

16



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES**

**CAMPUS ARAGÓN**

**LA POLITICA SOCIAL MEXICANA EN EL  
PERIODO 1989-1994, ¿UN COMBATE REAL A  
LA POBREZA?**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN RELACIONES  
INTERNACIONALES**

**P R E S E N T A N :**

**VERONICA GALAN VILLEGAS  
JOSE IGNACIO OROPEZA RODRIGUEZ**

**ASESOR :  
LIC. JOSE LUIS CHAVEZ DELGADO**

**MEXICO.**

**2000**

280160



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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 nuestro asesor y amigo José Luis por su amistad y la orientación y dedicación que tuvo para este trabajo, muchas gracias

A mi esposo José por su  
cariñosa paciencia, su  
motivación y su amor que  
me hacen seguir siempre  
adelante

A mis padres Luis y Andrea,  
porque gracias a su  
esfuerzo, a su impulso y su  
amor he logrado llegar hasta  
aquí

A mis hermanos Luis,  
Arely y Gisela porque  
ellos significan muchos  
momentos felices en mi  
vida

A Yair por la alegría que  
me brinda desde que  
nació

Sobre todo gracias a  
Dios por darme la  
oportunidad de estar aquí

A todos sinceramente y con cariño muchas gracias. Vero

A mi esposa Verónica, que con su amor y paciencia impulsó la realización de este trabajo y por brindarme la etapa más feliz de mi vida, con amor.

A mi Padre, que con sus  
consejos y apoyo impulsó la  
continuidad de mis estudios,  
con cariño.

A mi Madre, por todo el tiempo que me  
brinda su cariño y comprensión, a ella,  
con mucho cariño.

A Dios, por darme la oportunidad de vivir.

A mis hermanas, Araceli, Rocio y Griselda.  
A mis cuñados.  
A mis sobrinos.  
Por ser una gran familia.

A mis amigos y compañeros del  
trabajo, por darme la oportunidad de  
realizarme profesionalmente y  
personalmente, a todos ellos, gracias.

Sinceramente muchas gracias. José

## Indice

---

<b>Introducción</b>	1
<b>Capítulo 1 “Conceptos de pobreza y métodos de medición”.</b>	
1.1. Definiciones y Conceptos	9
– Pobreza Absoluta	13
– Pobreza Relativa	14
1.2. Métodos para la cuantificación de la pobreza	
1.2.1. Método Directo o de la Necesidades Básicas	
Insatisfechas (NBI)	19
1.2.2. Método de la Línea de Pobreza (LP)	22
1.2.3. Método de medición Integrada de Pobreza (MIP)	25
1.2.4. Otros Métodos	27
<b>Capítulo 2 “La pobreza en América Latina y México”.</b>	
2.1. Pobreza en América Latina	
2.1.1. El entorno mundial	30
2.1.2. El enfoque de la ONU	36

2.1.3.	Situación Latinoamericana	38
2.1.4.	Crisis Económica	41
2.1.5.	Pobreza Urbana	47
2.1.6.	Pobreza Rural	48
2.1.7.	Distribución del Ingreso	
2.1.7.1.	Influencia de las políticas de ajuste en la distribución	50
2.1.7.2.	Concentración y pobreza	55
2.1.8.	Alternativas ante la crisis	57
2.2.	Pobreza en México 1989-1994	
2.2.1.	Panorama General	61
2.2.2.	Concentración de la pobreza por regiones	69
2.2.3.	Desigualdad en la distribución	79
2.2.4.	Situación salarial	82
2.2.5.	Empleo	84
2.2.6.	Empleo precario	86
2.2.7.	Nutrición	87
2.2.8.	Calidad de vida de las familias pobres	93

### **Capítulo 3 “El Programa Nacional de Solidaridad”.**

3.1. Antecedentes	100
3.2. Marco Jurídico	102
3.3. Programa Nacional de Solidaridad	105
3.4. Líneas de acción	108
3.5. Otros Programas	112
3.6. La programación-presupuestación	115
3.7. Los recursos y el Programa Nacional de Solidaridad	116
3.8. El Programa Nacional de Solidaridad y el Federalismo	124
3.9. El presidencialismo del Programa Nacional de Solidaridad	132

### **Capítulo 4 “Alternativas para solucionar la pobreza”.**

4.1. América Latina	139
4.2. México	
4.2.1. Opciones frente a la crisis	151
4.2.2. Alternativas para superar la pobreza	156

<b>Conclusiones</b>	167
---------------------	-----

**Anexo Estadístico**

**Bibliografía**

## Introducción

---

La década de los ochenta se caracterizó por el surgimiento de la ideología neoliberal,<sup>1</sup> en un principio con las políticas económicas implantadas por Margaret Thatcher en el Reino Unido y por Ronald Reagan en Estados Unidos y posteriormente en la mayoría de las naciones a nivel mundial, dichas políticas se enfocan principalmente a lograr las condiciones necesarias para que exista en cada país y región del mundo la movilidad y libre operación del capital; este modelo buscaba armonizar una serie de políticas fiscales, monetarias, industriales y comerciales entre múltiples naciones a efecto de provocar la acumulación del capital entre numerosas fronteras nacionales. Entre las más sobresalientes líneas de acción de ese modelo económico son: la desregulación de los mercados, la liberalización del comercio y las finanzas, el adelgazamiento del Estado, la privatización de empresas y un especial interés por el aumento de la competitividad a nivel internacional.

En la mayoría de los casos el ajuste neoliberal trajo consigo el aumento de la pobreza y la desigualdad en las regiones en que se adoptó, ya que la riqueza fue distribuida en forma desigual y trasladada desde el marco interno hacia el sector externo vinculado con la economía global en la que los países ya no están ligados entre sí solamente por sus relaciones con el exterior sino que se ven integrados por el proceso de globalización de producción que acarrea a la superestructura social, política, jurídica y cultural.

---

<sup>1</sup> Se le llama neoliberalismo al pensamiento económico que reforma los postulados del liberalismo clásico representado principalmente por Adam Smith y cuyos aspectos principales son: la no intervención del gobierno en materia económica y la eliminación de barreras al libre comercio.

El marcado crecimiento de las desigualdades sociales bajo la globalización junto con el surgimiento y/o consolidación de grupos económicamente poderosos desemboca en una segregación social global y en una polarización mundial del ingreso y de los beneficios que dicho modelo económico puede generar.

A principios de los años noventa empezó a cuestionarse sobre la viabilidad de las políticas neoliberales, ya que oficialmente, fue más reconocido el aumento de la miseria y marginación, al mismo tiempo que el problema del desempleo se convirtió en el tema central de las políticas económicas.

En América Latina los sacrificios económicos y sociales que el ajuste requería trajeron consigo un recrudecimiento de la pobreza y la marginación, como respuesta la mayoría de los gobiernos han puesto en marcha programas de compensación social con el fin de contrarrestar los efectos de esta situación entre la población más vulnerable, entre los que podemos mencionar el Fondo Social de Emergencia (FSE) en Bolivia, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en México, el Frente de Trabajo del Nordeste del Brasil, el Programa de Empleo Mínimo y el Programa de Empleo de Jefes del Hogar en Chile, el Fondo de Inversión Social en Honduras y el Programa de Apoyo al Ingreso Temporal en Perú.

Sin embargo, a pesar de que los cambios emprendidos en su política económica han resultado en logros para muchos países, ninguno ha logrado avances significativos en materia de política social a pesar de que todos enfrentan pobreza y marginación, las cuales se incrementan día con día tanto en número como en intensidad, debido, principalmente a que paradójicamente los gobiernos siguen dando prioridad a los aspectos macroeconómicos sobre los microeconómicos (que son los que afectan directamente al grueso de la población) y consideran que el objetivo final es

el crecimiento económico sostenido y no consideraran a éste como un instrumento para lograr un óptimo desarrollo y una distribución equitativa de los recursos.

En este sentido, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) entiende esta situación de la siguiente manera:

“El crecimiento económico en sí mismo, no es la meta última del quehacer humano, sino que es un medio para elevar el bienestar y para lograr los objetivos del desarrollo personal y social. (El desarrollo) no sólo supone que aumente el conjunto de los bienes y servicios y se institucionalice sus derechos sobre ellos, de suerte que todos los seres humanos tengan acceso a una vida plena mediante el libre ejercicio de sus capacidades. (...) Los principios que articulan esta concepción del desarrollo se traducen en la reorientación del estilo de desarrollo a fin de lograr el máximo crecimiento compatible con: a) el aumento sostenido de la equidad a largo plazo; b) la disminución de la vulnerabilidad ante causas externas y la consolidación de un mayor grado de autonomía para tomar decisiones sobre la orientación de la propia sociedad nacional; c) el desarrollo progresivo de un sistema político democrático”.<sup>2</sup>

En este marco se genera una discusión ampliamente difundida, sobre las bondades sociales del desarrollo y del crecimiento económico, entendidos ambos como conceptos diferentes. El crecimiento se presenta como un efecto colateral sobre el nivel de vida de la población, pero no lo ataca directamente, es decir, el cambio en las variables que lo miden (como un crecimiento en el PIB por ejemplo) no ilustran el nivel de bienestar de la

---

<sup>2</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL-ONU. “Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe”. Volumen III. Desafíos y opciones para el desarrollo futuro. Reunión de expertos sobre crisis y desarrollo de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 1985.

población, sólo se referirán a las variaciones de la riqueza. Por su parte, el desarrollo económico representado por crecimientos en el PIB –por ejemplo- va acompañado de un mejoramiento de los niveles de bienestar social, para lo cual se hace necesario contar con políticas sociales que lo guíen.

La experiencia histórica de México, muestra con claridad que el crecimiento es necesario, pero no suficiente para enfrentar los problemas de la pobreza y el subdesarrollo: los periodos de crecimiento estable, y aún de tasas aceleradas, no implicaron correcciones en la distribución del ingreso ni la incorporación de los sectores marginados a los frutos del progreso económico, de esta manera, el asunto estriba no sólo en crecer sino en la calidad o estilo de desarrollo que se desee conseguir.

En décadas pasadas se logró una notoria modernización en el país (creció el ingreso nacional así como la industrialización), sin embargo, tal progreso no condujo al establecimiento de las bases que aseguraran una dinámica propia y sostenida de desarrollo, que superaran las pronunciadas diferencias económicas y sociales, que atendieran el empleo productivo de la fuerza de trabajo y dieran solución a las graves carencias sociales.

En otros términos, el modelo de desarrollo condujo a un crecimiento inestable, con el agravamiento de los desequilibrios en la estructura productiva y en la distribución de los frutos del crecimiento. Por tanto, el estilo de desarrollo dio lugar a procesos de concentración, de desigualdad y exclusión, y de estructuración "incompleta" de los sistemas productivos nacionales.

El funcionamiento de dicho estilo de desarrollo se distinguió, por privilegiar las posibilidades de un mercado interno muy concentrado, apoyándose fundamentalmente en el poder de compra de los sectores de ingresos

medios y altos. A su vez, la estructura de consumo resultante, orientada hacia bienes cada vez más sofisticados, reforzó las tendencias concentradoras al nivel de la base productiva, de esta manera, la concentración del ingreso se convirtió en una condición vital para el funcionamiento de estructuras económicas que reproducían pautas de comportamiento de sociedades con niveles de ingreso medio notablemente superior y con complejos y diversificados mercados.

Al comienzo de los años ochenta concluyó la fase de crecimiento, y dio paso a un prolongado período de crisis que se caracterizó, en parte por la incapacidad de volver a crecer en forma sostenida y, por otra parte, por profundos desequilibrios económicos y financieros a raíz de las políticas de ajuste seguidas. El resultado fue que se aumentaron las contradicciones del modelo de desarrollo y se reactivaron las preocupaciones sobre su evolución.

Con la crisis, las carencias en materia de bienestar social de las mayorías han crecido. La magnitud de esas insuficiencias es lo que se ha conceptualizado como "deuda social", la cual tiene una dimensión histórica, que se refiere a las carencias que de manera permanente ha tenido la población en condiciones de pobreza; y una dimensión coyuntural, que alude a la forma desigual en que los distintos grupos sociales sobrellevaron el costo del ajuste económico en la década de los ochenta.

La situación económica y social a mediados de la década de los noventa sugiere la implementación urgente de programas de ayuda a los sectores sociales más necesitados, estos programas deberán surgir en un marco macroeconómico que obliga a una planeación óptima de distribución de los recursos sociales, en este marco aparecen como inoperantes los programas sociales indiscriminados aplicados en décadas anteriores, los cuales

deberán ser sustituidos por programas dirigidos a grupos previamente determinados como núcleos poblacionales con necesidades extremas.

El presente trabajo pretende ser parte de las investigaciones para estudiar las formas de disminuir las diferencias sociales y en particular para combatir la pobreza. Consideramos que la implementación de nuevos y mejores esquemas de distribución del ingreso, es punto medular en la reducción de las brechas sociales, pero también tomamos en consideración que los requerimientos de la población más necesitada se presentan en el corto plazo, principalmente de los ámbitos rurales y urbanos más desprotegidos, de tal manera, la investigación sobre la localización y cuantificación de la población en situación de pobreza y de extrema pobreza es parte importante del presente trabajo. Esperando contribuir a una discusión cuya finalidad sea estructurar programas de asistencia social dirigidos a superar las necesidades más apremiantes. El tema tratado revestirá importancia, en la medida en que se logren comprender los niveles de bienestar referidos, pues de esto dependerá la posibilidad de proponer alternativas reales para superar ese grave desequilibrio social, además de que la realidad económica del país obliga a una utilización más óptima y eficiente del escaso gasto social.

El objetivo principal que persigue esta investigación es: analizar y evaluar el impacto de la política económica y los programas de ajuste desarrollados en los años de 1989 a 1994; la influencia que éstos tuvieron en el crecimiento de la pobreza; y el Programa Nacional de Solidaridad como principal programa implementado por el Gobierno Federal para la superación de este mal. De aquí se desprenden los siguientes objetivos específicos:

- Conocer y diferenciar los diferentes métodos utilizados en las mediciones de la pobreza.

- Distinguir la pobreza absoluta de la pobreza relativa.
- Conocer la evolución de la pobreza en América Latina.
- Conocer y determinar, el nivel de pobreza que sufre la población mexicana.
- Analizar el impacto que tuvo para la población la implantación de las políticas neoliberales en nuestro país.
- Conocer la estructura del Programa Nacional de Solidaridad como principal programa implementado para superar la pobreza.
- Evaluar la eficiencia y eficacia de los recursos orientados a combatir la pobreza a través del Programa Nacional de Solidaridad.
- Proponer, una solución alternativa para enfrentar a la pobreza en México.

De acuerdo con los objetivos anteriores, en el primer capítulo se hace una revisión sobre el concepto de pobreza, así como de las atribuciones que consideramos debe contener dicho concepto –en el entendido de que no existe un juicio de pobreza por consenso aceptado-, se revisan los diversos enfoques que sobre la pobreza existen, al igual que se presentan algunos comentarios sobre la identificación y agregación de sus características.

En el segundo capítulo, se analiza la situación de pobreza en la que se encuentran las poblaciones de los países de Latinoamérica, y la evolución de la pobreza en México durante el periodo de 1989 a 1994, así como el impacto que tuvo la implantación de las políticas neoliberales para la mayoría de los mexicanos.

En el tercer capítulo se estudiará la estructura y funcionamiento del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), así como su eficiencia y eficacia como principal política social implementada para combatir la pobreza en el periodo 1989-1994.

En el capítulo final, procederemos a proponer las alternativas que consideramos que ayudarían elevar los niveles y la calidad de vida de los sectores de la población más desprotegidos con el fin de aliviar el problema de la pobreza en México a través de una política económico-social que aproveche las potencialidades y los recursos con que cuenta el país.

Finalmente, se presentaran las conclusiones generales que surgieron del desarrollo de la investigación.

## CAPÍTULO 1 Conceptos de Pobreza y Métodos de Medición

---

### 1.1. Definiciones y Conceptos

Liberar de la pobreza a las personas que la padecen depende en gran medida de un mejor conocimiento del tema, es decir, la identificación y cuantificación de población pobre, los lugares y las condiciones en que generalmente viven y, sobre todo, las causas que originan esta situación.

Las definiciones de lo que es pobreza se consideran como cambiantes, porque más que componerse de rasgos precisos, el concepto de la pobreza es una síntesis de condiciones que varían en función de diversos contextos y de las valoraciones que en torno de ellas se construyan.

En este sentido encontramos diferentes enfoques de la pobreza, ya que cualesquiera que sean las normas concretas que se utilicen para definir la privación, siempre se relacionan con un contexto social específico y se refieren a la escala de valores asociada a un determinado estilo de vida.<sup>3</sup>

Sin embargo, la determinación del concepto de pobreza se considera como un requisito indispensable para poder identificar a la población pobre que la padece y, con ello, tener los elementos necesarios para poder establecer y comparar los indicadores que demuestren la intensidad y la evolución de este mal.

---

<sup>3</sup> Altamir Oscar, *La pobreza en América Latina: Un examen de la evidencia*. Ed. Economista Mexicano Vol. XIV No. 5, México, 1992.

Por lo anterior, comenzaremos por analizar el concepto de pobreza en su forma más pura, libre de toda influencia ideológica, y que obtendremos del Diccionario de la Real Academia Española, el cual define a la pobreza como “necesidad, estrechez, carencia de lo necesario para el sustento de la vida” y nos dice que es pobre el “necesitado, menesteroso y falta de lo necesario para vivir o que lo tiene con mucha escasez”.<sup>4</sup> Es así que se nos presenta la pobreza como una situación o condición estática de la persona en la cual se refleja carencia de los elementos suficientes para subsistir.

Por otro lado, según algunos autores estudiosos de la materia, el concepto de pobreza tiene un significado primordialmente económico:

Amartya Sen, uno de los autores que más ha profundizado sobre el tema de la pobreza y los niveles de vida, define a los pobres como aquellas personas cuyos niveles de consumo caen debajo de ciertas normas o cuyos ingresos están por debajo de la línea de pobreza definida.<sup>5</sup>

Trejo y Jones sostienen que es posible concebir a la pobreza como la ausencia de capacidades básicas, la carencia de una base social que permite a los individuos insertarse en la sociedad a través del ejercicio de su voluntad y de su capacidad para generar ingreso, para así tomar decisiones relevantes.

---

<sup>4</sup> Real Academia de la Lengua Española, *Diccionario de la Lengua Española*. Espasa Calpe, S.A. España 9ª. Edición 1970 p. 1041.

<sup>5</sup> Sen Amartya K. *Sobre conceptos y medidas de pobreza*, comercio exterior, Vol. V, No. 4 México.

Enrique Hernández Laos, señala una diferencia entre pobreza y pobreza extrema, haciendo una comparación de los ingresos promedio con respecto a la canasta de satisfactores esenciales de tal forma que si en un hogar el ingreso es inferior al monto del consumo de la canasta básica, dicho hogar puede catalogarse como pobre, ya que no alcanza a cubrir sus necesidades esenciales. Asimismo, señala que un hogar esta en condiciones de pobreza extrema cuando el monto de sus ingresos es insuficiente para cubrir no sólo las necesidades básicas, sino también las más urgentes, como la alimentación, salud e higiene, en las que normalmente se ayuda de transferencias gubernamentales.<sup>6</sup>

Al analizar las definiciones anteriores encontramos algunas similitudes entre ellas:

- a) Consideran esencial distinguir necesidades de los satisfactores y de los bienes y servicios específicos.
- b) Parten de las necesidades humanas (comer, vestir, habitar, etc.).
- c) Consideran que el ingreso es fundamental para la obtención de dichos bienes o satisfactores.

Del mismo modo, los economistas del Centro de Estudios para América Latina y el Caribe (CEPAL), a quienes les preocupan los bajos niveles de vida registrados en la zona latinoamericana, definen a la pobreza en términos de consumo total, es decir, se consideran pobres a los hogares cuyos ingresos son insuficientes para satisfacer las necesidades básicas, alimentarias o no alimentarias, de sus miembros (comer, vestir, habitar etc.).

---

<sup>6</sup> Hernández Laos Enrique, *Crecimiento Económico y Pobreza en México*, una agenda de investigación, México-UNAM, 1992, p. 101.

Los conceptos anteriores comparten la idea de que la conceptualización de la pobreza tiene una orientación esencialmente económica, es decir, recursos para satisfacer las necesidades humanas. Sin embargo, para fines del presente estudio, es evidente que la situación de pobreza no sólo se concibe en esta dimensión económica, dependiente del nivel de ingreso y, consiguientemente, de la capacidad de consumo de los hogares, sino también se relaciona con su capacidad de obtener ingresos mediante su actividad y trabajo y, por lo tanto, con la aptitud de sus miembros para ganarse la vida, lo cual depende generalmente y sobre todo, de factores culturales, como el grado de educación de las personas y de la calidad de los empleos a que logran acceder. Asimismo, la pobreza se relaciona con la calidad del hábitat o entorno social en el que las personas viven: disponibilidad de agua potable, alcantarillado, luz eléctrica, servicios de salud, escuela, etc.

Es este sentido va dirigida la definición del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que dice que la pobreza es la ausencia de satisfactores apropiados para cubrir un mínimo de ciertas necesidades llamadas básicas, las cuales son:

- a) Una alimentación que cumpla con los requerimientos nutricionales.
- b) Acceso a los servicios de salud.
- c) Vivienda con espacios adecuados al tamaño de la familia y con servicios.
- d) Educación Básica.
- e) Acceso a servicios mínimos de información recreativa y cultural.
- f) Transporte público y comunicaciones.

