociales elaboradas por el Gobierno. Esto repercute en todos los grupos socioeconómicos del país principalmente en la producción, en el empleo y el consumo. De ahí la importancia del estudio de la situación de la educación, la vivienda, la salud y la alimentación.<sup>21</sup> Dado que el no acceso, entre otras cosas, a dichos bienes y servicios básicos mínimos necesarios, se presenta como un detrimento para toda la población.

El conocimiento de los enfoques anteriores, nos proporciona, una articulación entre la discusión teórica y las posibilidades prácticas de una estrategia integral de desarrollo.

---

<sup>20</sup> Conapo, *ibid.*

<sup>21</sup> Debido a que el número de mexicanos que no pueden satisfacer sus necesidades básicas en lugar de disminuir, ha aumentado durante las últimas décadas; la vivienda, la salud, la alimentación y la educación; como los componentes básicos dentro de los servicios e infraestructura pública mínima, aceptados a nivel nacional e internacional; son las variables de estudio por excelencia.

## CAPITULO II.- DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL

### 2.1.- ANTECEDENTES

Durante la década de los setenta, la economía mexicana, se caracterizó, entre otras cosas: a) Por el modelo de desarrollo económico conocido como *desarrollo estabilizador*, y el proceso de *sustitución de importaciones* y; b) Por el "boom petrolero" a mediados de la misma<sup>1</sup>. Es en esta década que la deuda externa del país se incrementa de manera significativa, debido principalmente a los préstamos otorgados por los organismos internacionales.<sup>2</sup> Así, para 1973, el 55 por ciento de la deuda externa vigente del sector público se debía a instituciones financieras privadas, y para 1976 alcanzaba el 15 por ciento,<sup>3</sup> con respecto al total.

Con anterioridad a la crisis, el Estado Mexicano llegó a asignar una alta prioridad a su participación directa en actividades industriales y comerciales hasta cierto punto alejadas de la atención de las necesidades sociales básicas.

Resulta irónico pensar que todavía a finales de los setenta, el PIB nacional tuvo altas tasas de crecimiento de casi dos dígitos, cuando dicho crecimiento se debió principalmente al fuerte endeudamiento externo y no porque se hubiera impulsado un desarrollo integral de la infraestructura económica y social que ya requería el país. Lo que quedó al descubierto en los primeros años de los ochenta con la ya conocida crisis económica, fue la enorme corrupción de los funcionarios públicos<sup>4</sup> y la incapacidad del gobierno para canalizar los recursos.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> El modelo estabilizador, se dice, que estuvo en boga de 1965 a 1975. Algunos autores toman otras fechas como el caso del Lic. Carlos J. Aranda I, que toma de 1954 a 1981. Sin embargo, este modelo, se caracterizó, por una excesiva política económica proteccionista que pretendía *industrializar* a el país, a través, del proceso de *sustitución de importaciones*. Sin embargo, el modelo económico que imperaba, estaba acompañado de políticas sociales populistas y de un gran burocratismo.

<sup>2</sup> Es importante señalar, que el crédito internacional, era otorgado fácilmente: lo que ocasionó que el país se endeudara y tuviera un enorme déficit en la cuenta corriente, lo que repercutiría, entre otras cosas, en el estallido de la crisis económica y política de principios de los ochenta.

<sup>3</sup> La deuda externa del sector público para mediados de 1978, era de 24, 579.8 millones de dólares.

<sup>4</sup> Por ejemplo los casos del General Arturo Durazo Moreno y el de "la Quina" líder del sindicato de PEMEX.

<sup>5</sup> Ricardo Campos, "El Fondo Monetario Internacional y la Deuda Externa Mexicana, Crisis y Estabilización", ed. P y V, UAEM, México, 1993, p. 172.

### La Oferta y Demanda Sociales.

Con el fin de asegurar la rentabilidad del capital, las obras de infraestructura realizadas por el gobierno se concentraron principalmente en unos cuantos centros urbanos que por sus mejores condiciones preexistentes resultaban más convenientes, para el desarrollo industrial, las cuales, al crear economías externas para los empresarios, determinaron que a la vez que se canalizaba a dichos centros gran parte de la inversión pública, siguiera los mismos pasos la inversión privada, con el consiguiente impacto en el desequilibrio entre el campo y la ciudad; es decir, entre las zonas urbanas con las rurales, incrementándose, así los migrantes de las zonas rurales hacia las urbanas.

### La Oferta

Antes de la crisis económica de principios de los ochenta, se puede decir, en términos generales, que las acciones de política social sufrieron una creciente burocratización. Así por el lado de la oferta se generó un sistema de decisiones jerárquico y centralizado, una autonomía en aumento del aparato burocrático respecto a los beneficiarios de la política social,<sup>6</sup> y por lo tanto, una creciente separación entre las acciones del Estado y la participación social; también se presentó una tendencia, por inercia, al crecimiento desmedido del gasto social principalmente, aunque no exclusivamente, (del gasto corriente), como fuente de reproducción y de poder de la burocracia.

### La Demanda

Por el lado de la demanda, se registró un proceso paralelo de burocratización. Dando como resultado, el predominio de un segmento cerrado de intermediarios en la selección, modulación y magnitud de la demanda social; un una política popular peticionista y pasiva que retroalimentó la tutela estatal y las prácticas clientelistas; y una dinámica de integración subordinada de las organizaciones sociales en el Estado.

Estas deformaciones y limitaciones salieron a la luz, particularmente a partir de 1982 cuando la crisis tuvo un impacto en la reducción de los recursos para los programas de apoyo productivo y de bienestar social y se requirió explorar nuevas alternativas, como fue el establecimiento del Programa Nacional de Solidaridad, en diciembre de 1988.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> En la primera mitad del año de 1978, el presupuesto para el Desarrollo Social fue de 27 636 millones de pesos

<sup>7</sup> Gloria González Salazar, "Economía y Política social. Un esbozo esquemático con referencia a México", *Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, UNAM, vol. 26, ene-mar, México, 1995, pp. 181-182.

## Las Contradicciones de la Política Social

Dentro de las contradicciones que surgen en la política social, durante la década de los ochenta; por un lado, está la polarización del acceso a los servicios básicos como son la vivienda, la educación, la salud, la alimentación, etc.; por el otro, la mala asignación de los recursos por parte del gobierno; en el aspecto de que se favorecía más a los grupos en las zonas urbanas, que a los grupos en las zonas rurales; es decir, a las zonas mejor dotadas con infraestructura económica como son escuelas, carreteras, hospitales, agua potable, luz, telefonía, etc.; y casi nada, o nada, a las otras zonas; las menos organizadas, las zonas de agricultura minifundista y que viven de lo que producen, las que aunque se quejan no las escuchan y que requieren de políticas sociales que no sean sexenales. Esas zonas fueron las que resintieron en un mayor grado las contradicciones de la política social anterior a la década<sup>8</sup>. Una política social, enfocada en una "economía mixta", en donde no faltaban los programas burocráticos que surgían con el sexenio de un presidente, y se modificaban o desaparecían, con el de otro.<sup>9</sup>

Para muestra basta una serie de organismos que se crearon y que desaparecieron. Tenemos en los setenta, y principios de los ochenta; el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), y El Sistema Alimentario Mexicano (SAM), entre otros.

### La Década de los Ochenta

A principios de la década de los años ochenta, encontramos dos puntos importantes en la historia del país. 1) El país entra en una crisis económica, por su magnitud, sin precedentes. Claro que esto, no quiere decir, que no existiera una crisis económica con anterioridad o que México no supiera lo que la misma representaba. La crisis se presenta, después de que el modelo de desarrollo económico, deja de ser funcional para la realidad y el momento que vivía el país; 2) El establecimiento de la política *Neoliberal* y la consigna de crecer primero, para que dicho crecimiento sienta las bases para después "supuestamente" distribuir los frutos del mismo, asume un elevado costo social, en el que los pobres, dejan de ser pobres, para convertirse en pobres extremos, y algunos ricos (no todos) pasan a ser ricos "extremos". Tan sólo de 1982 a 1987, el número de pobres pasó de 32.1 a 41.3 millones, y la población en pobreza extrema creció de 13.7 a 17.3 millones de habitantes.<sup>10</sup>

Se puede decir que, en general la política macroeconómica del país al principio de la década, tuvo dos objetivos: uno a corto plazo a fin de lograr el ajuste de las variables

<sup>8</sup> Gloria González S., *op. cit.*, p. 178.

<sup>9</sup> Como parte de la nueva concepción e implantación de la política de gasto social, en el sector agropecuario, destacó la supresión de los precios de garantía de casi todos los productos (menos maíz y frijol).

<sup>10</sup> José Luis Calva, "La deuda social heredada por el nuevo gobierno y la propuesta presidencial de bienestar para todos", *Momento Económico*, núm. 77, IIE, UNAM, ene-feb. 1995, pp. 25-26.

macroeconómicas, y otro a mediano plazo a fin de reestructurar la economía y encauzarla hacia un crecimiento basado en la apertura comercial y la privatización<sup>11</sup>.

### Miguel De la Madrid

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid, el PIB, decreció en 3.9 por ciento y el producto interno bruto por habitante 19.1 por ciento, la tasa de desempleo fue del 16.6 por ciento de la PEA, mientras que la inflación registró un 86 por ciento. El gobierno de Miguel de la Madrid, se caracterizó por un descenso prolongado del producto interno bruto (PIB), un elevado índice inflacionario; un incremento en la tasa del desempleo y del subempleo<sup>12</sup>, y por una política de contención salarial, que significó, una baja importante en los ingresos reales de los trabajadores. Durante el periodo, la remuneración a los trabajadores disminuyó en un 25.7 por ciento en términos reales y su participación respecto al PIB cayó en poco más de nueve puntos porcentuales.<sup>13</sup> En la asignación del presupuesto para el gasto social, de 1982 y 1988, la participación con respecto al PIB, disminuyó de 7.6 por ciento a 5.9 por ciento. Entre 1980 y 1989, el gasto en salud respecto al PIB, bajó de 4.5% al 1.1 por ciento.

Es en el sexenio de De La Madrid, en que se comienzan a establecer las bases para la implantación del modelo de desarrollo conocido como *Neoliberal*. El modelo *Neoliberal*, es formulado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), y sería el modelo propuesto para los países menos desarrollados, con necesidades urgentes de crecer económicamente y rápido; países como México. El encargado de continuar con la segunda fase de consolidación del modelo, es Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

## 2.2- LA INFRAESTRUCTURA ECONÓMICOSOCIAL

En nuestro país hay un componente característico de la infraestructura económicossocial, y ese es; la eterna y determinante presencia del Gobierno de la República. Lo anterior debido a que, en México como en muchos otros países, las condiciones de vida de sus habitantes está condicionada por la estructura del Gobierno.<sup>14</sup>

La estructura del Gobierno por medio de sus instituciones y a través de la llamada *intervención*<sup>15</sup> está vinculada en todas las actividades económicas, políticas y sociales de la población.<sup>16</sup>

La intervención del Gobierno se presenta de la siguiente manera:

---

<sup>11</sup> Kirsten Appendini, "De la Milpa a los Tortibonos". Colegio de México, México, 1992, p. 97

<sup>12</sup> Para más información ver; J. Luis Calva, *op cit*.

<sup>13</sup> "Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994", Presidencia de la República, F.C.E., 1994, p. 58.

<sup>14</sup> Para más información ver Pablo González Casanova, "Las Categorías del Desarrollo Económico y la Investigación en las Ciencias Sociales", UNAM, México, 1967.

<sup>15</sup> En este caso la *intervención* sólo se refiere a los puntos señalados.

<sup>16</sup> También se puede considerar la Soberanía Nacional.

- En la Planeación.
- En el Mercado.
- En el Crédito, Financiamiento e Inversión Pública.
- En la Política.

*En la Planeación* : Enmarcado en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, en donde se enumeran las estrategias y lineamientos generales que regirán el desarrollo del país.

*En el Mercado* : A través de la prestación de determinados servicios esenciales para la población como son : La educación y la salud.

*En el Crédito, Financiamiento e Inversión Pública* : La asignación de los recursos para la inversión pública y su relación con el gasto primario.<sup>17</sup>

*En la Política* : Las necesidades básicas y su relación con la estrategia de la política de bienestar y la política social.

### Las Reformas Económicas

El inicio del mandato de Carlos Salinas de Gortari, en 1988, estuvo caracterizado por la visión modernizadora que éste tenía de la economía y del bienestar nacional.<sup>18</sup> Los objetivos a desarrollar de la política económica instrumentada en el marco de un importante proceso de reformas económicas que tenían como base la reforma del Estado y la participación concertada en las tareas del desarrollo de los sectores privado y social, fueron: El crecimiento sostenido, la estabilidad, el equilibrio de las relaciones financieras y comerciales con el exterior, la ampliación de recursos para la inversión y el incremento del empleo y los salarios.

La estrategia económica se estructuró a partir de las concertaciones establecidas en el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico y se abocó a controlar estrechamente las finanzas públicas; reducir la transferencia de recursos al exterior; profundizar la apertura comercial; desregular la inversión extranjera; modernizar y regular el sistema financiero e incrementar la eficiencia de la economía.<sup>19</sup> Y es a partir de aquí que analizaremos en forma parcial cómo se dio la *intervención* del Gobierno en las actividades económicas, políticas y sociales de la población.<sup>20</sup>

### Población, Desarrollo Regional y Urbano

---

<sup>17</sup> Se define como el gasto en bienes y servicios distintos a los relacionados con el servicio de la deuda.

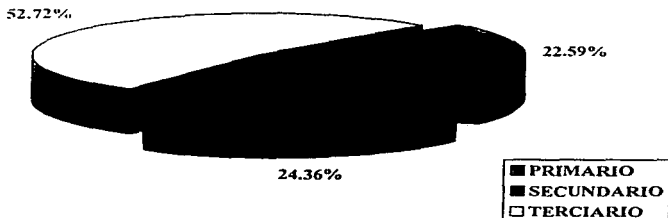
<sup>18</sup> Este sexenio, al igual que el anterior, se caracterizó por una serie de reformas económicas

<sup>19</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. "El Programa Nacional de Solidaridad: una visión de la modernización de México", ed. FCE, México, 1994, p. 32.

<sup>20</sup> Nota: la *intervención* del Gobierno no siempre ha sido la misma. A partir de 1982, se rompe con la intervención comúnmente conocida como tradicionalista o populista.

Según el Censo General de Población y Vivienda de 1995, existían en nuestro país a finales de diciembre del mismo año 91.2 millones de habitantes, la mayoría jóvenes -una de cada tres personas es menor de 15 años.<sup>21</sup> A nivel nacional la tasa de crecimiento medio anual se redujo de 2% en 1990; a 1.8%. La menor tasa de crecimiento ha implicado un proceso de envejecimiento de la población. La zona central del país es la de mayor densidad de población, entre 100 y 600 habitantes por kilómetro cuadrado, y el Distrito Federal alcanza una concentración de 5 600 habitantes por kilómetro cuadrado. La población económicamente activa ascendía a 35 millones de personas de 12 años y más, que constituían el 55 por ciento del mismo grupo de edad. De este total, 22.59% trabajaban en el sector primario; 24.36% en el sector secundario y 52.72% en el terciario.<sup>22</sup>

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA  
POBLACIÓN SEGÚN SECTOR DE ACTIVIDAD  
1995



<sup>21</sup> La proporción de personas menores de 15 años ha disminuido: en 1970 era de 46%; en 1990 de 38% y para 1995 fue de 35%.

<sup>22</sup> *Excelstor*, 17 dic., 1996, sec. financiera, p. 1.

## CAPITULO II

Entre 1980 y 1990 la población total representó una tasa media de crecimiento de 2.0% anual. En este mismo periodo, la población urbana tuvo una tasa media de crecimiento de 2.7% y la población rural de 0.3%, a pesar de que en las zonas rurales el crecimiento es mayor.<sup>23</sup> Para 1994, la tasa de crecimiento anual se redujo a 1.8%. Así, el país duplicaría su población cada 35 años. Se prevé que para el año 2000 la población del país llegará a ser entre 104 y 108 millones, dependiendo de la efectividad que alcancen las políticas demográficas.

### Población Rural y Urbana (Habitantes)

<u>POBLACIÓN</u>	<u>1980</u>		<u>1990</u>		<u>Tasa Media</u>
	<u>Absoluto</u>	<u>Relativo</u>	<u>Absoluto</u>	<u>Relativo</u>	<u>de</u>
					<u>Crecimiento</u>
					<u>Anual</u>
					<u>1990/1980</u>
<u>TOTAL</u>	<u>66 846 833</u>	<u>100.0</u>	<u>81 249 645</u>	<u>100.0</u>	<u>2.0</u>
<u>URBANA</u>	<u>44 299 729</u>	<u>66.3</u>	<u>57 959 721</u>	<u>71.3</u>	<u>2.7</u>
<u>RURAL</u>	<u>22 547 104</u>	<u>33.7</u>	<u>23 289 924</u>	<u>28.7</u>	<u>0.3</u>

Tomado de: Luis Téllez, *ibid.*, p.28.

### El Gasto Público

En 1988, el gasto público fue de 33.2% con respecto al total; como proporción del PIB fue de 6.3%. En 1994, tales porcentajes fueron, respectivamente, de 53.9% y de 10.2%. Durante ese año el gobierno gasto 54 centavos de cada peso a su disposición en gasto social. Poco más de una décima del PIB lo destinó a tales menesteres. Durante el sexenio pasado el gasto en educación se incrementó en 101%; el destinado a salud y seguridad social en 81%; el gasto en desarrollo urbano, ecología y agua potable creció a una tasa de 51% en términos reales. Los recursos canalizados al Programa Nacional de Solidaridad se incrementaron, de 1988 a 1994, en 222 por ciento. De 1989 a 1994, 16 millones 300 mil habitantes contaron con agua potable; 13 millones 300 mil adicionales contaron con

<sup>23</sup> Luis Téllez, "La Modernización del Sector Agropecuario y Forestal", F.C.E., Mexico, 1994, p. 27.



## DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL

drenaje. Durante ese lapso se electrificaron 14 mil poblados, lo cual permitió que 20 millones más contaran con ese servicio. Al final del sexenio, se habían construido 1 millón más de viviendas.<sup>24</sup>

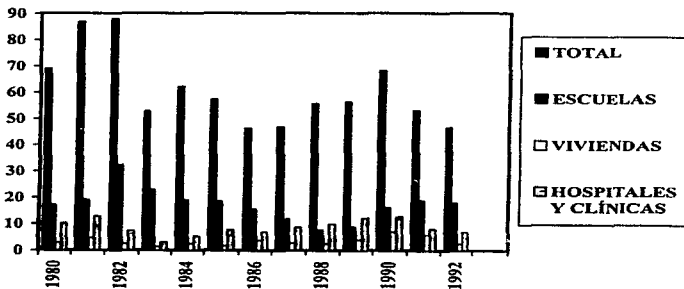
### La Construcción Pública:

◆ Tenemos que en edificios; en 1988, se invirtieron en la construcción de escuelas 7.6 millones de pesos<sup>25</sup>; mientras que en 1992, la inversión fue de 17.8 millones; con una participación con respecto al total de 55.6%. Para 1994, se habían rehabilitado 120 000 escuelas públicas.

◆ De viviendas; en 1988, fue de 2.4 millones de pesos; misma cifra para 1992. Con una participación con respecto al total de 4.3%; y de 5.1%, respectivamente.

◆ De hospitales y clínicas; en 1988, fue de 9.8 millones; mientras que en 1992, fue de 6.9 millones, con una participación con respecto al total del PIB, en 1988 de 17.6%; y de 12.8% en 1992. Mostrando una baja de casi cinco por ciento.<sup>26</sup>

### CONSTRUCCIÓN PÚBLICA EN EDIFICIOS (MILLONES DE NUEVOS PESOS A PRECIOS DE 1980)



Tomado de: Anexo Estadístico, Quinto Informe de Gobierno, Carlos Salinas.

<sup>24</sup> *El Universal*, sección financiera, agosto 7, 1995, p. 1 y 6.

<sup>25</sup> Millones de nuevos pesos a precios de 1980.

<sup>26</sup> *El Universal*, *ibid*.

El crecimiento del PIB fue superior a las metas máximas señaladas en el PND al alcanzar 3.8% en promedio entre 1989 y 1991, pero en la segunda mitad del sexenio (en que se planteaba crecer entre 5.3 y 6%), la economía se desaceleró y el crecimiento en 1992 fue de 2.6% y de 0.4% en 1993, recuperándose en 1994 en cerca del 3 por ciento. Por otra parte, el producto por habitante durante el sexenio acumuló un discreto aumento de 5.4%, cifra que podría resultar favorable con respecto al sexenio anterior cuando este indicador cayo en 10.1 por ciento.<sup>27</sup> En materia de inflación se alcanzó un logro al reducirla por primera vez en las últimas 2 décadas, a un sólo dígito: 8% en 1993.

En lo referente al empleo, de 1988 a 1994 se generaron alrededor de 1.2 millones de ocupaciones remuneradas, a razón de sólo 191 833 por año. Junto a ello, mientras la población total creció a una tasa promedio anual de 1.9% entre 1990 y 1995, la Población Económicamente Activa (PEA) creció al 3.3%. Ello implica absorber cada año a las personas que están en condiciones de ingresar al mercado de trabajo. Eso quiere decir generar un millón de empleos anuales sólo para ese segmento de la población.<sup>28</sup>

En materia de salarios se registró un retroceso, existiendo una creciente diferenciación entre salarios mínimos y contractuales, entre ramas y subramas de actividad económica e incluso al interior de cada unidad productiva en virtud de la introducción del llamado estímulo a la productividad estatal, registrándose también algunas recuperaciones en ciertos casos concretos; en la industria manufacturera, por ejemplo, los sueldos casi habían recuperado el nivel que tenían en 1980, en tanto que los salarios muestran con respecto a dicho año un rezago del 30%; ramas como la textil, prendas de vestir e industrias del cuero, industria de la madera y productos de la madera, productos de papel, imprenta y editoriales, en general muestran un deterioro salarial del 40% con relación a 1980, mientras que otras, como los productos de minerales no metálicos, registraron un retroceso de entre 20 y 25 por ciento.