Por lo tanto, basándose en las definiciones antes mencionadas nosotros concluimos que los hogares en situación de pobreza son aquellos que se caracterizan por tener ingresos muy bajos e irregulares, la mayoría de sus miembros son analfabetas o poseen bajos grados de escolaridad, ya que desde temprana edad deben buscar ingresos para el hogar y abandonan sus estudios para dedicarse a cualquier tipo de ocupación remunerada, sus viviendas carecen de servicios básicos (agua, drenaje, luz, etc.) y generalmente se encuentran en el campo y en las llamadas ciudades perdidas.

De aquí se desprenden dos enfoques básicos para la descripción de la pobreza:

### **Pobreza Absoluta**

Varios especialistas han utilizado las consideraciones biológicas relacionadas con los requerimientos de la supervivencia para definir la línea de pobreza, ya que el hombre es claramente el aspecto más notorio de este fenómeno.

La pobreza absoluta alude, por lo tanto, a estados de carencia en los que no se cubren necesidades que todos, por compartir cualidades de seres humanos, tienen derecho a satisfacer, razón por la cual no pueden ser relativas o trivializadas, en este sentido, lo que se subraya es la idea de la dignidad humana vinculada a necesidades universales y a la universalidad de derechos que la garantizan.

Amartya Sen, se ha constituido en el proponente más importante del enfoque de pobreza absoluta, por lo que sostiene que "hay un núcleo irreductible de privación absoluta en nuestra idea de pobreza que traduce manifestaciones de muerte por hambre, de nutrición y penuria visible en un

diagnóstico de pobreza sin tener que indagar primero en el panorama relativo. Por tanto, el enfoque de privación relativa complementa y no suplanta el análisis de pobreza en términos de privación absoluta”.<sup>7</sup>

### **Pobreza Relativa**

La pobreza en términos relativos hace referencia a la comparación de situaciones de privación con respecto a los que se considera atributos deseados a estilos de vida compartidos en una sociedad o grupo social en un momento determinado, es decir, la pobreza relativa es usada para descubrir situaciones en las cuales las personas poseen cierto atributo deseable, en menor medida que las demás, sea ingreso, buenas condiciones de empleo, vivienda, etc.

Así, basándose en definiciones de estilos de vida generalmente compartidos o aprobados en cada sociedad, se evalúa si hay un punto en la escala de distribución de recursos por debajo del cual las familias encuentran dificultades crecientes para compartir las costumbres, actividades y dietas que conforman ese estilo de vida.

Este enfoque privilegia la condición de privación sobre los sentimientos de privación, ya que la percepción que cada uno tiene con respecto de su situación de bienestar deriva de una comparación con respecto a los grupos de referencia con los cuales las personas se comparan.

Uno de los promotores más decididos del enfoque relativo de la pobreza ha sido Peter Townsend, quien ha señalado: “Cualquier conceptualización rigurosa de la determinación social de las necesidades, refuta la idea de necesidades absolutas. Y una relatividad completa se aplica en el tiempo y en el espacio. Las necesidades de la vida no son fijas. Continuamente están

---

<sup>7</sup> Sen, Amartya K. Op. Cit.

siendo adaptadas y aumentadas conforme ocurren cambios en una sociedad y sus productos".<sup>8</sup>

Con base en lo anterior, es claro que el concepto de pobreza se compone de dos elementos: el núcleo irreductible de la pobreza absoluta más la pobreza relativa. Ya que al referirnos a necesidades universales de los seres humanos hay que tomar en cuenta el espacio de las necesidades de bienes y servicios, como señala Oscar Altamir: "Nuestra percepción del núcleo irreductible de privación absoluta, más allá del contexto de la situación del país o de la comunidad tiene como referencia algunos elementos básicos industriales, a los cuales creemos que todo ser humano tiene derecho. La norma absoluta que nos sirve para medir ese núcleo irreductible, cualquiera que sea la situación nacional que le sirve de contexto, nace de nuestra noción actual de dignidad humana y de la universalidad que le otorgamos a los derechos básicos, cuyo cumplimiento no debería depender de la escasez local de recursos ni de la reasignación culturalmente incorporada a lo largo de siglos de miseria y opresión. Es más allá de ese núcleo irreductible de pobreza absoluta donde pueden extenderse situaciones de privación relativa, sólo definibles en función del estilo de vida imperante en cada comunidad".<sup>9</sup>

Así concluimos que el tema de la pobreza no puede abordarse solamente por uno de los dos enfoques (absoluto o relativo), sino que una definición adecuada es la que se complementa con ambos enfoques, y así identificamos a la pobreza como la situación que no permite cubrir ni siquiera los mínimos de subsistencia; ¿Cuáles son esos mínimos?, cada sociedad tiene sus normas, basadas en la universalidad de necesidades y derechos de todos los seres humanos, ya sean cívicas, alimentarias,

---

<sup>8</sup> *Three Notes in the Concept of Poverty*, OIT, Ginebra, 1978.

<sup>9</sup> Altamir, Oscar, Op. Cit.

religiosas, o de cualquier índole, lo que le dará cierta particularidad que la diferenciará de las demás.

Sin embargo, es cierto que aunque existan divisiones político-territoriales, las sociedades pueden mantener sus similitudes, como los países centroamericanos o los africanos e incluso los europeos, pero existiendo algún parecido o no, dichas normas de subsistencia son siempre el resultado del proceso de conocimiento general de las necesidades humanas.

En este sentido cabe mencionar la definición de Oscar Lewis que aborda a la pobreza desde un punto de vista cultural, dice que es un sistema de vida establecido por generaciones, señala que no es sólo la ausencia de satisfactores o carencia económica. Realza sus manifestaciones culturales, destacando que el pobre asume una serie de actividades ante la vida que lo caracterizan dentro de un entorno social. Afirma "... los que viven dentro de la cultura de la pobreza tienen un fuerte sentido de marginalidad, de abandono, de dependencia, de no pertenecer a nada. Son como extranjeros en su propio país, convencidos de que las instituciones existentes no sirven a sus intereses y necesidades".<sup>10</sup>

Partiendo de las definiciones y conceptos anteriores y para objeto de estudio decimos que la población pobre esta conformada por aquellas personas que no cuentan con un ingreso suficiente para comprar una canasta de alimentos y satisfactores necesarios (vestido, vivienda, etc.). Es importante mencionar que en la obtención de estos satisfactores contribuye en gran medida la aptitud de sus miembros para ganarse la vida, lo cual, como ya se mencionó anteriormente, depende generalmente y sobre todo,

---

<sup>10</sup> Lewis, Oscar, *Los hijos de Sánchez*, Introducción. México Ed. Grijalvo, 1982.

de factores culturales, como el grado de educación de las personas y de la calidad de empleos a que logran acceder.

Es claro que en la actualidad la pobreza se ha convertido en un fenómeno que se extiende a varios aspectos de la vida de las personas que se encuentran sumidas en ella, ya que:

- a) Es un problema de carácter biológico, pues se expresa en alimentación y en condiciones de salud deficientes que hacen limitadas y de mala calidad las condiciones de vida de los pobres.
- b) Es un problema de carácter psicológico ya que limita el potencial de desarrollo afectivo, cognitivo y social de los pobres.
- c) Es un problema de carácter económico, pues limita el crecimiento económico, la modernización de la producción y la expansión de los mercados.
- d) Es un problema de carácter político, pues atenta contra la estabilidad de las democracias y las posibilidades de gobernabilidad.
- e) Es un problema de carácter cultural, pues nos condena a un desarrollo heterogéneo, asincrónico con mundos paralelos al interior de cada sociedad.
- f) Es un problema de carácter social, pues expresa mecanismos perversos de reproducción de un orden social excluyente.
- g) Finalmente es un problema de carácter ético, pues atenta contra los derechos humanos limitando el desarrollo de las personas y los pueblos.

Sin embargo, los efectos de la pobreza van mucho más lejos. La pobreza significa una realidad que implica la existencia de personas que carecen de los recursos necesarios para garantizar y promover una vida digna, es decir el desarrollo de sus capacidades y el logro de la auto-satisfacción humana. Una persona es pobre cuando el contexto material y político en el cual se desenvuelve le impiden gozar de una vida larga, asegurar la reproducción intergeneracional, disfrutar de buena salud, establecer un entorno variado de relaciones, redes e interacciones sociales, tener oportunidad de adquirir conocimientos, ejercer su libertad de pensamiento y expresión, y de participar activamente en la vida cívica.

Ser pobre, por lo tanto, significa no sólo carecer de recursos para sobrevivir dignamente, sino para ejercer los derechos que constituyen la ciudadanía social.

Lo más preocupante es que la pobreza no es un fenómeno histórico que tienda a desaparecer, sino una realidad presente y que lejos de disminuir, aumenta cada día, debido, principalmente a los miles de personas que pasan a engrosar la lista de desempleados en todo el mundo.

Sin duda, la pobreza es una de las preocupaciones más grandes que aquejan al mundo, especialmente a los países subdesarrollados, y es el centro donde convergen los problemas del empleo precario y el desempleo, de la distribución del ingreso, de las condiciones salariales, de alimentación, salud, seguridad social, educación y vivienda; es por eso que el avance de este fenómeno preocupa a la mayoría de las naciones ya que la elevación del bienestar social es el fin esencial de toda carrera política económica y el incremento sostenido de la eficiencia y la productividad debe compatibilizar con ese fin esencial.

## **1.2. Métodos para la cuantificación de la pobreza**

A partir de los diferentes enfoques de la pobreza se han realizado diversas investigaciones para poder cuantificar y arrojar cifras y porcentajes de la población que se puede calificar como pobre.

Así en América Latina han predominado dos métodos para la medición y evaluación de los grados de pobreza de la población, el enfoque Directo o de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el del Ingreso o Línea de Pobreza (LP), aunque para mediados de la década de los ochenta, surge una metodología recomendada por los Organismos de la región, conocida como Medición Integrada de la Pobreza (MIP).

A continuación se hace una referencia detallada de los métodos antes mencionados:

### **1.2.1. El Método Directo o de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)**

Este método mide la insatisfacción fáctica, es decir, procura determinar el grupo de personas que no satisfacen el conjunto o algún elemento del conjunto de las necesidades básicas. La forma de proceder para su cálculo es la siguiente:

- a) Se determinan las necesidades básicas y sus componentes.
- b) Se seleccionan las variables e indicadores que expresen el grado de satisfacción para cada necesidad y componente. Básicamente los indicadores que se incluyen son de alimentación, vivienda, servicios y escolaridad, los indicadores de acceso identifican los determinantes que pueden hacer efectivo (y en qué grado) el acceso a los recursos que satisfacen las necesidades básicas, cabe mencionar que este tipo de

indicadores es importante ya que la existencia de servicios básicos no garantiza el acceso a todos estos. Se refieren, por ejemplo, a problemas que obstaculizan la utilización de los servicios existentes como la distancia geográfica al servicio en cuestión; los costos privados relacionados con el uso de servicios (útiles escolares, transporte, medicinas etc.). También señalan factores más difíciles de cuantificar como la calidad de los servicios entregados y su grado de adecuación al contexto físico o a las características culturales y creencias tradicionales.

- c) Se fija el nivel mínimo aceptable para cada indicador y se considera que los hogares que no cumplen con el conjunto de esos mínimos o con un número convencionalmente determinado de mínimos no satisfacen plenamente las necesidades.
- d) Los hogares con una o más necesidades insatisfechas se clasifican como pobres y;
- e) Todas las personas que integran un hogar pobre serán consideradas en esa categoría.

Este método se ha utilizado en América Latina para elaborar "mapas de pobreza" y su utilización no se ha limitado a jerarquizar áreas geográficas, según su nivel de vida, sino también ha contribuido a precisar las características de los grupos pobres, así como la incidencia de la pobreza.

Estos mapas de pobreza se han podido formular a partir de un análisis por hogar de los siguientes indicadores:

- Hacinamiento
- Vivienda inadecuada o improvisada

- Inadecuado abastecimiento de agua
- Carencia o escasez de servicios sanitarios
- Inasistencia a la escuela o abandono de ella por menores

El concepto de pobreza contenido en el método de NBI, es un concepto absoluto de la pobreza el cual queda definido en el espacio de características de los bienes y servicios (materiales de vivienda, dotación de agua, drenaje, etc.).

Según Julio Boltvinik, existen tres variantes del método del NBI:

- a) El método sectorial del NBI, que consiste en definir un mínimo en cada necesidad y determinar la población que se encuentra por debajo de cada uno de esos mínimos en su nivel de satisfacción (por ejemplo, analfabetismo, agua etc.), Boltvinik considera que éste es un enfoque adecuado para las actividades sectoriales y para ejercicios globales de programación del esfuerzo social.
- b) El método integrado del NBI, derivado del anterior, al trabajar las diferentes dimensiones del bienestar en forma simultánea en los hogares, permite identificar a los hogares y a las personas pobres. Las necesidades analizadas comprenden; vivienda, los servicios de ésta y asistencia escolar de menores.
- c) El método generalizado del NBI, que comprende todas las necesidades básicas, aumentando sustantivamente los rubros analizados de éstas.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> *Perfil estadístico de la población mexicana, una aproximación a las necesidades socioeconómicas regionales y de género.* INEGI-ONU, 1995.

## 1.2.2. Método de la Línea de Pobreza (LP)

Este método es también llamado Indirecto o del ingreso y consiste en encontrar el ingreso mínimo que potencialmente satisface las necesidades básicas, dicho ingreso será el que constituirá la línea de pobreza, e identificará como pobres a todos aquellos hogares cuyo ingreso sea inferior a dicha línea; es, por tanto, una medida de la incapacidad monetaria para satisfacer esas necesidades básicas; no mide la satisfacción como lo hace el método directo, sino los medios para lograrla.

Dentro del método del ingreso basado en la línea de pobreza existen tres enfoques para definir a ésta:

### a) Enfoque Absoluto:

Delimita un patrón mínimo de vida en términos de nutrición, vestido, salud, vivienda, etc. que convencionalmente se consideran básicos y conforme a ello, el ingreso necesario para mantener este patrón mínimo de vida, constituirá la línea de pobreza.

### b) Enfoque Relativo:

Considera de manera explícita la interdependencia existente entre la línea de pobreza y la distribución del ingreso, por lo cual la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) menciona "la aplicación más sencilla y conocida de este enfoque consiste en considerar como línea de pobreza el nivel de ingreso que separa al 20%, o al 40% más pobre del resto de la población".<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> CEPAL, *La pobreza en América Latina: Dimensiones y Políticas*. Estudios e Informes de la CEPAL, No. 54, ONU, 1985.

c) Enfoque Combinado:

Retoma elementos de los anteriores, y consiste en marcar la línea de pobreza como un porcentaje determinado del ingreso medio por habitante que exista en el país.

La forma de aplicación del método de la Línea de Pobreza es la siguiente:

- a) Se definen las necesidades básicas y sus componentes.
- b) Se establece una Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) <sup>13</sup> aplicable a cada tipo de hogar.
- c) Se calcula en términos monetarios la CNSE, que se tomará como la Línea de Pobreza.
- d) Se compara la Línea de Pobreza con el ingreso del hogar.
- e) Se clasifican todas aquellos hogares cuyo ingreso o consumo es inferior a la Línea de Pobreza, así todas las personas que pertenezcan a un hogar en esta situación serán consideradas como pobres.

Existe una variante de este método, que lleva el nombre de Canasta Normativa Alimentaria (CNA), <sup>14</sup> la cual ha sido utilizada por la CEPAL en los últimos años, para medir y determinar los grados de pobreza en los países latinoamericanos.

---

<sup>13</sup> La CNSE es una lista de alimentos, bienes y servicios que por el desarrollo del país se consideran necesarios para el pleno desarrollo físico y social del individuo. Cabe aclarar que cada país e incluso población difiere en la CNSE.

<sup>14</sup> La CNA es una lista de alimentos y cantidades necesarias que cubren las necesidades físicas de alimentación, y que al igual que la CNSE varía de acuerdo a la población en estudio.

El procedimiento es el siguiente:

- a) Se define una CNA en una población.
- b) Se calcula el costo de la CNA, el cual será considerado como frontera de pobreza extrema.
- c) Se calcula una frontera de pobreza relativa, multiplicado el valor monetario de pobreza extrema por un factor determinado que contenga algunos otros bienes necesarios (como utensilios para preparar alimentos, el combustible para prepararlos, vestuario, transporte, etc.), generalmente se elige el coeficiente de Engel.<sup>15</sup>

Por último, la variante del ingreso total o línea de pobreza total, que consiste en transformar en flujos monetarios todas las fuentes de bienestar del hogar (patrimonio acumulado, acceso a servicios gratuitos, tiempo libre, trabajo domestico etc.), sumarlas al ingreso monetario, y comparar el total resultante con una línea de pobreza total también.

Este método concibe a la pobreza como la imposibilidad de una persona de satisfacer sus necesidades básicas, por lo cual parte de un concepto relativo de pobreza, ya que la Canasta Alimentaria esta determinada por las dietas localizadas en los estratos de referencia junto con los requerimientos nutritivos, es así que las canastas serán diferentes en cada país e incluso en cada región dentro del país.

En general, todo estudio cuantificado con base en la Línea de Pobreza distinguirá 2 tipos de pobreza, la pobreza extrema y la no extrema, de esta

---

<sup>15</sup> Existe mayor información sobre dicho coeficiente en Barreiros Lidia, La Pobreza y los Patrones de consumo en los Hogares de Ecuador, en revista de Comercio Exterior Vol. 42 No.4, 1992.

distinción dependerá el tipo de ayuda que en materia de política económica requerirán los grupos de población para resolver el problema.

### 1.2.3. Método de Medición Integrada de la Pobreza (MIP)

Este método, no ha sido utilizado con frecuencia para medir los índices de pobreza en México; sin embargo, consideramos importante mencionarlo de manera general debido principalmente a que se han elaborado en los últimos años estudios en América Latina con este método.

Básicamente consiste en la unión de las principales características de los dos métodos anteriores e intenta tomar en cuenta las siguientes fuentes de bienestar para determinar la satisfacción de las necesidades y sus interrelaciones.

- a) Ingreso corriente.
- b) La Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE).
- c) Los servicios gubernamentales.
- d) Niveles educativos.
- e) Tiempo libre (para educación o recreación).

Para la integración de los métodos de LP y NBI se necesita revisar los distintos pasos que supone su aplicación, eliminar redundancias y revisar ambos métodos para hacerlos plenamente complementarios; así el Método Integrado de la Pobreza supone la unión de los dos métodos anteriores (LP y NBI), esto le permite conformar una tipología de los pobres con relativa homogeneidad, apoyar la diferenciación en cuanto a políticas que se requieran y orientar la fijación de prioridades en el desarrollo de programas y proyectos.

También se debe precisar qué necesidades son susceptibles de cubrir por el NBI y cuales por LP, así, el primer método cubrirá las que dependan del gasto público (servicio de agua y drenaje; nivel educativo de lo adultos; asistencia escolar de los menores; electricidad; vivienda; mobiliario y equipamiento del hogar; tiempo libre para recreación) y de la inversión acumulada del hogar (incluyendo niveles de educación), quedarían para medición por LP las que dependen fundamentalmente del consumo privado corriente.

Habrán necesidades que se podrán satisfacer gratuitamente por el Estado, estas requerirán un tratamiento mixto, son los casos de seguridad, reproducción biológica y salud; si las personas no gozan de ellos y sus ingresos no les permiten alcanzarlas se les considerará como necesidades insatisfechas.

Las necesidades de alimentación, vestido y cuidado personal, calzado, transporte público y comunicaciones básicas serán necesidades cuya satisfacción estará verificada por la LP.

Este método desecha por "inconsistente" el método de CNA para determinar la línea de pobreza, por lo cual sugiere la construcción de una canasta normativa completa para las necesidades pertinentes.

La línea de pobreza se constituirá para cada hogar tomando en cuenta que los requerimientos de ingresos de los hogares son una función del tamaño de la familia, de la estructura de edades y sexo, del acceso a servicios gratuitos, de tiempo disponible para labores domésticas y de la propiedad de activos de consumo básico.

Dado que el NBI trabaja un grupo de necesidades, el ingreso del hogar que se debe comparar con la LP es aquel del cual efectivamente la familia dispone para dedicarlo a las necesidades que conforman dicha LP, por esta razón es necesario deducir del ingreso del hogar los gastos realizados en renta o pagos por la vivienda, atención a la salud y otros.

El MIP define tres grupos de personas pobres:

- Los que son pobres por ambos métodos (NBI y LP).
- Los que sólo lo son por NBI, y
- Los que lo son por LP

Estos grupos también suelen ser identificados de la siguiente manera; los primeros, como pobres crónicos, los segundos serán inerciales y los terceros como pobres recientes.

Cabe señalar que dentro de este método algunas de sus desagregaciones no cuentan con información para su calificación. Así que habrá necesidades que se podrán satisfacer gratuitamente por el Estado (educación, recreación, salud etc). Si las personas no gozan de ellos y sus ingresos no les permiten alcanzarlos se les consideran como necesidades insatisfechas.

#### 1.2.4. Otros Métodos

##### Índice de Progreso Social: Bienestar y Privación Vitales

Este método además de los elementos esenciales del MIP (las dimensiones de ingresos y necesidades básicas), cuya cuantificación resulta en la calidad de vida o bienestar actual, introduce la cantidad de vida, que se calcula dividiendo la esperanza de vida futura, dada la edad del sujeto, entre el potencial de vida futura o norma de años adicionales que debería vivir. Al

combinar la calidad con la cantidad de vida se obtiene el bienestar vital y, en el caso de los pobres, la privación vital.

#### Método de Medición Integrada de la Calidad de la Vida

De manera similar al índice y progreso social, integra calidad y cantidad de la vida, pero lo hace de manera diferente al método anterior. En cada estrato poblacional calculado en base al MIP, se calcula la tasa de sobrevivencia de los hijos nacidos vivos.

Para evitar la distorsión que podría introducir la diferente estructura de edades de las madres, se estandariza la edad de las madres entre estratos. La tasa de sobrevivencia relativa, haciendo la de la clase alta urbana igual a 1.00, se calcula por el índice sintético de logro en la dimensión de la calidad de la vida, obteniendo así en cada estrato el índice de calidad y cantidad de la vida

Este método ha sido la base del cálculo del Índice de Desarrollo Humano (IDH) que se publica por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) anualmente, desde 1990, para más de 160 países.

Es importante señalar que el método más utilizado en la medición de la pobreza en México, ha sido el de la Línea de Pobreza, debido a que es el método que ha sido utilizado primordialmente en diversos trabajos elaborados por Naciones Unidas y por la CEPAL, en los diversos países Latinoamericanos.

Así todas las metodologías enumeradas a lo largo de este capítulo están encaminadas a la determinación, y a la posible superación de la condición de carencia de satisfactores necesarios para vivir dignamente en sociedad, todas, aunque encaminadas a un mismo fin, aportan elementos diferentes; de igual forma, todos tienen cierta validez y en cada uno de ellos podemos

encontrar los objetivos que más se ajustan a nuestra concepción de pobreza y en base a los cuales se encaminarán los esfuerzos para mejorar los niveles de vida de la sociedad.

Bajo este contexto, se considera que existe una gran dificultad para precisar una definición universal del significado de la pobreza, porque el término de pobre puede variar no sólo de un país a otro sino entre las distintas regiones de un mismo país. En este sentido, se podría decir que una persona pobre en una nación desarrollada tendría características diferentes respecto a un pobre de un país latinoamericano.

Cabe aclarar que, aunque no es el objeto de este estudio, consideramos que es necesario conocer el método o los métodos utilizados para la medición de la pobreza en América Latina y, principalmente en México, ya que, dicha metodología es importante para el análisis de los resultados obtenidos mediante las políticas implementadas para la superación de este mal.

## CAPITULO 2 La pobreza en América Latina y México

---

### 2.1. Pobreza en América Latina.

#### 2.1.1. El entorno mundial

Al hablar de pobreza, sin duda alguna, en el mundo contemporáneo encontramos contrastes abismales que se mencionan a continuación:

- a) Por una parte, progresos notables que se manifiestan principalmente en:
- Portentosos adelantos científicos y tecnológicos, sin precedentes en la historia humana, que acortan las distancias, achican al mundo y facilitan, y en algunos casos, alargan la vida de la gente (medios de transporte y de telecomunicación, electrodomésticos, computación e informática, cirugía, etc.).
  - Incremento de la riqueza; según datos del Informe sobre Desarrollo Humano 1994 del programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en los últimos cincuenta años el PIB mundial se ha multiplicado por siete, de 3 billones a 22 billones de dólares, lo que significa que, como la población se ha duplicado en el mismo período, de 2,500 a 5,500 millones de personas, el ingreso por habitante se ha más que triplicado.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> *La Pobreza, contradicción del desarrollo.* Revista USEM, año XXVI- No. 204. México, marzo-abril de 1995.

- Mientras en 1960 casi el 70.0% de la humanidad vivía en condiciones humanas de gran indigencia, en 1992 sólo el 32.0% de la población mundial estaba en esas condiciones. Paralelamente, la proporción de la población mundial que disfrutaba de niveles de vida bastante satisfactorios aumentó desde un 25.0% en 1960 hasta un 60.0% en 1992.<sup>17</sup>
  - La mayor parte de las naciones avanzan hacia formas de convivencia respetuosa de la libertad de las personas; hay un progreso notable en el establecimiento de regímenes políticos democráticos.
- b) Sin embargo, por otra parte, contrastando con esos aspectos favorables, el mundo de nuestros días nos exhibe, entre otras realidades alarmantes, la enorme magnitud de la pobreza y el creciente aumento de la distancia entre los ricos y los pobres. Según datos de Naciones Unidas, 1,000 millones de familias viven en la pobreza extrema, y padecen condiciones de vida muy desfavorables; hasta 180 millones de niños sufren seria desnutrición y alrededor de 100 millones de infantes en edad escolar primaria, no asisten a clases.

La quinta parte más pobre de los habitantes del mundo ha quedado excluida de la expansión del consumo. De los 4,400 millones de habitantes del mundo en desarrollo, casi tres quintas partes carecen de saneamiento básico. Casi un tercio no tiene acceso a agua limpia. La cuarta parte no tiene vivienda adecuada. Un quinto no tiene acceso a servicios modernos de salud. La quinta parte de los niños asiste a la escuela hasta el quinto grado. Alrededor de la quinta parte no tiene energía ni proteínas suficientes en su dieta.

---

<sup>17</sup> Idem.

En todo el mundo hay 2,000 millones de personas anémicas, incluyendo 55 millones en los países industrializados. En los países en desarrollo sólo una minoría privilegiada cuenta con transporte motorizado, telecomunicaciones y energía moderna.

El gasto en el consumo privado y público ha venido presentando una tendencia ascendente; sin embargo, este crecimiento del consumo ha sido mal distribuido, pues en 70 países con más de 1,000 millones de habitantes, el consumo es más bajo hoy en día que hace 25 años. Sólo 21 países en desarrollo en todo el mundo lograron que su PIB per cápita creciera por lo menos 3.0% por año entre 1993 y 1995, la tasa necesaria para constituir un marco de reducción de la pobreza.<sup>18</sup>

La globalización económica ha sido un proceso desigual, haciendo que un gran número de productos estén sólo al alcance de unos pocos pero que sean visibles para muchos. En tanto, la élite mundial está compuesta por consumidores de un mercado integrado, muchas personas quedan marginadas de la red mundial del consumo.

Es en este contexto, en que la quinta parte más rica del mundo consume 45.0% de toda la carne y el pescado; el 58.0% del total de la energía mundial; tiene 74.0% de todas las líneas telefónicas; consume 84.0% de todo el papel; y posee 87.0% de la flota mundial de vehículos.

Los 225 habitantes más ricos del planeta (concentrados principalmente en Estados Unidos, Alemania y Japón) tienen una riqueza superior a un billón de dólares, cantidad que representa el ingreso anual del 47.0% más pobre de la población mundial (2,500 millones de habitantes).

---

<sup>18</sup> Es importante aclarar que, si bien, estos países lograron una óptima tasa de crecimiento, éste no se tradujo en beneficios para todos los sectores de la población.

En este sentido cabe mencionar cuatro situaciones que se presentan en el mundo en cuanto a crecimiento y a distribución del ingreso:

- a) Los países que oscilan entre un crecimiento muy bajo (inferior a 1.0% o incluso negativo) y una distribución del ingreso muy escasamente polarizada. Este grupo incluye a varios países africanos (Costa de Marfil, Etiopía, Ghana y Uganda), además de Bangladesh y Nepal; se puede denominar como países de no crecimiento con equidad.<sup>19</sup>
- b) Países con tasas de crecimiento que oscilan entre bajas y medianas (0.5 a 3.0%) y con una polarización muy alta del ingreso. En esta zona figuran muchas de las principales economías latinoamericanas (Brasil, México, Argentina, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Chile, Perú y Venezuela). Este grupo se identifica como naciones de semicrecimiento con inequidad.<sup>20</sup>
- c) Países con tasas de crecimiento elevadas (entre 4.0 y 6.5%) y muy baja polarización del ingreso. En esta zona están casi todas las economías del Oeste Asiático que en los últimos años tuvieron tasas de crecimiento elevadas (Singapur, Hong Kong, China, Indonesia, Tailandia y Japón). Puede definirse como países de crecimiento elevado con equidad.<sup>21</sup>
- d) Naciones con tasas de crecimiento medianas (de 1.5 a 3.0%) y baja polarización del ingreso. En esta zona se encuentran los países más desarrollados de la economía mundial: Estados Unidos y Canadá, y naciones de Europa Occidental (Italia, Francia, Alemania, Dinamarca,

---

<sup>19</sup> *Crecimiento y distribución del ingreso en América Latina: un nudo irresuelto*. Revista Comercio Exterior, julio de 1996.

<sup>20</sup> *Idem*.

<sup>21</sup> *Idem*.

Reino Unido, Suecia, Holanda y Suiza) se pueden definir como países con crecimiento y equidad.<sup>22</sup>

Es claro que la magnitud de la polarización del ingreso es uno de los indicadores más claros del grado de segmentación y desigualdad al interior de la sociedad mundial.

Entre tanto, la distancia entre los ricos y los pobres aumenta: en los treinta años corridos entre 1960 y 1990, la población mundial de mayores ingresos subió su participación en el Producto Global Bruto de 70.0% a 82.7% y la de menores ingresos bajó la suya de 2.3% a 1.3%. En estos días, los 1,000 millones de personas más ricas tienen ingresos 64 veces superiores a los 1,000 millones de personas más pobres. Además, las transformaciones económicas y políticas están afectando principalmente a estas personas en muchas partes del globo, enfermedad, guerra, pobreza, hambruna y otras fuerzas similares los están abrumando, a menudo más allá de su capacidad para salir adelante.<sup>23</sup>

Al hablar sobre el tema de la pobreza, los analistas indican que en las naciones del mundo en desarrollo, ese elemento se refuerza por una distribución del ingreso muy desigual.

Por ello, más de 100 millones de personas viven bajo la línea de pobreza en las economías de mercado industrial, mientras que, como se mencionó anteriormente, 180 millones de niños en el mundo sufren seria desnutrición; en materia educativa, cerca de 1,000 millones de adultos no pueden leer o

---

<sup>22</sup> Idem.

<sup>23</sup> *Crecimiento o desarrollo en América Latina: una historia en construcción*. Revista Comercio Exterior, junio de 1997.

escribir y aproximadamente 100 millones de niños en edad escolar primaria no asisten a clases.<sup>24</sup>

Por lo que se refiere a vivienda, durante las dos décadas pasadas numerosas familias en todo el globo han confirmado el creciente deterioro en sus condiciones físicas de vivienda, el número de familias sin hogares ha sido creciente, hoy las condiciones de vivienda de más de 1,000 millones de personas se caracterizan por una carencia de refugio adecuado, ausencia de agua limpia e inadecuada sanidad.

Esta realidad de la pobreza en el mundo en que vivimos tan progresista y próspero y de la abismal distancia entre los ricos y los pobres, no sólo constituye un gravísimo problema económico, social y humano que demanda con prioridad esfuerzos y recursos, sino que, además, se convierte en un freno permanente al desarrollo, lo cual se caracteriza por tres aspectos principales:

- El nulo o escaso consumo y, por consiguiente poder de compra de los pobres, limita o reduce la demanda de bienes y, consecuentemente, la producción, en otras palabras, frena el crecimiento.
- El atraso cultural y la falta de capacitación de los pobres les impide con frecuencia llegar a ser trabajadores eficientes y desarrollar iniciativas creadoras, lo que se traduce en bajos índices de productividad.
- La situación de pobreza de grandes sectores de la población genera en la convivencia colectiva un clima de inquietud y conflictos que perjudica el

---

<sup>24</sup> Es importante mencionar que gran parte de estos menores se ven obligados a abandonar sus estudios y a trabajar para contribuir al ingreso familiar. Asimismo, en América Latina son frecuentes los casos de niños que cursan su educación primaria y además tienen alguna ocupación remunerada.

desarrollo económico y pone en peligro la paz social y la estabilidad institucional.

Hoy en día se maneja insistentemente el argumento de que la mayoría de los países están viviendo bajo regímenes democráticos, en los que los gobiernos han sido elegidos por el pueblo y en que se respetan los derechos civiles y políticos fundamentales. Asimismo, se escucha frecuentemente que en gran parte de los países se están mejorando los índices de crecimiento económico. Sin embargo, es evidente que ni la democracia ni el crecimiento serán sólidos y estables mientras subsistan grandes sectores de la población en inhumana pobreza, falta de trabajo o marginación.

#### 2.1.2. El enfoque de la ONU sobre la pobreza

La ONU afirma que las desigualdades entre los ricos y los pobres del mundo son brutalmente claras, al punto de que casi la cuarta parte de la humanidad ha quedado excluida de la expansión mundial del consumo y no puede satisfacer sus necesidades básicas.

En este sentido el PNUD afirma que una gran proporción de la población del mundo viven en una pobreza tal que es poco probable que las personas que logren sobrevivir la infancia vivan más de cuarenta años. El analfabetismo y la falta de conocimiento de los pobres sobre su propia situación hacen más difícil y niegan a los pobres la oportunidad de cambiar su situación y las opciones que la mayoría del mundo industrializado considera normales y hasta cotidianas desde hace mucho tiempo.

El organismo indica que "La pobreza no conoce fronteras geográficas, se esparce por todos los continentes y está presente tanto en países industrializados como en países en desarrollo, aunque en diferentes grados.

Causa niveles inadecuados de vida, salud precaria, hambre, viviendas insalubres, falta de vivienda, desempleo, exclusión social y analfabetismo. Trunca la vida de 1500 millones de personas, número que se incrementa en por lo menos 25 millones al año, la mayoría son mujeres, niños y ancianos”.

Asimismo, el PNUD afirma que la intensidad de la pobreza y la marginación que sufren las personas ha llegado a un grado tal que constituyen una violación a la dignidad humana, y que las personas que viven en la pobreza se encuentran en un círculo vicioso, ya que se enfrentan a una serie de situaciones desfavorables las cuales están interrelacionadas y son difíciles de superar. El no contar con recursos suficientes hace imposible que las personas puedan costear y acceder a las necesidades humanas básicas o disfrutar de los derechos humanos fundamentales tales como el derecho a la vivienda, a un nivel de vida adecuado, a la educación, a la salud, al trabajo, a la vida y a participar en la vida social, cultural, civil y política.

Por otro lado, la ONU considera que a pesar de que la globalización de la economía mundial ha brindado oportunidades para todos los países, muchos de ellos que no tienen la capacidad de competir están siendo dejados atrás y marginados, agravando así el problema de la pobreza. Las agencias de Naciones Unidas tratan de corregir esta situación llegando a los más pobres con el diseño, implementación y evaluación de programas para aliviar su situación, y de esa manera ha adoptado una forma de combate a la pobreza basado en la relevancia de los derechos humanos.

### 2.1.3. Situación Latinoamericana.

La historia de América Latina en los últimos cincuenta años revela que la preocupación sobre los temas sociales y económicos ha seguido un movimiento pendular. En los últimos años el péndulo se desplazó hacia la eficiencia económica y en ese aspecto se ganó mucho terreno en cuanto a los principios para lograrla. En la actualidad, el péndulo aparentemente empieza a desplazarse en sentido opuesto hacia el redescubrimiento de que el tema social está íntimamente vinculado al económico, ya que los grados de marginación y pobreza que se han alcanzado en la región son verdaderamente alarmantes.

El reconocimiento de la pobreza adquiere singular relevancia en el presente de América Latina, desde luego, por el grado en que afecta a proporciones muy altas de la sociedad en casi todos los países; pero también porque ha venido a acabar con la ilusión de que esta región, sustentada en el logro histórico de un grado relativamente mayor de desarrollo de las fuerzas productivas en comparación con otras áreas del Tercer Mundo, estaba en camino de resolver las carencias más graves en la condición esencial de la vida de sus poblaciones. Tiene que aceptar, en cambio, el registro de severos deterioros, a los que debe enfrentar, además, en medio de una crisis que se agudizó al extremo en el curso de la década de los ochenta y que sigue proyectando sus signos hacia el futuro.

En 1989, la CEPAL informó sobre más de 180 millones de latinoamericanos en condición de pobreza, equivalentes a 44.0% de la población total, y de ellos, 88 millones en condición de franca indigencia.<sup>25</sup> Por su parte, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), toma como base de proyecciones para esta última década del siglo una medición integrada

---

<sup>25</sup> Estudios e informes de la CEPAL. Op. Cit.

de la pobreza (según ingreso y necesidades básicas): la cifra de alrededor de 300 millones de pobres en 1995.

Podrían recorrerse uno a uno los países de la región y tomar nota en cada caso de la intensidad que exhiben las situaciones de pobreza y sus consecuencias. Así, por ejemplo, respecto de Argentina (la sociedad latinoamericana que había alcanzado el grado más alto de desarrollo relativo de la región), se afirma que la condición de pobreza, que afectaba a uno de cada cinco hogares a finales de la década de los ochenta, lo hacía a uno de cada tres hogares siete años más tarde. Como expresión, entre otras, de sus consecuencias sociales, un informe de la ONU denuncia la creciente extensión del comercio de menores, confirmada por dirigentes políticos que hablan del tráfico de miles de niños.

En Brasil, el país más industrializado de América Latina, el saqueo de tiendas de víveres se ha constituido en amenaza constante; los índices de delincuencia llegan a niveles elevadísimos y se calcula que 8 millones de niños viven sin protección en las calles.

Centroamérica registra desnutrición endémica de altas tasas de la población. Todos los indicadores de bienestar social (los ingresos, la educación, la esperanza de vida, la salud) han retrocedido gravemente; y las condiciones de pobreza comprometen a proporciones muy mayoritarias de la población. Se advierte cómo "después de años de guerra en Guatemala, el Salvador, Nicaragua, con sus repercusiones directas en Honduras y Costa Rica, se ha dañado el aparato productivo, profundizado la desconfianza de los inversionistas, ensanchado la brecha social y alejado las esperanzas de una real democratización económica".<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Pedro Vuskovic. *La pobreza, desafío teórico y estratégico*. UNAM Instituto de Investigaciones Económicas.

En Colombia, el mejoramiento de importantes indicadores sociales coincide con una alta y creciente concentración en la distribución del ingreso; y las frustraciones consiguientes se asocian a la expansión acelerada de conflictos y de violencia de todo tipo. En Chile, uno de los países de mayor desarrollo relativo de América Latina y no obstante los supuestos éxitos del "modelo económico", casi seis millones de personas (45.0% de la población nacional) se encuentran en situación de pobreza y un cuarto de los chilenos lo hacen en condición de indigencia.

Respecto de México, después de crecimientos relativamente espectaculares, un estudio preparado por el Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad informó que cerca de 40.0% de la población está por debajo de los límites nutricionales; más de la tercera parte de las muertes serían evitables con servicios médicos adecuados; el analfabetismo funcional alcanza el 39.0% de la población adulta; hay déficit de entre 6 y 7 millones de viviendas; y el 77.0% de la población habita viviendas sobreocupadas.

En Venezuela, en los últimos años empeoró aún más el nivel de vida, con aumentos dramáticos de la desnutrición y el subempleo. Un estudio realizado por la Oficina Central de Información habla de 10 millones de venezolanos, más de 50.0% de la población nacional, situados por debajo de los límites de pobreza; según otras fuentes, Venezuela experimentó en 1989 niveles alimentarios "hipercríticos", a la vez que aumentaban el maltrato infantil y la prostitución.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Crecimiento o desarrollo en América Latina: una historia en construcción. Revista Comercio Exterior, junio de 1997.

Es así que la evolución dramática de la pobreza ha llegado a constituirse en razón principal de las luchas sociales latinoamericanas y en el mayor de los desafíos que enfrenta América Latina a finales de siglo.

La distribución del ingreso y la pobreza siempre han sido el aspecto sombrío del desarrollo de América Latina. Antes de la década de 1980 el desarrollo económico fue rápido pero no equitativo. Como promedio la distribución del ingreso fue la más desigual del mundo, lo cual indica un grado excesivamente elevado de pobreza en relación con los niveles de ingreso. Hace 20 años se suponía que el crecimiento económico (al ritmo registrado hasta ese entonces) reduciría más o menos rápidamente los niveles de pobreza, pero ese fácil optimismo desapareció en los años ochenta, y ese efecto ha continuado hasta nuestros días. El ajuste estructural y la recesión han ejercido un fuerte impacto sobre los pobres y al parecer es poco probable que el crecimiento vuelva a acercarse otra vez a los niveles alcanzados en los años setenta.

#### 2.1.4. Crisis Económica.

La manifestación abierta de la crisis desde comienzos de la década de los ochenta, motivó que no sólo los factores reales de incidencia tradicional siguieran afectando negativamente las condiciones de pobreza y desigualdad, sino que agregó las consecuencias en igual sentido de las propias políticas económicas puestas en práctica para encarar la crisis. Así, durante de esa década los problemas de la pobreza y la desigualdad se agravaron extraordinariamente; esta vez no se trató sólo de las dificultades para atenuar la pobreza prevaleciente, sino de un proceso activo de rápido empobrecimiento, que ha afectado a varios estratos y modificado a veces significativamente las estructuras sociales, como resultado en parte de la propia política económica.

La magnitud de los retrocesos ocurridos desde 1980, tanto en los indicadores globales como en la distribución de ellos según estratos sociales es bien conocida y sigue repitiéndose en la década de los noventa: las estimaciones de la CEPAL para los noventa anticiparon una caída del producto interno bruto de 3.0%, reconocieron una dramática pérdida del poder adquisitivo de la población y advirtieron sobre la posibilidad de convulsiones sociales como consecuencia de tales tendencias.

Entre tanto, los diagnósticos iniciales sobre la naturaleza esencial de la crisis, que adjudican sus causas a factores de orden externo, han demostrado ser por lo menos incompletos, aunque sigan siendo la base de sustentación de políticas "de ajuste" que se mantienen en práctica. Como resultado de ellas, no sólo no se ha recuperado una dinámica de crecimiento, sino que se han fortalecido tendencias recesivas, con severas consecuencias sobre los niveles de empleo y los salarios reales, han reducido el gasto público en servicios sociales y han reducido más el ingreso, acentuando las desigualdades y precipitando procesos todavía más generalizados de empobrecimiento.

Se habla de un retroceso de 25 años en el proceso de absorción productiva de la fuerza de trabajo, al dar cuenta de las tasas de desempleo abierto y subempleo y el refugio creciente de la población en edad activa en variadas formas de empleo informal.