Asimismo, la distribución del ingreso reflejaba grandes contrastes, mientras el 10% de la población más rica incrementó su ingreso corriente de 32.43% en 1984 a 38.16% en 1992, el 90% restante padeció un deterioro notable; si bien la peor situación toca al 40% más pobre, cuyas percepciones en conjunto no llegan al 15% del ingreso corriente total de los hogares.<sup>29</sup>

A principios de la década de los años ochenta, el producto interno bruto (PIB), de la industria manufacturera<sup>30</sup>, en lo referente a los productos alimenticios, bebidas y tabaco; era en 1987 de 276.5; mientras que para 1992 era de 334, con una participación porcentual con respecto al total de 26.9% y 26.0%, respectivamente.

<sup>27</sup> Gloria González Salazar, *op. cit.*, p. 186.

<sup>28</sup> *Reforma*, 14 nov., 1996, p. 21a.

<sup>29</sup> Gloria González, *op. cit.*, p. 186.

<sup>30</sup> 1980 = 100 cifras en millones de nuevos pesos.

### 2.3- ALIMENTACIÓN

El dato clave para comprender las reales dimensiones de los dilemas alimentarios a los que se enfrenta México. El ingreso salarial es la fuente principal a través del cual la población puede acceder al consumo de bienes y servicios necesarios para vivir. Los bajos salarios constituyen una de las formas más significativas de marginación social.<sup>31</sup>

Otro aspecto del problema: las potencias agrícolas. De cerca de 200 millones de hectáreas que conforman el territorio nacional, 27 millones de hectáreas son aptas para la agricultura. De éstas se encuentran bajo riego 2.7 millones, el resto son de temporal. A nivel nacional se producen 200 cultivos. De ellos, 30 participan con más del 85% de la superficie dedicada a la agricultura, entre las que destacan los granos y oleaginosas con una participación de alrededor del 70%. En este terreno la demanda nacional es de 12 millones de toneladas de maíz; 1.2 millones de toneladas de frijol; 0.5 millones de toneladas de arroz; y 5 millones de toneladas de trigo. Cifras todavía escasas para cubrir las necesidades de una población que enfrenta no sólo los avatares de las crisis económicas, las sequías, la marginación geográfica y ciertos hábitos que la reafirman en su marginalidad.<sup>32</sup>

#### Las Políticas de Abasto y Comercialización

Desde mediados de la década de los años cuarenta, la política del Estado de abasto y comercialización se había caracterizado por un excesivo intervencionismo. Para garantizar el abasto de productos básicos el principal instrumento del Gobierno había sido la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) - antes Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A., (CEIMSA)-, que había fungido como agente comercializador del sector público, además de desarrollar otras actividades relacionadas con la producción y el almacenamiento de productos básicos. En 1989, se inició un programa de modernización en la Conasupo, el cual consistió fundamentalmente en la concentración de sus capacidades en sólo algunas áreas estratégicas: como la regulación de los mercados de maíz y frijol.

El cambio estructural en la Conasupo fue importante ya que la tradicional y fuerte presencia del sector público en los procesos de comercialización de bienes, sobre todo los básicos, había impuesto a esa actividad un esquema burocrático, y sobre todo ineficiente, que ocasionaba la presencia de cuellos de botella.

Los programas de abasto y comercialización en el periodo, estuvieron vinculados, entre otras cosas: con el Pacto para la Estabilidad, Competitividad y el Empleo (PECE), el

<sup>31</sup> En 1994 se reportó la existencia de 424 municipios cuyas tasas de marginación infantil resultaron superiores a 50.0 por 100 mil nacidos vivos registrados. En 160 de esos municipios más del 40% de sus ocupantes no cuentan con agua entubada en sus viviendas; en 312 seis de cada diez de sus habitantes de 15 años no concluyeron sus estudios de primaria; en 220 una de cada dos personas habitan en viviendas con piso de tierra; y en 216 tres de cada 10 habitantes mayores de 15 años son analfabetas. *Reforma, op.cit.*

<sup>32</sup> *Reforma, op.cit.*, p. 21a.

cual buscaba reducir el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), y por el Programa de Abasto Social de la Leche y el de Subsidios a la Tortilla.

El financiamiento provenía del Banco Nacional de Comercio Interior (BNCI), y el Fondo para el Desarrollo Comercial (Fidec).<sup>33</sup> En 1993, por conducto del BNCI y del Fidec se canalizaron recursos por 12 077.4 millones de nuevos pesos, 43.3% más, en términos reales, al otorgado en 1992.

#### **La Infraestructura de Abasto y Apoyo al Comercio**

En lo referente al abasto y comercialización, tenemos que a través de *Solidaridad para el Bienestar* en 1989, la cantidad que se dedicó para la infraestructura ascendía a 53. 341 miles de nuevos pesos; y para 1993, la cantidad era de 11,255; mostrando una disminución de 42,086.

Lo anterior pudiera mostrar una gran disparidad entre 1989 y 1993, lo que sucede aquí es que en el primer año el monto fue muy grande comparado con los años anteriores y posteriores, ya que era el primer año del sexenio, y por lo general los presidentes entrantes dedican una mayor cantidad de recursos a los nuevos programas que acaban de implementar, en este caso solidaridad, lo que ocasiono tal distorsión.

No obstante tal distorsión, la cantidad de recursos dedicada al apoyo del abasto y la comercialización por lo regular ha sido mínima, como por ejemplo en 1984, que fue de 4,369 nuevos pesos.<sup>34</sup>

#### **2.4- LA VIVIENDA**

Hasta 1995 en la República Mexicana existían 19, 848,319 hogares, en 18% de los cuales el jefe de familia era mujer. Predominaban los que tenían dos y cuatro miembros, seguían los conformados por cinco y hasta siete integrantes. El número de viviendas particulares del país asciende a 19, 403,409; 20% más de las que existían en 1990 y con una tasa de crecimiento anual de 3.3 por ciento.<sup>35</sup>

En términos generales existe una relación directa entre el crecimiento poblacional y el de las viviendas, pues estados como Baja California y Aguascalientes, que tienen altos niveles de crecimiento de su población, presentan también mayores tasas de crecimiento de vivienda. El déficit de vivienda en nuestro país, para los primeros meses de 1995, era de más de un millón de unidades habitacionales. De éstas, alrededor de 4.6 millones presentaban índices muy altos de hacinamiento, de falta de higiene, de necesidades de

---

<sup>33</sup> "Crónica del Gobierno", *op. cit.*, p. 188. Para 1990, la tasa de analfabetismo era de 12.4 por ciento, si se considera a la población de 15 años y más.

<sup>34</sup> Sexto informe de Gobierno Carlos Salinas de Gortari.

<sup>35</sup> *Excelsior*, 16 dic., 1996, p. 29a.

## DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL

---

mejoramiento y sustitución; y por lo tanto, esto significaba que en ese momento se tenían que construir 1.100.000 viviendas nuevas y mejorar 3.500.000 más.<sup>36</sup>

El nivel de hacinamiento entre 1990 a 1995 disminuyó de 5 a 4.7 habitantes por vivienda. En los servicios hubo ligero aumento y de cada 100 viviendas 15 tienen piso de tierra. La dotación de electricidad alcanza al 93 por ciento de las viviendas del país y 75 por ciento cuenta con drenaje.<sup>37</sup>

### Los Factores de la vivienda

Existen varios factores que intervienen, o que están relacionados con la vivienda, de los cuales destacan: Una coordinación interinstitucional entre los sectores de la vivienda, especialmente de los fondos como el Infonavit, el Fovissste y el Fonhapo, para que la vivienda se produzca en el lugar que se requiere, con la planeación y los precios que puedan ser accesibles; La incorporación de nuevos esquemas de financiamiento; La desregulación y desgravación; el gobierno debe ser un promotor y facilitador de la actividad de la vivienda, facilitar los canales de financiamiento, la incorporación de suelos es muy importante, incorporar suelos en las ciudades en donde se requiere; El impulso de nuevas tecnologías para la vivienda de acuerdo con las diferentes regiones del país.<sup>38</sup>

### 2.5- SALUD

El Acuerdo para el Mejoramiento del Nivel de Vida dentro del PND 89-94, contiene los lineamientos de política social en un sentido amplio, ya que además de lo relativo a empleo, niveles de vida y servicios básicos, comprende aspectos de desarrollo urbano-regional y de protección al medio ambiente. Durante el periodo 1988-1994, las políticas de fomento a la cultura de la salud y prevención de enfermedades y accidentes estuvieron encaminadas a transformar los hábitos de vida de la población hacia un mayor cuidado de su salud y la participación activa de las familias y las comunidades en el abatimiento en los índices de morbilidad nacionales.<sup>39</sup>

El Programa Nacional de Salud 1990-1994; tenía como objetivos primordiales atenuar la desigualdad en materia de salud y servicios médicos y disminuir la incidencia de enfermedades como la desnutrición<sup>40</sup>, la parasitosis y las diarreas.

Entre 1988 y 1994 la infraestructura hospitalaria se incrementó con la construcción de más de 2 500 unidades médicas; asimismo, se incorporaron más de 27 000 médicos y

---

<sup>36</sup> *El Universal*, primera sección, agosto 4, 1995, p. 8.

<sup>37</sup> *Excélsior*, 16 dic., 1996, p. 29a.

<sup>38</sup> *El Universal*, op. cit. p. 8.

<sup>39</sup> "Crónica del Gobierno", op. cit., p. 255.

<sup>40</sup> Investigadores del Instituto Nacional de la Nutrición (INN) afirmaron que en México entre 16,000 y 20, 000 niños mueren a consecuencia de la deficiente alimentación, así como de enfermedades provocadas por este problema, como son diarreas, neumonías y otras infecciones. *El Universal*, mayo 16, 1995, 1a. sec.

## CAPITULO II

más de 34,000 enfermeras, y el número de consultas de especialidad creció en un 33% mientras que el de los exámenes de laboratorio lo hizo en 54 por ciento.

### **Población Asegurada y Población Abierta**

De la población que había en 1991, 54.7% estaba cubierta por un servicio médico de seguridad social; 45.3% era población abierta, atendida por la Secretaría de Salud, los Servicios Médicos del DDF, de IMSS-Solidaridad, y por personal privado, incluyendo terapeutas tradicionales. En siete estados, menos del 40% de la población estaba asegurada.<sup>41</sup>

Entre 1989 y 1994, la SSA y las clínicas comprendidas en el programa IMSS-Solidaridad ofrecieron atención médica a la población de áreas rurales y urbanas marginadas, alcanzando una cobertura de 39.5 millones de personas. En 1994, el IMSS y el ISSSTE alcanzaron una cobertura de 45.5 millones de derechohabientes, tres millones más que en 1988.

<b>POBLACIÓN ASEGURADA Y POBLACIÓN ABIERTA</b>		
<b>Estado</b>	<b>Por Ciento de Población Asegurada</b>	<b>Por ciento de Población Abierta</b>
<b>CHIAPAS</b>	24.6	75.4
<b>GUERRERO</b>	39.0	61.0
<b>HIDALGO</b>	32.1	67.9
<b>OAXACA</b>	25.6	74.4
<b>PUEBLA</b>	37.4	62.6
<b>TABASCO</b>	37.9	62.1
<b>ZACATECAS</b>	21.3	78.7

Tomado de: *Excelsior*, 15 oct., 1996, p. 27a.

En México existen más de 114, 000 comunidades con menos de 100 habitantes que viven en pobreza extrema y a quienes faltan los servicios de salud. Sólo en el estado de Chiapas hay 15,000 comunidades con menos de 100 habitantes que entre otras cosas están mal comunicados y no tienen servicios básicos.

<sup>41</sup> *Excelsior*, 15 oct., 1996, p. 27a.

**El DIF**

El DIF proporcionó atención a 10 millones de personas que no tenían acceso a los servicios regulares de seguridad social, incluyendo grupos desprotegidos de menores, ancianos e indigentes desamparados, minusválidos y madres gestantes de escasos recursos, disminuyó la tasa de incremento poblacional del 2% promedio anual al 1.8%, y el porcentaje de usuarias de métodos anticonceptivos se elevó de 54% en 1988 a 60% en 1994.<sup>42</sup>

**El Gasto en Salud**

El Banco Mundial (BM) reportó que el gasto en salud como porcentaje del PIB en 1990 era de 3.2%; en América Latina solamente Paraguay tenía el 1% más bajo (Informe Desarrollo Mundial, 1993). El informe del gobierno mexicano de 1994 señala que el porcentaje del PNB para la salud fue 4.5%. los tres países de América que tienen cubierto 100% de su población con sistemas de seguridad social son Canadá, Cuba y Costa Rica.

<b>ÍNDICES DE SALUD</b>				
País	Por ciento del	Mortalidad	Esperanza de Vida	
	PNB		Hombres	Mujeres
	Dedicado a la Salud	Infantil		
<b>CANADÁ</b>	8.6	7.6	73	79
<b>COSTA RICA</b>	19.3	18.0	73	73
<b>CUBA</b>	15.0	6.0	73	73
<b>MÉXICO</b>	4.5	18.6	64	69

Tomado de: *Excelsior*, 15 Oct., 1996, p. 27a.

**2.6- EDUCACIÓN**

La deserción escolar es frecuente en los niños indígenas, campesinos y familias de bajos ingresos de las ciudades. En mucho se debe a que deben tomar parte en las faenas del campo con sus padres, y en la ciudades participan en la llamada economía subterránea o andan de chalanes y demás de manera informal, realizando actividades que les permiten aportar recursos a sus hogares.

**La Infraestructura Educativa.**

<sup>42</sup> En nuestro país cada año nacen 400 mil bebés cuyas madres no han alcanzado los 20 años de edad, cifra que representa 15% del total de nacimientos anuales; es decir, uno de cada seis o siete de ellos. En muchos de esos casos los niños provienen de embarazos no planeados e indeseados.

En 1989 la matrícula del sistema educativo nacional era de más de 25 millones de personas, y el profesorado, cercano a un millón; tan sólo en primaria la oferta educativa cubría 100% de la demanda. Sin embargo, el rezago educativo era muy grande: había 6.178 140 millones de analfabetos en el país, y alrededor de 20 millones de adultos (la cuarta parte de la población total) no habían terminado la primaria, había estados como Chiapas y Oaxaca en los que sólo el 27.7% de los niños que iniciaban la primaria en el primer caso, y 39.3% en el segundo, la terminaban en seis años<sup>43</sup>.

Los indicadores de desarrollo educativo dejaron mucho que desear a principios de los años 90, la demanda potencial de educación primaria disminuyó 3.5%, pero la atención disminuyó en 5.6%, provocando que la demanda no atendida se haya más que duplicado, al pasar de 328 mil niños sin atención en 1983, a 724 mil en 1992. Esta reducción se dio a pesar de que el número de maestros creció en 14%, permitiendo suponer se concentraron en las zonas urbanas y abandonaron las rurales. Y si bien las localidades del país con más de 2,500 habitantes cuentan con primaria, carecen de este servicio 25% de las localidades entre 100 y 2,500 habitantes, al igual que la gran mayoría de las que tienen menos de 100 habitantes (mil ocho comunidades). Todavía en 1990, 14% de las escuelas eran incompletas, la inmensa mayoría estaba en el medio rural. En algunos estados el porcentaje se eleva sensiblemente, siendo de 34% en Chiapas, por ejemplo. Y en el ciclo 1992-93, 22% de las escuelas rurales eran unitarias. Es importante señalar que este porcentaje ha venido aumentando lentamente desde 1987, cuando el porcentaje de las escuelas unitarias era menor a 20 por ciento.<sup>44</sup> Mientras que en el ciclo escolar 1994-95; el número de alumnos era alrededor de 26 millones; el número de profesores ascendía a 1.164 612; y total de analfabetos era 5. 787 819 millones<sup>45</sup>.

### Población analfabeta

Para 1995, alrededor de 10% de la población menor de 15 años en México era analfabeta y por lo menos 5.6 millones<sup>46</sup> de personas no sabían leer ni escribir. Los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Puebla registraban niveles superiores a la media nacional en cuanto a analfabetismo, mientras que Nuevo León y Tlaxcala se encontraban por abajo de esos rangos.

Cuatro de cada 100 de jóvenes entre 15 a 19 años y entre 20 a 24 son analfabetas; pero en los adultos de 60 a 64 años aumentó la falta de instrucción básica. El analfabetismo se concentra en las edades más avanzadas; en los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca. El 14.4% tenía primaria incompleta y, un 19.5% primaria completa.<sup>47</sup> En el Distrito Federal -con sólo 3 por ciento de la población de entre 15 años y más- Nuevo León y Baja

<sup>43</sup> "Crónica del Gobierno de Carlos Salinas", *op. cit.*, p. 265. Para 1990, la tasa de analfabetismo era de 12.4 por ciento, si se considera a la población de 15 años y más.

<sup>44</sup> *Excélsior*, 24 sep., 1996, p. 29a.

<sup>45</sup> Carlos Salinas de Gortari, *Sexto informe de gobierno*, p. 623 y 634

<sup>46</sup> Cifra estimada.

<sup>47</sup> *Gaceta UNAM*, julio 1995, p. 12.



**DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL**

California son las de menor índice y junto con Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua y Sonora cumplen con los niveles señalados por la UNESCO, con cinco por ciento o menos de su población sin instrucción básica.

El 92% de los niños entre 6 y 14 años de edad asiste a la escuela y 97% de éstos lo hacen en el Distrito Federal, Nuevo León y Baja California. Chiapas, Puebla, Oaxaca y Michoacán tienen niveles de asistencia entre el 84 y 89 por ciento.

CUADRO POBLACIÓN ANALFABETA POR SEXO 1/				
AÑO	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	ÍNDICE
<b>TOTAL NACIONAL</b>				
1989	6178410	2311088	3867322	12.5
1990	6161662	2305113	3856349	12.42
1991	6010872	2185597	3825275	11.48
1992	5951827	2166139	3785688	11.14
1993	5871340	2138952	3732388	10.66
1994 /e	5787819	2111428	3676391	9.81

1/ Para 1989, 1991, 1993 y 1994 cifras estimadas por el INEA. Para 1990

cifras del XI Censo Nacional de Población y Vivienda 1990, INEGI.

Para 1992 cifras de la encuesta Nacional de Ingreso -Gasto de los Hogares

e/ Cifras Estimadas

Tomado de : *Sexto Informe de Gobierno*, Carlos Salinas de Gortari, p. 634.

El número promedio de años de estudio de los mexicanos es de 7 -primero de secundaria- uno más que en 1990; la proporción de personas con estudios superiores a la primera se incrementó de 43 por ciento en 1990 a 49 por ciento en 1995. El Distrito Federal y Nuevo León son los estados con mayor promedio de escolaridad; nueve años (es decir nueve años, primaria y secundaria completas) y con los promedios más bajos están Chiapas

## CAPÍTULO II

---

y Oaxaca con cinco años de instrucción, y Guerrero con seis.<sup>48</sup> Mientras en Chiapas 30 % de la población no sabe leer ni escribir, en Nuevo León sólo el 4%.<sup>49</sup>

Podemos concluir de manera parcial que el impacto que tuvieron las políticas del Gobierno mexicano en la población por medio de la oferta de bienes y servicios básicos instrumentadas dentro del modelo económico conocido como *Neoliberal*, en el periodo de estudio, fue casi nulo. Este modelo responde a una serie de planteamientos formulados, no sólo para nuestro país, por el Fondo Monetario Internacional (FMI), si no para varios países de los llamados menos desarrollados como Argentina, Colombia, Venezuela y Perú entre otros. Los cambios estructurales se comienzan a dar al inicio del sexenio de Miguel De la Madrid, en 1982. A pesar de que 1982 es también el año del comienzo de la crisis económica, que por su magnitud hasta ese momento, no tenía precedentes, se dice que dicho modelo se caracteriza, entre otras cosas, por tener un elevado costo social que ocasiona un constante crecimiento de la pobreza, pobreza extrema y marginación de la población más desproveída.

La implantación de las políticas sociales y de desarrollo económico, de 1989-1994, no reflejaron sus beneficios en grandes sectores de la población -no obstante lo que mostraron las tasas de crecimiento- dado que seguían existiendo porcentajes muy altos de analfabetismo, alrededor de un 10%, a nivel nacional de la población menor de 15 años y por lo menos 5.6 millones de personas no sabían leer ni escribir. Por otro lado el déficit de vivienda era de más de 1 millón de unidades habitacionales, sin contar los altos niveles de hacinamiento. El porcentaje del PNB para la salud de 4.5%, dejó a amplios sectores de la población, sin acceso a dicho servicio, sobretudo por la gran diversidad poblacional que existe en el país. En la alimentación no hubo avances significativos, y la inversión en infraestructura no cumplió con las expectativas que se tenían. El cambio estructural en la Conasupo fue algo significativo debido la gran burocratización que esto representaba.

---

<sup>48</sup> *Excelsior*, 16 dic., 1996, p. 29a.

<sup>49</sup> *El Universal*, 2 da parte, 1ra sección, ago. 4, 1995, p. 33.