Un descenso dramático de los salarios reales es característica generalizada de la región. En Brasil, por ejemplo, el valor real del salario mínimo, medido en cruzeiros de 1990 desciende desde un máximo de 849 en 1984 a 584 en 1991, con una modesta recuperación en 1992. En Chile, se calcula que durante el periodo de la dictadura los trabajadores perdieron por reducción de los puestos de trabajo y por descensos de los salarios reales un monto

equivalente a casi cuatro veces la deuda externa del país. En Ecuador la participación de los salarios en el producto, que era de 31.9% en 1987, bajó a 21.0% en 1993; y el salario mínimo, con base 100 en el primero de esos años, bajó a 61.8% en el último. En México, el salario mínimo acumula una pérdida a lo largo de los últimos catorce años equivalente a 62.0% de su valor real inicial, mientras el "salario indirecto" (inversiones en educación, protección social y médica) cayó 40.0% entre 1985 y 1993; entre 1983 y 1991, la participación de los ingresos del trabajo en el total del producto interno se redujo de 36.2% a 24.8%, y las proporciones respectivas del ingreso nacional fueron de 43.3% y 31.0%.<sup>28</sup>

Los cambios de signo regresivo en la estructura del empleo y en las cuotas de acceso a la distribución del ingreso han motivado a su vez fuertes modificaciones en la posición de los distintos estratos sociales. Algunos grupos han sido abiertamente beneficiados por la crisis y las políticas de ajuste; en los estratos medios, los más perjudicados han sido los asalariados; los obreros urbanos han sido los más afectados, por la disminución del empleo y el deterioro del poder adquisitivo de los salarios; otras capas pobres de población urbana (informales, marginales, desocupados) han aumentado enormemente y acentuado procesos de empobrecimiento; sectores de agricultores, incluso pequeños, se han beneficiado de los cambios en los precios relativos, pero la mayoría de los trabajadores rurales han experimentado fuertes retrocesos, han perdido la tierra y su propia estabilidad en el campo como asalariados.

---

<sup>28</sup> Thomas Jim, *El Nuevo Modelo Económico y los mercados laborales en la América Latina. El Nuevo Modelo Económico en América Latina. Lecturas del Trimestre Económico No. 84*, México, 1997. Fondo de Cultura Económica. P. 101.

La crisis no puede constituirse en excusa para postergar la superación de la pobreza ni justifica la secuencia de los objetivos aparentes de las políticas en práctica: "primero crecer y luego resolver la pobreza". Lo que sí es preciso reconocer es que la crisis y algunos de los contenidos de las políticas en práctica vienen acumulando secuelas que hacen más difícil el enfrentamiento a la pobreza y definen bajo nuevos términos las relaciones entre crecimiento y distribución y entre la propia pobreza y la superación de la crisis. Aquellas secuelas se manifiestan también en un considerable debilitamiento de la capacidad institucional para encarar los desafíos acrecentados de la pobreza. La propia pobreza ha generado unas relaciones de circularidad que tienden a mantenerla y profundizarla.

A pesar de los retrocesos, sigue siendo ostensible el contraste entre necesidades básicas insatisfechas y disponibilidad de recursos y potencialidades productivas suficientes para satisfacerlas. Ese es claramente el caso de la desnutrición y el hambre en coexistencia con abundancia de alimentos o de posibilidad de producirlos, a nivel mundial, incluidas las áreas del más profundo subdesarrollo: un 2.0% de las cosechas mundiales de granos proporcionaría alimentos suficientes para más de los mil millones de subalimentados. Los problemas mayores son de capacidad de acceso y de uso de los recursos, como ocurre con los criterios de rentabilidad que desplazan la dedicación de tierras desde producciones para la población propia a cultivos de exportación.

La superación de la crisis tiene que comenzar por reconocer una relación positiva, y no a la inversa, entre crecimiento y distribución; hay que buscarla resolviendo la pobreza y no entendiéndola como precondition para encararla.

Entre tanto, la dinámica de desigualdad imperante y el diseño predominante de las políticas en práctica acrecientan progresivamente los obstáculos. El imperio del "mercado", en los términos en que se da en la economía contemporánea, es por sí mismo una fuente de aumento y reproducción de la desigualdad; tanto en las relaciones de la nación subdesarrollada con su "marco externo" como en las diferenciaciones internas de clases y capas sociales, lo cual contrasta completamente con la noción en boga del mercado como la gran panacea frente a la crisis.

La continuidad de los procesos de empobrecimiento supone también, desde otro ángulo, tareas de dimensión superior a las de los fenómenos objetivos que lo ocasionaron. Las formas y los lugares de abastecimiento de las familias más pobres impuestos por su propia condición de pobreza, encarecen aún más los productos y reducen consiguientemente sus presupuestos familiares. La carencia de ingresos inmediatos ha obligado frecuentemente a las familias más empobrecidas a vender parte de su equipamiento domiciliario adquirido con anterioridad (cocinas, estufas, electrodomésticos) alejando aún más la posibilidad de recuperar niveles anteriores de vida.

Como bien se ha hecho notar, la "insatisfacción de las necesidades básicas puede en sí misma ser causa fundamental de la incapacidad de los pobres para incrementar sus ingresos. Es difícil que una población desnutrida, enferma y con escasa educación pueda elevar rápidamente su productividad o utilizar correctamente los activos que se le pudiera transferir".<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Pedro Vuskovic, *La Pobreza, desafío teórico y estratégico*. Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, 1994. P. 61.

Hay también distorsiones significativas en los hábitos de consumo, que llevan a que la satisfacción de las necesidades básicas no siempre depende sólo de que estén disponibles los bienes y servicios necesarios y que los usuarios tengan la capacidad de acceso a ellos (el ingreso), sino que haya también su disposición a jerarquizar en función de esas necesidades básicas la distribución de sus escasos presupuestos. Cuestión que tiene poco que ver con la afirmación de que la pobreza es resultado de hábitos equivocados, lo que ocurre más bien es que "los patrones o hábitos de consumo distorsionados que muchas veces se observan entre los pobres son el resultado de la pobreza misma; son la consecuencia de la privación económica, social y moral en que viven las familias pobres."<sup>30</sup>

La crisis no sólo ha agravado al extremo las manifestaciones de la pobreza; la ha constituido de hecho en un fenómeno más amplio y complejo que se proyecta sobre el conjunto de la vida social, a partir de grandes diferenciaciones entre el "mundo de los pobres" y el "mundo de los ricos". El propio fenómeno de la violencia forma parte de esas manifestaciones no económicas, en su doble condición de resultado y de causa de la desigualdad y la pobreza.

La pobreza en América Latina significa que uno de cada seis hogares latinoamericanos no logran satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, vestido y vivienda, a pesar de que se destina a ello todos sus ingresos.

La persistencia inculcable de la intensidad y expansión de la pobreza en América Latina está abriendo reconsideraciones muy profundas del pensamiento predominante respecto de la esencia misma del desarrollo

---

<sup>30</sup> Pedro Vuskovic. Op. Cit.

económico, de las relaciones entre crecimiento y distribución, así como la viabilidad económica-política.

#### 2.1.5. Pobreza Urbana

En América Latina, de cada 10 hogares urbanos pobres, en siete de ellos es el resultado de los bajos ingresos, dos del desempleo y uno del excesivo número de menores. Así existe una relación directa entre la pobreza y la forma en que cada uno de ellos percibe sus retribuciones.

Generalmente, los recursos de los hogares provienen de las retribuciones al trabajo de sus miembros económicamente activos. En consecuencia, hay una relación directa entre la pobreza y la forma en que cada uno de esos miembros se incorporan al mercado de trabajo. Si bien es cierto que la pobreza se relaciona con los empleos menos productivos, también es común entre los empleados públicos y los asalariados de empresas medias y grandes del sector privado. Baste señalar que en más de la mitad de los países de la región de 30 a 50 por ciento de los empleados en este sector vive en hogares pobres, con gran heterogeneidad entre cada uno de ellos: 10.0% en Argentina y Uruguay y hasta 60.0% en Honduras. En Chile, Costa Rica y Panamá esta relación va de 10 a 20 por ciento, mientras que en Brasil, Bolivia, Colombia, México, Paraguay y Venezuela oscila de 30 a 40 por ciento.<sup>31</sup>

El nivel de asalariados urbanos no profesionales ni técnicos en el sector privado en situación de pobreza no difiere mayormente del de los trabajadores independientes. De hecho en Chile, México y Paraguay el porcentaje de pobres entre los asalariados es mayor que el de los trabajadores independientes no calificados.

---

<sup>31</sup> Thomas, Jim., Op. Cit. p. 26.

Obviamente la pobreza de los ocupados urbanos está vinculada en forma directa a los bajos ingresos laborales. Así en 1995 los asalariados no profesionales en empresas con un mínimo de cinco trabajadores recibían un ingreso promedio equivalente a 3.6 veces el valor de la línea de pobreza. Esta cifra es 16.0% inferior al ingreso promedio de la población ocupada.

Por su parte, la CEPAL menciona que en general los asalariados latinoamericanos se insertan al mercado laboral en forma deficiente y precaria y sólo logra situarse por encima del umbral de la pobreza.

#### 2.1.6. Pobreza Rural

Si bien en América Latina la mayor parte de los pobres se concentra en las ciudades, las tasas de pobreza son más altas en las zonas rurales. En los países con mayor desarrollo relativo la pobreza se presenta predominantemente en el campo, por lo que el fenómeno de migración hacia las ciudades es mayor.

El campesinado latinoamericano ha sufrido de dos formas las consecuencias de la crisis. Por un lado gran parte del campesinado no ha podido, a pesar de los procesos de reforma agraria, incrementar su accesibilidad a la tierra y las condiciones de subempleo lo han obligado a buscar fuentes de ingreso fuera de la explotación del mercado de trabajo agrícola. Por otra parte, las oportunidades de empleo productivo en la agricultura o en actividades no agrícolas de las zonas rurales se han expandido lentamente.

Este doble condicionamiento ha inducido altas propensiones a emigrar hacia las ciudades, aunque el ritmo mismo de la migración rural-urbana aparece más determinado por la expansión de las actividades urbanas, fuera de este escape representado por la transferencia de pobres rurales a

las ciudades, ni el acceso a la tierra ni la creación de empleos ha sido suficiente para reducir la pobreza rural, representada por el subempleo del campesinado y los bajos ingresos de los trabajadores sin tierra.

La CEPAL considera que la pobreza rural en la región se desarrolló con base en la combinación de los siguientes factores:

- la escasa o nula propiedad de la tierra;
- la alta tasa de natalidad;
- la educación deficiente y el elevado analfabetismo regional;
- el aislamiento geográfico;
- la carencia de servicios públicos, privados y sociales; y
- el fuerte efecto del deterioro ambiental en la base productiva.

Así en Guatemala y Honduras el 66.0% de los hogares rurales se ubica bajo la línea de la pobreza; 34 a 36 por ciento en Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú y Venezuela y hasta 33.0% en Argentina, Costa Rica, Chile y Uruguay.<sup>32</sup>

De los ocupados en las áreas rurales latinoamericanas, la mayor incidencia del fenómeno se registra entre los trabajadores por cuenta propia, no profesionales ni técnicos, pues lo sufre de 50 a 80 por ciento de ellos. Asimismo, los asalariados del sector privado, no profesionales ni técnicos, que laboran en empresas de un máximo de cinco trabajadores, de 50 al 80 por ciento del total vive bajo la línea de pobreza. En cambio, en las

---

<sup>32</sup> Lustig Nora. Medición de la pobreza y desigualdad en América Latina. El Trimestre Económico LXI No. 1, México, 1994.

empresas con más de cinco empleados ese tipo de trabajadores presentan en general una menor incidencia de pobreza.

La CEPAL destaca que existe un mayor grado de pobreza rural entre los pueblos indígenas, pues sufren de fuertes desventajas en cuanto acceso a la tierra y a los satisfactores de sus necesidades básicas.

### 2.1.7. Distribución del Ingreso

#### 2.1.7.1. Influencia de las políticas de ajuste en la distribución

En América Latina la excesiva concentración de la riqueza y la propiedad en unas pocas manos ayuda a reforzar la heterogeneidad de sus economías. Si bien es cierto, que dicha desigualdad se explica por factores estructurales, ésta se agrava cuando se implementan políticas de carácter coyuntural que intentan resolver desajustes macroeconómicos, principalmente desequilibrios en la balanza de pagos. Las políticas que tienen injerencia en la distribución del ingreso y en el empleo son las siguientes:

- **La devaluación:**

- Propicia poca o ninguna reasignación de recursos entre los sectores de la población, debido a la rigidez del aparato productivo y los problemas estructurales que caracterizan a los países en desarrollo.
- Las expectativas que genera no crean un clima favorable a la inversión y así, reduce el nivel de empleo y el ritmo en la actividad económica.

- Desencadena presiones inflacionarias, ya que eleva los costos de las importaciones, cuyo resultado es una distribución más inequitativa del ingreso en favor de los grupos más poderosos.
- **La liberalización comercial**, debido a que esta se realiza en el corto plazo ocasiona el cierre de empresas que no pueden hacer frente a la competencia internacional, y esto se refleja sobre el nivel de empleo.
- **El rígido control salarial**, así como la liberalización de precios y las tasas de interés repercuten principalmente en la clase trabajadora, ya que refuerzan el sistema de dos clases sociales en el que los ricos se hacen más ricos y los pobres más pobres provocando inconformidad e inestabilidad social.
- **La política monetaria**, limita las posibilidades de inversión (ya que generalmente comprende un programa de restricción al crédito interno) y por lo tanto frena la creación de empleos. Además, tiende a restringir el acceso a los recursos de las empresas medianas y pequeñas en favor de las grandes.
- **La política fiscal**, que básicamente contrae el gasto corriente y de inversión del sector público, frena la creación de empleos, provoca recortes de personal (con el adelgazamiento de la burocracia), y en casos más graves, se implementan modificaciones que disminuyen el poder adquisitivo de la población.

Debido a que estas políticas disminuyen el poder adquisitivo de la población, el estado debe recurrir a medidas autoritarias para poder llevar a cabo el ajuste macroeconómico, el cual provoca inconformidad e inestabilidad en los sectores de la población.

Estas políticas tienen un efecto contraccionista de la actividad económica, el ajuste se orienta a la reducción de la demanda agregada, lo cual repercute en los niveles de producción y, por lo tanto, en el empleo ya que el producto está asociado a una cierta cantidad de trabajo o nivel de empleo. Por ello, al disminuir el ritmo de crecimiento de la producción disminuyen también los requerimientos de mano de obra.

En América Latina el paquete de estas políticas agudizó las tensiones sociales, según René Villarreal lo anterior se observa en tres aspectos principalmente:

“Al devaluar y, por consiguiente, reforzar la espiral inflacionaria y contraer la actividad económica, los efectos nocivos sobre la distribución del ingreso y el empleo no se hacen esperar.

Al suprimir controles al comercio interno y externo y liberar los precios con excepción de la mano de obra, desaparecen industrias y se ocasiona un serio deterioro en el nivel de vida de la clase trabajadora.

Las medidas contraccionistas de la demanda agregada frenan el aumento del empleo, tendencia que no contrarresta la reasignación de recursos en favor de bienes comerciales dada la rigidez del sistema productivo”.<sup>33</sup>

Es evidente que durante la transición entre el periodo de recesión y el de crecimiento económico, los niveles de pobreza y marginación se han incrementado considerablemente por lo que los proyectos implantados han demostrado que por sí solos no son socialmente viables y requiere de programas complementarios que compensen a los pobres del costo del ajuste, es decir proteger en el corto plazo a quienes supuestamente habrán

---

<sup>33</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso Económico y Social de América Latina*. Informe 1996. Washington, 1996.

de beneficiarse en el largo plazo con dichas políticas de estabilización económica. Es así como surgen los programas de compensación social que buscan atenuar el impacto del ajuste entre la población más vulnerable considerando las relaciones que existen entre el ingreso, la salud, la educación y la nutrición, principalmente.

Entre los programas de compensación social que se han implementado en la región latinoamericana podemos mencionar los siguientes: El Fondo Social de Emergencia (FSE) en Bolivia, cuyo principal objetivo se orientaba a proporcionar oportunidades de empleo temporal y reforzar los servicios sociales básicos; el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que incluía programas de salud, educación, nutrición, vivienda, empleo e infraestructura, procurando una amplia participación de los beneficiarios. El Frente de Trabajo del Nordeste del Brasil, El Programa de Empleo Mínimo y el Programa de Empleo de Jefes de Hogar en Chile, el Programa de Apoyo al Ingreso Temporal en Perú, los cuales buscaban llegar a las familias más pobres a través de la creación de empleos, aunque una de sus desventajas principales fue la poca productividad del trabajo. El Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) en Perú, el Fondo de Inversión Social en Honduras y el Fondo de Desarrollo Social en Venezuela, cuyo fin era contribuir al ingreso familiar mediante la creación de empleos temporales, fortaleciendo los servicios sociales básicos y haciéndolos más accesibles.

Sin embargo, a pesar de la aplicación de estos programas el grave problema de la pobreza ha persistido, principalmente porque a pesar de que se ha logrado un crecimiento económico sostenido el proceso de superación de la crisis es lento, lo cual se manifiesta principalmente en que la distribución del ingreso sigue siendo muy desigual y todavía la mayoría de la población que se encuentra en el nivel superior sigue acaparando un gran

porcentaje de los ingresos con respecto de los hogares que se encuentran en el nivel más bajo. Todavía son muy agudas las diferencias en educación y salud que existen entre ricos y pobres. Los problemas de los campesinos sin medios para producir siguen sin solución, aunque esto es menos evidente que la situación de los pobres de las ciudades cuyo número crece en los barrios de escasos recursos.

En América Latina persisten elevados niveles de desigualdad y rigidez en la distribución del ingreso, incluso en aquellos países que han logrado altas tasas de crecimiento económico. Si bien las economías latinoamericanas lograron superar la profunda crisis de los años ochenta e iniciaron una fase de crecimiento vigoroso en el decenio actual, ello no ha repercutido en una menor desigualdad, a pesar de la reducción de la pobreza en algunos países.

Así, encontramos que los principales factores que explican esta situación son:

- Las altas tasas de desempleo y la insuficiente generación de nuevos puestos de trabajo calificados y con remuneraciones por encima de los umbrales de la pobreza.
- El rezago de los salarios con respecto al incremento de la productividad, cuyo efecto regresivo es mayor cuando se concentra en los sectores más dinámicos.
- Las crecientes disparidades de ingresos entre los ocupados con distintos niveles de calificación, merced a la rápida expansión de la demanda y de los ingresos de los calificados.

### 2.1.7.2. Concentración y pobreza

Toda la evidencia disponible lleva a concluir que la pobreza actual en América Latina no se puede explicar como resultado directo del grado de desarrollo de las fuerzas productivas. Ello es así, en parte, porque las economías de la región no registran correspondencia estricta entre la potencialidad productiva alcanzada y el producto que generan; y sobre todo, por la forma que asumen el reparto social del producto obtenido, es decir, por los extremos de desigualdad que caracterizan a las sociedades latinoamericanas.

Los países de la región exhiben el rasgo singular de asumir y preservar términos de extraordinaria desigualdad en la distribución del ingreso, en grado sustancialmente mayor al que registraron otras experiencias históricas de desarrollo capitalista o al que exhiben hoy incluso sociedades capitalistas de menor desarrollo relativo. Por lo mismo, en América Latina la condición de pobreza es inseparable de la desigualdad; no habrá diagnóstico certero ni políticas ni estrategias idóneas si no se reconoce esa causalidad fundamental que es la extrema desigualdad.

En este sentido está la afirmación hecha por la División de Desarrollo Social de la CEPAL: "las tendencias concentradoras y excluyentes del proceso económico han dado lugar en algunos países a una profunda desigualdad entre grupos sociales que la misma se manifiesta no sólo en el consumo (coexistencia del consumo privilegiado con el infraconsumo) sino en todas las dimensiones de la vida dando la impresión de constituir dos mundos diferentes y superpuestos".<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> CEPAL, *Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995*, Santiago de Chile, 1995, pp. 94 y 95.

Las tendencias regresivas en la distribución del ingreso se han extendido también al ámbito de la distribución de la riqueza, principalmente de la propiedad de los medios de producción. En particular, la supuesta "libertad de mercado" y las políticas de privatización han contribuido a acelerar los procesos de concentración y centralización del capital, así como la "extranjerización" de las economías nacionales, a la vez que ha debilitado la posición de los productores medianos y pequeños.

Se afirma, por ejemplo, que "en la mayor parte de los países se ha producido, ya sea por la importancia que adquieren bancos y financieras o por la conformación de conglomerados, una importante acumulación de capital en unas pocas manos. Esto implica un fuerte grado de control por tales grupos, puesto que el capital financiero es en esencia capital de crédito".

Por su parte las operaciones de "conversión" de deuda en inversión extranjera directa se ha constituido en mecanismo principal de extranjerización de actividades económicas clave, tanto en la esfera directamente productiva como en la financiera, con la característica adicional de que en la mayor parte de los casos no se las vincula a la instalación de nuevas empresas, sino a la simple transferencia de propiedad de empresas ya existentes. No se dispone de un documento sistemático de la dimensión que han llegado a tener estos procesos, sin embargo, para apreciar el grado de dominio que han llegado a tener las transnacionales y lo que ello puede representar en el futuro próximo como incidencia de las remesas de ganancias en el conjunto de la balanza de pagos.

El mismo balance corresponde hacer respecto de las operaciones de "privatización" de empresas y servicios públicos, motivadas por supuestas

razones de eficiencia o como medio de resolver problemas de financiamiento estatal.

A su vez, la apertura externa y las condiciones de mayor competitividad que han involucrado las políticas de ajuste, significaron en muchos casos el cierre de empresas pequeñas y medianas, ante la expansión de las unidades mayores y de los abastecimientos importados.