**FALTA PAGINA**

No. 27

## CAPITULO III: LA POLÍTICA DE BIENESTAR SOCIAL (EL CASO DE SOLIDARIDAD)

### POLÍTICA SOCIAL

Durante los últimos 12 años, la política social en México, estuvo subordinada al nuevo modelo de desarrollo económico adoptado por el gobierno. Dicho modelo, conocido con el nombre de *Neoliberal*, fue primeramente, instrumentado por Miguel De La Madrid en 1982, y retomado seis años después por Carlos Salinas. Este modelo, se caracteriza, entre otras cosas; por el aumento proporcional de la pobreza, la marginación, la miseria, el hambre, la desnutrición y un grave deterioro del nivel de vida de la población más desproveída.

De los grandes problemas que tiene que enfrentar la política de bienestar social en México, es sin duda, el eterno centralismo. No es suficiente el hecho de que los tres niveles de gobierno; el legislativo, el ejecutivo y el judicial, tengan su sede permanente en el Distrito Federal, sino también, el establecimiento y control de la ejecución de las normas y directivas de la política económicasocial.

Otro problema que tiene que enfrentar la política social es; por una parte, el que tiene que ver con la asignación de los recursos, las fuentes del financiamiento, la inversión y la magnitud de los fondos al gasto social; y por la otra, el querer ver a las necesidades básicas como algo "inmutable", es decir, que no cambia; en donde se pierde su carácter transitorio, variable; en el cual los objetivos y las actitudes ya no van a estar condicionados por las relaciones de la sociedad, sino fijadas como un "óptimo".

No obstante, dice Gloria González: "Como quiera que sea, y sin detrimento del papel determinante de los factores estructurales y de la redefinición que de ellos pueden hacer ciertas políticas económicas, las características de la propia política social tienen mucho que ver con la subsistencia de la pobreza".<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Gloria González Salazar, "Economía y política social. Un esbozo esquemático con referencia a México", *Problemas del Desarrollo*, *Revista Latinoamericana de Economía*, UNAM, vol. 26, ene-mar, México, 1995, p.180.

### 3.1- EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, fue el punto de partida de la política de bienestar social, ya que en él se fijaron las metas y estrategias que se implementaron, en lo referente a la cobertura de los servicios de salud, educación, vivienda y alimentación

El Plan, a su vez, tiene dos aspectos fundamentales: el Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios, y el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida. En estos acuerdos, se encuentran los principales determinantes de la política de bienestar social en el periodo; el crecimiento económico y el Programa Nacional de Solidaridad.

#### **El Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios**

El Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios enfatizaba la necesidad de alcanzar gradualmente una tasa elevada de crecimiento de la producción y de consolidar el abatimiento de la inflación como partes indispensables para avanzar, de manera satisfactoria, en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en la creación de empleos bien remunerados para una población en edad de trabajar en rápido aumento, y hacia una justa distribución del ingreso. Decía también que mediante un mayor dinamismo de la actividad económica en condiciones de estabilidad, se crearían las bases indispensables para impulsar la realización personal y social de toda la población.<sup>2</sup>

#### **La Estrategia**

Dentro del PND, también se establecería la estrategia para llevar a cabo dichos acuerdos. La estrategia era tener un crecimiento sostenido, por una parte, y estabilidad por la otra; como dos propósitos complementarios e inseparables de la estrategia económica del Plan.<sup>3</sup>

En términos generales, las prioridades fundamentales de la estrategia económica señalan la necesidad de disponer de más y mejor infraestructura económica y social, así como una mayor atención a las demandas de los grupos de menores ingresos.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994: "Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios", pp. 53-67.

<sup>3</sup> PND 1989-1994, *ibidem*, p. 54.

<sup>4</sup> PND 1989-1994, *ibidem*, p. 55.

### Las Metas Generales

Las metas generales contenidas en el Plan, se refieren a proyecciones de las dos variables macroeconómicas más sobresalientes: la tasa de crecimiento de la actividad económica y la evolución del nivel general de precios.

#### El Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida

La estrategia global del Plan, se apoyaría en el aumento de la productividad para impulsar los avances en el mejoramiento social.<sup>5</sup>

#### Líneas de estrategia

En este Acuerdo el aumento en el nivel de vida de la población se apoyaría en dos bases económicas fundamentales: por una parte, la creación de actividades y empleos bien remunerados y, por la otra, el incremento de los salarios reales, sobre la base de una evolución económica que fortaleciera la demanda de trabajo, el aumento de la productividad, el uso eficiente de las potencialidades del país, y el equilibrio de los factores de la producción.

Otra de las prioridades fundamentales de la política económica y social sería el ataque frontal a la pobreza extrema. Ya que según el Acuerdo, "si no se corrigieran los aspectos más lacerantes de la miseria, el aumento del nivel general de vida se reflejaría en mayores diferencias sociales. Aliviar los extremos de la pobreza es la labor social más urgente; una responsabilidad inaplazable".<sup>6</sup>

Entonces para tales fines se tiene que el mejoramiento productivo del nivel de vida se registra por las siguientes cuatro líneas estratégicas:

- I).- Creación abundante de empleos bien remunerados, y protección y aumento del poder adquisitivo de los salarios y del bienestar de los trabajadores;
- II).- Atención a las demandas prioritarias del bienestar social;
- III).- Protección del medio ambiente;
- IV).- Erradicación de la pobreza extrema.

---

<sup>5</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994: "El Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida", pp. 97-127.

<sup>6</sup> PND 1989-1994: *ibidem*, p. 98.

### **La Salud**

La salud está relacionada con la asistencia y la seguridad social, ya que no resulta meramente del solo progreso económico y social; requiere acciones específicas para prevenir, preservar o restituir la integridad o vitalidad física y mental de los individuos en todas las esferas en donde pueden estar expuestos a distintos riesgos: el hogar, el trabajo, las actividades de la vida cotidiana y el medio ambiente, principalmente.

La asistencia y la seguridad social complementan a la salud haciendo más integral el propósito de atender el bienestar social en esta materia. La asistencia social persigue incorporar los individuos que lo requieren a una vida digna y equilibrada en lo económico y social, principalmente menores en estado de abandono y en general desamparados y minusválidos. La seguridad social atiende al bienestar del trabajador y de su familia atendiendo a sus necesidades de salud, educación, vivienda, cultura y recreación; protege el poder adquisitivo de su salario y otorga apoyos financieros; y garantiza la protección en caso de accidente, jubilación, cesantía y muerte.

### **El Objetivo de la Política de Salud**

El objetivo de la política de salud perseguía impulsar la protección a todos los mexicanos, brindando servicios y prestaciones oportunos, eficaces, equitativos y humanitarios, que coadyuven efectivamente al mejoramiento de sus condiciones de bienestar social, con el concurso de las comunidades y de los tres niveles de gobierno como medio eficaz para asegurar los recursos necesarios.

### **La Política Alimentaria**

La política alimentaria tenía como objeto asegurar el abasto de alimentos a la población en condiciones adecuadas de calidad y precio, sobre todo a los grupos de más bajos ingresos. Las acciones correspondientes abarcan desde la producción hasta la comercialización y el consumo, pasando por el acopio, el transporte, la distribución el almacenamiento y la transformación industrial de los alimentos.<sup>7</sup>

### **Desarrollo regional y Urbano**

El impulso al desarrollo regional y urbano, en la concordancia con los objetivos del crecimiento económico, será posible a través de una estrategia de descentralización de decisiones, de desconcentración de la actividad económica y de desarrollo urbano y municipal, que apoye el esfuerzo de todos los sectores sociales en cada una de las regiones del país.

---

<sup>7</sup> PND 1989-1994, *op. cit.*, pp. 105-107.

## **Vivienda y Suministro de Servicios Urbanos**

Disponer de una vivienda digna y suficientemente provista de servicios de agua potable, energía eléctrica y drenaje sanitario es un componente esencial del bienestar social, tanto por el disfrute de satisfactores básicos directos, como por el claro impacto que estos tienen en la salud de la población.<sup>8</sup>

### **La Vivienda**

**Financiamiento:** En materia de financiamiento para los demandantes de ingresos medios se darían facilidades mediante plazos y condiciones de pago apropiadas a su capacidad, a través de un uso más extenso de los esquemas de crédito ya existentes, que dan lugar a pagos proporcionales al salario.

**Vivienda rural:** Para el fomento de la vivienda en campo, se impulsarían los programas de vivienda transitoria para los jornaleros agrícolas temporales, se otorgaría capacitación en las técnicas de autoconstrucción y de producción de materiales, y se apoyaría a la población en las zonas rurales marginadas.

### **Erradicación de la Pobreza Extrema**

La atención a las colonias populares de las zonas urbanas se orientaría a proveer los servicios básicos municipales, los de educación, alimentación y salud, así como apoyar la construcción y mejoramiento de la vivienda, regularizar la tenencia del suelo, capacitar para el trabajo productivo e impulsar los proyectos productivos de los propios colonos.<sup>9</sup> Las acciones para atender a los grupos de escasos recursos del campo y las ciudades serían selectivas y específicas.

## **3.2- LA ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DEL PROGRAMA**

Solidaridad recupera las experiencias obtenidas en anteriores programas productivos y de bienestar, tales como el Programa para el Desarrollo Rural Integral (PIDER) y la Comisión del Plan Nacional para la Atención de las zonas Deprimidas y grupos Marginados (Coplamar).

### **El Programa Nacional de Solidaridad**

Es el instrumento de política pública encargado de transformar el ejercicio del gasto público, en lo operativo, en lo técnico, pero fundamentalmente en lo social y lo político.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup>PND 1989-1994, *op. cit.*, p. 112.

<sup>9</sup>PND 1989-1994, *op. cit.*, pp. 126-127.

<sup>10</sup>Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, "El Programa Nacional de Solidaridad: una visión de la modernización de México", FCE, México, 1994, p. 21.



¿ Qué se propone ?

- Enfrentar la pobreza por la vía productiva y no sólo por la prestación de servicios del gobierno.
- Generar las condiciones que propicien el desarrollo autónomo y sostenido de los productores.
- Mejorar las condiciones de vida de los mexicanos que menos tienen.
- Abrir mayores espacios para la participación social en el desarrollo del país.

**El Inicio**

Solidaridad inició como un programa adscrito a la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP).<sup>11</sup> El Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, dentro del Plan Nacional de Desarrollo, es el marco que le sirve de sustento al Programa.

Sobre esta base, Solidaridad se orienta en torno a tres vertientes de acción:

- *Solidaridad para el bienestar social.* Mejoramiento inmediato del nivel de vida con énfasis en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regulación de la tenencia de la tierra.
- *Solidaridad para la producción.* Oportunidad de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos de las comunidades, con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, forestales, extractivas, microindustriales y piscícolas.
- *Solidaridad para el desarrollo regional.* Construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas especiales de desarrollo en regiones específicas.

**La Comisión del Programa.**

La Comisión del Programa Nacional de Solidaridad es el órgano encargado de coordinar y definir las políticas, estrategias y acciones emprendidas en el ámbito de la administración pública para combatir los bajos niveles de vida y asegurar el cumplimiento de los programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y la población de las zonas áridas y urbanas en materia de salud, alimentación, educación, vivienda, empleo y proyectos productivos.

Las áreas que recibirían particular atención serían: alimentación; regularización en la tenencia de la tierra y vivienda; procuración de justicia; apertura y mejoramiento de los espacios educativos; salud; electrificación de comunidades; agua potable; infraestructura

---

<sup>11</sup>A partir de 1992, con la desaparición de la SSP, las funciones y el presupuesto de esta subsecretaría (que se encargaba del manejo del ramo XXVI del presupuesto federal, o sea, aquél destinado originalmente, al desarrollo regional) se trasladaron a la Secretaría de Desarrollo Social.

agropecuaria; y preservación de recursos naturales, todo ello a través de proyectos de inversión recuperables tanto en el campo como en la ciudad.

### 3.3- LA ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS

#### Los recursos

Solidaridad se traduce en un conjunto de proyectos de inversión que se financian de muy diversas fuentes, entre las que se cuentan las aportaciones directas de los individuos en forma de trabajo, materiales, infraestructura disponible y recuperaciones. Con la colaboración acordada libremente entre sociedad y Gobierno, se amplían los medios de combate a la pobreza.

Los recursos asignados por el presupuesto federal son el componente principal del financiamiento del Programa. Los costos de operación de las instituciones públicas participantes se cargan a sus presupuestos ordinarios. Así, los recursos asignados al Programa se aplican totalmente a las prioridades y grupos de población que se pensó beneficiar.

#### Fondos de Solidaridad

El Pronasol incorpora, mediante el fondo de Solidaridad para la producción, a la población rural marginada de la cobertura bancaria. Con la figura de "crédito a la palabra", les proporciona recursos para satisfacer sus necesidades de autoconsumo e incorporarlos en mejor posición al desarrollo productivo del país.<sup>12</sup>

#### ¿Como Operan los Fondos de Solidaridad para la Producción?

— Son apoyos a los campesinos temporales con tierras de baja productividad y/o alta siniestralidad. Su objetivo es impulsar la producción de granos básicos.

#### ¿Cómo Participan los Municipios ?

Los ayuntamientos son los directamente responsables de la puesta en marcha de las acciones. Las organizaciones sociales ejecutan los proyectos.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Carlos Rojas G. "El Programa Nacional de Solidaridad: Hechos e ideas entorno a un esfuerzo", en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 5, mayo, México, 1992, p. 448.

<sup>13</sup> "Programa Nacional de Solidaridad", *Fondos de Solidaridad*.

— En cada Municipio se forma un Comité de Validación y Seguimiento con la participación de las autoridades municipales, los presidentes de los núcleos agrarios participantes, y los representantes de organizaciones campesinas.

— El Comité valida las solicitudes de los productores conforme a las reglas de operación establecidas y el Tesorero Municipal les entrega los apoyos correspondientes. Posteriormente el Comité realiza visitas a los ejidos o predios, para comprobar si los participantes destinaron los recursos a las actividades productivas programadas y verifica los siniestros. Los apoyos recuperados constituyen un fondo común mancomunado entre el Comité de Solidaridad Pro-obra y la Tesorería municipal. En cada núcleo agrario se forma un Comité de Solidaridad Pro-obra, integrado con productores que hallan cumplido la obligación de reintegrar el apoyo y decidan a qué obra o acción se destinarán los recursos<sup>14</sup>.

### Los Recursos de Solidaridad

Desde que dio inicio el Programa Nacional de Solidaridad hasta 1992, los recursos ejercidos a través del ramo XXVI, Desarrollo Regional y Solidaridad, suman 25.1 mil millones de nuevos pesos. De este total, 56.8% se ha canalizado al gasto en bienestar social; 21.2% se destinó a Solidaridad para la Producción, y otro 22.0% se gastó en infraestructura básica de apoyo.<sup>15</sup> Durante 1994, se destinaron 8 809 millones de nuevos pesos de inversión federal a Solidaridad a través del ramo XXVI.

### La Distribución del Gasto.

Considerando su promedio anual, en cada uno de los años que van de 1989 a 1993, Solidaridad ejerció 5.0 mil millones de nuevos pesos; de éstos en Bienestar Social se ejercieron 2.8 mil millones de nuevos pesos, en Apoyos a la Producción se gastaron 1.1 mil millones de nuevos pesos, y en Infraestructura Básica se erogaron 1.1 mil millones de nuevos pesos.<sup>16</sup>

Dentro de *Solidaridad para el Bienestar*, la asignación de los recursos hacia los servicios sociales mínimos indispensables para que una familia pueda subsistir, ha mostrado en general un aumento en los últimos años. Como podemos ver en la siguiente gráfica la participación, por ejemplo del gasto en agua potable pasó de 110, 950 miles de nuevos pesos en 1989; a 500, 579 en 1994.<sup>17</sup>

---

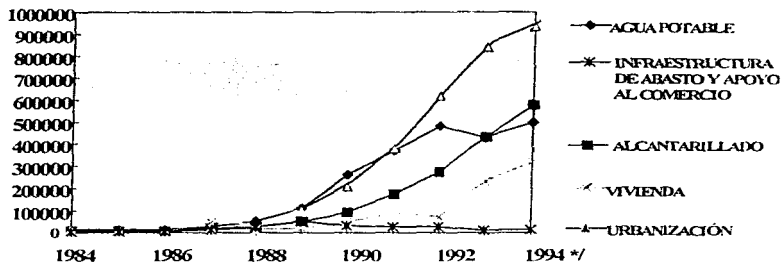
<sup>14</sup> "Programa Nacional de Solidaridad", *ibid*.

<sup>15</sup> El gasto en desarrollo social, en 1988 era de 6.3% del PIB, mientras que para 1992 fue de 8.6%.

<sup>16</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, "El Programa Nacional de Solidaridad: una visión de la modernización de México", FCE, México, 1994, p. 43.

<sup>17</sup> Presupuesto autorizado \*.

## SOLIDARIDAD PARA EL BIENESTAR SOCIAL



En lo referente a la construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas especiales de desarrollo de en regiones específicas, que es lo que se conoce como *Solidaridad para el Desarrollo Regional*, en el siguiente cuadro podemos ver como se ha dado la evolución del gasto público, tomando como año base 1980.

CUADRO EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL 1980-1993 <sup>18</sup>					
EROGACIONES EN SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL			PESOS PER CÁPITA DE 1980		
AÑOS	CORRIENTES	% DEL PIB	POR HABITANTE	POR POBRE	POBRE EXTREMO
1980	26.90	.60	387.47	827.14	1810.45
1981	55.30	.90	618.72	1372.26	3224.57
1982	101.90	1.04	697.00	1518.80	3569.70
1983	84.10	.47	294.94	629.62	1484.41
1984	184.50	.63	398.95	834.33	1973.18
1985	232.20	.49	314.28	643.88	1524.52
1986	471.90	.60	360.87	724.26	1723.61
1987	553.40	.29	172.16	338.48	808.04
1988	944.90	.24	143.07	281.29	671.52
1989	1306.40	.25	153.71	302.21	721.46
1990	2809.80	.40	249.64	490.81	1171.70
1991	4349.20	.50	310.43	610.33	1457.04
1992	6055.30	.59	369.18	725.85	1732.82
1993	7312.10	.51	318.61	626.40	1495.55
<b>VARIACIÓN PORCENTUAL</b>					
1989-1993	673.8	114.3	122.7	122.7	122.7
1982-1993	7075.8	(50.7)	(54.3)	(58.8)	(58.1)
<b>ACUMULADO</b>					
1983-1993	24303.8	5.0	3085.8	6207.5	14766.8
1989-1993	21832.8	2.3	1401.6	2755.6	6578.6

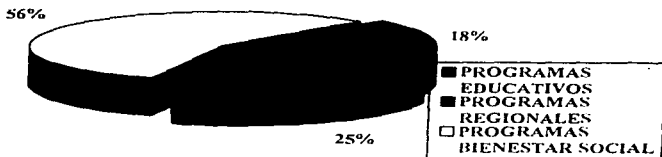
cifras en miles de millones de pesos

Para 1989-1994, el Pronasol ejerció un monto de 46, 790.7 millones de nuevos pesos de los cuales se destinaron: 26, 116.5 millones al *Programa de Bienestar Social*; 11, 842.5 para los *Programas Educativos*; y 8, 831.7 millones para los *Programas Regionales*.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Tomado de: José Luis Calva, "La Deuda social heredada por el nuevo gobierno y la propuesta de bienestar para todos", Momento Económico, Núm. 77, IIEc, UNAM, ene-feb., 1995, p.26

<sup>19</sup> Cifras al 31 de ago. de 1994.

**PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD  
RECURSOS APLICADOS  
1989-1994**



La participación de Solidaridad en el gasto neto, el gasto programable y el gasto social del sector público a 1992, alcanzó un nivel de 3.6, 6.3 y 7.0% respectivamente.

Como parte de la inversión pública total, Solidaridad pasó de representar 6.6% en 1989 a 17.3% en 1992. Igualmente como porcentaje de la inversión pública en desarrollo social, los recursos del Programa pasaron de 33.3 a 49.3%, en el mismo periodo.

En lo que toca a la distribución territorial, se tiene que de 1989 a 1992 cinco entidades, Chiapas, Oaxaca, México, Michoacán y Yucatán, recibieron una cuarta parte, 25.7%, de los recursos asignados vía Solidaridad. A este grupo se pueden agregar los estados de Guerrero, Chihuahua, Nuevo León y Veracruz, los cuales han absorbido otro 15.6% de este gasto. En consecuencia, se puede apreciar que prácticamente esas nueve entidades han absorbido más de dos quintas partes, 41.3%, de los recursos de Solidaridad, mientras que las restantes 21 entidades y el gasto no clasificable territorialmente, se han repartido el 60.0% de los recursos.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> "Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad", *op. cit.* p. 53.

**La Planeación Participativa Definida por Solidaridad.**

- 1.- Captación de la demanda social diseñando métodos de consulta y participación directa de la comunidad.
- 2.- Concertación con interlocutores representativos.
- 3.- Planeación de gasto y obras en corresponsabilidad con las comunidades.
- 4.- Ejecución, control y evaluación en corresponsabilidad con las comunidades<sup>21</sup>.

Lo anterior se puede observar también, a través de un diagrama, en el que se presenta la secuencia lógica en forma detallada hasta llegar a la ejecución de las obras de bienestar.

**PLANEACIÓN PARTICIPATIVA**



<sup>21</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *op cit.*, p. 63.

### Los Programas de Solidaridad

Los esfuerzos para aliviar el problema de la pobreza en México son coordinados y supervisados por el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Pronasol tiene entre sus principales objetivos mejorar los servicios de salud, educación, nutrición, vivienda, empleo, infraestructura y otros proyectos dirigidos a la población que vive en extrema pobreza. Dada la magnitud de este problema, el programa ha crecido en forma rápida.

#### Alcances del Programa Nacional de Solidaridad

Pronasol comprende un amplio rango de actividades a través de diferentes programas:

- ◊ Programas de apoyo al consumo de alimentos.
- ◊ Programas productivos.
- ◊ Programas de servicios sociales.
- ◊ Programas de infraestructura básica.

#### A) *Programas de apoyo al consumo de alimentos.*

Hay cuatro mecanismos de apoyo al consumo:

- Subsidios generales
- Subsidios dirigidos a zonas urbanas populares
- Subsidios dirigidos a zonas rurales marginadas
- Subsidios dirigidos a grupos vulnerables.

Conasupo atiende a las zonas rurales pobreza con el sistema de tiendas rurales, donde venden alimentos básicos con un descuento promedio de 14%. Las tiendas dan servicio a 5.1 millones de familias.

El apoyo a los grupos vulnerables cae dentro de dos programas:

*El Programa de Salud y Nutrición*, el cual se desarrolla en conjunto con la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto Mexicano de Nutrición y el Instituto Nacional Indigenista (INI). El programa provee alimentos en forma gratuita, así como información nutricional y de salud. Atiende a familias que viven en áreas de pobreza extrema con alrededor de 500 a 2 500 habitantes. El programa califica con los siguientes criterios: tener mujeres embarazadas o lactantes, destinar 60% de su gasto o más en alimentación, carecer de agua potable o tener menos de seis años de escolaridad. En 1988, este programa ayudó a 215 mil familias, con un costo total de 1.7 millones.



*El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)*, que provee raciones gratuitas de artículos alimenticios basado en "indicadores socioeconómicos" como el nivel educativo y el acceso a la vivienda. Los programas del DIF abarcaron 1.1 millones de familias en 1988.

**B) Programas Productivos.** Estos programas persiguen aumentar el potencial de ingreso de las familias en condiciones de pobreza y caen bajo tres categorías:

1) **Los Fondos de Solidaridad para la Producción**, que básicamente otorgan créditos a los campesinos que por sus características (actividades de alto riesgo y bajo rendimiento) no pueden ser obtenidos de instituciones públicas o privadas. En 1990, recibieron créditos 400,000 mil campesinos en 1350 municipios a tasas de 0. Estos créditos contribuyeron al cultivo de 1.8 millones hectáreas. Los créditos se otorgan directamente a cada productor y no están atados a la producción de algún cultivo en específico.

2) **Los Fondos de Solidaridad para las Comunidades Indígenas.** En 1990, este programa canalizó 20 millones de dólares a 50 grupos étnicos localizados en 80 regiones. Los fondos fueron canalizados directamente a las organizaciones comunitarias, las cuales decidieron el uso específico de los recursos con prioridades establecidas por ellos mismos.

3) **El Programa de Mujeres** provee medios de trabajo productivo a las mujeres para que complementen el ingreso familiar.

**C) Programa de Servicios Sociales.** Estos programas apoyan la salud y la educación. Pronasol ha ayudado a establecer 727 nuevas clínicas y a rehabilitar y expandir 26 hospitales. En educación, Pronasol ha dedicado esfuerzos para la rehabilitación y mejoramiento de 34 mil escuelas en 1990 (por medio del Programa Solidaridad para la Escuela Digna) también ha instituido un programa enfocado a reducir los niveles de deserción en las escuelas primarias. El programa otorga becas a los niños y provee a sus familias apoyo alimenticio (a través de canastas de comida) y de salud. Pronasol también otorga becas a los estudiantes de preparatoria y universidad que participen en sus actividades. En 1990, 115 mil estudiantes recibieron estas becas.

**D) Programas de Infraestructura.** Pronasol apoya el desarrollo de la infraestructura de las comunidades marginadas. Durante 1990 el Programa Fondos Municipales de Solidaridad canalizó recursos a 1 426 municipios en trece estados para atender "necesidades urgentes de inversión". Por medio de estos programas 3 557 comunidades rurales y vecindades urbanas pobres fueron electrificadas. Además, recapitalizó y rehabilitó tiendas de comida del gobierno tanto urbanas como rurales.

El Pronasol fue el programa rector de la política de bienestar de 1989 a 1994. Se pretendía atacar a la pobreza y a la marginación de la población por medio de impulsar la vía productiva, cabe decir que el programa no surge de la nada, si no que retoma planteamientos formulados en otros países como Colombia. A manera de conclusiones, los resultados que se obtienen con el Pronasol en materia de salud están íntimamente relacionados con el nivel de vida de nutrición y condiciones sanitarias de la población. Los programas de salud en el medio rural trataron de ser de tipo integral. De acuerdo con IMSS-Solidaridad, los principales daños a la salud en el medio rural provienen en primer lugar de infecciones respiratorias agudas, seguidas de amibiasis y enteritis. Por lo general, los niños menores de cinco años son los afectados. En general, se aprecia un mejoramiento de las condiciones de salud de la población objetivo del programa IMSS-Solidaridad (población rural); la tasa de natalidad perinatal pasó de 35.6% en 1989 a 33.1% en 1990, y a 27.8% en 1991. Asimismo, la tasa de mortalidad materna pasó de 9.1 % en 1989, a 9.2% en 1990, y a 7.5% en 1991. El número de unidades médicas rurales del Programa IMSS-Solidaridad subió de 2,666 en 1989 a 3 075 en 1990, y a 3 249 en 1991. El porcentaje de cobertura municipal a nivel nacional aumentó de 58.7% en 1989 a 67.1% en 1990 y 67.7% en 1991. La Secretaría de Salud proporcionó servicios básicos de salud a comunidades rurales del país a través de la Estrategia de Extensión de Cobertura (EEC). Durante 1991, los servicios de la EEC abarcaron 241 comunidades más, con lo que la cobertura ascendió a 12 925 comunidades (alrededor de 96.0% del total). Sinaloa, Guerrero y Oaxaca contribuyeron con 90.0% del total de las comunidades atendidas.

Por otro lado de los resultados que se presentaron en materia de nutrición existieron importantes diferencias entre las áreas rurales y urbanas. En materia de nutrición la desnutrición en el medio rural es de 131.8% superior a la del medio urbano. Uno de los principales programas encargados de atender las necesidades de salud en el área rural es el Programa IMSS-Solidaridad, el cual atendió (hasta el primer semestre de 1992) a 10.7 millones de personas, pertenecientes a la población rural de 18 estados y 1 202 municipios. Esta población, representa alrededor de 65.0% de la población rural del país. Dentro de la población objetivo de este programa se observa que la proporción de desnutridos en el medio rural ha disminuido progresivamente: 31% por ciento en 1986, 12% en 1990 y 16% en 1991. Los estados donde hay mayor número de desnutridos es en Puebla, Chiapas, San Luis Potosí y Veracruz. En los últimos cinco años, la tendencia nacional muestra una disminución de la desnutrición leve<sup>22</sup> de un 22 a 14%, y de la desnutrición moderada de 7.0 a 5.6%. Sin embargo, la desnutrición severa ha tenido un ligero ascenso de 1.4 a 1.8%, especialmente en los estados de Chihuahua, Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Puebla.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> El *IMSS-Solidaridad* mide la desnutrición de acuerdo con la tabla de Ramos Galván, misma que recomienda utilizar parámetros peso/talla (o peso/edad en el caso de los niños menores de cinco años). Es decir, a cada talla corresponde un peso específico. Las personas que se ubiquen por debajo de estos parámetros presentarán síntomas de desnutrición. Se consideran como personas desnutridas aquellas que se ubican por debajo del 90% de los parámetros establecidos. Se considera como desnutrición leve si están entre 90 y 86%; desnutrición moderada cuando están entre 85 y 75%, y desnutrición severa cuando están por debajo de 75% de los parámetros.

<sup>23</sup> Luis Téllez, *op.cit.*, pp. 228-234.

## CAPITULO IV: LA MARGINACIÓN EN MÉXICO<sup>1</sup>

Como puede apreciarse, la atención prioritaria al apremiante problema del empobrecimiento derivado de la crisis de los ochenta, implicó un desplazamiento de los estudios de marginación social -fenómeno de estructura- por las investigaciones orientadas a medir el conyuntural impacto de la crisis y respondiendo a la necesidad de valorar la dimensión e intensidad de la pobreza.

Las expectativas nacionales de recuperación del crecimiento conforme a un nuevo modelo de desarrollo están conduciendo a un replanteamiento de los estudios sobre desigualdad y marginación social. Se trata de ofrecer medidas alternativas que expliquen la exclusión y las carencias sociales en términos de esfuerzos económicos necesarios para integrar a la población excluida o que padece la insatisfacción de determinadas necesidades, en el contexto de una nueva estrategia de desarrollo democrático y equidad social.

Las investigaciones sobre la desigualdad inspiradas en una conceptualización de la marginación social como la aquí referida<sup>2</sup>, aporta medidas analíticas que no ofrecen otros indicadores de déficit social y que hoy son de gran utilidad para tanto para la comprensión del carácter múltiple del fenómeno como para el diseño de políticas económicas y sociales específicas de ataque a la desigualdad y exclusión social.

El presente trabajo de Conapo, se concentra en el estudio de las dimensiones o planos socioeconómicos de la marginación social en México, y estima ante todo sus implicaciones espaciales. Conforme el concepto de marginación social antes referido, se construye un índice de cuatro dimensiones estructurales de la marginación social, y se valoran sus intensidades en porcentajes de población no participante del disfrute y acceso a una vivienda digna, sistema educativo, localización geográfica e ingresos monetarios suficientes para cubrir las necesidades básicas.

La valoración integrada de las cuatro dimensiones estructurales de la marginación social arroja una medida de déficit social distinta de los indicadores de pobreza ya mencionados. En contraste con los LP-NBI, donde la unidad de análisis es hogar-insatisfacción de necesidades, aquí la unidad de referencia lo constituye la relación espacio-sociedad, es decir los municipios y la población que los habita, y la valoración de la magnitud e intensidad de la marginación tiene el objetivo de definir el perfil de las desigualdades sociales en el proceso de desarrollo.

---

<sup>1</sup> Este capítulo se basa en la investigación que realizó el Consejo Nacional de Población (Conapo), sobre la marginación en México en 1993.

<sup>2</sup> Ver capítulo uno.

En consecuencia, el índice de marginación de la Conapo reporta el grado de marginación municipal, no los hogares pobres. La geografía de la pobreza que ofrece NBI, por ejemplo, no es directamente comparable con la regionalización de la marginación social que se desprende de dicha investigación.

Finalmente es importante subrayar que, las dimensiones y formas seleccionadas para medir la intensidad de la marginación a nivel municipal, facilita la definición operativa de los estándares medios a que los ciudadanos participantes tienen acceso y cuya carencia define una situación de privación o marginación social.

#### **4.1.- MEDICIÓN DE LA MARGINACIÓN EN MÉXICO**

El índice que utiliza la Conapo, es una medida que valora dimensiones estructurales de la marginación social en México; identifica nueve de sus formas y mide su intensidad espacial como porcentaje de la población total no participante del disfrute de bienes y servicios accesibles a los ciudadanos no marginados, cuyas cantidades y calidades se consideran mínimos de bienestar en atención al nivel de desarrollo alcanzando por el país. Por consiguiente, el índice permite un análisis integrado y comparativo del impacto global que las carencias tienen en cada uno de los municipios, los cuales son agrupados por grados de intensidad.

La información censal permite captar cuatro dimensiones o planos de exclusión social. En lo particular, es posible examinar lo relacionado con las condiciones de vivienda, nivel de educación, ingresos monetarios y ubicación geográfica de la población.

#### **4.2. Indicadores, Índice y Grado de Marginación**

##### **4.2.1. Cálculo de los Indicadores**

Un factor determinante en la calidad de índices e indicadores es la fuente de información de donde se parte para su construcción. Del grado de calidad y precisión que tenga la fuente de información dependerá la confiabilidad del índice construido.

Para la construcción del Índice de Marginación, la fuente de información ha sido el XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. La importancia de tomar como fuente el XI Censo radica en la cobertura, grado de desagregación y actualidad de los datos.

Aprovechando el grado de desagregación de los datos, se decidió construir los indicadores a nivel municipal. Si bien no se puede esperar una absoluta homogeneidad de los bienes y servicios dentro de los municipios, si servirá para en general determinar su grado de marginación y su relación con los demás municipios.

**CAPITULO IV**

Para enero de 1991, la República Mexicana contaba con 2403 municipios distribuidos como se muestra en el siguiente cuadro.

<b>NÚMERO DE MUNICIPIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA</b>		
<b>CLAVE</b>	<b>ESTADO</b>	<b>NÚMERO DE MUNICIPIOS</b>
01	AGUASCALIENTES	9
02	BAJA CALIFORNIA	4
03	BAJA CALIFORNIA SUR	4
04	CAMPECHE	9
05	COAHUILA DE ZARAGOZA	38
06	COLIMA	10
07	CHIAPAS	111
08	CHIHUAHUA	67
09	DISTRITO FEDERAL	16
10	DURANGO	39
11	GUANAJUATO	46
12	GUERRERO	75
13	HIDALGO	84
14	JALISCO	124
15	MÉXICO	121
16	MICHOACÁN DE OCAMPO	113
17	MORELOS	33
18	NAYARIT	20
19	NUEVO LEÓN	51
20	OAXACA	570
21	PUEBLA	217
22	QUERÉTARO DE ARTEAGA	18
23	QUINTANA ROO	7
24	SAN LUIS POTOSÍ	56
25	SINALOA	18
26	SONORA	70
27	TABASCO	17
28	TAMAULIPAS	43
29	TLAXCALA	44
30	VERACRUZ	207
31	YUCATÁN	106
32	ZACATECAS	56
	<b>TOTAL</b>	<b>2403</b>

Fuente: Conapo

La información que se utilizó para la construcción de los indicadores fue específicamente de los cuadros de los Resultados Definitivos, presentados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEGI). La construcción de los nueve indicadores a nivel municipal consistió, primero, en identificar los cuadros que contienen la información básica y segundo, determinar la forma de calcularlo. Cabe mencionar que para tener mejor precisión en la interpretación del indicador, a los montos totales (Población Total, Total de Viviendas, etc.) se les restó los No Especificados respectivos.

A continuación se describe la construcción de los nueve indicadores, así como el (los) cuadro(s) fuente y la manera del cálculo:

**1) Porcentaje de población analfabeta.**

El cálculo del indicador consistió en identificar en el cuadro 12<sup>3</sup>, "Población de 15 años y más por municipio y grupos quinquenales de edad según condición de alfabetismo y sexo", para cada municipio, el total de población analfabeta, y dividirlo entre la población de 15 años y más, menos los que no especifican su condición de alfabetismo. El cálculo puede resumirse en la siguiente ecuación:

$$IND1 = \frac{Pa}{P15t - N.E.} \times 100$$

Donde: Pa es la población total analfabeta,  
P15t es la población total de 15 años y más, y  
N.E. son los que no especifican su condición de alfabetismo.

El porcentaje de los No Especificados se presenta en el cuadro 2 de la página 31. El porcentaje más alto lo tiene Baja California Sur, y es de tan solo 0.40.

**2) Porcentaje de población de 15 años y más sin primaria completa.**

Tomando la información del cuadro 15 ("Población de 6 años y más por municipios, sexo y edad según nivel de instrucción y grados aprobados en primaria"), la población de 15 años y más sin primaria, se obtiene sumando la población sin instrucción primaria, hasta la que aprobó el 5º grado de primaria, para cada grupo de edad, desde el grupo de 15 a 19 años, hasta el de 65 y más. El indicador se calculó como:

$$IND2 = \frac{P15sp}{P15t - N.E.} \times 100$$

<sup>3</sup> El número que indican los cuadros se refieren a el mismo que tienen en la fuente.

Donde: P15sp es la población de 15 años y más sin primaria completa,

P15t: es la población total de 15 años y más. y

N.E.: son los que no especifican nivel de instrucción. El porcentaje más alto de los que no especificaron su nivel de instrucción lo tiene Michoacán con 4.92.

**3) *Porcentaje de ocupantes en vivienda particular sin disponibilidad de drenaje ni excusado.***

En el cuadro 45 ("Viviendas particulares habitadas y ocupantes por municipio y disponibilidad de excusado según disponibilidad y tipo de drenaje") identificar la casilla de ocupantes en viviendas que no disponen de excusado ni drenaje y dividirlo entre el total de ocupantes, menos el número de ocupantes en viviendas que no especifican si disponen de drenaje y/o excusado:

$$IND3 = \frac{Osed}{Ot - N.E.} \times 100$$

Donde: Osed es el total de ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado,

Ot: es el total de ocupantes en viviendas particulares, y

N.E.: es el total de ocupantes en viviendas en donde no especifican si disponen de drenaje y excusado. El porcentaje más alto de especificados es de 0.85, y lo tiene el estado de Guerrero.

**4) *Porcentaje de ocupantes en vivienda particular sin disponibilidad de energía eléctrica.***

Identificar del cuadro 47 ("Ocupantes en viviendas particulares por municipio, disponibilidad de energía eléctrica y de agua entubada según disponibilidad y tipo de drenaje") la casilla de los ocupantes en viviendas que no disponen de energía eléctrica y dividirlo entre el total de ocupantes en viviendas particulares:

$$IND4 = \frac{Osee}{Ot} \times 100$$

Donde: Osee: es el total de ocupantes en viviendas que no disponen de energía eléctrica, y

Ot: es el total de ocupantes en viviendas particulares.

El total de viviendas por estado que no especifica si dispone de energía eléctrica es muy bajo, además de sólo presentarse en 16 estados. El más alto lo tiene el estado de Oaxaca, con tan sólo 0.014. Por este motivo no se incluyó en el cálculo del indicador.

5) *Porcentaje de ocupantes en vivienda particular sin disponibilidad de agua entubada.*

En el mismo cuadro 47, identificar la casilla del número de ocupantes en vivienda que no dispone de agua entubada, y dividirlo entre el total de ocupantes en viviendas particulares menos el total de ocupante en viviendas que no especifican si disponen de agua entubada:

$$\text{IND5} = \frac{\text{Osa}}{\text{Ot} - \text{N.E.}} \times 100$$

Donde: Osa: es el total de ocupantes en viviendas que no dispone de agua entubada,

Ot: es el total de ocupantes en viviendas particulares, y

N.E.: es el total de ocupantes en viviendas en donde no especifican si disponen de agua entubada.

El porcentaje más alto, de ocupantes en vivienda que no especifican si disponen de agua entubada, es de 1.52, y lo presenta el estado de Guerrero.

6) *Porcentaje de viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento.*

Para el cálculo del número total de viviendas con algún nivel de hacinamiento, tomando la información del cuadro 42 ("Viviendas particulares habitadas por municipio y número de ocupantes según número de dormitorios"), se deberá sumar, para las viviendas con sólo un cuarto dormitorio, las viviendas con 3 y más ocupantes; para las viviendas con 2 cuartos dormitorios, las viviendas con 5 y más ocupantes; para las viviendas con 3 y 4 dormitorios, las viviendas con 7 y más, y 9 y más ocupantes, respectivamente. A este total de viviendas con algún nivel de hacinamiento, se divide entre el total de viviendas particulares menos las viviendas que no especificaron el número de cuartos dormitorios:

$$\text{IND6} = \frac{\text{H}}{\text{V} - \text{N.E.}} \times 100$$

Donde: H: es el total de viviendas con algún nivel de hacinamiento,

V: es el total de viviendas particulares, y

N.E. es el total de viviendas en donde no se especifica el número de dormitorios.

El porcentaje más alto de las viviendas que no especificaron el número de dormitorios es el del estado de Tabasco, con 1.58.



7) *Porcentaje de ocupantes en vivienda particular con piso de tierra.*

Identificar en el cuadro 40 ("Ocupantes en viviendas particulares por municipio material predominante en pisos y paredes según material predominante en techos") al número de ocupantes en viviendas con piso de tierra y dividirlo entre la resta del número total de ocupantes menos el número de ocupantes en viviendas que no especifican el material del piso:

$$\text{IND7} = \frac{\text{Opta}}{\text{Ot} - \text{N.E.}} \times 100$$

Donde: Opt es el total de ocupantes en viviendas con piso de tierra.

Ot: es el total de ocupantes en viviendas particulares, y

N.E.: es el total de ocupantes en viviendas en donde no se especifica el material del piso.

El estado de Quinta Roo tiene el porcentaje más alto de las viviendas que no especificaron el material del piso, con 0.93.

8) *Porcentaje de población en localidades de menos de 5,000 habitantes.*

Tomando la información del cuadro 3 ("Población total por municipio y tamaño de la localidad según sexo"), se suman la población de las localidades con menos de 5,000 habitantes, y se divide entre la población total:

$$\text{IND8} = \frac{\text{L}}{\text{Pt}} \times 100$$

Donde: L es la población total en localidades con menos de 5,000 habitantes, y

Pt es la población total.

9) *Porcentaje de población ocupada que gana hasta dos salarios mínimos.*

Del cuadro 36 ("Población ocupada por municipio, sexo y sector de actividad según grupos de ingreso") calcular el total de población ocupada que gana hasta dos salarios mínimos o que no tiene ingresos, y dividirlo entre la población total ocupada.

$$\text{IND9} = \frac{\text{Psm62}}{\text{Po}} \times 100$$

Donde: Psm62 es la población total ocupada que percibe hasta dos salarios mínimos, y  
 Po: es la población total ocupada.

Por la dificultad de la pregunta censal sobre ingreso, en este indicador es donde se presentan los más altos porcentajes de No Especificados. El más alto es el del estado de Michoacán, con 9.20 por ciento.