#### 2.1.8. Alternativas ante la crisis

En el cuadro actual de América Latina, las opciones se expresan de modo muy diverso: como políticas ya en práctica, formalizadas o no en términos de una estrategia global; como propuestas de modificación o corrección de aquellas, promovidas o puestas en práctica por gobiernos, entidades políticas o técnicas; como programas políticos de fuerzas políticas opositoras que aspiran al poder; o como conductas de hecho de determinadas capas sociales, al margen del gobierno y del aparato estatal. Por lo mismo, su grado de elaboración y la gravitación que han adquirido es también muy variado.

Para los efectos de la caracterización y análisis de tales propuestas y sobre todo para apreciar su viabilidad económica y su viabilidad política, se puede atender a un conjunto de elementos de diferenciación estratégica, en cada uno de los cuales se identifican opciones más o menos definidas.

Un primer rasgo de diferenciación fundamental se refiere a las prioridades de los destinos de flujo productivo; en particular, qué grado de orientación exportadora o de orientación hacia los mercados internos; y en este último caso, cómo se jerarquizan las demandas de las distintas capas de la sociedad, con las intenciones que con frecuencia quedan involucradas en la noción de "transformación productiva".

La definición anterior se proyecta también directamente a un segundo grado de opciones, referido a las relaciones económicas externas. De un lado, se propone una estrategia esencialmente "aperturista", de integración plena en la economía capitalista mundial en los términos a que en definitiva conduzcan las "fuerzas del mercado", y de otro, a una estrategia de "selectividad", de búsqueda activa de determinados términos de "inserción" y de preservación de algún grado de autonomía del desarrollo nacional. En uno y otro caso, se plantean también distintas propuestas para encarar el problema de la deuda externa, reconociendo que en sus términos actuales representa un obstáculo tal vez insalvable para la eficacia de cualquier estrategia de desarrollo.

En un plano siguiente y muy vinculado con los anteriores se sitúan las opciones que tienen que ver con las relaciones entre crecimiento y distribución, es decir, lo que más directamente incide sobre la pobreza. En lo esencial se identifican tres alternativas: una, de relativa "neutralidad" de la estrategia global con respecto de la distribución, entendida ésta como resultado espontáneo y necesario del mercado; una segunda, que propicia acciones específicas para compensar a los estratos sociales perjudicados por ese funcionamiento "espontáneo" del mercado, asociada a la idea de "desarrollo con equidad"; y una tercera, que asume el propósito de colocar un proceso de redistribución progresiva del ingreso como eje de una estrategia global que se articula a partir de ese objetivo básico y entorno a él.

Las formas de absorción y aplicación del progreso técnico definen otro elemento estratégico importante. De un lado, se propicia un esfuerzo intenso de "modernización" que sustente la competitividad externa, lo que lleva a concentrar el progreso técnico en áreas determinadas de la economía, por lo general ya más "tecnificadas". La alternativa, en cambio,

tiende a privilegiar el avance técnico de los estratos relativamente más rezagados, vinculados en general al mercado interno de bienes de consumo básico, y con el objetivo adicional de procurar una reducción de las desigualdades estructurales, fuente a su vez de pobreza.

Finalmente, se identifican opciones estratégicas respecto de la ponderación y funcionamiento de los distintos agentes económicos. La responsabilidad estatal y la privatización, el tratamiento a la inversión extranjera, el papel de las grandes y las pequeñas empresas, las concepciones sobre la "economía informal", la difusión de la propiedad de los medios de producción y las áreas de intensidad de participación de los trabajadores, constituyen contenidos concretos que diferencian aquellas opciones.

Cualquier estrategia global de desarrollo involucra, explícita o implícitamente, decisiones en cada uno de los ámbitos señalados. Se trata, además, de un conjunto de elementos que no se pueden combinar de cualquier manera: es preciso reconocer interrelaciones a veces muy estrechas, de las que depende también la coherencia interna de las estrategias que se propongan.

El crecimiento económico rápido, especialmente en el sector urbano, fue la solución latinoamericana al problema potencialmente explosivo de la pobreza y la justicia social. Hace 30 años, la mayor parte de los pobres estaba en el campo donde tenían poca tierra y recibían escasa educación. La reforma agraria en la mayoría de los casos no fue factible y la educación era costosa. El rápido crecimiento urbano fue una de las formas de resolver el problema social, dado que era factible y a los pobres del campo les ofrecía un escape hacia el sector urbano; así, en América Latina la economía urbana se convirtió en una válvula de escape para los pobres campesinos sin tierra.

Sin embargo, en esta aparente solución se manifestaron tres problemas principales. En primer lugar, el crecimiento resultante fue extremadamente injusto en el sentido de que aún cuando los pobres obtuvieron algún beneficio, los que estaban en mayor posición sacaron un mayor provecho. En segundo lugar, esa solución no dio buenos resultados en las pequeñas economías agrícolas y rurales que existían en la región, como las centroamericanas, porque estas no tenían la posibilidad de generar un fuerte crecimiento urbano. Por último, y tal vez sea el principal problema, la tasa de crecimiento que se precisaba para reducir la pobreza de modo significativo no fue sustentable a partir de 1980.

Ante la prolongación de la crisis y la ausencia de políticas eficaces, la población pobre ha tenido que buscar y poner en práctica una estrategia propia, cuyo significado esencial se resume en el concepto de "estrategias de sobrevivencia". Se trata de acciones de naturaleza primordialmente defensiva y sustitutiva de la acción de los poderes formales, que por lo mismo no podrían conformar una estrategia nacional duradera; aunque estas conductas hayan inscrito entre tanto experiencias extraordinariamente valiosas y susceptibles de enriquecer nuevos proyectos populares a nivel nacional.

Una forma de acción defensiva bastante generalizada ha sido procurar la compensación del deterioro de los salarios reales con la incorporación a cualquier forma de trabajo de otros miembros de grupo familiar. Se ha dicho, por ejemplo, respecto de México, que "los pobres han podido sobrevivir porque se han incorporado en números crecientes a la fuerza de trabajo, la llamada economía informal ha funcionado como una válvula de

escape, una estrategia de sobrevivencia familiar; una sobrevivencia que, sin embargo, está en los mínimos de los niveles de subsistencia".<sup>35</sup>

En algunos casos la iniciativa de los pobres ha llegado a extenderse a una variedad impresionante de modalidades, conformando un amplio rango de lo que se ha llamado "organizaciones económicas populares", caracterizadas como un grupo de familias residentes en áreas cercanas y vecinas que, en razón de los problemas y necesidades compartidos, deciden poner en común algunos recursos mínimos monetarios y/o materiales (cuotas, aportes en dinero; algunos instrumentos o herramientas de trabajo, esfuerzos e iniciativas personales, víveres y materias primas, etc.), pero básicamente su propia capacidad de trabajo, esfuerzos e iniciativas personales, para resolver en conjunto alguna o algunas necesidades insatisfechas.

Se trata en síntesis de una lógica de acción que sobrepasa la pura sobrevivencia económica para abarcar la sobrevivencia moral y social en una situación marcada por el desempleo y el bloqueo de los mecanismos históricos de participación, no obstante que el objetivo principal sea enfrentar la crisis más que un proyecto de cambios.

## **2.2. Pobreza en México 1989-1994**

### **2.2.1. Panorama General**

Según versiones oficiales, el ajuste económico impulsado a partir de 1989 y sus resultados han sido ampliamente satisfactorios, pues los principales problemas económicos a los que se enfrentó la administración de Miguel de la Madrid se resolvieron.

---

<sup>35</sup> Pedro Vuskovic, Op. Cit. P. 65.

Es cierto que los obstáculos que tuvo el país entre 1982 y 1988 fueron muy agudos. En ese lapso el ciclo económico parecía haber tocado fondo, presentándose con una tasa "cero" de crecimiento durante el sexenio; con una inflación que creció a ritmos jamás alcanzados en la historia económica reciente (92.0% en promedio anual), y con un déficit público que llegó en 1982 y 1987 a más del 15.0% como proporción del PIB. Entre los factores que colocaron en esta situación a nuestra economía se encuentran: la notable caída de la inversión pública y privada, la falta de recursos financieros externos para importar los requerimientos de la planta industrial, la aguda contracción del mercado interno y el compromiso de pagar puntualmente a nuestros acreedores externos e internos y el enorme costo de la deuda pública.

La crisis económica y el gran número de desequilibrios que la caracterizaron hicieron necesario (desde la óptica oficial) reducir el ingreso de la mayor parte de la población trabajadora para elevar las utilidades empresariales, atraer capital foráneo y reactivar la inversión.

Entre 1981 y 1990 la participación de los trabajadores en el ingreso nacional descendió de 37.0% a 24.6% mientras que la porción correspondiente a los empresarios y el Gobierno aumentó del 63.0% al 75.0%. Este fenómeno se reflejó también de manera notable en algunos sectores de la economía, por ejemplo, los trabajadores de la industria manufacturera redujeron su participación en el PIB del sector, de 34.0% en 1981 a 22.0% en 1989. En tanto, aumentaron consecuentemente las retribuciones recibidas por los empresarios y el gobierno, de 66.0% a 78.0%.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Orozco o., Miguel; Valle V., Gabriela; et al. *La Modernización de la Industria Manufacturera y los Trabajadores*. Ensayos, Vol. VIII, No. 16, 1992. Publicación de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía, UNAM.

La histórica caída del poder de compra de los trabajadores fue la expresión inmediata del grave deterioro socioeconómico alcanzado durante el periodo de crisis (1982-1988). En esos seis años el salario mínimo perdió más de la mitad de su poder de compra (51.0%). Más aún, la reducción del gasto destinado a desarrollo social se deterioró en proporciones superiores al 50.0%.<sup>37</sup> La drástica reducción de los puestos de trabajo también erosionó los niveles de vida de la población; Canacintra estimó que entre 1981 y 1988 el desempleo aumentó de 1.787 millones de personas a 8 038 millones.<sup>38</sup>

En estas condiciones y al amparo de la firma del Pacto de Solidaridad Económica (PSE), durante 1989-1994, el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari redobló esfuerzos, llevando hasta sus últimas consecuencias el llamado "proyecto del neoliberalismo" iniciado en el sexenio anterior. Tres lineamientos fueron los ejes fundamentales de dicha política económica:

- a) La reestructuración del Estado.
- b) La modernización de la planta productiva.
- c) El crecimiento económico con estabilidad.

Con dichas medidas las autoridades gubernamentales aseguraban que en nuestra economía se había superado la crisis de los años ochentas; después de un periodo de privatizar un gran número de empresas públicas "no prioritarias" para el país, e impulsar los cambios tecnológicos y la transformación de la organización laboral como mecanismos para ser más

---

<sup>37</sup> Zarate G., Ricardo; García G., Alejandro; et al. *Gasto Social en México, ¿Sacrificios compensados?*, Economía Informa No. 220, agosto de 1993, pp. 47-52. Facultad de Economía, UNAM.

<sup>38</sup> Orozco O., Miguel; Lozano A. (Coords.) *Breve Historia del Salario en México, 1970-1992*, Reporte de Investigación No. 26, agosto de 1992. Facultad de Economía UNAM.

productivos, sobre todo en las industrias más competitivas, el PIB creció de 1988 a 1994 a una tasa promedio anual del 3.5%, hubo progresos importantes en el control de la inflación y el déficit fiscal y además se logró una entrada masiva de inversión extranjera.

La disminución de los precios fue visible; según datos del Banco de México, después de alcanzarse en 1988 ritmos inflacionarios del 159.2%, para 1994 la inflación anualizada fue de alrededor del 8.0%, lo que significa que en este periodo el crecimiento de los precios se redujo a menos de una décima parte del nivel que tenía en el sexenio anterior. También es cierto que la situación financiera del sector público cambió radicalmente, reduciéndose el déficit que se tenía de 12.5%, para obtener un superávit de alrededor de 1.5%. Así, los propósitos para el saneamiento de las finanzas públicas se cumplieron, aunque a costa de agudizar la caída de la inversión pública y privada, de una nueva recesión económica que se experimenta desde mediados de 1992 y un altísimo costo social expresado en desempleo, bajos salarios y miseria extrema.<sup>39</sup>

La política neoliberal puesta en marcha a partir de 1982 y acentuada a lo largo del sexenio 1988-1994, ha significado cambios de gran magnitud con implicaciones en todos los campos de la vida social, económica y política de nuestra sociedad, que impactan desde las condiciones de vida de los individuos hasta las estrategias de reproducción social para amplios grupos de nuestra población.

En general, las características más importantes del modelo neoliberal son: en lo económico la orientación hacia una reestructuración global de la

---

<sup>39</sup> Hernández Laos, Enrique. *Medición de la intensidad de la pobreza y de la pobreza extrema en México*. Investigación Económica, Núm. 191, Facultad de Economía, UNAM, 1990.

economía con importantes efectos en materia de distribución del ingreso, de la producción y del trabajo, cambiando de una función redistribuidora del Estado hacia una que favorece claramente la concentración y la privatización de la economía; en lo social, una nueva relación sociedad-estado que se traduce en una mayor participación y corresponsabilidad de la sociedad; y en lo político, expresada como la reforma del Estado, sintetizada en los cambios constitucionales, y oculta tras un nuevo discurso de concentración y de "participación democrática".

En el caso del sector rural, la reforma del Estado se ha expresado en cuatro ejes importantes:

- Las reformas constitucionales, particularmente las que se refieren al fin del reparto agrario y la privatización de la tierra.
- La reorientación de la producción a las condiciones de competitividad definidas por el mercado internacional.
- Los papeles de regulación y de promoción del desarrollo del estado se modificaron, por ejemplo, al redefinirse las funciones económicas y sociales que cumplían algunas instituciones a través de financiamiento, comercialización y/o subsidios a la producción agropecuaria.
- La reorganización de la sociedad rural expresada en múltiples niveles y muy destacadamente en relación de las organizaciones económicas campesinas con el Estado; y en el fomento de la subordinación directa al capital como vías como la asociación en participación.

En estos ejes se priorizan los objetivos económicos como los sociales y se busca elevar no sólo la eficiencia productiva sino fundamentalmente la rentabilidad para el capital.

En los hechos, el resultado de esta política ha sido la marginación de amplios sectores de la población rural que no pueden entrar al mercado, ni como consumidores, ni como productores, ni como vendedores de fuerza de trabajo. Estos sectores quedan así fuera de los objetivos de la política macroeconómica, agudizando los efectos sociales y demográficos conocidos como desempleo, migración, desnutrición, morbilidad, mortalidad, en síntesis, pobreza.

En efecto, a más de una década de iniciada la instrumentación de la política neoliberal, los efectos de dichas políticas de ajuste resultan sumamente graves no sólo porque no se ha logrado aliviar la situación de los pobres históricos, sino porque esta problemática ha empeorado y el número de habitantes que no satisfacen sus necesidades humanas aumenta en términos absolutos y relativos.

En México se discute cuál es el total de la población que se encuentra en situación de pobreza y pobreza extrema y qué porcentaje representan con respecto al total nacional. Las cifras utilizadas por la SEDESOL en 1989 se refieren a 40 y 17 millones que representan respectivamente, en términos relativos el 50 y 20 por ciento de la población total. Aunque posteriormente INEGI-CEPAL dieron a conocer el "Informe sobre la magnitud de la pobreza en México en el periodo 1984-1992", donde se señala que el número de pobres, en términos de ingreso, se redujo de 14.9 millones en 1989 a 13.6 millones para 1992.<sup>40</sup>

Una visión más cruda pero más real es la de Julio Boltvinik que, con datos de las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 1996 y 1994 hace un análisis sobre la distribución del ingreso y la

---

<sup>40</sup> González Amador, Roberto. Baja la cifra de los más pobres". La Jornada. Lunes 25 de octubre de 1993, primera plana, p. 16.

incidencia de la pobreza en México en 1994 y 1996, lo cual se aprecia en el cuadro siguiente:

**EVOLUCION ABSOLUTA Y RELATIVA DE LA POBREZA EN MEXICO 1994-1996**

	1994	1996	Incremento
Población (millones)	89.4	92.6	3.2
Pobres (millones)	61.7	72.2	10.5
% de la población	69.0	78.0	11.8
Pobres moderados (millones)	25.5	21.3	(4.1)
% de la población	28.5	23.0	(4.1)
Pobres extremos (millones)	36.2	50.9	14.7
% de la población	40.5	55.0	16.5
Indigentes (millones)	29.8	40.1	10.3
% de la población	33.3	43.3	11.6
No pobres (millones)	27.7	20.4	(73.0)
% de la población	31.0	22.0	(8.2)

FUENTE: Julio Boltvinik, Evolución de la pobreza absoluta y relativa en México 1994-1996. La Jornada, domingo 24 de Octubre de 1998.

En el cuadro se presenta la evolución de la pobreza en su conjunto, así como para los tres segmentos en los que el autor la dividió: indigentes, pobres extremos (que incluye a los indigentes) y pobres moderados. La población del universo estudiado por las ENIGH de 1994 y 1996 fue de 89.4 millones en 1994 y de 92.6 millones en 1996. Es decir, el crecimiento poblacional entre 1994 y 1996 fue de 3.2 millones de personas.

Los pobres, la población que vive en hogares en los cuales el ingreso per cápita es menor que la línea de pobreza, eran 61.7 millones en 1994 y pasaron a 72.2 millones en 1996, un crecimiento absoluto de 10.6 millones, 3.3 veces el crecimiento poblacional. Es decir, las políticas neoliberales implementadas en el sexenio 1988-1994 produjeron una economía a punto de quebrar, y las políticas del mismo corte que se adoptaron en el siguiente sexenio, arrojaron a la pobreza a 10.6 millones de mexicanos más en tan sólo dos años. Pero lo peor de todo es que los pobres extremos (cuyo ingreso familiar per cápita es inferior a la línea de pobreza extrema), que eran 36.2 millones de 1994 aumentaron hasta 50.9 millones en 1996, un aumento de 14.7 millones de pobres extremos en dos años. Este aumento es mayor que el del total de pobres, lo que se explica porque el número absoluto de pobres moderados disminuyó en 4.2 millones. La mayor parte del aumento de la pobreza extrema, 10.3 de los 14.7 millones, tuvo lugar en los indigentes, aquellos cuyo ingreso per cápita es menor al 50.0% de la línea de pobreza, los que viven en la miseria indigna de un ser humano. Por último, y por el otro extremo, se redujeron en 7.3 millones los no pobres.<sup>41</sup>

Lo cual muestra el rostro de una sociedad ya totalmente polarizada y pauperizada en la cual los pobres extremos se constituyen en la mayoría absoluta, habiendo crecido como dijimos de 36 a 51 millones, mientras que los pobres moderados y los no pobres, que eran 53 millones en 1994 disminuyeron hasta 43 millones en 1996.

---

<sup>41</sup> Julio Boltvinik, Evolución de la pobreza absoluta y relativa en México 1994-1996. La Jornada, domingo 24 de Octubre de 1998.

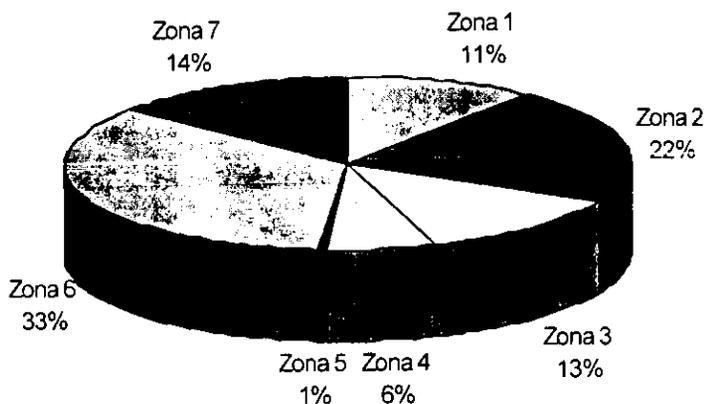
En México se habla de pobres, pobres extremos e indigentes, lo cierto es que más allá de las cifras se aprecia que ha existido una especie de corrimiento de la pobreza, es decir, los pobres se han vuelto pobres extremos, y los pobres extremos están prácticamente en la inanición y gente que se encontraba en un nivel relativamente favorable respecto a los pobres, ahora se ha incorporado al ámbito de la pobreza.

Lo cierto es que ante el declive general del nivel de vida de la mayoría de la población, es necesario instrumentar políticas sociales que tiendan a redistribuir el valor generado en el proceso productivo y así, de alguna manera, aliviar la intensidad de la pobreza que sufren amplios sectores de mexicanos.

#### 2.2.2. Concentración de la pobreza por regiones

En el presente apartado se presentan ciertos indicadores del bienestar socioeconómico regional que fueron publicados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en 1993 con base en la información presentada en el XI Censo Nacional de Población y Vivienda de 1990. El objetivo es el de presentar algunas cifras reveladoras sobre los niveles de bienestar en México y sus disparidades agrupando a las entidades federativas del país en siete zonas de acuerdo en ciertos indicadores de bienestar, el porcentaje de población de cada una de estas zonas se observa en la siguiente gráfica:

## Porcentaje de la población distribuida en las siete zonas consideradas



La publicación del INEGI sobre los niveles de bienestar socioeconómico presenta un cuadro de indicadores básicos de las siete zonas o regiones en que se dividió al país de acuerdo con ciertos niveles de bienestar sugeridos por dichos indicadores:

**Indicadores socioeconómicos por zona y nivel para siete agrupaciones de entidades federativas (Porcentaje)**

Indicadores	Nacional	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 4	Zona 5	Zona 6	Zona 7
Número de estados	32.0	3.0	7.0	4.0	4.0	1.0	11.0	22.0
Porcentaje de la población total	100.0	10.9	21.7	12.5	6.0	0.6	34.4	13.9
Migración	17.2	4.6	9.3	8.1	13.7	55.5	26.8	23.8
Alfabetismo	87.4	71.5	82.2	85.1	88.3	87.4	92.0	95.7

(Continúa)

(Continuación)

Indicadores	Nacional	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 4	Zona 5	Zona 6	Zona 7
Escolaridad	6.6	4.7	5.7	5.6	6.6	6.5	7.1	8.6
Ocupaciones en el sector primario	22.6	50.4	36.1	29.5	31.9	19.6	13.5	2.1
Ingresos menores al salario mínimo	26.5	51.1	37.2	28.7	20.4	21.7	17.9	18.8
Ingresos mayores a 5 salarios mínimos	7.6	3.7	5.1	6.7	7.9	10.2	9.0	10.3
Disponibilidad de drenaje	63.6	36.2	50.7	56.0	56.7	57.3	72.0	90.4
Disponibilidad de agua entubada	79.4	57.8	65.3	80.7	82.9	88.6	86.4	95.4
Disponibilidad de electricidad	87.5	73.5	79.3	87.3	90.2	84.5	91.7	98.5
Uso de leña o carbón	21.2	58.3	36.6	21.9	17.2	27.0	9.3	1.6
Población rural	34.4	64.5	49.5	46.5	44.5	33.4	21.9	2.8
Población urbana	57.4	25.9	39.4	44.3	43.9	60.0	70.6	95.2

FUENTE: Revista Momento Económico, Facultad de Economía UNAM, México, julio 1998.