#### 4.2.2.- Definición del Grado de Marginación

Otra ventaja de construir el índice con la Primera Componente Principal, es que la magnitud de ese valor posibilita establecer un orden absoluto de los municipios, ya que se cuenta con una medida con tipo de escala de intervalo. Una vez ordenados los municipios de acuerdo a su índice de marginación, el siguiente problema es establecer rangos que permitan agrupar a los municipios que por el valor de sus índices sean considerados semejantes entre sí. Para ello, se aplica la técnica de estratificación óptima que se describe en el Anexo Estadístico\*.

A través, de la función de densidad del índice, se dividió en cinco estratos su rango de variación [-2.67812, 2.76549], mediante la definición de los cuatro puntos de corte: -1.58950; -0.50461; 0.04150; 1.13059 que determinan los cinco grados de marginación.

Un municipio se considera de marginación:

<b>MUY BAJA</b>	si su <i>IM</i> está en el intervalo [-2.67812,-1.58950]
<b>BAJA</b>	si su <i>IM</i> está en el intervalo (-1.58950,-0.50461]
<b>MEDIA</b>	si su <i>IM</i> está en el intervalo (-0.50461, 0.04150]
<b>ALTA</b>	si su <i>IM</i> está en el intervalo ( 0.04150, 1.13059] y
<b>MUY ALTA</b>	si su <i>IM</i> está en el intervalo ( 1.13059, 2.76549]

En el Cuadro 3 se presenta la distribución de municipios de cada entidad federativa según su grado de marginación. De los 2,403 municipios: 341 (14.2%) tenían un *muy alto* grado de marginación 812 (33.8%); un grado de marginación *alto*, 462 (19.2%); marginación *media*, 656 (27.3%); marginación *baja* y 132 (5.5%) *muy baja*. Así el 48% de los municipios del país presentan un grado de marginación alta o muy alta.

Las diferencias de esta distribución a través, de las entidades federativas son significativas: mientras los 4 municipios de Baja California son de marginación muy baja, ninguno de los 75 del estado de Guerrero entra en esta categoría.

Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Colima, el Distrito Federal, Morelos y Sonora no tienen un solo municipio con marginación alta o muy alta; en cambio, 94 de los 111 municipios de Chiapas y 431 de los 570 de Oaxaca se ubican en estos grados de marginación.

---

\* No presentado.

## CAPITULO IV

Cuadro 3  
Distribución de Municipios por Entidad, Según Grado de Marginación

ESTADO	MUY BAJA	BAJA	MEDIA	ALTA	MUY ALTA	TOTAL	% <sup>3</sup>
Aguascalientes	1	6	2	-	-	9	.37
Baja California	4	-	-	-	-	4	.16
Baja California Sur	1	3	-	-	-	4	.16
Campeche	-	2	5	2	-	9	.37
Coahuila de Zaragoza	9	21	8	-	-	38	1.6
Colima	3	6	1	-	-	10	.41
Chiapas	-	5	12	56	38	111	4.6
Chihuahua	9	35	8	11	4	67	2.8
Distrito Federal	14	2	-	-	-	16	.66
Durango	1	17	11	7	3	39	1.6
Guajuato	1	15	18	10	2	46	1.9
Guanajuato	-	8	8	33	26	75	3.1
Hidalgo	3	23	5	31	12	84	3.5
Jalisco	7	78	24	14	1	124	5.1
México	16	58	15	32	-	121	5.0
Michoacán de Ocampo	1	53	39	19	1	113	4.7
Morelos	3	18	12	-	-	33	1.4
Nayarit	1	16	-	2	1	20	.83
Nuevo León	12	31	3	5	-	51	2.1
Oaxaca	4	52	83	263	168	570	23.8
Puebla	1	22	53	105	36	217	9
Querétaro Arteaga	1	4	3	9	1	18	.74
Quintana Roo	1	3	2	1	-	7	.29
San Luis Potosí	2	8	13	28	5	56	2.3
Sinaloa	1	10	4	3	-	18	.74
Sonora	15	50	5	-	-	70	2.9
Tabasco	1	6	9	1	-	17	.7
Tamaulipas	8	12	12	11	-	43	1.8
Tlaxcala	3	29	11	1	-	44	1.8
Veracruz	7	29	41	89	41	207	8.6
Yucatán	1	11	24	68	2	106	4.4
Zacatecas	1	23	21	11	-	56	2.3
<b>Total</b>	<b>132</b>	<b>656</b>	<b>462</b>	<b>812</b>	<b>341</b>	<b>2403</b>	<b>100.0</b>
<b>Porcentaje</b>	<b>5.5</b>	<b>27.3</b>	<b>19.2</b>	<b>33.8</b>	<b>14.2</b>	<b>100.0</b>	

FUENTE: Conapo, *op. cit.*<sup>3</sup> Porcentaje con respecto al total.

**LA MARGINACIÓN EN MÉXICO**

Los índices que utiliza el Conapo permiten obtener una visión del grado de marginación que presentan los estados de la República. Estos índices nos permiten ya en la práctica observar a nivel nacional y estatal la situación de la pobreza y exclusión de la población en nuestro país.

El siguiente cuadro nos muestra la situación que presentan los indicadores a nivel nacional. Donde la población analfabeta mayor de 15 años es de 12.44%; el porcentaje de la población mayor de 15 años sin primaria completa es 29.31; de viviendas con hacinamiento es de 57.09; y de la población ocupada con ingreso menor de dos salarios mínimos es de 63.22%.

**NACIONAL**

<b>POBLACIÓN TOTAL</b>	<b>81, 249, 645 HAB.</b>
<b>% DE POBLACIÓN MAYOR DE 15 AÑOS ANALFABETA</b>	<b>12.44 %</b>
<b>% DE POBLACIÓN MAYOR DE 15 AÑOS SIN PRIMARIA COMPLETA</b>	<b>29.31 %</b>
<b>% DE OCUPANTES EN VIVIENDAS SIN DRENAJE NI EXCUSADO</b>	<b>21.47 %</b>
<b>% DE OCUPANTES EN VIVIENDAS SIN ENERGÍA ELÉCTRICA</b>	<b>12.99 %</b>
<b>% DE OCUPANTES EN VIVIENDAS SIN AGUA ENTUBADA</b>	<b>20.92 %</b>
<b>% DE VIVIENDAS CON HACINAMIENTO</b>	<b>57.09 %</b>
<b>% DE OCUPANTES EN VIVIENDAS CON PISO DE TIERRA</b>	<b>20.92 %</b>
<b>% DE POBLACIÓN EN LOCALIDADES CON MENOS DE 5,000 HABITANTES</b>	<b>34.38 %</b>
<b>% DE POBLACIÓN OCUPADA CON INGRESO MENOR DE 2 SALARIOS MIN.</b>	<b>63.22 %</b>
<b>SUPERFICIE</b>	<b>1, 960, 891. 38 KM<sup>2</sup></b>
<b>DENSIDAD DE POBLACIÓN</b>	<b>41.00 HAB. X KM<sup>2</sup></b>

ESTADOS DE LA REPÚBLICA CON GRADO DE MARGINACIÓN *MUY ALTO*

En el cuadro de los estados del país con grado de marginación *muy alto*, se puede observar que los indicadores utilizados por el Conapo presentan los más altos porcentajes de empobrecimiento y marginación o exclusión; esto quiere decir que dichos estados carecen de manera muy significativa de los servicios básicos mínimos necesarios para que una familia pueda subsistir. Lo anterior se observa no solamente a través de algún indicador determinado, sino de la de varios. *Chiapas* es el principal estado de la República con grado de marginación *muy alto*, con un índice de 2.36046; también tiene el más alto porcentaje de analfabetismo en su población mayor de 15 años, con 30.12; y por lo tanto también tiene el más alto porcentaje de su población mayor de 15 años sin educación primaria completa con un 62.08; sus porcentajes de viviendas con hacinamiento es de 74.07; la población ocupada con un ingreso menor de 2 salarios mínimos es de 80.08%; esto quiere decir entre otras cosas que la población tiene grandes carencias alimenticias. *Oaxaca* es el segundo estado del país con grado de marginación *muy alto* con un índice de 2.05526; el porcentaje de analfabetismo en su población mayor de 15 años es de 27.54; y su porcentaje de la población del mismo grupo de edad sin primaria completa es de 56.7; tiene un porcentaje de hacinamiento en sus viviendas de 69.94; y un número casi idéntico en el porcentaje de la población en localidades con menos de 5 000 habitantes, con 69.62<sup>b</sup>; el porcentaje de la población ocupada con ingreso menor a 2 salarios mínimos es de 78.73.

El siguiente estado en orden ascendente con el mismo grado de marginación es *Guerrero*. Con un índice de marginación de 1.74666; tiene un porcentaje de analfabetismo de 20.69; y un 50.36% de población sin primaria completa; el hacinamiento en las viviendas es de 69.64%; y el porcentaje de la población ocupada con ingreso menor a dos salarios mínimos es de 67.81. *Hidalgo* es el estado con grado de marginación *muy alto* y un índice de marginación de 1.16592. tiene la menor población total con 1, 888, 366; presenta un porcentaje alto de analfabetismo con 20.69; la población mayor de 15 años sin primaria completa es de 45.73%; las viviendas con hacinamiento es de 63.50%; tiene 62.88% de su población en localidades de menos de 5 000 habitantes, la población ocupada con ingreso menor a dos salarios mínimos es de 73.70% y; tiene una densidad de población de 90 habitantes por km<sup>2</sup>. *Veracruz* ocupa el quinto lugar con un índice de marginación de 1.13030. Tiene una densidad de población menor que la de Hidalgo, con 86 hab. x km<sup>2</sup>, no obstante que tiene la mayor población total de este grupo de estados con 6, 228, 239 habs.; la población mayor de 15 años analfabeta es de 18.26%; la población del mismo grupo de edad sin primaria completa tiene un 47.49%; el porcentaje de viviendas con hacinamiento es de 63.43; la población ocupada con ingreso menor a 2 salarios mínimos es de 71.85%. *Puebla* es el sexto y último estado del grupo con grado de marginación *muy alto*, con un índice de 0.83108, y la mayor densidad de población con 122 hab. x km<sup>2</sup>; la población ocupada con ingreso menor a dos salarios mínimos es de 72.41%; el porcentaje de analfabetismo de la población mayor de 15 años es de 19.22; y la que no tiene primaria completa es de 44.9%; las viviendas con hacinamiento 64.48 por ciento.

<sup>b</sup> Oaxaca tiene además otro problema. De los estados con grado de marginación *muy alto*, es el que tiene un territorio muy grande con una superficie de 95, 634.00 km<sup>2</sup>.

**ESTADOS DE LA REPUBLICA CON GRADO DE MARGINACIÓN MUY ALTO**

<b>ESTADO</b>	<b>CHIAPAS</b>	<b>OAXACA</b>	<b>GUERRERO</b>	<b>HIDALGO</b>	<b>VERACRUZ</b>	<b>PUEBLA</b>
<b>POBLACIÓN TOTAL</b>	3,210,496	3,519,560	2,620,637	1,188,366	6,228,239	4,126,101
<b>% DE POBLACIÓN MAYOR DE 15 AÑOS ANALFABETA</b>	30.12	27.54	26.87	20.69	18.26	19.22
<b>% DE POBLACIÓN MAYOR DE 15 AÑOS SIN PRIMARIA COMPLETA</b>	62.08	56.7	50.36	45.73	47.49	44.9
<b>% DE OCUPANTES EN VIVIENDAS SIN DRENAJE NI EXCUSADO</b>	42.66	45.49	50.48	42.78	26.44	35.49
<b>% DE OCUPANTES EN VIVIENDAS SIN ENERGÍA ELÉCTRICA</b>	34.92	23.81	22.63	22.6	27.17	15.47
<b>% DE OCUPANTES EN VIVIENDAS SIN AGUA ENTUBADA</b>	42.09	42.21	44.03	29.86	41.21	29.22
<b>% DE VIVIENDAS CON HACINAMIENTO</b>	74.07	69.94	69.94	63.5	63.43	64.48
<b>% DE OCUPANTES EN VIVIENDAS CON PISO DE TIERRA</b>	50.9	52.51	49.83	29.9	35.9	30.02
<b>% DE POBLACIÓN EN LOCALIDADES CON MENOS DE 5,000 HABITANTES</b>	66.56	69.62	56.13	62.88	50.39	46.45
<b>% DE POBLACIÓN (CUPADA) CON INGRESO MENOR DE 2 SALARIOS MÍN</b>	80.08	78.73	67.81	73.7	71.85	72.41
<b>SUPERFICIE</b>	73,887	95,364	63,794	20,987	72,815	33,919
<b>DENSIDAD DE POBLACIÓN</b>	43	32	41	90	86	122
<b>ÍNDICE DE MARGINACIÓN</b>	2.36046	2.05526	1.74666	1.16952	1.13030	0.83108
<b>LUGAR QUE OCUPA EL ESTADO EN EL CONTEXTO NACIONAL</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>

## ESTADOS DE LA REPÚBLICA CON GRADO DE MARGINACIÓN ALTO

Entre los estados de la República con grado de marginación alto, tenemos en primer lugar *San Luis Potosí* con un índice de marginación de 0.74878. La población mayor de 15 años analfabeta tiene un porcentaje de 14.95% y el porcentaje de la población sin primaria completa es de 44.51%; sus viviendas con hacinamiento 55.91%; la población ocupada con ingreso menor a 2 salarios mínimos es de 71.14%. *Zacatecas* es el octavo estado a nivel nacional porque tiene un índice de marginación de 0.56805, un porcentaje de la población mayor de 15 años analfabeta menor de 10% con un 9.88%, la población sin primaria completa es cercana al 50%, tiene de viviendas con hacinamiento un 57.18%, la población localidades en menos de 5 000 hab. es un 62.06% y; la población ocupada con un ingreso menor a 2 salarios mínimos es de 72.70%. *Tabasco* tiene un índice de marginación de 0.51677; un alto porcentaje de viviendas con hacinamiento de 65.64; la población ocupada con ingreso menor a 2 salarios mínimos es de 65.49%; la población mayor de 15 años analfabeta 12.67% y, la población sin primaria completa tiene un porcentaje de 43.94. *Campeche* es uno de los estados a nivel nacional que tiene una densidad de población de 10 hab. x km<sup>2</sup>, misma cifra que Chihuahua, y solamente menor que la de Baja California Sur que tiene 4. Su índice de marginación es de 0.47741; su población total es de 535, 185 hab.; un alto porcentaje de viviendas con hacinamiento con 65.03; la población mayor de 15 años analfabeta tiene un porcentaje de 15.40, la población sin primaria completa un 44.82% y; la población ocupada con ingreso menor a 2 salarios mínimos un 68.07%. *Yucatán* es el onceavo estado por su índice de marginación que es de 0.39959, el porcentaje de la población ocupada con ingreso menor a 2 salarios mínimos es de 71.63; el de analfabetismo es de 15.86; la población sin primaria completa tiene un porcentaje de 47.82; las viviendas con hacinamiento 58.33%. *Michoacán* tiene un índice de marginación de 0.36274; el porcentaje de la población ocupada con ingreso menor a 2 salarios mínimos es cercano al 60%; la población analfabeta tiene un 17.32%, la población sin primaria completa 48.56%; las viviendas con hacinamiento 58.33%. *Guanajuato* es otro de los estados con grado de marginación alto, y con índice de marginación de 0.21157. Su densidad de población es una de las más altas del país con 130 hab. x km<sup>2</sup>; la población analfabeta mayor de 15 años tiene un porcentaje de casi 17%; la población sin primaria completa del mismo grupo de edad es un 46.91%; la población ocupada con ingreso menor a 2 salarios mínimos es un 61.32% y; las viviendas con hacinamiento tienen un porcentaje cercano al 60%. *Querétaro* con un índice de marginación de 0.16086, que es considerado a nivel nacional como alto, su porcentaje de población ocupada con ingreso menor a 2 salarios mínimos es de 60.46, casi idéntico al del Distrito Federal; el porcentaje de viviendas con hacinamiento es de 56.47; la población analfabeta es de 16.57%; y el porcentaje de la población sin primaria completa es de 39.60. El estado con el índice de marginación positivo más cercano a cero es *Durango*, con 0.01175; tiene un porcentaje de casi 7% de población analfabeta mayor de 15 años; un porcentaje de 39.49 de población sin primaria completa; el de población ocupada con ingreso menor a 2 salarios mínimos es de 67.65; las viviendas con hacinamiento es de 53.47 por ciento.

**ESTADOS DE LA REPUBLICA CON GRADO DE MARGINACIÓN ALTO**

ESTADO	SAN LUIS POTOSÍ	ZACATECAS	TABASCO	CAMPECHE	YUCATÁN	MICHOACÁN
POBLACIÓN TOTAL	2,003,187	1,276,323	1,501,744	535,185	1,362,940	3,548,359
% DE POBLACIÓN MAYOR DE 15 AÑOS ANAFABETA	14.95	9.88	12.67	15.4	15.86	17.32
% DE POBLACIÓN MAYOR DE 15 AÑOS SIN PRIMARIA COMPLETA	44.51	49.13	41.94	44.82	47.82	48.56
% DE OCUPANTES EN VIVIENDAS SIN DRENAJE NI XU USADO	25.3	43.65	16.83	24.8	30.07	24.48
% DE OCUPANTES EN VIVIENDAS SIN ENERGÍA ELÉCTRICA	27.98	23.3	15.45	15.02	9.2	13.13
% DE OCUPANTES EN VIVIENDAS SIN AGUA ENTUBADA	33.77	24.69	43.82	29.52	29.35	20.85
% DE VIVIENDAS CON HACIAMIENTO	55.91	57.28	65.64	65.03	61.05	58.33
% DE OCUPANTES EN VIVIENDAS CON PISO DE TIERRA	26.69	16.86	13.82	24.16	18.6	28.7
% DE POBLACIÓN EN LOCALIDADES CON MENOS DE 5,000 HABITANTES	49.9	62.06	57.62	34.21	32.36	46.34
% DE POBLACIÓN OCUPADA CON INGRESO MENOR DE 2 SALARIOS MIN	71.14	72.7	65.49	68.07	73.61	59.98
SUPERFICIE	62,848	75,040	24,661	53,765	59,340	59,980
DENSIDAD DE POBLACIÓN	32	17	61	10	35	59
ÍNDICE DE MARGINACIÓN	0.74878	0.56805	0.51677	0.47741	0.39959	0.36274
LUGAR QUE OCUPA EL ESTADO EN EL CONTEXTO NACIONAL	7	8	9	10	11	12



**ESTADOS DE LA REPUBLICA CON GRADO DE MARGINACIÓN ALTO**

<b>ESTADO</b>	<b>GUANAJUATO</b>	<b>QUERÉTARO</b>	<b>DURANGO</b>
<b>POBLACIÓN TOTAL</b>	3,982,593	1,051,235	1,349,378
<b>% DE POBLACIÓN MAYOR DE 15 AÑOS ANALFABETA</b>	16.57	15.37	6.99
<b>% DE POBLACIÓN MAYOR DE 15 AÑOS SIN PRIMARIA COMPLETA</b>	46.91	39.6	39.49
<b>% DE OCUPANTES EN VIVIENDAS SIN DRENAJE NI EXCUSADO</b>	31.11	34.89	32.38
<b>% DE OCUPANTES EN VIVIENDAS SIN ENERGÍA ELÉCTRICA</b>	12.5	15.65	13.73
<b>% DE OCUPANTES EN VIVIENDAS SIN AGUA ENTUBADA</b>	16.77	16.43	14.98
<b>% DE VIVIENDAS CON HACIAMIENTO</b>	59.56	56.47	53.47
<b>% DE OCUPANTES EN VIVIENDAS CON PISO DE TIERRA</b>	16.71	16.75	20.04
<b>% DE POBLACIÓN EN LOCALIDADES CON MENOS DE 5,000 HABITANTES</b>	40.82	47.68	49.29
<b>% DE POBLACIÓN OCUPADA CON INGRESO MENOR DE 1 SALARIOS MIN</b>	61.32	60.46	67.65
<b>SUPERFICIE</b>	30,589	11,769	121,134
<b>DENSIDAD DE POBLACIÓN</b>	130	89	11
<b>ÍNDICE DE MARGINACIÓN</b>	0.21157	0.16086	0.01175
<b>LUGAR QUE OCUPA EL ESTADO EN EL CONTEXTO NACIONAL</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>15</b>
<b>CONTINUACIÓN</b>			

ESTADOS DE LA REPÚBLICA CON GRADO DE MARGINACIÓN *MEDIO*

Cuatro son los estados con grado de marginación *medio*. Los mismos que se ubican con índices positivos. El primero es *Tlaxcala*, con un índice de -0.036203; su porcentaje de analfabetismo es de 11.13; la población sin primaria completa es de 33.6%; su porcentaje de viviendas con hacinamiento es el tercero más alto en el país después del de Chiapas y Oaxaca, respectivamente, con 67.49%; la población ocupada con ingreso menor a 2 salarios mínimos es uno de los más altos con 72.33%; sin lugar a dudas uno de los grandes problemas que tiene el estado es la densidad de población con 195 hab. x km<sup>2</sup>. *Nayarit* con un índice de marginación de -0.133663; la población analfabeta es un 11.34%; la población analfabeta sin primaria completa es de 41.67%; su porcentaje de viviendas con hacinamiento es menor del 59%; y el porcentaje de Psmó<sup>2</sup>, es de 53.63. El porcentaje de la población analfabeta del estado de *Sinaloa* es de 9.86; su índice de marginación de -0.141003; P15sp<sup>1</sup>, con un porcentaje de 37.4; tiene un porcentaje de 60.71 en las viviendas con hacinamiento; y de Psmó<sup>2</sup> un porcentaje de 55.61. *Quintana Roo* tiene una densidad de población de 12 hab. x km<sup>2</sup>, que es una de las más pequeñas del país, su índice de marginación es de -0.191193 lo ubica como le número 19 en orden ascendente; el porcentaje de la población analfabeta es de 12.3; el porcentaje de P15sp representa un 38.8; las viviendas con hacinamiento 63.36%; y Psmó<sup>2</sup> un poco mayor a 49 por ciento.

ESTADOS DE LA REPÚBLICA CON GRADO DE MARGINACIÓN *BAJO*

En este grupo se encuentran 11 estados, lo que los coloca como el más grande de entre los otros grupos de estados marginados. El estado de *Morelos* es el número 20 con un índice de -0.457142; su densidad de población es muy alta con 242 hab. x km<sup>2</sup>, la P15sp es de 11.95%; la población sin primaria completa es de 33.98%; las viviendas con hacinamiento 56.68%; el porcentaje de Psmó<sup>2</sup> es de 59.5. *México* con -0.644222 como índice de marginación; es el segundo -el Distrito Federal es el primero- con la mayor densidad de población con 457 hab. x km<sup>2</sup>; su porcentaje de población analfabeta es menor al 10%, con 9.03; la población sin primaria completa es de 28.74%; el porcentaje de H<sup>3</sup> es de 58.61; el de Psmó<sup>2</sup> es de 62.73; el estado de México es el primer lugar nacional con una población total de 9, 815, 795, con una superficie en km<sup>2</sup> de 21, 461 (que en realidad no es muy grande, lo que ocasiona esa elevada concentración de población). *Tamaulipas* es uno de los estados en donde ya se comienza a ver porcentajes de alrededor de 7% en la población analfabeta con un 6.86%; su índice es de 0-608552; el porcentaje de población sin primaria completa es de 32.15; el de H es de 53.03 y; el de Psmó<sup>2</sup> es de 61.07. *Colima* con una densidad de población alta de 79 hab. x km<sup>2</sup>. Con respecto al total de población que es de 428, 510 hab.; ocupa el lugar núm. 23 de acuerdo a su índice de marginación que es de -0.757832; el porcentaje de población analfabeta es de 9.3; el de P15sp, es de 36.02; el de H es 56.03, y el de Psmó<sup>2</sup> es de 50.4%. *Jalisco* es el tercer estado en cuanto a población

<sup>1</sup> Población ocupada con ingreso menor a dos salarios mínimos.

<sup>2</sup> Población de analfabeta de 15 años o más sin primaria completa.

<sup>3</sup> Viviendas con algún nivel de hacinamiento.

**ESTADOS DE LA REPUBLICA CON GRADO DE MARGINACIÓN MEDIO**

ESTADO	TLAXCALA	NAYARIT	SINALOA	QUINTANA ROO
POBLACIÓN TOTAL	761,277	824,643	2,204,054	493,277
% DE POBLACIÓN MAYOR DE 15 AÑOS ANALFABETA	11.13	11.34	9.86	12.3
% DE POBLACIÓN MAYOR DE 15 AÑOS SIN PRIMARIA COMPLETA	33.6	41.67	37.4	38.8
% DE OCUPANTES EN VIVIENDAS SIN DRENAJE NI EXCESSADO	30.67	18.24	18.75	17.29
% DE OCUPANTES EN VIVIENDAS SIN ENERGÍA ELÉCTRICA	5.64	8.67	8.99	15.39
% DE OCUPANTES EN VIVIENDAS SIN AGUA ENTUBADA	8.73	16.11	19.45	10.49
% DE VIVIENDAS CON HACINAMIENTO	67.49	58.91	60.71	63.36
% DE OCUPANTES EN VIVIENDAS CON PISO DE TIERRA	14.24	21.63	23.68	23.19
% DE POBLACIÓN EN LOCALIDADES CON MENOS DE 5,000 HABITANTES	38.73	48.76	43.46	33.39
% DE POBLACIÓN OCUPADA CON INGRESO MENOR DE 2 SALARIOS MIN	72.33	53.63	55.61	49.17
SI PERIFIE	3,914	27,335	58,192	48,900
DENSIDAD DE POBLACIÓN	195	30	38	12
ÍNDICE DE MARGINACIÓN	-0.036203	-0.133663	-0.141003	-0.191193
LUGAR QUE OCUPA EL ESTADO EN EL CONTEXTO NACIONAL	16	17	18	19

total se refiere, con -más de 5 millones- 5. 302. 689; su densidad de población es relativamente pequeña con 66 hab. x km<sup>2</sup>; el índice de marginación es -0.767642; el porcentaje de P15<sup>10</sup> es de 8.9; el de P15sp es 35.92; de viviendas con hacinamiento el 48.82%; el por ciento de Psmó 2, es de 55.49. *Sonora* con un índice de -0.859792; una densidad de población de 10 hab. x km<sup>2</sup>, que es una de las más pequeñas en el país; de población analfabeta el porcentaje es 5.62; de P15sp es de 29.08; de Psmó2 de 52.7; de viviendas con hacinamiento de 54.38%. *Chihuahua* es el estado más grande del país con una superficie en km<sup>2</sup> de 247. 087; su población total es de 2. 441. 873, y por lo tanto, al igual que Sonora tiene una densidad de población de 10 hab. x km<sup>2</sup>; el porcentaje de P15t, es de 6.12; el de P15sp es de 30.86; de viviendas con hacinamiento es de 47.76; de Psmó2 es de 52.81. Su índice de marginación es de -0.872242. *Aguascalientes* con una densidad de población alta de 127 hab. x km<sup>2</sup>; tiene un índice de -0.888692; el porcentaje de analfabetismo es de 7.06; de P15sp es de 33.85; de H el porcentaje es 51.03, y de Psmó2 es de 62.53. *Baja California Sur* con un índice de marginación de -0.968512; tiene la menor densidad de población de toda la República con 4 hab. x km<sup>2</sup> y también la menor población total con 317. 764 habitantes; su porcentaje de analfabetismo es bajo con 5.39%; el de P15sp es de 27.77; de viviendas con hacinamiento es de 48.6 y de Psmó2 es de 54.06%. *Coahuila* presenta porcentajes bajos de población analfabeta y de sin primaria completa, con 5.48 y 28.18, respectivamente. El porcentaje de viviendas con hacinamiento es de 50; y el de Psmó2, es de 60.89. El último estado con grado de marginación *bajo*, es *Baja California* con un índice superior a menos uno, con -1.344641; su porcentaje de analfabetismo es uno de los tres que están por debajo del 5%, con 4.68%; su porcentaje de P15sp, también está dentro de esos tres con 24.01%; su porcentaje de viviendas con hacinamiento es el menor con 45.43 y junto con el de Psmó2 de 39.96%, ocupa el lugar número 30.

### ESTADOS DE LA REPÚBLICA CON GRADO DE MARGINACIÓN *MUY BAJO*

Los estados del país que tienen índices de marginación que los ubican dentro de este grupo son sólo dos: El Distrito Federal y Nuevo León.

*Nuevo León* es el estado con índice de marginación de -1.376601; con porcentajes de 4.65; 23.18; 47.63 y 58.74. Las cifras corresponden a la población analfabeta; la población sin primaria completa; de viviendas con hacinamiento; y de población ocupada con ingreso menor a 2 salarios mínimos, respectivamente. Los tres primeros porcentajes son los segundos mejores en todo el país. *Distrito Federal* es el estado que por su índice de marginación ocupa el lugar número 32; esto es, porque tiene el más bajo con -1.688461. Todo parecería indicar que el Distrito Federal sería el estado con los mejores porcentajes en todos los indicadores empleados en la investigación. Lo anterior se supone porque es la capital del país y sus habitantes deberían de gozar de los niveles más alto de bienestar; sin embargo, esto no es así. Tiene un porcentaje alto de Psmó2 con un 60.47, que es casi idéntico al de Querétaro (60.46%) que es el estado número 14 por su grado de marginación

<sup>10</sup> Población total de analfabeta de 15 años y más.

ESTADOS DE LA REPUBLICA CON GRADO DE MARGINACIÓN BAJO

ESTADO	MORELOS	MÉXICO	TAMAULIPAS	COLIMA	JALISCO	SONORA
POBLACIÓN TOTAL	1,195,059	9,815,795	2,249,581	428,510	5,302,689	1,823,606
% DE POBLACIÓN MAYOR DE 15 AÑOS ANALFABETA	11.95	9.03	6.86	9.3	8.9	5.62
% DE POBLACIÓN MAYOR DE 15 AÑOS SIN PRIMARIA COMPLETA	33.98	28.74	32.15	36.02	35.92	29.08
% DE OCUPANTES EN VIVIENDAS SIN DRENAJE EN USO	19.6	16.17	6.51	8.37	11.98	7.72
% DE OCUPANTES EN VIVIENDAS SIN ENERGÍA ELÉCTRICA	3.96	6.44	15.9	5.82	7.87	9.24
% DE OCUPANTES EN VIVIENDAS SIN AGUA ENTUBADA	11.37	14.72	18.66	6.61	13.76	8.52
% DE VIVIENDAS CON HACINAMIENTO	56.68	58.61	53.03	56.03	48.82	54.28
% DE OCUPANTES EN VIVIENDAS CON PISO DE TIERRA	21.76	12.8	13.81	21.13	13.21	18.18
% DE POBLACIÓN EN LOCALIDADES CON MENOS DE 5,000 HABITANTES	26.56	21.3	21.51	22.39	23.02	25.99
% DE POBLACIÓN OCUPADA CON INGRESO MENOR DE 2 SALARIOS MIN	59.5	62.73	61.07	50.4	55.49	52.7
SUPERFICIE	4,941	21,461	79,829	5,455	80,137	184,930
DENSIDAD DE POBLACIÓN	242	457	28	79	66	10
ÍNDICE DE MARGINACIÓN	-0.457142	-0.604222	-0.608552	-0.757832	-0.767612	-0.859792
LUGAR QUE OCUPA EL ESTADO EN EL CONTEXTO NACIONAL	20	21	22	23	24	25

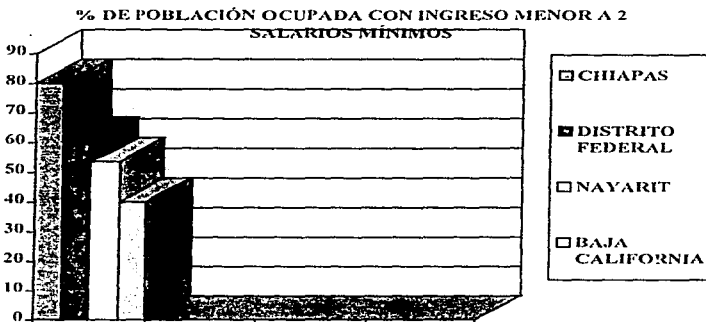
**ESTADOS DE LA REPUBLICA CON GRADO DE MARGINACIÓN BAJO**

ESTADO	CHIHUAHUA	AGUAS - CALIENTES	BAJA CAL. SUR	COAHUILA	BAJA CALIFORNIA
POBLACIÓN TOTAL	2,441,873	719,659	317,764	1,972,340	1,680,855
% DE POBLACIÓN MAYOR DE 15 AÑOS ANAFABETA	6.12	7.06	5.39	5.48	4.68
% DE POBLACIÓN MAYOR DE 15 AÑOS SIN PRIMARIA COMPLETA	30.86	33.85	27.77	28.18	24.01
% DE OCUPANTES EN VIVIENDAS SIN DRENAJE NI EXCUSADO	14.10	10.88	7.03	10.81	4.89
% DE OCUPANTES EN VIVIENDAS SIN ENERGÍA ELÉCTRICA	13.23	4.97	11.1	5.24	10.49
% DE OCUPANTES EN VIVIENDAS SIN AGUA ENTUBADA	11.96	4.18	10.17	7.76	19.59
% DE VIVIENDAS CON HACINAMIENTO	47.76	51.03	48.6	50	45.43
% DE OCUPANTES EN VIVIENDAS CON PISO DE TIERRA	9.58	7.45	13.99	8.48	8.13
% DE POBLACIÓN EN LOCALIDADES CON MENOS DE 5,000 HABITANTES	25.57	26.97	25.6	17.13	11.95
% DE POBLACIÓN OCUPADA CON INGRESO MENOR DE 2 SALARIOS MIN	52.81	62.53	54.06	60.89	39.96
SUPERFICIE	247,087	5,589	73,677	151,571	70,113
DENSIDAD DE POBLACIÓN	10	129	4	13	24
INDICE DE MARGINACIÓN	-0.874222	-0.889692	-0.968512	-1.053442	-1.344641
LUGAR QUE OCUPA EL ESTADO EN EL CONTEXTO NACIONAL	26	27	28	29	30
CONTINUACIÓN					

**ESTADOS DE LA REPUBLICA CON GRADO DE MARGINACIÓN *MUY BAJO***

<b>ESTADO</b>	<b>NUEVO LEÓN</b>	<b>DISTRITO FEDERAL</b>
<b>POBLACIÓN TOTAL</b>	3, 078, 326	8, 235, 744
<b>% DE POBLACIÓN MAYOR DE 15 AÑOS ANALFABETA</b>	4.65	4
<b>% DE POBLACIÓN MAYOR DE 15 AÑOS SIN PRIMARIA COMPLETA</b>	23.18	16.77
<b>% DE OCUPANTES EN VIVIENDAS SIN DRENAJE NI EXCUSADO</b>	4.21	1.81
<b>% DE OCUPANTES EN VIVIENDAS SIN ENERGÍA ELÉCTRICA</b>	3.55	0.76
<b>% DE OCUPANTES EN VIVIENDAS SIN AGUA ENTUBADA</b>	6.7	3.33
<b>% DE VIVIENDAS CON HACIAMIENTO</b>	47.63	45.58
<b>% DE OCUPANTES EN VIVIENDAS CON PISO DE TIERRA</b>	6.1	2.45
<b>% DE POBLACIÓN EN LOCALIDADES CON MENOS DE 5,000 HABITANTES</b>	9.48	0.32
<b>% DE POBLACIÓN OCUPADA CON INGRESO MENOR DE 2 SALARIOS MIN</b>	58.74	60.47
<b>SÚPERFICIE</b>	64, 555	1, 499
<b>DENSIDAD DE POBLACIÓN</b>	48	5, 494
<b>ÍNDICE DE MARGINACIÓN</b>	-1.376601	-1.688461
<b>LUGAR QUE OCUPA EL ESTADO EN EL CONTEXTO NACIONAL</b>	<b>31</b>	<b>32</b>

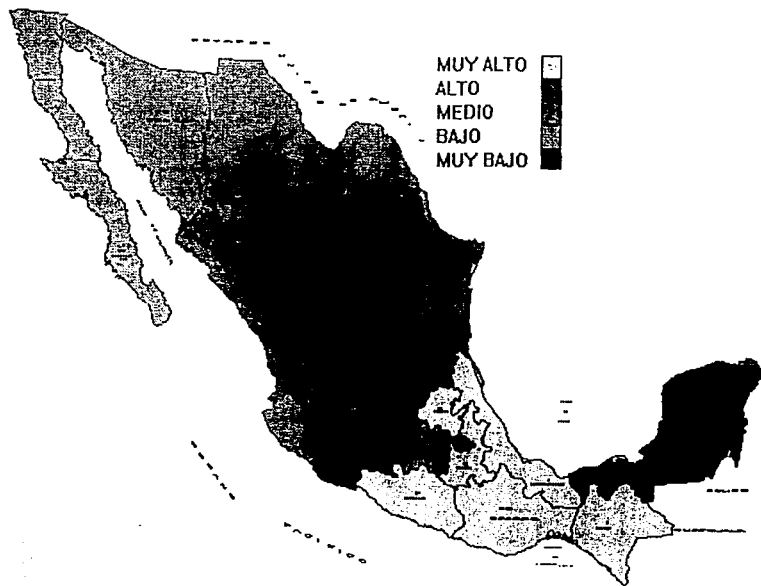
*alto*, lo que repercute en que existan un porcentajes de viviendas con hacinamiento de 45.58 -que es el segundo después del de Baja California. Este problema está relacionado con la segunda población total del país con 8, 235, 744 hab. x km<sup>2</sup>. Una cifra que lejos de espantar, es nefasta si toma en cuenta su superficie que es de 1, 499 km<sup>2</sup>. que resulta ser la más pequeña de la nación.



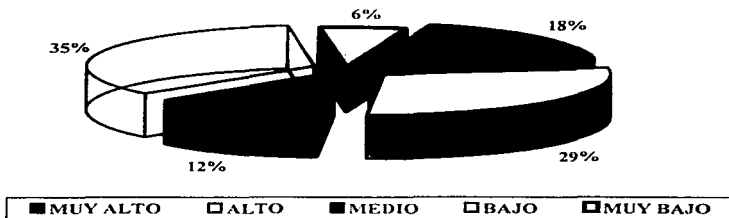
En la gráfica podemos observar el contraste entre los porcentajes de población ocupada con ingreso menor a 2 salarios mínimos entre cuatro estados del país. El porcentaje más alto es el que corresponde a Chiapas con un 80.08; el segundo lugar es nada más el de la capital de la nación con un 60.47%; que está por debajo del porcentaje que tiene Nayarit, con un 53.63 y; que a la vez es muy superior al que posee el Baja California con un 39.96%, que viene siendo el menor a nivel nacional.

En el mapa de la República se encuentran localizados los estados de acuerdo a su grado de marginación. Contrastando en color negro los únicos estados con grado de marginación *muy bajo*; Distrito Federal y Nuevo León.





**PORCENTAJES QUE REPRESENTAN LOS DISTINTOS  
GRUPOS DE ESTADOS SEGÚN SU GRADO DE  
MARGINACIÓN EN EL PAÍS**



En la gráfica de pastel tenemos los porcentajes que corresponden a cada uno de los grupos de estados de acuerdo a su grado de marginación. El grupo que debería ser el más representativo de la situación del país por tener el porcentaje más alto sería el de grado de marginación *bajo*, con un 34.37% incluyendo a once estados; sin embargo, los grupos que le siguen con 28.12% y 18.75%, son los de grupos de marginación *alta* y *muy alta* respectivamente. La suma de estos dos grupos nos da los 46.87% de marginación. La situación real del país es de marginalidad, pobreza extrema y exclusión. Esto quiere decir que toda la población que está ubicada en este 46.87% -alrededor de 38 millones de personas- tienen grandes carencias en sus necesidades básicas mínimas; en las que por ejemplo, el porcentaje de analfabetismo en la población mayor de 15 años y más, es de 17.84%; superior en cinco por ciento al porcentaje nacional que es de 12.44%.

**Lineamientos a Seguir para Reducir la Marginación en los Estados**

Los lineamientos de combate a la pobreza se encuentran establecidos dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. La política de desarrollo social que asume el Gobierno de la República para el periodo 1995-2000 tiene el objetivo de propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos; y, de manera prioritaria disminuir la pobreza y la exclusión social. Para ello se ampliarán mejorarán la educación, la salud y la vivienda; se

armonizará el ritmo de crecimiento de la población y su distribución geográfica; se promoverá el desarrollo equilibrado de las regiones; se abatirán las desigualdades y se impulsará un amplio proceso para la integración social y productiva de los mexicanos que hasta ahora no han tenido opciones de bienestar.

El objetivo general de política social del Plan Nacional de Desarrollo consiste en propiciar y extender las oportunidades de superación individual y comunitaria tanto en la vida material como en la cultural, bajo los principios de equidad, justicia y el pleno ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. La multiplicación de oportunidades debe trascender el origen étnico y social, la ubicación geográfica y la condición económica de cada mexicano.

La política de desarrollo social, encaminada a mejorar el bienestar de cada individuo, se fortalecerá con el resto de los esfuerzos gubernamentales, privados y sociales en la búsqueda del mejoramiento de las condiciones de vida de toda la nación, mediante cinco estrategias: ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos; armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población; promover el desarrollo equilibrado de las regiones; privilegiar la atención a los grupos y las zonas con mayor desventaja económica y social, y construir una política integral de desarrollo orientada por los principios del nuevo federalismo.<sup>1</sup>

La política de desarrollo social tendrá un carácter integral; es decir, procurará establecer las condiciones para que la población pueda tener acceso al empleo y mejorar sus ingresos. Al mismo tiempo, ampliará los servicios que permitan mejorar la calidad de vida.

Como parte central de la política social para el periodo 1995-2000, se transformará el Programa Nacional de Solidaridad con el propósito de que la experiencia acumulada permita ahora la construcción de una política integral que se concentre en los grupos y en las regiones con menores oportunidades desarrollo y aglutine los esfuerzos de la federación, los estados y los municipios, gobierno y sociedad.<sup>2</sup>

### **La Superación de la Pobreza Extrema**

La política de superación de la pobreza consistirá en aplicación de acciones, fundamentalmente de educación, salud, alimentación y vivienda, dirigidas a grupos de alta vulnerabilidad para mejorar sus condiciones de vida, aprovechando la organización social y ciudadana. La reducción de los niveles de pobreza requiere acciones substanciales en los campos de la vivienda y los servicios urbanos, la infraestructura básica, la conservación del medio ambiente y el acceso a la impartición de la justicia. La concentración de recursos presupuestales en la atención a la pobreza extrema abre posibilidades para canalizar apoyos hacia estas áreas.

---

<sup>1</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

<sup>2</sup> Se pretende que para 1998 el Gobierno Federal sólo mantenga la función rectora en la política de combate a la pobreza. PND, *ibid.*

La política de superación de la pobreza tiene como objetivo establecer las condiciones materiales necesarias para impulsar la plena incorporación de los grupos más desfavorecidos al proceso de desarrollo y, con ello, contribuir a la efectiva elevación de los niveles de bienestar y desarrollo social del país.