Zona 1: Chiapas, Guerrero y Oaxaca

Zona 2: Campeche, Hidalgo, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Yucatán

Zona 3: Durango, Guanajuato, Michoacán y Zacatecas

Zona 4: Nayarit, Querétaro, Sinaloa y Tlaxcala

Zona 5: Quintana Roo

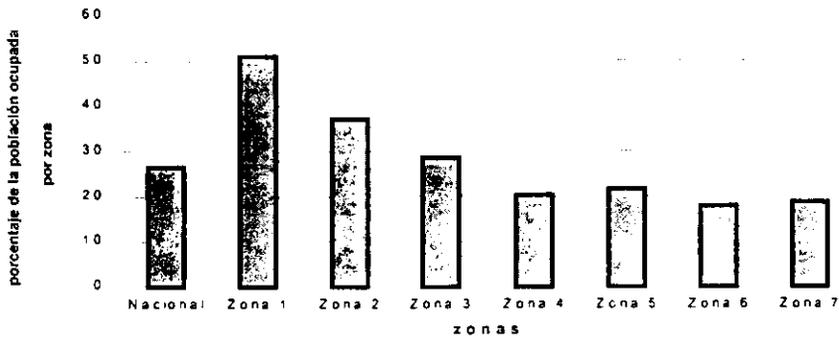
Zona 6: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chihuahua, Jalisco, México, Morelos, Sonora y Tamaulipas

Zona 7: Distrito Federal y Nuevo León

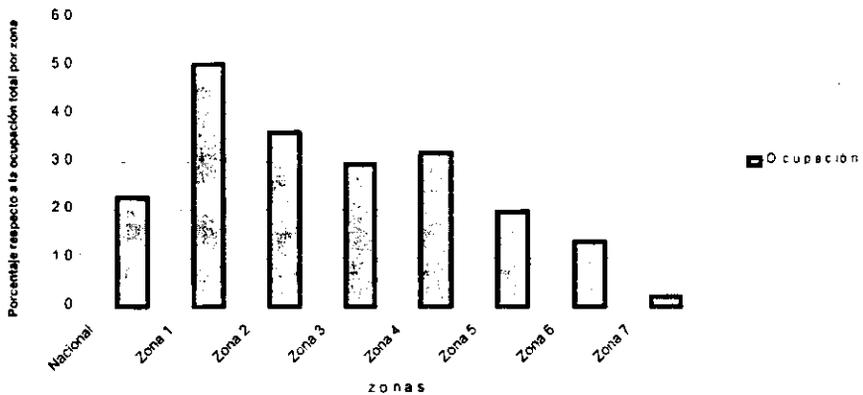
De esta manera, se presenta la información desde la región que tiene el nivel socioeconómico más bajo (zona 1) hasta la que cuenta con un nivel de bienestar más alto (zona 7).

El comportamiento de dos de los principales indicadores que el INEGI toma como referencia para determinar los niveles de bienestar en las diferentes zonas, se puede apreciar en las siguientes gráficas:

**Ingresos menores al salario mínimo en las siete zonas consideradas (porcentaje de la población ocupada por zona)**



**Ocupación en el sector primario en las siete zonas consideradas (porcentaje de la población ocupada total por zona)**



Los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca (que conforman la zona I) presentan el rezago socioeconómico más pronunciado del país; particularmente en educación presentan los indicadores más bajos, y es la única zona en que más del 50.0% de la ocupación ocurre en el sector primario.

Adicionalmente, en esta zona más de la mitad de los ocupados reciben menos del salario mínimo, y la estructura agrícola tradicional aún presenta un fuerte predominio. Asimismo, se puede observar un mayor uso de carbón y leña, un retraso en los servicios, y otras carencias que han llevado a que esta zona presente el porcentaje más alto de viviendas con un sólo cuarto (19.75%) lo cual contrasta con el promedio nacional de 10.49%.

La zona 2 se compone de siete estados (Campeche, Hidalgo, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Yucatán); en cuanto a educación presenta mejores niveles que los de la zona 3 pero aún los promedios son inferiores al nacional y aunque se detecta una mejoría de los ocupados en el sector no primario, tan sólo se encuentra a medio camino del promedio nacional; lo mismo sucede con el porcentaje de personas que reciben menos de un salario mínimo.

En cuanto a los servicios, existen mejoras en la disponibilidad de drenaje y de agua entubada, pero lo que respecta al resto de los indicadores, muestra un camino intermedio hacia los promedios nacionales.

La zona 3 agrupa a las siguientes entidades: Durango, Guanajuato, Michoacán y Zacatecas. Los indicadores sobre educación son el punto débil de esta zona, pues son comparables con los de la zona 1. En cuanto a ocupación e ingresos se presenta una gran mejoría y se acerca al promedio nacional por lo menos en cuanto a las personas que perciben menos de un salario mínimo, y aunque se lograron avances en cuanto a ocupados en el

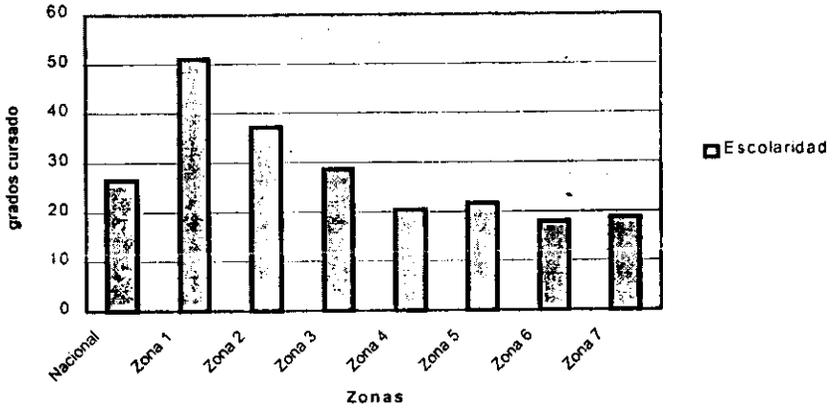
sector no primario, los empleados en el sector agrícola distan mucho de acercarse al promedio nacional. Respecto al indicador de vivienda, sí se aproxima a este último.

La zona cuatro comprende los estados de Nayarit, Querétaro, Sinaloa y Tlaxcala. Aquí se presenta un aumento en el índice de migración que hace suponer cierta atracción importante; en esta zona los indicadores educacionales se separan un poco del promedio nacional, y aunque el porcentaje de personas que reciben menos de un salario mínimo ha disminuido, y el de ocupados en el sector primario es más alto que el promedio nacional.

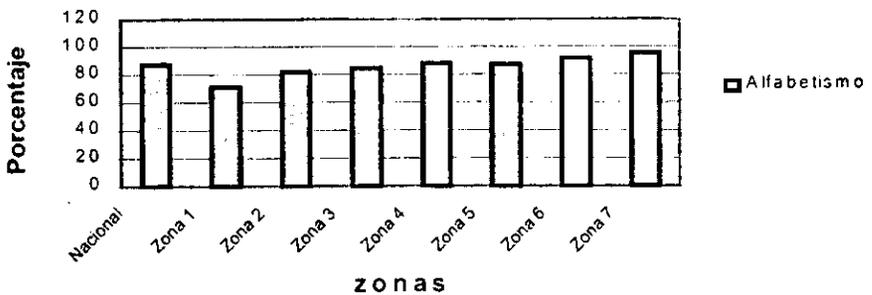
En cuanto a los servicios, esta zona posee indicadores más favorables que el promedio nacional, aunque aún padece un rezago en la disponibilidad de drenaje.

La zona 5 se compone únicamente por Quintana Roo, estado que presenta fuertes contrastes, pues mientras localidades como Cancún y Cozumel poseen uno de los mayores niveles socioeconómicos del país, otras, como Felipe Carrillo Puerto y José María Morelos se encuentran entre las más rezagadas. Este estado presenta el mayor nivel de migración (55.47% de la población), y aunque el alfabetismo alcanza el promedio nacional, en asistencia escolar (35.12%) presenta un fuerte rezago frente al promedio nacional (41.92%).

Escolaridad en las siete zonas consideradas (grados cursados en promedio)



Alfabetismo en las siete zonas consideradas (porcentaje de la población total en cada zona)



En cuanto a ocupación, Quintana Roo tiene una situación especial en el sureste mexicano, pues cuatro de cada cinco ocupados trabajan en el sector no primario, reduciéndose el porcentaje de personas que perciben menos de un salario mínimo y cuenta con el nivel más alto de personas que reciben más de cinco salarios mínimos (al igual que la zona 7); en cuanto a servicios, sus porcentajes son cercanos a los promedios nacionales, si bien hay un pequeño rezago en disponibilidad de drenaje y electricidad.

El segundo mejor nivel de bienestar socioeconómico del país se presenta en los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chihuahua, Jalisco, México, Morelos, Sonora y Tamaulipas (zona 6). Aquí se encuentran indicadores educativos con respecto al promedio nacional y tenemos que más de las cuatro quintas partes de la ocupación se produce en el sector no primario (transformación, comercios y servicios), y se presenta el menor porcentaje de perceptores de menos de un salario mínimo, aunque no mejora el grupo de quienes ganan más de cinco salarios mínimos del nivel anterior.

En cuanto a disponibilidad de servicios, se presenta una mejoría por encima del promedio nacional.

El mejor nivel de bienestar económico se encontró en el Distrito Federal y en el estado de Nuevo León, que reúnen una abrumadora mayoría de residentes urbanos (95.2%). Así, presentan un nivel de migración importante en comparación con el registrado en el nivel anterior. En cuanto a educación, los niveles se encuentran por arriba de los nacionales, pues el promedio de escolaridad es cercano a la secundaria concluida.

En lo referente a ocupación, se presenta un fuerte porcentaje de población ocupada en el comercio y los servicios (más del 68.0%), se presenta un alto porcentaje de personas que reciben más de cinco salarios mínimos, y el porcentaje más bajo de personas que perciben menos de un salario mínimo.

De la misma manera, destaca una superioridad en cuanto a dotación de servicios, en relación con los promedios nacionales, y contrasta fuertemente si se comparan con los niveles de las zonas más rezagadas, particularmente en los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

Por otra parte, la SEDESOL identifica a nueve regiones del país como las de más alta marginación:

- Primera: integrada por la Sierra Negra (Puebla), Zongolica (Veracruz) y la zona Mazateca (Oaxaca).
- Segunda: integrada por la Sierra Norte (Puebla) y la zona Otomí-Tepehua (Hidalgo).
- Tercera: conformada por la Sierra Gorda que abarca partes de los estados de Hidalgo, San Luis Potosí, Guanajuato y Querétaro.
- Cuarta: que incluye zonas rurales y urbanas del Estado de Campeche.
- Quinta: el Centro-Desierto del estado de Coahuila.
- Sexta: la Tarahumara en Chihuahua.
- Séptima: conformada por la Montaña y el Alto Balsas de Guerrero, región que concentra por sí sola, el mayor número de marginados (376 mil 53 personas).

- Octava: los Altos de Chiapas con 308 mil 920 habitantes clasificados dentro de la pobreza extrema.
- Novena: la Sierra de Chiapas con 114 mil 743 personas en la más absoluta marginación.

Por estados, la mayor concentración de pobres se muestra en el cuadro siguiente:

**Concentración de pobres por estado en las regiones consideradas prioritarias por la SEDESOL**

<b>Estado</b>	<b>Número de pobres</b>	<b>Participación (%)</b>
Chiapas	423,663	18.7
Puebla	402,325	17.7
Guerrero	376,053	16.6
Hidalgo	295,524	13.0
Veracruz	241,872	10.6
San Luis Potosí	227,964	10.0
Campeche	155,000	6.8
Oaxaca	73,962	3.3
Querétaro	53,878	2.4
Chihuahua	9,794	0.4
Coahuila	5,628	0.3
Guanajuato	4,563	0.2
<b>Total</b>	<b>2,270,226</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: Desarrollo regional y combate a la pobreza. Revista Examen No. 110, México, diciembre de 1998

Ellos muestran la cara de un México que, a veces oculto, muchas otras evidente, se ve por todo el territorio, pero, sobre todo, en la llamada "Línea de pobreza" constituida en orden descendente, por la Sierra Gorda de los Estados de Hidalgo, San Luis Potosí, Guanajuato y Querétaro; la Montaña y el Alto Balsas de Guerrero; la Sierra Norte de Puebla; los Altos de Chiapas y la Zongolica en Veracruz.

Es una quinta parte de la población nacional, cuyas principales víctimas, según estadísticas y clasificaciones de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), son dos millones 270 mil personas que integran casi medio millón de familias, que viven en las zonas de más alta marginación ubicadas en nueve regiones de 12 estados de la República.

La mayoría de estas familias vive en localidades menores de 500 habitantes, con un alto componente indígena y en zonas prácticamente aisladas. En ellas se manifiestan con demoledora crudeza los estragos de la marginación que prevalece en el país: 42 de cada cien niños mexicanos menores de cinco años padecen desnutrición; 13 de cada 100 niños no asisten a la escuela; y casi 10 millones de mexicanos no tiene acceso permanente a los servicios de salud.

### 2.2.3. Desigualdad en la distribución

Los últimos 15 años representan una de las transformaciones institucionales y tecnológicas más importantes de la economía mexicana durante el presente siglo. En este periodo, México se acercó significativamente a un sistema de mercado abierto y a la competencia externa, lo cual dio lugar a que nuevas formas de organización y conocimiento productivo se incorporaran a la economía. De esta forma, se puede hablar de la operación de un nuevo modelo económico hacia mediados de los años ochenta y principios de los noventa

A pesar de que la economía mexicana se caracterizó por fuertes desigualdades y pobreza antes de las transformaciones estructurales recientes, entre 1984 y 1994 aumentó la porción total del ingreso captada por el 20.0% de la población con mayores ingresos y, de la misma forma, el porcentaje de población en pobreza extrema creció, aunque quizá el cambio más preocupante de tal periodo sea la reversión del proceso de formación

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

de "clases medias", que estuvo presente en el sistema de intervención estatal y proteccionismo.

La redistribución de la riqueza ha afectado de manera notable los índices de pobreza. Hasta 1984 el 62.0% de los pobres correspondía a trabajadores del campo y un 13.0% de la pobreza general estaba representada por trabajadores de la industria, sin embargo, para 1989 éstos participaban con un 15.8%.<sup>42</sup>

Como se puede observar con los datos antes indicados, la distribución actual del ingreso privilegia a los más ricos, mismos que gozan de un estatuto de protección especial, ya que se supone que los criterios de competitividad y eficiencia dominantes en las relaciones de mercado exigen alta rentabilidad de la inversión, requieren condiciones óptimas para la atracción de capitales y significativas reservas para lograr afianzar su presencia y competitividad en el exterior.

Los trabajadores industriales y las clases medias asalariadas constituyen los sectores sociales más afectados por las medidas orientadas hacia la reestructuración y reconversión de la industria y los servicios, los topes salariales, la política fiscal, los decretos de racionalización y austeridad y las medidas de reducción de plazas y compactación de áreas de la administración pública federal y estatal, la privatización de las empresas públicas y el deterioro salarial derivado de la inflación.<sup>43</sup>

Una característica estructural de la distribución de la riqueza en México durante el último medio siglo es el de sus desigualdades y asimetrías.

---

<sup>42</sup> Kwan S. Kim. La Economía Social y la Política de la desigualdad distributiva: una perspectiva mundial y comparativa. Investigación Económica, No. 218. Facultad de Economía UNAM, México 1996, p. 73.

<sup>43</sup> García, Alejandra et. Al. *Gasto Social en México ¿Sacrificios compensados?*, en Economía Informa, Facultad de Economía UNAM, No. 220, agosto de 1993.

Durante el período 1950-1975, una fase con inflación moderada y baja y con tasas de crecimiento del producto nacional del orden del 6.0%, el 20.0% de la población concentró alrededor del 50.0% del ingreso nacional; en contrapartida, el 60.0% de la población más pobre apenas si participó con un 25.0% del ingreso. De 1975 a 1977 tuvo lugar una redistribución del ingreso en beneficio del 90.0% de la población, misma que pasó del 56.3% al 63.7%; mientras que el 10.0% más alto decreció del 43.7% al 36.8%. De 1977 a 1984, se perdió la estabilidad de precios y se alcanzó un fugaz crecimiento del PIB que no fue suficiente para modificar significativamente los índices de pobreza. Un dato importante es que, a lo largo de tres décadas y media, de 1950 a 1984, se originaron, constituyeron y fortalecieron las "clases medias".<sup>44</sup>

Durante los años siguientes, de 1984 a 1991, caracterizados por una fuerte inflación y un crecimiento casi cero del PIB (de 1982 a 1988) y tasas decrecientes de inflación y moderadas de crecimiento del PIB (de 1989 a 1994), la estructura de la desigualdad social se polarizó un poco más. Con dichos datos se puede apreciar que si bien el crecimiento económico es una condición necesaria para el aumento del ingreso, no es suficiente. Se requiere, entonces, reflexionar muy seriamente sobre la viabilidad del crecimiento y del desarrollo económico, pero, simultáneamente, sobre las condiciones institucionales y culturales que pueden estimular u obstaculizar una redistribución más equitativa de la riqueza social, nos referimos a que falta una orientación general de la sociedad y sus diversos componentes a reconocer y aceptar una estructura social más equitativa.

---

<sup>44</sup> Altamir, O., *Medición de la distribución del ingreso en México*, en *Distribución del ingreso en México*, Banco de México, 1982, p.122.

#### 2.2.4. Situación salarial

El control fuerte y sistemático de los salarios de la mayoría de los trabajadores mexicanos a través de una política de "topes salariales" y del debilitamiento del sindicalismo, constituye uno de los principales pilares en los que se fincó el triunfo de la política neoliberal del gobierno salinista. Los topes salariales se impusieron de manera sistemática. Durante 1988-1994 el salario mínimo, que constituye un buen indicador de la política salarial, se contrajo anualmente a una tasa del 12.0%, superior a la que sufrió a lo largo de los peores años de la crisis: 11.0% entre 1982-1987. Según estos cálculos realizados con datos oficiales, en poco más de cuatro años el salario mínimo se redujo a menos de las tres quintas partes de su poder adquisitivo. A pesar de la concertación social, y de alcanzarse niveles de inflación de un dígito, más de 98 mil trabajadores que perciben un salario mínimo, junto con sus familias, vieron disminuir sus ingresos en 46.0%. Estas cifras resultan alarmantes si consideramos que en los años precedentes ya se había padecido un duro deterioro en el poder de compra de los salarios mínimos, al grado de que la caída acumulada durante los últimos 15 años alcanza el 72.0%.

Las remuneraciones de los trabajadores que laboran en otros sectores económicos, al igual que los que perciben el mínimo, se vieron afectados por los topes y la reestructuración económica. De acuerdo a datos del Sistema de Cuentas Nacionales, de 1988 a 1992 las remuneraciones medias reales en la agricultura decrecieron 15.0% y en la minería, la construcción y transportes en 3.0%. Estos cuatro sectores concentraron el 40.0% de la población ocupada total equivalente a casi 10 millones de

mexicanos, cuyos ingresos al reducirse han mermado sus condiciones de alimentación, vivienda, vestido, salud, entre otras.<sup>45</sup>

Las fluctuaciones salariales estuvieron influenciadas por la expulsión masiva de fuerza de trabajo descalificada. El desempleo se presentó por igual en añejas empresas que entraron en crisis que en modernas compañías que reconvirtieron su proceso productivo buscando un aumento de la productividad y un ahorro de mano de obra que generalmente requería una calificación acorde a las nuevas necesidades que imponía la modernización económica. El resultado fue un importante incremento en el desempleo industrial, lo que ejerció presión hacia la baja de los salarios reales en muchas empresas. Entonces es claro que en la industria se muestra la recuperación del poder de compra de los trabajadores en promedio, paralelamente ocurre un palpable cierre de fuentes de trabajo.

Existen estudios que muestran claramente que la "recuperación" salarial marcha a la par de una fuerte redistribución de la masa salarial entre los trabajadores, favoreciendo a los de más altos ingresos. Además de que los incrementos en la productividad ocultan el hecho de que el aumento del producto por trabajador se deriva en gran parte de la intensificación en el trabajo y el cumplimiento de labores o funciones extras.

---

<sup>45</sup> Mendoza, Miguel A. La Economía mexicana en el primer trimestre. Economía Informa No. 247. Facultad de Economía UNAM. México, mayo de 1996.