Una vez establecida la necesidad de diferenciar un poco las formas en que se presentan en el país la marginación, la pobreza, la pobreza extrema, la insatisfacción de las necesidades básicas de la población; hay una serie de lineamientos que se podrían aplicar para tratar de disminuir el grado de marginación; por ejemplo de los estados de la república con grado de marginación *muy alto* y *alto* que son en total 15 y representan un 46% de la marginación nacional. Para éstos estados se precisa entre otras cosas que se de lo siguiente:

- **Eliminar el Centralismo de los Servicio de Salud (IMSS, ISSSTE, etc.):** La descentralización es necesaria para abastecer de los servicios de salud a la población que vive en los estados y municipios marginados que no tienen derecho a ningún tipo de atención médica por no estar asegurados<sup>3</sup>. Los logros en materia de desincorporación de los servicios de salud deberán resultar en la disminución de la morbilidad entre indígenas directamente relacionada con la pobreza<sup>4</sup>. La centralización excesiva de las decisiones y funciones actúa en detrimento del bienestar general de la población; ya que muchas veces se presenta la duplicación de las funciones por no existir una clara independencia en la toma de decisiones y en la asignación del presupuesto por parte de los estados y municipios. El grado de marginación de la población rural se puede mitigar a través del establecimiento de campañas de salud<sup>5</sup> encaminadas a disminuir la tasa de mortalidad infantil en niños menores de cinco años de edad, con el seguimiento preciso de atención a casos de discapacidad, de abusos físico y sexual, los cuales no existen en el país. Se precisa de políticas de población que se basen en la cultura y tradiciones de las zonas rurales, -ya que estas son las que presentan los mayores índices de natalidad del país- de programas de planificación familiar más personalizados<sup>6</sup>, prevención de enfermedades, de programas de bajo costo y que tengan un alto impacto<sup>7</sup>. Los programas se podrían difundir a través de la radio y en el caso de la televisión en los lugares donde exista la telesecundaria.
- **Elevar los Niveles Mínimos de Bienestar:** El Estado tiene que participar obligadamente a través de:

<sup>3</sup> Existen aproximadamente 10 millones de habitantes sin acceso regular a servicios de salud. *Excélsior*, Ed. Esp., 3 feb., 1997, p. 23.

<sup>4</sup> Ocho son las enfermedades: de tipo infeccioso -respiratorias, digestivas, cutáneas o ligadas al embarazo y al parto- con excepción de las lesiones por violación y los trastornos cardiovasculares que ocupan el quinto y el décimo lugar como causas de morbilidad indígena, *Gaceta UNAM*, 25 abr., 1996, pp. 12 - 13.

<sup>5</sup> El PND 1995-2000, dice que los programas de vacunación, nutrición y salud reproductiva constituirán el eje del paquete de servicios básicos, al cual se agregaran acciones específicas según sean las necesidades sanitarias regionales y locales.

<sup>6</sup> Por ejemplo, no se puede llegar con las familias rurales y decirles que tienen que planificar su familia a través de una vasectomía en el caso de los hombres y de una ligadura de las trompas de falopio en el de las mujeres.

<sup>7</sup> *Excélsior*, op. cit.

a).- Un incremento del gasto bien orientado: Se tiene que adecuar la organización y la prestación de los servicios a las características específicas de la población atendida. Según el PND<sup>8</sup>, se tienen que reorganizar el gasto en salud y establecer los criterios generales para hacer más eficientes los servicios de salud de las instituciones. en el marco legal que corresponde a cada una de ellas: Educación, vivienda, abasto.

b).- La política social debe estar orientada al conjunto de las necesidades básicas. Una política que reúna estas características puede atacar mejor las causas que originan la pobreza y la marginación. Su fin deben ser los grupos sociales cuyas condiciones de vida no les permite acceder a los satisfactores mínimos necesarios como salud, educación, alimentación y vivienda.

- **Prestación de los Servicios:** Muchas veces la inaccesibilidad a los bienes y servicios básicos responde a su excesiva lejanía; por ejemplo de los centros de salud, clínicas médicas rurales, de las tiendas de abasto, etc. Los servicios se tienen que regionalizar y ofrecer de modo que no sean muy grandes las distancias que se tengan que recorrer para acceder a ellos. El PND 1995-2000 dice al respecto que los más severos problemas de pobreza se localizan en zonas rurales dispersas, donde las comunicaciones deficientes imponen altos costos para tener acceso a los servicios educativos y de salud, para recibir información básica o para aprovechar oportunidades de empleo en otras regiones. En estas áreas, la estrategia específica será proporcionar directamente a las familias en condiciones de pobreza extrema, a través de una sola instancia coordinadora, el paquete básico de nutrición y salud, el cual incluirá alimentos, servicios de salud comunitaria y atención médica básica reproductiva. Elementos similares serán empleados en las zonas urbanas marginales, considerando sus condiciones particulares.
- **Transformación Estructural por Municipios y por Etapas:** La transformación se tiene que dar por municipios de acuerdo a sus grados de marginación, ya que en los estados (aun el caso de los estados con grado de marginación *muy alto* y *alto*) los municipios presentan distintos grados de marginación. Los recursos públicos o privados se tienen que entregar por etapas de acuerdo a los programas que se quieran realizar, esto permitirá que los recursos se empleen mejor para evitar que el dinero acabe en los bolsillos de unos cuantos.<sup>9</sup> Los proyectos de infraestructura básica como caminos rurales y electrificación, tienen que implantarse en las primeras etapas para que permitan el acceso hacia las comunidades de los demás bienes y servicios.
- **Impulso a la Productividad en el Campo:** Un aspecto central para impulsar el desarrollo equilibrado de las regiones y el bienestar de los grupos rurales es la consolidación de una reforma agraria que ofrezca seguridad jurídica sobre sus tierras y les brinde, al mismo

---

<sup>8</sup> PND 1995-2000, *op. cit.*

<sup>9</sup> No porque los montos de los recursos no sean muy grandes; es decir, que los montos se entreguen de forma parcial y no total, va a desaparecer la corrupción; sin embargo, lo que sí no se puede negar, es que con los grandes montos de recursos es más fácil que exista una mayor corrupción; ya que hay más dinero que "repartir".

tiempo, la oportunidad de incrementar su productividad a través de políticas regionales de apoyo al sector agrícola. En el Plan Nacional de Desarrollo encontramos que para contribuir adecuadamente a revertir el deterioro económico, productivo y ambiental que ha sufrido el medio rural es necesario llevar a su término el proceso de regularización de la propiedad de la tierra y de titulación de predios, pues esto dará mayor certeza a los esfuerzos encaminados a consolidar la integración social y productiva de los campesinos... Para impulsar la productividad del campo mexicano y para apoyar la superación de la pobreza extrema, que afecta tan severamente al sector rural, son necesarias tres estrategias: 1) Con la participación de comunidades y productores rurales, redefinir las instituciones, políticas y programas de apoyo al campo, dar certeza en la tenencia de la tierra y dar paso a políticas dirigidas a impulsar las productividad; 2) Promover las condiciones necesarias para atraer un flujo significativo y permanente de inversión al medio rural, según están plasmadas en la reforma al Artículo 27 constitucional; 3) Apoyar la organización rural como eje de la transformación productiva de este sector económico, y como punto de partida para hacer de la igualdad de oportunidades una realidad en las áreas rurales.

- **Arraigar a la Población:** Uno de los problemas que tienen que enfrentar las diversas comunidades rurales en el país, es la continua migración de sus habitantes hacia los centros urbanos. La migración afecta en particular a las comunidades y entidades de expulsión<sup>10</sup>, porque los emigrantes, provenientes de las regiones más atrasadas, por lo general tienen un nivel educativo superior al de quienes se quedan. La satisfacción de las necesidades básicas tiene que resultar en una disminución paulatina de los elevados índices de migración que dejan muchas veces a las comunidades, sólo con las mujeres, los niños y los ancianos. La vivienda es el espacio vital de la familia, componente básico de su integración social y elemento fundamental para su desarrollo armónico. Construir o rehabilitar una vivienda significa impulsar la actividad económica, generar empleo, fomentar el ahorro familiar y arraigar a la población en su lugar de origen<sup>11</sup>. Coincidió con el Plan Nacional de Desarrollo en que la autoconstrucción constituye una modalidad de trabajo insuficientemente explotada. Se tiene que impulsar un programa intensivo de mejoramiento de la vivienda rural y urbana, mediante la construcción de pisos, muros, techos, letrinas y levantamiento de fogones. El apoyo con materiales y crédito, cooperación y asistencia técnica. También se puede ocupar el sistema de crédito a la palabra como esquema financiero para la autoconstrucción y el mejoramiento de vivienda en las zonas marginadas.<sup>12</sup> Es importante reducir los niveles de hacinamiento

<sup>10</sup> Se ha dividido a las entidades del país en tres grandes zonas de acuerdo a la tasa de movilidad de los trabajadores migrantes y al tipo de productores que ahí se localizan: *zonas de expulsión*, conformadas por los lugares de origen de los trabajadores migrantes, como Guerrero, Oaxaca y Michoacán; *zonas intermedias*, en regiones que ofrecen empleo temporal cerca de los lugares de origen de los jornaleros, como Veracruz, Puebla, Hidalgo y San Luis Potosí; y *zonas de atracción*, que comprenden los estados donde los trabajadores buscan contratarse por temporadas prolongadas, como Nayarit, Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa, PND, *op. cit.*, p. 121.

<sup>11</sup> Carlos Rojas G., "El Programa Nacional de Solidaridad: Hechos e ideas entorno a un esfuerzo", en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 5, mayo, México, 1992, pp. 440-448.

<sup>12</sup> PND 1995-2000, *op. cit.*, p. 115.

en las viviendas urbanas y rurales<sup>13</sup>. Es necesario revisar y estructurar los actuales programas sociales de acceso a la vivienda, principalmente los estatales<sup>14</sup>, ya que estos entre muchas cosas, no satisfacen la creciente demanda de vivienda.

- **Analfabetismo:** El analfabetismo crónico de la población más desproveída, representa una más de las barreras que impiden que ésta acceda a un desarrollo comunitario e inhibe el progreso de las familias en general. El conocimiento es factor determinante del desarrollo, genera oportunidades de empleo, mejores ingresos y mayores beneficios sociales.<sup>15</sup> Los porcentajes de población analfabeta mayor de 15 años, en los estados con grado de marginación *muy alto* y *alto*, están por arriba del porcentaje nacional que es de 12.44%. De ahí que sea necesario fortalecer los programas del INEA en las regiones más marginadas con el otorgamiento de becas a los prestadores del servicio social y a los pasantes de las carreras universitarias que conozcan las zonas, comunidades o vivan cerca de ellas y, aprovechar el Servicio Militar Nacional.<sup>16</sup>
- **La Capacitación para el Trabajo:** Promover la capacitación para el trabajo en nuestro país es indispensable para elevar los niveles del empleo y el ingreso de la población marginada. Los industriales mexicanos invierten muy poco en dicho rubro, mientras en los países industrializados los empresarios destinan más de 10 por ciento de sus ganancias. En México, el porcentaje no llega a 2 puntos, en el mejor de los casos.<sup>17</sup> El PND, al respecto dice que aumentar las capacidades personales de la población no es suficiente si no existen las oportunidades reales para el trabajo y la producción. La capacitación se puede dar en las aulas del sistema escolarizado en las escuelas de educación básica enseñando a los niños técnicas de los oficios que se puedan emplear básicamente en la comunidad en la que viven: estos oficios pueden ser desde la producción artesanal hasta la construcción de una casa; para los adultos se puede emplear la infraestructura ya existente, por ejemplo de la telesecundaria, para actualizar los conocimientos, a través de conferencias que se impartan en los delegaciones regionales más cercanas a la comunidad.
- **Las Colonias Populares:** En las colonias populares de las zonas urbanas, se tiene que proveer de los servicios básicos como la salud, educación, alimentación, y apoyo a la construcción y mejoramiento de la vivienda, regularizar la tenencia de la tierra, capacitar para el trabajo productivo e impulsar los proyectos productivos de los propios colonos. El DIF puede ser el encargado de los programas de alimentación y nutrición

<sup>13</sup> Según la Conapo, en 1993 el promedio nacional de las viviendas con hacinamiento era de 57.09%.

<sup>14</sup> El papel que han desempeñado algunos organismos institucionales como el Infonavit, ha sido nulo; ya que en 25 años sólo cubrió 17% de la demanda. Lo grave del asunto es que de 600 mil viviendas que se construyen al año, el 50% son de autoconstrucción. *Excelsior*, 5-2-97.

<sup>15</sup> Por ejemplo, 60 por ciento de las defunciones infantiles ocurren en familias cuyas madres no tienen instrucción o no completaron la primaria.

<sup>16</sup> Es una nueva modalidad del Servicio a partir de 1997.

<sup>17</sup> *Época*, 4 ene., 1993, núm. 83. México, p. 41.

especialmente los dirigidos a las mujeres embarazadas y a los niños menores de cinco años de edad, a través de la entrega de despensas alimenticias y de los desayunos escolares.<sup>18</sup>

### Consideraciones

Para concluir tenemos que la clasificación que hace la Conapo de los estados del país de acuerdo a su grado de marginación, es importante porque ofrece la oportunidad de diferenciar los programas o planes que se deben establecer en los estados y municipios específicamente en función de su grado de marginación. La metodología que emplea nos ofrece una herramienta confiable para medir la marginación a nivel nacional la cual no sólo es privativa de los estados con índices de marginación *muy alto* o *alto*. El resto de los estados también la sufren sólo que de diferente manera. No podemos comparar la situación que viven los habitantes de la sierra mixteca en Oaxaca, con la de las zonas urbanas: ni tampoco establecer programas homogéneos para todos los marginados. No se debe, ni se puede hablar de los lineamientos u objetivos a seguir como cosas independientes unos de los otros. Lo que sí podemos decir es que hay lineamientos generales y hay lineamientos específicos. Los generales son aquellos que se pueden aplicar a todos los estados del país, no importando su grado de marginación; y los específicos serían aquellos que se aplicarían a determinados estados dependiendo de su grado de marginación. Los estados de la República con grado de marginación *muy alto*, *alto*, *medio* y *bajo*; necesitan de los lineamientos ya mencionados; especialmente de los encaminados a reducir los altos índices de analfabetismo, hacinamiento, y mejorar la capacitación para el trabajo. Por último los estados de grado de marginación *muy bajo*; que tienen un nivel de desarrollo económico por encima del que tienen el resto de los estados del país; precisan de lineamientos que vayan más acorde a la situación que viven sus colonias populares. Ya que los mayores índices de marginación en esos estados se presenta en las colonias populares.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> *El Universal*, 3 ene., 1996, p. 4.

<sup>19</sup> Se estima que aproximadamente 70 mil niños de las regiones urbanas de la zona metropolitana del Valle de México (ZMVM); es decir, uno de cada 20 niños padece desnutrición, de severa a moderada. *Excelsior*, 23 feb., 1997, p. 25a.



## CAPITULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La importancia en el análisis de la satisfacción de las necesidades básicas mínimas de la población y su relación con los indicadores en el periodo, coincide con lo que dice Reyes Heróles: "Las características aunque de alcance insuficiente del desempeño macroeconómico asociado al crecimiento uniforme se reflejan en el bienestar. Sin embargo, lo que importa es como se beneficiaron los diversos grupos socioeconómicos de esta expansión en la producción, el empleo y el consumo".<sup>1</sup>

### La Insatisfacción de las Necesidades Básicas de la Población

La incidencia de las necesidades básicas insatisfechas sobre los niveles de pobreza y marginación se expresan fundamentalmente en términos de acceso a servicios gratuitos y al consumo. La problemática de acceso a los bienes y servicios básicos en el país tiene su mayor repercusión en la población que vive en el campo, la cual se caracteriza por la limitada disponibilidad de los servicios básicos de salud, educación, drenaje, alumbrado, etc.; por la dispersión<sup>2</sup> de sus comunidades, entre otras cosas. Las cuales limitan el desarrollo en varias esferas de la producción.

El campo sufre una descapitalización derivada, entre otros factores, de la insuficiente inversión, la merma del crédito y los altos costos de producción. A ello se añan algunas características asociadas a ésta, como menor crecimiento de la frontera agrícola, insuficiente infraestructura hidráulica, tecnología atrasada, producción, productividad e ingresos bajos<sup>3</sup> y limitada disponibilidad de los servicios sociales básicos de salud y educación.<sup>4</sup> Estos fenómenos limitan el desarrollo agropecuario y forestal en

---

<sup>1</sup> Reyes Heróles González Garza, Jesús, "Política Económica y de Bienestar en México", FCE, 1983, pp. 307.

<sup>2</sup> Según datos censales, entre 1970 y 1990. El país mantiene un alto nivel de dispersión poblacional: casi 10 millones de mexicanos residen en poco más de 140 mil localidades con menos de 500 habitantes. *Reforma*, 14 nov. 1996, p. 21a.

<sup>3</sup> 2.3 millones de campesinos poseen unidades inferiores a cinco hectáreas cada uno, es decir, son minifundistas, en donde producen sólo 800 kilos de maíz al año por hectárea. 400 kilos de frijol y cuatro quintales de café; éstos viven en condiciones de pobreza extrema con menos de dos salarios mínimos que equivalen a dos terceras partes de la población nacional que vive en esas condiciones. También hay 1.2 millones de productores con parcelas de menos de dos hectáreas y con baja productividad. *Excelsior*, 17-2-97, p. 18a.

<sup>4</sup> En las comunidades más precarias, las principales carencias en la satisfacción de las necesidades básicas a menudo no obedecen a fallas en los mecanismos de selección y asignación de los subsidios, sino a la ausencia de los servicios sociales básicos o a su inaccesibilidad o excesiva lejanía del centro de trabajo. Pitar Vergara, "Políticas para Erradicar la Extrema Pobreza en Chile, 1973-1988", en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 5, mayo, México, 1992, p. 419.

muchas regiones del país y propician un magro arraigamiento de la población nativa, que para enfrentar el círculo vicioso de la pobreza sigue el camino de la emigración.<sup>5</sup>

Entre las principales causas de la migración rural-urbana,<sup>6</sup> destacan las condiciones de pobreza de los estados más atrasados, la cual es reflejo de la falta de un dinamismo que permita generar empleos, ingresos familiares suficientes y niveles mínimos de bienestar. En escala nacional aun son bajos los niveles generales de bienestar en salud, educación, vivienda y alimentación. Se estima que uno de cada dos mexicanos vive en condiciones de pobreza, proporción que aumenta en las áreas rurales de agricultura tradicional. Asimismo, 80% de los ocupados en las actividades agropecuarias pertenecen a hogares en pobreza, de los cuales la mitad se encuentra en condiciones de pobreza extrema. Así, en Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Veracruz y Puebla presentan una marginación muy alta, es decir, participan muy poco de los beneficios del desarrollo nacional. Se encuentran en condiciones generales de vida poco satisfactorias.

#### La Problemática en la Prestación de los Servicios

El nivel de la problemática que presenta los indicadores en México, ha estado, está y estará vinculado, entre otras cosas, al momento político que está viviendo el país. Tomemos, por ejemplo, el caso de la educación. Analicemos un poco de dicha problemática.

Por un lado, si bien la educación primaria pública se ofrece de modo incondicional, gratuito y sin necesidad de contraprestación - al contrario de otros servicios esenciales como los de salud, para acceder a los cuales se requiere ser derechohabiente -, coexisten tanto en el interior de la red de los servicios educativos públicos como fuera de ella, entre los servicios privados, diferencias fundamentales en cuanto a la calidad de la educación que reciben los educandos.<sup>7</sup>

Por el otro, a partir de los años setenta las universidades mexicanas tuvieron como prioridad nacional aceptar el mayor número posible de alumnos<sup>8</sup>. Esto hizo crecer de

<sup>5</sup> Carlos M. Jarque, "La Población de México" en *Comercio Exterior*, vol. 43, núm. 7, julio, México, 1993, p. 656.

<sup>6</sup> En las tendencias migratorias recientes se observa que del total de la población de 5 años de edad y más en el país, 5 por ciento vivía en noviembre de 1990 en una población diferente a la que vive ahora, y 5 por ciento en otro país. Quintana Roo, Baja California, México, Colima y Morelos son las entidades con la mayor recepción de habitantes en los últimos seis años. En cambio, Chiapas, Veracruz, Oaxaca y Sinaloa son los estados que menos migrantes reciben. Asimismo 19 por ciento de los mexicanos nació en entidad diferente a su residencia actual y los estados que concentran a la mayor parte de esta población son Quintana Roo, 55%, Baja California y el estado de México, 47%. *Excelstior*, 10 dic., 1996, p. 29a.

<sup>7</sup> Carlos M. Jarque, *op. cit.*, p. 657.

<sup>8</sup> Coplamar, "Educación", en la serie, *Necesidades Esenciales en México*, ed. siglo XXI, vol. 2, México, 1982, pp. 7-66.

<sup>9</sup> Mientras en 1950 el sistema de educación superior tenía 63, 900 estudiantes, en 1964 eran 116, 600 y 194, 100 en 1970. En 1986 la matrícula había crecido a 988, 100. Se estima que para el ciclo 1996-97 será de 1,517,800.

manera desmesurada, pero sobretudo rápida la planta de profesores y la infraestructura física<sup>10</sup>. Lo que generó serios deterioros en su calidad.<sup>11</sup>

Así, frente a una legislación que garantiza el mínimo educativo para toda la población, aparecen y se imponen las condiciones reales de existencia de los distintos grupos de población y del funcionamiento de los servicios educativos que, de un modo u otro, condicionan el cumplimiento de dicha legislación.<sup>12</sup> Tales condiciones imponen diferencias respecto de la calidad del servicio recibido y de las posibilidades de concluir o no el nivel educativo.<sup>13</sup>

Las conclusiones que se pueden obtener en otro de los indicadores, en éste caso, la alimentación, son desastrosas. La alimentación y los hábitos alimenticios de la población, dejan mucho que desear; y junto a los esfuerzos que tienen que realizar los miembros de la familia para abastecerse de alimento han erosionado gravemente la capacidad de los estratos sociales más pobres para satisfacer otras de sus necesidades básicas mínimas. Lo anterior aunado a la ausencia de canales abiertos para la distribución y abasto suficientes, así como la reducida escala de operación de muchos comerciantes, propicia la multiplicación de etapas en la comercialización y el encarecimiento de los productos.

### Solidaridad

En el caso de Solidaridad, que se suponía sería la nueva forma de atacar la pobreza de la población mexicana; y a su vez, ser el punto de partida para incrementar su bienestar económico y social, se convirtió en uno más de los programas gubernamentales, en uno de esos grandes problemas de la política social sexenal. Solidaridad inició como un programa de atención inmediata a las necesidades y demandas más urgentes de sectores de la población en situación de pobreza extrema.<sup>14</sup> Solidaridad fue un programa que estuvo presente sólo hasta que cumplió sus objetivos electoreros, populistas o como se le quiera llamar.<sup>15</sup> Después de eso Solidaridad, al igual que otros programas que le antecedieron, paso a mejor vida. La estrategia de Solidaridad de combate a la pobreza se basaba en una nueva participación de las comunidades y en una comunicación dinámica entre sociedad y gobierno, tomando parte de la reforma del Estado y de la modernización nacional.

<sup>10</sup> La matrícula en el ciclo 1994-1995: fue de 1,554.4 miles de alumnos (no incluye el posgrado). SEP, "Informes de Labores 1995-1996", tomado de *Excelsior*, 26-2-97, p. 33a.

<sup>11</sup> Mungeray Alejandro, *et al.*, "La educación superior hacia finales de siglo", en *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 3, mar. 94, pp. 238-241.

<sup>12</sup> Coplamar, *op. cit.*, pp. 7-66.

<sup>13</sup> En México, de cada 100 jóvenes inscritos en universidades -tanto públicas como privadas- sólo 25 terminan sus estudios superiores, y de ellos ocho reciben un título. *Excelsior*, feb. 9, 1997, p. 34a.

<sup>14</sup> Carlos Rojas G., "El Programa Nacional de Solidaridad: Hechos e ideas entorno a un esfuerzo", en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 5, mayo, México, 1992, pp. 440-448.

<sup>15</sup> La diferencia esencial del Pronasol con respecto a programas previos es que a la par de su mensaje de bienestar social explícitamente apoya a la liberalización económica. Las políticas populistas tradicionalmente arengaban a coaliciones políticas en favor de la industrialización por sustitución de importaciones, pero ahora sirven para generar apoyo para las medidas de una economía de libre mercado.

Después de observar como han evolucionado los indicadores actualmente y cual es la situación del país, de acuerdo a sus índices de marginación y de analizar como se asignaron los recursos a través del Pronasol; podemos confirmar realmente que la marginación y la pobreza de la población aumentó, debido a que el Gobierno ha consentido en que el número de personas que no pueden satisfacer sus necesidades básicas mínimas no halla disminuido, y presente condiciones de vida deplorables.

Existen en nuestro país aproximadamente 10 millones de habitantes sin acceso regular a los servicios de salud, lo que nos puede decir un poco, que se tiene todavía mucho por hacer.<sup>16</sup> Carlos Schaffer, afirma que la larga etapa de construcción y formación del sistema de salud ha terminado. Significa, simplemente, que la estrategia básica ha dejado de ser el crecimiento y que, comprender esto, es fundamental para que se acometan las transformaciones que verdaderamente y con urgencia requiere.<sup>17</sup>

### **La Pobreza Extrema y su Relación con las Necesidades Básicas**

El estudio de la marginación en México, realizado por la Conapo en 1993 muestra no solamente la carencia o insatisfacción de las necesidades básicas mínimas de la población; si no que también presenta la situación actual de los estados de la República de acuerdo a su grado o índice de marginación. El estudio de los indicadores utilizados por la Conapo, socava a los discursos que los partidos, grupos políticos y organizaciones sociales pregonan acerca de sus conceptos de igualdad o equidad entre los habitantes del país.

En México, poco más de 10 millones de habitantes del campo viven en condiciones de extrema pobreza, cantidad que representa más del 70% de las personas que sufren esta situación en todo el país. Esta condición social pretende ser superada mediante programas gubernamentales destinados a poner fin al rezago agrario, subsidios e instrumentos como el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos donde la población rural es más numerosa, casi la totalidad de los 341 municipios que presentan los mayores índices de marginación en el país son rurales. En ellos, tres quintas partes de la población ocupada percibe menos de dos salarios mínimos de ingreso mensual.

### **La Población rural y los índices de marginación.**

En Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo y Veracruz, estados donde la población rural supera en promedio el 50% del total, se presentan los índices más altos de marginación de toda la República, pues mientras la media nacional de analfabetismo es de 12.4%, en esas entidades los porcentajes son del 30.12; 27.54; 26.87; 20.69 y 15.86%, respectivamente. Los problemas de los jornaleros, de la mujer campesina, de la carencia y distorsión de los créditos y la ausencia de infraestructura.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> *Excélsior*, Ediciones Especiales, 3 feb., 1997, p. 23.

<sup>17</sup> Carlos Schaffer V., "Economía y Salud", en *Economía Informa*, núm., 226, feb., 1994, p. 11.

<sup>18</sup> *Ovaciones*, Inf. Gen., abril 15, 1996, p. 3.

### Mínimos con Pobreza

Según el BID/PNUD, la pobreza es la manifestación más aguda de la ausencia de un mínimo de equidad. Su reducción se plantea, entonces, como objetivo explícito de la reforma social. Pero sería un error concebir la reforma social exclusivamente como un planteamiento de redistribución del ingreso y la riqueza. Se trata de actuar sobre las causas estructurales de la pobreza, lo cual requiere de una estrategia integrada de desarrollo que garantice la incorporación eficiente de toda la población a los procesos productivos y a las oportunidades económicas. Sin la reforma social este incremento de la eficiencia general del sistema no será posible.<sup>19</sup> Para 1990, un informe del Banco Mundial, estimaba un número de 1.115 millones de personas viviendo en condiciones de pobreza en los países menos desarrollados en 1985; aproximadamente un tercio de la población total de todos esos países. Lo anterior se obtuvo después de aplicarles el método del *umbral de pobreza* más alto que era de 375 dólares per cápita anuales (precios constantes de 1985).<sup>20</sup>

### RECOMENDACIONES

La importancia de los indicadores está vinculada con el sistema productivo de bienes y servicios, de ahí que sea necesario elevar la calidad de la educación y, ofrecer educación básica a toda la población, particularmente a la que se halla en edad escolar.<sup>21</sup> Lo anterior con el fin de dotar de las herramientas del conocimiento mínimas que complementen las aspiraciones de todos los miembros de la población.

La nueva política social, no debe concentrarse solamente en la implantación de una nueva generación de programas sociales. Los más recientes, basados en el concepto de las transferencias directas focalizadas con la intención de mitigar los costos sociales del ajuste, limitan la política social, como han dicho otros, a una ambulancia que recoge los heridos que deja la política económica.<sup>22</sup>

Otra de las prioridades fundamentales de la política económica y social será el ataque frontal a la pobreza extrema.<sup>23</sup> La insatisfacción aguda, con sus riesgos de supervivencia o el descenso abrupto de los niveles de satisfacción de algunos sectores de la población, requieren medidas de corto plazo y transitorias, especialmente en materia de

<sup>19</sup> BID/PNUD, "Reforma Social y Pobreza", en *El Economista Mexicano*, Colegio Nacional de Economistas, México, oct-dic, 1993, pp. 80-81.

<sup>20</sup> Horacio Vazquez F., "Los organismos Internacionales ante la pobreza y la Desigualdad", en *El Economista Mexicano*, Colegio Nacional de Economistas, oct-dic, México, 1993, pp. 22-25.

<sup>21</sup> En el país existen 17 millones de mexicanos que no culminaron su secundaria, y otros seis millones que no cuentan con primaria. De los 17 millones sin secundaria, 50 por ciento son jóvenes entre 15 y 20 años de edad; asimismo, de los seis millones que no concluyeron su primaria, 40 por ciento tiene más de 50 años. *Excélsior*, feb. 8, 1997, p. 30a.

<sup>22</sup> Ricardo Hausmann, "¿La Nueva Política Económica o la Vieja Política Social?", en *Reforma Social y Pobreza: Hacia una Agenda Integrada del Desarrollo*, PNUD-BID, 1993, p. 108.

<sup>23</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994: "El Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida", pp. 97-127.

alimentación y salud básica. Por el otro lado, una reforma social debe estar orientada al conjunto de las necesidades básicas, encarando la transformación estructural de satisfacerlas con medidas a corto y largo plazo. La transformación estructural de los sistemas de satisfacción de las necesidades básicas debe apuntar a la resolución de las brechas existentes entre la oferta y la demanda de transferencias y de servicios disponibles, mediante acciones simultáneas para aumentar la oferta de los mismos y para eliminar restricciones que limitan objetivamente su demanda. La solución de los problemas de demanda exige adecuar la organización y prestación de los servicios a las características específicas de la población atendida y actuar sobre restricciones que surgen de los costos de oportunidad para acceder a ellos.<sup>24</sup>

La salud de la población<sup>25</sup> no resulta meramente del solo progreso económico y social; requiere acciones específicas para prevenir, preservar o restituir la integridad o vitalidad física y mental de los individuos en todas las esferas en donde pueden estar expuestos a distintos riesgos: el hogar, el trabajo, las actividades de la vida cotidiana y el medio ambiente, principalmente.

#### La Inversión en Infraestructura Urbana

Las inversiones en infraestructura pueden aminorar la pobreza a través de su efecto en las mejoras de las condiciones de vida y el fomento del empleo. En muchos casos, las carreteras, el abastecimiento de agua, el saneamiento, la energía eléctrica y demás servicios para la zona de bajos ingresos ayudan a la vez a las pequeñas empresas y a los hogares, ya que muchas de las primeras tienen su base en el hogar.<sup>26</sup>

Después de analizar la asignación del gasto público<sup>27</sup> y su participación con respecto a las variables de estudio se puede decir que el resultado neto de los diversos elementos que actúan simultáneamente es reducir el bienestar de las familias de ingresos más bajos y aumentar el de las familias de mayores ingresos.

<sup>24</sup> BID/PNUD, *ibid*, p.63.

<sup>25</sup> El Banco Mundial, dice en lo referente a la salud en países como México. En promedio, se estima que entre 70 y 85 por ciento del gasto total en salud, público y privado, de los países en desarrollo se destina a servicios de medicina curativa. Las grandes demandas financieras de la medicina curativa también se traducen en ineficiencias internas (hospitales que carecen de los equipos necesarios o clínicas sin medicamentos) porque el pago de salarios desplaza a otras partidas del presupuesto. Descuidando, por lo tanto, otros servicios como la medicina preventiva y la curativa básica. De 10 a 20 por ciento se dedica a atención preventiva y el resto, entre 5 y 10 por ciento a servicios comunitarios. En consecuencia, sigue habiendo un fuerte vínculo entre pobreza y enfermedad, tanto en los niños como los adultos.

<sup>26</sup> Banco Mundial, "El Fomento de las Oportunidades Económicas de los pobres", en *El Economista Mexicano*, Colegio Nacional de Economistas, México, oct-dic, 1993, pp. 211-212.

<sup>27</sup> Con todo, un mayor gasto público no es siempre la respuesta cuando se trata de mejorar el bienestar de las personas pobres. Más importante son a menudo una mejor asignación del gasto dentro del sector y el uso más eficiente de los fondos. No obstante, es evidente que con un gasto público bien orientado incluso los países de ingresos bajos pueden mejorar notablemente los servicios sociales. World Bank, *op cit.*, p. 185.

### Estrategias

Por último es necesario primero mejorar la calidad del servicio, atenuar las desigualdades sociales, modernizar el sistema de salud, y descentralizar y consolidar la coordinación de los servicios de salud y, segundo dado que la pobreza es por lo regular un fenómeno rural, y puesto que muchos de los pobres dependen directa o directamente del sector agrícola para obtener sus ingresos, el crecimiento que haga aumentar la productividad agropecuaria y el rendimiento del trabajo agrícola deberá ser especialmente eficaz para reducir la pobreza y la marginación.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Banco Mundial, *ibidem*.

ESTA TEXIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

## BIBLIOGRAFÍA

- Appendini, Kirsten, "De la Milpa a los Tortibonos", Colmex, México, 1992.
- Banco Mundial, "El Fomento de las Oportunidades Económicas de los Pobres", en el *Economista Mexicano*. Colegio Nacional de Economistas, oct.-dic., México, 1993, pp. 211-212.
- Banco Mundial, "Servicios Sociales para los Pobres", en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 5, México, mayo, 1992, p 465-473.
- BID/PNUD, "Reforma Social y Pobreza", en *El Economista Mexicano*, Colegio Nacional de Economistas, oct.-dic., México, 1993, p. 63
- Boltvinik, Julio, "Aprendamos Juntos como Superar la Pobreza", en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 5, México, 1992.
- Bustelo, Eduardo S., Isuani, Ernesto A., "El Ajuste en su Laberinto: Fondos Sociales y Política Social en América Latina", en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 5, mayo, México, 1992, pp. 428-432.
- Calva, José Luis, "La Deuda Social Heredada por el Nuevo Gobierno y la Propuesta Presidencial de Bienestar para Todos", *Momento Económico*, núm. 77, IIE, UNAM, ene-feb, 1995, pp. 25-28.
- Campos, Ricardo, "El Fondo Monetario Internacional y la Deuda Externa Mexicana, Crisis y Estabilización", de. P y V. UAEM, México, 1993, p. 172.
- Castro y Lessa, "Introducción a la Economía", ed. siglo XXI, 15a. ed., México, 1973, p. 5.
- Consejo Nacional de Población, "La Zona Metropolitana de la Cd. de México: Problemática actual y perspectivas demográficas urbanas", 1992, p. 204.  
"Sistema Automatizado de Información Sobre la Marginación en México", 1993.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, "El programa Nacional de Solidaridad: Una Visión de la Modernización de México", F.C.E., México, 1994.



## BIBLIOGRAFÍA

---

- Coplamar. "Alimentación", en la serie, *Necesidades Esenciales en México*, ed. siglo XXI, vol. 1, México, 1982.
- \_\_\_\_\_. "Educación", en la serie, *Necesidades Esenciales en México*, ed. siglo XXI, vol. 2, México, 1982.
- \_\_\_\_\_. "Geografía de la Marginación", en la serie, *Necesidades Esenciales en México*, ed. siglo XXI, vol. 5, México, 1982.
- \_\_\_\_\_. "Salud", en la serie, *Necesidades Esenciales en México*, ed. siglo XXI, vol. 3, México, 1982.
- \_\_\_\_\_. "Vivienda", en la serie, *Necesidades Esenciales en México*, ed. siglo XXI, vol. 4, México, 1982.
- El Universal*, 1ra sección, agosto 4, 1995, p.8
- \_\_\_\_\_. sec. finan., agosto 7, 1995, p. 1 y 6.
- \_\_\_\_\_. 3 ene., 1996, p. 4.
- Época*, 4 enero, núm. 83, México, 1993, p. 41.
- Excélsior*, 24 sep., 1996, p. 29a.
- \_\_\_\_\_. 15 oct., 1996, p. 27a.
- \_\_\_\_\_. 16 dic., 1996, p. 29a.
- \_\_\_\_\_. Sec. Fin., 17 dic., 1996, p. 1.
- \_\_\_\_\_. Ediciones Especiales, 3 feb., 1997, p.23.
- \_\_\_\_\_. 8 feb., 97, p. 30a.
- \_\_\_\_\_. 9 feb., 1997, p. 34a.
- \_\_\_\_\_. 17 feb., 1997, p. 18a.
- \_\_\_\_\_. 23 feb., 1997, p. 25a.
- \_\_\_\_\_. 26 feb., 1997, p. 33a.
- Félix Vélez, *coord.*, "La Pobreza en México: Causas y políticas para combatirla", en la serie *Lecturas*, # 78, ITAM, El trimestre económico, F.C.E., México, 1994.
- Gaceta UNAM*, 25 abril, 1996, pp. 12-13.
- González Cusanova Pablo. "Las Categorías del Desarrollo Económico y la Investigación en las Ciencias Sociales", UNAM, México, 1967.
- González Salazar Gloria; "Economía y Política social. Un esbozo esquemático con referencia a México", Problemas del Desarrollo, *Revista Latinoamericana de Economía*, UNAM, vol. 26, ene-mar, México, 1995, pp. 171-190.

- Heinz B. Bachman. *et al.*, "Gambia: Basic Needs in The Gambia", World Bank, 1981.
- Jarque Carlos M., "Magnitud y Evolucion de la Pobreza en México", en el *Economista Mexicano*, oct.-dic., México, 1993, p. 11.
- \_\_\_\_\_, "La Población de México" en *Comercio Exterior*, vol. 43, núm. 7. julio, México, 1993, pp. 650-651.
- Jaguaribe, Helio, "Dualismo Estructural y Pobreza", en *Reforma Social y Pobreza: Hacia una Agenda Integrada de Desarrollo*, PNUD-BID, 1993.
- Kaufman Daniel y Lindauer David, "Income Transfers Within Extended Families to Meet Basic Needs: The Evidence from El Salvador", World Bank, 1982.
- Kliksberg, Bernardo, "Como Reformar el Estado para la Lucha contra la Pobreza", en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 5. México, mayo, 1992.
- Labra, Armando, "Chile y México sin Desarrollo Social: Experiencias que se deben aprovechar", en *Macroeconomía*, junio, México, 1996.
- López Acuña Daniel, "La Salud Desigual en México", ed. siglo XXI, México, 1980.
- Mahbub Ul haq, Shahid Javed Burki, "Meeting Basic Needs: An Overview", World Bank, 1980.
- Matilde López, "La Orientación para la Salud, Elemento Indispensable en la Educación Escolar", *Gaceta UNAM*, núm. 2939, México, julio 10, 1995.
- "Meeting Basic Needs", International Labour Office.
- Moguel Julio, "Contar los Pobres Medir Solidaridad", *Memoria*, núm. 53, Abril, 1993, México, pp. 50-52.
- Mungaray Alejandro, *et al.*, "La Educación Superior Hacia Finales de Siglo", en *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 3, mar., 1994, pp. 238-241.
- "Nepal: Policies and Propects for Accelerated Growth", International Bank for Reconstruction and Development, World Bank, 1989.
- "Nepal: Policies for Improving Growth and Allevating Poverty", World Bank, 1989.
- ONU/CEPAL, "Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado", en *El Economista Mexicano*, Colegio Nacional de Economistas, México, oct.-dic, 1993, pp. 261-262.
- Ovaciones*, Inf. Gral., 15 abr., 1996, p. 3.

## BIBLIOGRAFÍA

---

- Pérez-Luco, Ricardo. "Una Visión Ecosistémica de la Pobreza", en *Economía Informa*, abr., 1995. México.
- Paredes López, Octavio. "Retos y Oportunidades de la Biotecnología Alimentaria", en *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 12, dic., México, 1990, pp. 1143-1152.
- Phillips Foster. "The World Food Problem: Tackling the causes of undernutrition in the third world". Lynne Reinner Pub., USA, 1992.
- PND 1989-1994: "El Acuerdo Nacional para el Mantenimiento Productivo del Nivel de Vida", pp. 97-127.
- \_\_\_\_\_. "El Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios", pp. 53-67.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.
- PNUD. "Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza en América Latina", en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 5, México, 1992, pp. 454-464.
- PNUD/CIDEAL. "La Participación Social en el Desarrollo", en el *Economista Mexicano*, oct.-dic., México, 1993, p. 50.
- Presidencia de la República. "Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1989-1994", FCE, 1994.
- \_\_\_\_\_. "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994", Dirección de Comunicación Social de la Presidencia de la República, 1989, México.
- Reforma*, 14 nov., 1996, p. 21a.
- Restrepo, Ivan, et al. "Alimentación Básica y Desarrollo Industrial", FCE, México, 1977.
- Reyes Heróles González Garza, Jesús. "Política Económica y de Bienestar en México", FCE, 1983, pp. 288-307.
- Rojas, Carlos. "El Programa Nacional de Solidaridad: Hechos e Ideas en Torno a un Esfuerzo", en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 5, México, 1992.
- Salinas de Gortari, Carlos. "Sexto Informe de Gobierno".
- Serageldín, Ismail. "Poverty, Adjustment and Growth in Africa", World Bank, 1989.
- Schaffer V., Carlos. "Economía y Salud", en *Economía Informa*, núm. 226, feb., 1994.

## BIBLIOGRAFÍA

---

- Streeten, Paul, Shahid Javed Burki Mahbu Ul Haq, Norman Hicks and Frances Stewart. "First Thing First: Meeting Basic Human Needs in The Developing Countries". World Bank, 1981.
- Téllez, Luis, "La Modernización del Sector Agropecuario y Forestal". FCE, México. 1994.
- Vázquez F. Horacio, "Los Organismos Internacionales ante la Pobreza y la Desigualdad", en *El Economista Mexicano*, Colegio Nacional de Economistas, oct.-dic., México, 1993, pp. 22-25.
- Vergara, Pilar, "Políticas para Erradicar la Extrema Pobreza en Chile. 1973-1988", en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 5, México. 1992, p. 419.