### 2.2.5. Empleo

La contracción económica ha tenido un fuerte impacto en la fuerza de trabajo ocupada del país. De 1984 a 1994 apenas si se crearon 2.3 millones de nuevos empleos, cifra muy conservadora frente a la necesidad objetiva de generar por lo menos 1.1 millones de puestos de trabajo remunerados al año. Así, casi diez millones de jóvenes se quedaron sin empleo formal para engrosar, se calcula que la mitad de ellos, las filas de la emigración ilegal hacia los Estados Unidos, o bien para incorporarse a las más variables formas de trabajo marginal y precario.

Pero la economía nacional no sólo no fue capaz de generar nuevos empleos, sino que no pudo conservar los niveles ocupacionales alcanzados hasta la década de los ochenta. Los mismos asalariados protegidos sindicalmente se han visto afectados por el desempleo al pasar de tasas de sindicalización de un 24.0% de la PEA en 1984 a un 17.0% en 1994.<sup>46</sup>

Para el primer semestre de 1994 el INEGI señalaba una tasa de desempleo en las principales ciudades de México del orden del 3.2%, superior a la tasa de desempleo del primer semestre de 1992 (2.7%). De esta media, sobresalían las ciudades de Monclova y Tampico con índices de 8.5% y 5.4%, respectivamente.<sup>47</sup>

Durante el año de 1992 los despidos estuvieron a la orden del día en TAMSA, Astilleros de Veracruz y Mexicana de Aviación y en las ramas de producción textil, minera, siderúrgica, maderera y papelera, así como en restaurantes, maquiladoras e ingenios azucareros.

---

<sup>46</sup> Dussel Enrique. El reto del empleo en México. Cambio estructural en el empleo durante 1982-1992. Investigación Económica No. 212. Facultad de Economía UNAM. México, 1995.

<sup>47</sup> Excelsior, 2 de octubre de 1993, pp. 5A y 30A

Entre abril y junio de 1993 fueron despedidos sólo en la industria manufacturera 330,860 trabajadores, entre los que destacan: 120 mil de PEMEX, 88 mil de la industria minero-metalúrgica, 97 mil en la industria eléctrica, 6,846 de la industria maquiladora, 15,000 de Bancomer; 35 mil de Ferrocarriles Nacionales de México; 35 mil en Nuevo León como resultado del cierre de 2 mil negocios; 700 en Ford; 1,100 de El Nacional, 650 de Televisión Azteca, etc.<sup>48</sup>

Ningún sector laboral privado o público ha estado al margen de las medidas de racionalidad y reestructuración organizacional y de reconversión industrial. El mismo sector público se ha visto redimensionado ocupacionalmente por los recortes de personal, congelamiento de plazas de confianza y de base, retiros voluntarios, reestructuración de las estructuras orgánicas, desaparición de áreas, desincorporación y reprivatización de empresas públicas, congelamiento de sueldos y salarios y eliminación de los estímulos, incentivos y premios. La pérdida mayor de empleos se ha presentado en el sector formal y, regionalmente en las áreas metropolitanas de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, en donde se ubican las empresas fabriles propias del modelo de sustitución de importaciones y que durante las décadas de los cincuenta a sesenta, contaron con la protección y subsidios estatales. Por el contrario, las zonas fronterizas han resultado menos afectadas por el repunte de las industrias maquiladoras y automotriz. En buena parte debido a esta circunstancia, los niveles de desigualdad son menores a los observados en otras regiones del país.

---

<sup>48</sup> Narciso Gallegos G., "Empleo, empleo precario y desempleo". Ponencia presentada en el Seminario sobre Alternativas para la Economía Mexicana, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Un elemento que no se ha ponderado en toda su amplitud es el del impacto psico-social de los "ajustes" (despidos) de personal que han tenido lugar en las organizaciones fabriles y de servicios pertenecientes a los sectores público y privado. Para medir estos efectos se requieren indicadores y parámetros que no son tomados en cuenta en las estadísticas nacionales. Lo cierto es que los bajos salarios y el desempleo (principalmente el varonil) esconden grandes problemas de desintegración familiar, desnutrición y mortalidad infantil y promiscuidad, así como de sociopatías con consecuencias graves para la sociedad mexicana.

#### 2.2.6. Empleo precario

En México, a partir de la crisis económica de 1982 se ha hecho cada vez más agudo un fenómeno en el mundo laboral. Se le reconoce con múltiples nombres: economía informal, economía subterránea, economía negra, sector informal, subempleo, empleo precario, etc. La variedad de nombres refleja los diferentes enfoques con que se ha abordado este fenómeno que no es privativo de los países en desarrollo sino que también se genera, aunque en un grado relativamente menor, en las economías de los países industrializados.

En las décadas de los años 50 y 60, la evolución del empleo en México era considerada en general satisfactoria, a partir de los setenta la capacidad de absorción de la fuerza de trabajo disminuyó de manera significativa. Conviene recordar la nula capacidad del sector agrícola desde esa década hasta la fecha, para absorber el crecimiento de la fuerza de trabajo.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Saúl Trejo, Empleo para todos, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 23.

Así fue como mientras el empleo formal crecía moderadamente, el empleo precario comenzó a crecer aceleradamente. En 1970, el empleo precario definido en aquel tiempo como la situación de las personas ocupadas cuyo ingreso era inferior al salario mínimo legal, representaba el 44.0% de la PEA.<sup>50</sup>

A partir de la década de los 80 y hasta nuestros días, el empleo precario se ha extendido rápidamente en México. Este crecimiento ha sido provocado, entre otras causas, por una creciente incapacidad de las unidades económicas para generar suficientes empleos formales, lo que, aunado a los bajos salarios imperantes en México, ha obligado a los trabajadores, impedidos por cualquier razón a conseguir un empleo formal, a enrolarse en un empleo de bajos salarios, o con prestaciones por debajo de la ley, o con una agotadora jornada de trabajo, o con una nula estabilidad en el empleo, o con grandes riesgos en el trabajo, o bien a desarrollar actividades económicas por su propia cuenta y riesgo. Por último, cabe hacer notar que el empleo precario se ha alimentado en forma creciente de mujeres y niños empujados por los bajos ingresos del núcleo familiar.

### 2.2.7. Nutrición

Como ya se dijo anteriormente, algunos estudiosos de la sociedad miden la pobreza a partir de rezagos sociales como la falta de acceso a los servicios de agua potable, drenaje, salud o educación. Otros lo hacen a partir de niveles de consumo o los niveles de ingreso por familia, entrando a la clasificación de la pobreza extrema los jefes de familia que ganan más de dos salarios mínimos.

---

<sup>50</sup> Saúl Trejo. Op. Cit., p. 24.

En términos prácticos, un referente lamentable es el de la desnutrición, problema que abarca a quienes no tienen ni para alimentarse.

Los problemas alimentarios en el país se explican por la reducción del ingreso real de las familias, el acceso inadecuado a alimentos nutritivos y el cambio en los hábitos alimenticios.<sup>51</sup>

Las principales deficiencias alimentarias se registran en los ámbitos rural y urbano-marginado, afectando más a los niños, mujeres gestantes y en lactancia, a los ancianos y a los inválidos, y se concentran principalmente en las regiones Sur, Sureste, Golfo y Centro-Norte del país.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Nutrición realizada en 1988, 3 millones 700 mil niños mexicanos están desnutridos. La desnutrición sigue siendo la quinta causa de mortalidad infantil en la población preescolar, y la octava a nivel escolar.

En 1995, el Instituto Nacional de Nutrición Salvador Zubirán realizó la Encuesta urbana de Alimentación en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (Enurbal 95), la cual puso de manifiesto el predominio de problemas nutricionales por exceso y desequilibrio en la alimentación de la población urbana. Asimismo, la Enurbal 95 detectó que un importante número de niños preescolares desnutridos entre la población urbano marginada.

---

<sup>51</sup> La mayor parte de estos cambios suceden debido a que las familias, al ver reducido su ingreso, sustituyen los alimentos acostumbrados, por otros de características aparentemente similares, de menor precio aunque de menor valor nutritivo.

Sin embargo, es claro que el hambre ha devastado más profundamente y en mayor proporción a la población rural. En 1990 esta población era de alrededor de 23 millones de habitantes, equivalente a 28.7% del total nacional, y aportaba 23.0% de la población económicamente activa. Participaba, sin embargo, con sólo 7.0% del producto interno. La escolaridad promedio de la población rural era de 3.1 años de primaria (frente a 7 del promedio nacional), y en este ancho segmento de la población se hallaba 70.0% de la pobreza extrema.<sup>52</sup>

La Encuesta Nacional de Alimentación en el Medio Rural realizada en 1989 detectó a un 40.2% de niños preescolares sin desnutrición, un 24.6% con leve, un 18.8% con moderada y un 16.4% con severa deficiencia nutricional. En el medio rural e indígena sólo hay alrededor de un 20.0% de niños adecuadamente alimentados. Sin embargo, el problema se agrava en las regiones sur y sureste del país: de cada cien, 59 y 64 respectivamente, son niños con algún grado de desnutrición; y también en las comunidades donde la mayor parte de la población es indígena, 80 de cada 100 menores de cinco años padecen desnutrición, 30 de ellos en grado severo.

Los Institutos Nacionales de Pediatría y de Nutrición (INP e INNSZ) estiman que 20 millones de niños mexicanos tienen algún grado de desnutrición. Según el Banco Mundial más del 15.0% de los bebés nace con peso bajo (en relación a su edad gestacional), debido a la mala nutrición de su madre.<sup>53</sup> Por otro lado, siguiendo fuentes de la Secretaría de Salud, en 1990, hubo más de 80 mil niños enfermos de sarampión y el cólera reapareció como mal endémico en 1991. Cabe decir que dos tercios de las

---

<sup>52</sup> Estudios Agrarios No. 2, Revista de la Procuraduría Agraria.

<sup>53</sup> Ursula Oswald, Cómo enfrentar la pobreza extrema, Distribución del Ingreso y Políticas Sociales, UNAM. México, 1996.

muerres infantiles hubieran podido evitarse con una adecuada alimentación, vacunación y atención médica.

La SEDESOL informó <sup>54</sup> que en los primeros cinco años de la década de los noventas la disponibilidad anual de maíz por habitante se redujo de 245 a 142 kilogramos, es decir, en un 42.0%, lo mismo con la oferta de arroz que disminuyó en un 59.0% la de frijol en un 44.0% y la de trigo en un 18.5%. Esta situación es grave, ya que, como lo apuntó el Instituto Nacional del Consumidor, los sectores populares sustituyeron proteínas animales más caras por vegetales y carbohidratos. Esto implica que sea menos posible variar la dieta, debido a que los productos básicos aumentaron más que los salarios mínimos.

De acuerdo con los resultados presentados en la Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición en el Medio Rural 1996 (Enal 96), en las zonas rurales los índices de desnutrición no se han abatido; a escala nacional, lo más que se ha logrado es impedir que el grupo de niños desnutridos menores de cinco años rebase el 30.0% de la población; 800 mil niños de ese grupo de edad siguen mostrando severa desnutrición, mientras un millón 200 mil pequeños padecen "leve deficiencia nutricional".

Ningún programa asistencial, local o federal, a logrado impactar a la población rural. La situación más dramática se vive en los estados de Guerrero, Puebla, Yucatán, Oaxaca y Chiapas.

El grupo de población que recibe beneficios de los distintos programas de ayuda gubernamental es insignificante. Por ejemplo, la distribución gratuita de tortilla sólo beneficia al 10.0% del grupo rural compuesto por unas 21 mil 760 familias que viven en comunidades de cerca de 2 mil 500 habitantes y

---

<sup>54</sup> PRONASOL, El Combate a la pobreza. El Nacional, 1991, México, D.F.

que representan el segmento de mayor pobreza en los cuadros del Instituto Nacional de Geografía y Estadística.

Los resultados de la Enal 96 establecen que únicamente 115 mil familias puede adquirir leche subsidiada (5.3%); 200 mil 198 reciben desayunos escolares (9.2%); y 265 mil 481 acceden a despensas familiares (12.2%).

La desnutrición en el Medio Rural afecta a 55.9% de los niños menores de 5 años según talla y edad; y de acuerdo con el peso, este fenómeno abarca a 42.7%. "Las tendencias son claras, en los últimos 22 años no se han presentado cambios en los niveles de desnutrición en el medio rural".<sup>55</sup>

En los Estados de Guerrero, Yucatán, Puebla, Oaxaca y Chiapas, la desnutrición moderada y severa afecta a más de 20.0% de la población menor de 5 años en la relación peso-edad; de acuerdo con talla y edad, el indicador se eleva a 33.8% en los mismos estados y se agregan Campeche y Quintana Roo.

El gasto familiar para alimentación no rebasa los tres pesos diarios en Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Querétaro, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán, mientras que en las dos Baja Californias es de 10 pesos diarios. Una de cada 3 familias gasta menos de 20 pesos semanales en alimentos por miembro y 3 de cada 4 menos de 40 pesos.

---

<sup>55</sup> Abelardo Avila Curiel, coautor de la Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición en el Medio Rural 1996.

Respecto al consumo familiar de alimentos, el promedio por persona de frijol es de apenas 54 gramos, particularmente entre los habitantes de Zacatecas, Nayarit, Aguascalientes y Durango; de leche es de 125 mililitros (en Puebla, Yucatán y Chiapas, más de 50.0% de las familias no tienen acceso a este producto); en huevo es de 43 gramos. El maíz sigue como el alimento de mayor demanda, ya que cada individuo ingiere 246.6 gramos y el trigo es de apenas 41.8 gramos, pero en estados como Morelos, Tlaxcala y Guerrero es menor a 30 gramos.

De las viviendas rurales, 36.7% habitan en piso de tierra y más de 50.0% mantienen esa característica en los Estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Yucatán. En el sur del país se presentan, las peores condiciones de habitación, en dos tercios de las viviendas duermen tres o más personas por habitación y en una de cada cuatro se cobijan más de cinco personas por dormitorio. Un alto hacinamiento se encontró en Yucatán, Chiapas, Puebla y Oaxaca.

Además, hay un bajo nivel educativo y alto grado de analfabetismo entre los jefes de familia del medio rural. El 67.6% no terminó la primaria; el 38.0% no asistió a la escuela y 17.0% admitió ser analfabeta. La situación fue más grave en Guerrero, Chiapas, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla y Yucatán.

A nivel nacional, sólo 21.0% de los padres y madres de familia concluyeron la primaria; 6.7% la secundaria y menos del 3.0% alcanzó un nivel superior al bachillerato. El menor nivel de analfabetismo se observó en Durango,

Chihuahua, Zacatecas, Aguascalientes, Baja California Sur, Nuevo León y Sonora.<sup>56</sup>

Por otro lado, la desnutrición, como fenómeno social, no sólo implica carencias proteicas o vitamínicas que se muestran en el crecimiento y el desarrollo infantil deficientes. Asimismo, produce baja capacidad inmunológica y su consecuente mayor vulnerabilidad ante enfermedades respiratorias o gastrointestinales. De la misma manera, la desnutrición disminuye la capacidad de aprendizaje y por lo tanto es un freno para la adecuada inserción y el óptimo desenvolvimiento de los individuos en su entorno.

En términos prácticos, la solución de los problemas alimentarios y nutricionales no es fácil de lograr. Sin lugar a dudas hay un gran abismo de comunicación entre los técnicos que se dedican a estudiar la magnitud, distribución, causalidad y consecuencias de la desnutrición en el país y aquellos que toman las decisiones a nivel político sobre qué y cómo hacer las cosas. Es obvio que una sola instancia en el país no tiene la capacidad de resolver en problema de tal magnitud, ya que como hemos mencionado, las implicaciones económicas, sociales, culturales y políticas están presentes.

#### 2.2.8. Calidad de vida de las familias pobres

Con el propósito de conocer la calidad de vida de un país, para enfocar y promover las acciones de política económica y social, para así poder elevarla, es muy útil establecer indicadores de su situación. Sin embargo, la información que se necesita para realizar este ejercicio no esta siempre

---

<sup>56</sup> Labra M. Armando. De pobres, pobreza y empobrecimiento, Política Económica vs Bienestar Social. Economía Informa No. 246. Facultad de Economía UNAM, México, 1996.

disponible, o bien existen limitaciones para su análisis, ante este problema y para fines del presente trabajo, tomaremos ciertas condiciones propias de la población para definir su calidad de vida:

Si un individuo no es capaz de alcanzar un nivel de nutrición que le permita sobrevivir y desempeñar actividades consideradas normales o comunes para los demás (por ejemplo trabajar, trasladarse de un lugar a otro, asimilar información y conocimientos) y no puede protegerse adecuadamente de las inclemencias del tiempo (por ejemplo el viento, la lluvia o el frío), o es más vulnerable a los desastres naturales, o no tiene la capacidad de resistir y superar las enfermedades que en general no representan problemas para otros (resfríos, enfermedades gastrointestinales o epidemias para las cuales hay vacunas disponibles) o bien, tiene un acceso más limitado a los servicios de educación y salud, entonces se acepta que la calidad de vida de esas personas es deficiente; sin embargo, esto no sólo corresponde a la carencia de capacidades para mantener la eficiencia biológica sino para integrarse digna, productiva y participativamente en la comunidad donde vive.

En México, la calidad de vida de amplios sectores de la población ha ido en decadencia, principalmente a partir de la implementación del nuevo modelo económico, como se verá más adelante.

El proyecto económico puesto en marcha en nuestro país, sigue la lógica de mejorar los indicadores macroeconómicos y, una vez conseguidas las finanzas sanas, organizar acciones tendientes a elevar la calidad de vida de los ciudadanos, sin importar que mientras se cubre la primera fase del programa de ajuste, el sector social debe sacrificar sus demandas y necesidades para más adelante cosechar los frutos de ese esfuerzo. Entonces, la prioridad es crecer y después distribuir los beneficios de ese

crecimiento, sin importar que crezca la polarización y las diferencias sociales.

De hecho, la estrategia económica impulsada en nuestro país esta dentro de esta lógica y a partir de 1982 predominan metas macroeconómicas en este sentido: impedir brotes inflacionarios, cambiar el intervencionismo estatal, reducir el déficit fiscal, eliminar la política populista y orientar la economía hacia la apertura comercial al exterior,<sup>57</sup> de modo que se promueva una globalización de la economía, a costa de la consolidación del mercado interno, del empleo y del poder adquisitivo de los trabajadores. Los costos están a la vista: quiebra de amplios sectores de la micro y mediana empresa, desempleo y subempleo, empleo precario, estrategias de supervivencia, urbanización acelerada, deterioro ambiental y violencia social.

En resumen, los criterios convencionales de éxito económico han omitido evaluar los indicadores de calidad de vida tales como esperanza de vida, alimentación, vivienda, alcoholismo, morbilidad y mortalidad infantil entre grupos relegados. Lo cual refiere que un país puede tener en promedio un PNB per cápita más elevado que otro y, paradójicamente, una calidad de vida inferior por falta de inversiones sociales y servicios de salud y educación.<sup>58</sup>

Por lo tanto, la pobreza no es únicamente un deficiente desarrollo del PNB per cápita y, por ende, un atraso en el acceso a los bienes de consumo masivo, comparado con el de los países desarrollados. La pobreza es problema estructural de deterioro de la calidad de bienestar. Afecta la

---

<sup>57</sup> Amartya Sen. *La vida y la muerte como indicadores económicos*. En Investigación y Ciencia, Selecciones de Scientific American, julio de 1993. Pp. 6-13.

<sup>58</sup> García, H.B. *Neoliberalismo en México: Centro de Acción y Reflexión Social*. Instituto de Estudios Superiores de Occidente, 1992 pp. 11-34.

dignidad humana y trunca sus más profundas esperanzas. Asimismo, ahonda el abismo entre grupos sociales y entre regiones, en particular entre países del Norte llamados industriales y del Sur, en proceso de desarrollo.<sup>59</sup>

Desde la década de los ochenta México atraviesa por una crisis profunda. Durante los años noventa se manifiestan con más fuerza algunos rasgos sobresalientes de la desigualdad como la concentración de la riqueza en un grupo cada vez más pequeño, un incremento en los niveles de desempleo, subempleo y economía informal, trabajo infantil y femenino precario, reducción de la eficiencia escolar terminal, cambios en los cuadros de morbilidad y mortalidad infantil, desnutrición, niños callejeros, creciente delincuencia y violencia social entre otros.

Todo ello patentiza un deterioro de la calidad y esperanza de vida de los sectores mayoritarios de la sociedad mexicana.

Ante tal adversidad, desde hace dos décadas, los sectores populares depauperados impulsaron una gama de "estrategias de supervivencia" que les impidió perecer de hambre y frío; pero, a costa de un deterioro en su calidad de vida.<sup>60</sup> Estas estrategias consistieron principalmente en:

- a) Racionalización del gasto en comida; es decir, gastar menos en alimentos caros y sustituirlos por baratos. Consecuentemente, se dio una reducción en el consumo de proteínas animales, provenientes de carne de res o de cerdo, huevo, pollo y pescado y un aumento en el consumo de proteínas vegetales, carbohidratos y azúcares, de modo que la desnutrición se generaliza.

---

<sup>59</sup> Julio Boltvinik. Indicadores de la Pobreza. Presentado en el Seminario Nacional sobre Alternativas para la Economía Mexicana. UNAM, noviembre de 1993.

<sup>60</sup> Straham, R.H. y Oswald, U. *Por esto somos tan pobres*. México. UNAM, 1991. 142 p.

- b) Las mujeres y niños se integran a la economía informal, al subempleo y diversos mecanismos precarios para obtener dinero, destinado a consumir los bienes de consumo familiarmente necesarios. Asimismo, se cambiaron los roles tradicionales con sus lógicas consecuencias individuales y sociales: las mujeres luchan por los ingresos monetarios y los niños mayores se encargan de los menores.<sup>61</sup> El resultado fue la deserción escolar y el incremento de niños que viven o realizan actividades en la calle, la falta de atención, afecto y promoción del desarrollo infantil, así como la delincuencia y prostitución juvenil.
- c) La compleja estrategia de ingresos monetarios se articula con actividades organizativas populares de la colonia, con el fin de obtener los servicios indispensables (luz, agua, calles, tiendas, alumbrado, dispensario, etc) y así superar lo efectos de la pobreza extrema.

En síntesis, la crisis socio-económica y el programa de ajuste incidieron en un severo deterioro de la calidad de vida, salud y alimentación de la población más depauperada y en la búsqueda de estrategias para enfrentar esta situación, cuya expresión más dramática es el desarrollo infantil con diversos problemas, como la parálisis cerebral infantil, deficiencia mental, dificultades específicas en el aprendizaje escolar y problemas en la psicomotricidad entre otras.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Anne Bar Din. *Los niños de Santa Ursula*. México, UNAM, 1991. 142 p.

<sup>62</sup> Oswald, Ursula. *Cómo enfrentar la pobreza extrema. Distribución del Ingreso y Políticas Sociales Tomo I. Facultad de Economía UNAM, 1993. P.*

En estas circunstancias en México la pobreza se explora. De un total de 41 millones que no alcanzan a satisfacer sus necesidades esenciales, 17 millones se encuentran en condiciones de pobreza extrema.<sup>63</sup> Este segmento de población mexicana, en su mayor parte, vive en el campo, pero crecientemente en barrios perdidos de las ciudades o de su periferia. Sus condiciones de vida son precarias, debido a que sus ingresos, sea por salarios o producción, apenas alcanzan para adquirir el 60.0% de los bienes y servicios indispensables de una familia. Principalmente en unidades compuestas por cinco o más personas, se da el analfabetismo o una educación primaria que no rebasa los tres años de escolaridad, la cual se diferencia claramente entre diversas regiones del país, grupos sociales, género y grupos de edad.

Mientras que los hombres mexicanos aspiran a un promedio de vida de 65.5 años, las mujeres llegan a 73.1 años, en Oaxaca, la expectativa de vida masculina es sólo de 59.5 años y la femenina de 64.9 años; le siguen los estados de Puebla, Hidalgo, Chiapas, Guerrero, Tabasco, Tlaxcala, Querétaro, Michoacán y Veracruz, siendo los 10 estados con más bajos índices al respecto.<sup>64</sup>

Los datos demográficos básicos como la tasa de mortalidad en general y, particularmente, la materna, muestran profundos desequilibrios poblacionales, reflejo de severos rezagos en el acceso a los servicios básicos. Podemos hallar, por ejemplo, elevadas tasas de natalidad en

---

<sup>63</sup> CEPAL-INEGI. Índice de la medición de la pobreza extrema. Época 8 de noviembre de 1993. Pp. 42-43.

<sup>64</sup> Secretaría de Salud. Estadísticas vitales. Dirección General de Epidemiología. México, D.F.

Zacatecas, Chiapas, Oaxaca, Querétaro y Tabasco, de modo tal que incrementan la presión sobre la demanda de todos los servicios.<sup>65</sup>

Por lo que se refiere a la calidad de la educación recibida, resalta un promedio nacional de 6.68% de analfabetismo, 6.39 años promedio de escolaridad, 15.2% de escuelas incompletas, un 5.3% de deserción escolar, un 10.3% de reprobación y una eficiencia terminal de primaria del 57.1%.<sup>66</sup>

A pesar de que estos promedios nacionales indican problemas severos en cuanto al conjunto del sector educativo, las diferencias interestatales reflejan desequilibrios estructurales en estados como Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Yucatán, Campeche, Puebla, Veracruz, Michoacán y Quintana Roo. Se trata de los estados conocidos tradicionalmente como marginales, pobres, atrasados y con gigantescos problemas para integrarse al nuevo modelo económico del país y, en particular, enfrentar el reto de la internacionalización de la economía, planteado con la apertura comercial que se dio principalmente a través del Tratado de Libre Comercio. En México existen amplios sectores de la población que están inmersos en una visión histórica, por lo que en cierta manera, permite entender el reordenamiento sistemático que se debería dar.

---

<sup>65</sup> Idem.

<sup>66</sup> SEP. Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto. SEP. 1993.

### 3.1. Antecedentes

La década de los ochenta cerró una etapa en la historia de México, no sólo porque se centro en el quiebre de modelos económicos y políticos, sino también en la profunda crisis de los actores sociales que se desarrollaron y evolucionaron al amparo de un estilo de crecimiento.

El modelo de desarrollo económico de Industrialización Sustitución de Importaciones (ISI), implantando hasta entonces, concebía como punto de partida el fortalecimiento del mercado interno, lo cual implicó una dependencia de los actores respecto a la actuación del Estado, es decir, una totalidad intervención y planificación gubernamental, en ese sentido, la legitimidad del Estado tenía mucho que ver con el sostenimiento de sus políticas y de su capacidad para ofrecer en forma constante, mejoras económicas y sociales.

Por lo tanto, el ISI, requirió cerrar nuestras fronteras para lograr una intervención productiva que llenaría todos los huecos de una hipotética matriz insumo-producto. Este modelo entró en los años setenta junto con un bloqueo estatal, en un callejón sin salida. Los problemas tecnológicos, financieros y políticos impedían la reproducción de ese modelo de desarrollo, y lo más preocupante era la dinámica que generaba cada vez más coyunturas críticas agudas y prolongadas y menor bienestar social al conjunto de la población.

El esplendor petrolero del país permitió, a partir de 1977, reproducir la forma de ese estilo de crecimiento de manera artificial, como lo mostrarían los hechos, escasamente sostenible en el tiempo. La elevación de las tasas de interés, la caída de los precios del petróleo, montados sobre una absoluta deuda externa, evidenciaron de igual forma el quiebre no sólo económico, sino también político del modelo de desarrollo. Por lo que se puede decir que la crisis de los años ochenta expresó de manera notable la quiebra tanto económica del modelo como de carácter político.

No obstante, nuestro país logró sortear las peripecias del ajuste con mayor éxito que otros países de América Latina, igualmente sometidos a la dureza de la crisis de la deuda externa. Ello fue posible debido a la presencia del Estado fuerte, con una continuidad histórica y por la capacidad de un conjunto de instituciones de carácter social que, aunque disminuidas en sus recursos, mantuvieron un importante nivel de actividad.

El neoliberalismo, implementado hasta nuestros días, conceptualiza al Estado en un nuevo perfil, es decir, el Gobierno se despliega a tareas como la aplicación de servicios sociales en beneficio, principalmente, de la población de menores ingresos.

Es así que a finales de la década de los ochenta la política social entró en una nueva fase, esta etapa ha estado enmarcada en los ritmos y acciones que el Programa Nacional de Solidaridad ha desplegado junto a la política tradicional de bienestar social.

La aplicación de Solidaridad, es el resultado de una nueva relación entre el Estado y la Sociedad, se reconoce en la convergencia solidaria de fuerzas y voluntades, que abaten rezagos en el acceso a los satisfactores básicos por parte de la población con menores recursos.

### 3.2. Marco Jurídico

Las acciones que lleva a cabo el Programa Nacional de Solidaridad, tienen su sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual, como ordenamiento supremo, establece la obligatoriedad del Estado para proporcionar el bienestar general a la población. El artículo 25 señala: "corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento al crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, que permita el pleno ejercicio de la libertad y de la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta constitución". De igual forma, también señala que se encargará de planear, coordinar y orientar de la actividad económica, así como de proporcionar los mecanismos que faciliten la organización de la sociedad para la producción, distribución y consumo de los bienes y servicios necesarios.

En el artículo 26 se menciona: el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. La Ley facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

El artículo 116 establece que tanto la Federación como los Estados podrán convenir entre ambos el ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios.

Por otro lado, también en materia de ordenamientos legales tenemos a la Ley de Planeación en los siguientes artículos:

Artículo 32.- La ejecución y los programas podrán concertarse, conforme a esta ley, con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares. El Ejecutivo Federal inducirá las acciones de los particulares y, en general, del conjunto de la población, a fin de proporcionar la consecución de los objetivos del Plan y los programas: la coordinación en la ejecución del Plan y los programas deberá proponerse a los gobiernos de los Estados, a través de los convenios.

Artículo 33.- El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las Entidades Federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan y la coordinación que se requiera a efecto de que participen en la planeación nacional.

Artículo 34.- El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las Entidades Federativas:

- Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes.
- Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción.

- Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen convenientes.
- La elaboración de los programas regionales.
- La ejecución de las acciones que deben realizarse en cada Entidad Federativa, y que competen a ambos ordenes de gobierno, considerando que la participación corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala en su artículo 22 que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los Gobiernos Estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las Entidades Federativas.

Otro instrumento normativo, lo constituye el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), creado por mandato constitucional en 1987, el cual tiene como propósito fundamental encauzar la actividad de todos los miembros de la comunidad hacia la consecución de los objetivos nacionales. Se constituye por un conjunto de relaciones entre las diversas dependencias y niveles de gobierno y las agrupaciones de la sociedad, las cuales a través de las cuatro vertientes señaladas en la Ley de Planeación:

- **Obligatoria.-** Se refiere principalmente a las acciones de la Administración Pública Federal.
- **Coordinación.-** Son las actividades que conjuntamente emprenden la Federación y los Estados.

- Inducción.- Son las medidas que realiza el gobierno para conductas compatibles con los objetivos de la planeación.
- Concertación.- Se refiere a las acciones negociadas con los sectores sociales.

En el marco del SNPD fue formulado el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el cual establece como órgano coordinador de acciones entre la Federación y los Estados el Convenio de Desarrollo Social (CDS), con el propósito de constituirse en uno de los principales instrumentos de la planeación regional y fortalecer la coordinación entre la Federación y los Estados, permitiendo una mayor articulación de la inversión pública para atender el desarrollo Estatal. El CDS, es el documento jurídico-administrativo, programático y financiero, mediante el cual los diferentes niveles de gobierno establecen las bases para la ejecución de acciones en el ámbito de sus respectivas competencias, se fundamenta en el Pacto Federal establecido por la Constitución.

Derivado de lo anterior, con la ejecución del Programa Nacional de Solidaridad, se pretendió propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales, elevar los niveles de bienestar, la calidad de vida y de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social.

### 3.3. Programa Nacional de Solidaridad

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) también conocido como Solidaridad, entró en vigor el 1º de diciembre de 1989 como parte de la política social y el mejoramiento de vida de la población que se encuentra

en situaciones de pobreza, por lo cual, se crea la comisión del mismo,<sup>67</sup> que se encargó de la coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones emprendidas por el gobierno mexicano, siendo ésta uno de los acuerdos nacionales para la modernización del país.

La comisión fue presidida por el titular del Ejecutivo Federal, (el entonces, C. Lic. Carlos Salinas de Gortari), con la participación de los Secretarios de Estado, así como los Directores Generales del Instituto Mexicano del Seguro Social; Compañía Nacional de Subsistencias Populares; Instituto Nacional Indigenista; el Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artesanías; Comisión Nacional de Zonas Áridas y la Forestal. Asimismo, contó con un consejo consultivo formado con representantes de la Dependencias y Entidades integrantes de la misma; de los núcleos indigenistas más importantes y de los sectores social y privado, así como por especialistas de reconocido prestigio en el campo de las ciencias sociales vinculadas con el objeto y funciones de la Comisión.

Como parte del desempeño de las funciones de la Comisión contó con un Coordinador General designado por el titular del Ejecutivo Federal, quien participaba en el establecimiento de las bases para la firma de los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD) que el Presidente de la República suscribió con cada uno de los Gobernadores de los Estados, para formular los acuerdos y compromisos de inversión.

---

<sup>67</sup> El 16 de diciembre de 1988, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un acuerdo por el cual se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad.

El PRONASOL, fungió como principal instrumento de política social para enfrentar la lucha contra la pobreza en México a principios de los años noventa. Mediante el programa se coordinaron esfuerzos de los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), con el objeto de atender las principales necesidades de la población de escasos recursos y fundamentalmente a comunidades indígenas, campesinas y habitantes de las ciudades de zonas populares. Los objetivos a seguir fueron:<sup>68</sup>

- Mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y de colonias populares.
- Promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población.
- Promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales.

Para el logro de estos objetivos se plantaron cuatro principios fundamentales:

1. Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización.- En este sentido el programa no trató de imponer soluciones, sino de atender las demandas sociales más urgentes.
2. Impulso a la participación Social.- Promovió la participación de las comunidades desde la definición de los proyectos hasta su seguimiento y evolución.

---

<sup>68</sup> Instituto Nacional de Solidaridad, Elementos Básicos y Lineamientos de Operación del PRONASOL, México, 1995.

3. Corresponsabilidad.- Se pretendió que el cumplimiento de las acciones sean responsabilidad de las Dependencias e Instituciones Públicas y de las Organizaciones Sociales.
4. Transparencia, Honestidad y Eficiencia.- Referente a la aplicación de los recursos, la descentralización de la toma de decisiones, en reducción y simplificación de los procesos administrativos para otorgar respuestas, ágiles, oportunas y eficientes.

#### 3.4. Las Líneas de Acción

El PRONASOL, pretendió combatir a la pobreza desde una perspectiva nueva, la cual distingue tres áreas fundamentales: Solidaridad para el Bienestar Social, Solidaridad para la Producción y Solidaridad para el Desarrollo Regional:<sup>69</sup>

A continuación se presentan algunas de las principales líneas de acción que se llevaron a cabo mediante el PRONASOL:

- *Solidaridad para el Bienestar Social.*- Pretendiendo mejorar de manera inmediata los niveles de vida, enfatizando en los aspectos más urgentes como son: salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra.

Los servicios de salud se orientaron principalmente en la previsión de enfermedades de los grupos de escasos recursos, sobre todo en la población en las zonas indígenas y rurales más apartados del país, mediante dos vertientes:

---

<sup>69</sup> Instituto Nacional de Solidaridad, El Municipio y el Programa Nacional de Solidaridad, México, 1995.

IMSS-Solidaridad.- enfocado en la creación de infraestructura de salud, clínicas y hospitales en las comunidades rurales e indígenas, a fin de incorporar los servicios de sanidad a las poblaciones que carecen de él.

Hospital Digno.- En el sentido de favorecer la rehabilitación y equipamiento de los hospitales del sector salud con el propósito de elevar en nivel de atención médica de la población.

Sin duda, la educación es considerada de suma importancia en la función de las capacidades básicas del individuo, y se considera como una prioridad para proporcionar y elevar la vida productiva, es así que Solidaridad promovió tres grandes programas:

Infraestructura Educativa.- En función de la creciente demanda escolar, se enfocó a la construcción de nuevos espacios educativos a nivel nacional, bajo un esquema de coordinación de esfuerzos y recursos.

Solidaridad para una Escuela Digna.- Con el propósito de resolver las necesidades de equipamiento y rehabilitación de la planta física con la que opera el sistema educativo nacional.

Niños de Solidaridad.- En el sentido de contrarrestar la limitación económica de las familias que impide a los menores continuar con sus estudios, se enfocó a proporcionarles ayuda económica, alimentación, cuidando la salud y formación de hábitos de higiene y nutrición y participación del niño en actividades dentro de la comunidad escolar.

Por otra parte, se considera que al realizar una construcción o rehabilitación de viviendas tiende a impulsar la actividad económica, generar empleo, fomentar el ahorro familiar y arraigar a la población en su lugar de origen. En este sentido, PRONASOL, fomentó a los sistemas de autoconstrucción y los estímulos financieros a los colonos y campesinos

que carecen de los medios para adquirir materiales, ampliar, o en su caso, modificar su vivienda.

Por lo que se refiere a la tenencia de la tierra, en el programa se enfatizó en el otorgamiento de manera ágil la escrituración otorgando facilidades para que las familias más pobres puedan tener la tranquilidad de que el patrimonio que crearon para sus hijos les pertenezca legalmente.

- *Solidaridad para la producción.*- Se encaminó a ofrecer oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos de las comunidades, con apoyos a las actividades agropecuarias, agroindustriales, piscícolas, forestales, extractivas y microindustriales.

Dentro de esta vertiente, se constituyó el Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, cuyo objetivo se orientó a impulsar la actividad económica de los habitantes de apoyos para generar proyectos viables, financieramente sanos y con sentido social, este Fondo se constituyó mediante siete programas.

Apoyo a Productores Forestales.- Se enfocó a estimular a los productores forestales de bajos ingresos, permitiendo así contrarrestar los efectos del deterioro forestal, los aspectos principales son: asesoría técnica, fomento a la cultura forestal y uso racional de los recursos.

Apoyo a la Pesca y a la Acuicultura.- Esta actividad se considera como una fuente generadora de empleos, ingresos y productos alimenticios a bajo costo, así que se alientó el cultivo de especies de consumo popular como son la mojarra y la carpa, así como la captura de crustáceos, moluscos, cazón y algas. Asimismo, se enfatizó en la realización de proyectos para dotar de embarcaciones y equipo necesario a pescadores y piscicultores de bajos ingresos.

Apoyo a la Pequeña Minería.- Se orientó al fomento de la exploración y explotación de yacimientos y la comercialización de productos mineros (ónix, mármol, contera, metales preciosos etc.), mediante la canalización de recursos frescos que, combinados con los créditos de la banca de fomento minero, permiten apoyar en distintas Entidades Federativas en esta rama económica.

Apoyo a Cafecultores.- Las acciones de Solidaridad hacia los cafecultores se realizó en coordinación con el Instituto Nacional Indigenista, dependencia encargada de llevar a cabo este programa. Las acciones se enfocaron en la renovación de cafetales, así como en la producción, fertilización, corte, acopio y comercialización del grano.

Por otra parte, se constituyó el Programa de Infraestructura de Apoyo Productivo, para ejecutar obras de infraestructura en materia de agroindustria pecuaria, obras de irrigación, así como trabajos de desmante, despiedre y nivelación de terrenos con el propósito de preparar más hectáreas de cultivo; equipamiento y rehabilitación de pozos de riego; establecimientos de granjas avícolas, porcinas y almacenes de abasto; instalación de viveros para la producción de plantas y árboles.

- *Solidaridad para el Desarrollo Regional.*- Se enfocó a construir obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas especiales de desarrollo en regiones específicas.

Los programas de Desarrollo Regional se desagregan en tres grandes bloques:

Fondos Municipales de Solidaridad.- Se enfocó a impulsar obras y acciones productivas en beneficio de las comunidades de más bajos ingresos del país. El financiamiento se basó en el Consejo Municipal de Solidaridad que

se formó en cada ayuntamiento, el cual se encargó de revisar las propuestas, cumplimiento de la normatividad, concertación y coordinación de las obras y acciones financiadas, junto con los Comités de Solidaridad de las comunidades.

Infraestructura de Carreteras.- Este sentido, se buscó construir, rehabilitar y dar mantenimiento a los caminos y carreteras, con el fin de lograr la integración de las comunidades más dispersas y de menores ingresos. Dichas acciones se sustentaron con la participación de las comunidades y el apoyo de los Gobiernos de los Estados.

Cabe señalar que se considera prioritario la construcción, rehabilitación y conservación de carreteras y caminos rurales ya que facilita la provisión de bienes y servicios que son indispensables para las comunidades de bajos recursos, además que se impulsa el Desarrollo Regional.

Programa para el Desarrollo de la Región Nueva Laguna.- Se persiguió la explotación y uso de los recursos naturales principalmente agua; mantener esta región como la más importante cuenca lechera del país y principal centro productor de algodón; mejorar las condiciones de vida de la población.

### 3.5. Otros Programas

Es importante mencionar que dentro del Programa Nacional de Solidaridad, se desarrollaron programas especiales como son:

Apoyo a Servicio Social.- Por medio de este, se buscó que los egresados de las Instituciones de educación superior y de nivel técnico se desarrollaran estrechamente con su comunidad, con acciones de campañas de alfabetización, fomento a la salud, mejoramiento urbano, saneamiento y protección ambiental, vivienda digna y capacitación para el trabajo.

Solidaridad con los Maestros Jubilados.- Se enfocó a incorporar a los maestros jubilados al desarrollo de actividades de carácter educativo, cultural, social y productivo y permitiendo con esto elevar sus ingresos.

Escuela Digna.- Se orientó a elevar la calidad de la educación en los planteles de nivel primaria que presentan los más bajos índices de eficiencia y dignificar la labor del maestro tanto al interior de la escuela como en el contexto Comunitario.

Fondos de Solidaridad para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.- Las acciones se abocaron a la ampliación de la cobertura de salud con nuevos centros y unidades médicas, mejoramiento del abasto de productos básicos en zonas de difícil acceso con tiendas rurales y lecherías, introducir los servicios de agua potable, electrificación, ampliar y reparar caminos.

Otra línea de acción es la que se propone incentivar a la producción para el mercado, que se instrumenta a través de los programas antes mencionados como son: el Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad (FONAES) y de los Fondos Regionales de Empresas, sin embargo los requisitos que se exigen para tener acceso a FONAES (65.0% del monto de la inversión, para un proyecto que garantice rentabilidad y competitividad) limitan de antemano el universo de beneficiarios potenciales.

Respecto a los subsidios focalizados, el PRONASOL los canalizó mediante criterios específicos como es el caso de las becas de Niños en Solidaridad que consisten en despensas, servicio médico y dinero. En una perspectiva de mediano plazo éstas se ligan a procesos de educación y capacitación. Las becas representan de hecho una nueva forma de subsidio al consumo, ya que contribuyen a la subsistencia de la familia en su conjunto y que forman parte de los objetivos implícitos del programa.

Asimismo, cabe mencionar que otra finalidad del Programa se enfoca dentro de la perspectiva de otorgar subsidios más eficientes y focalizados, orientados a amortiguar los efectos sociales y políticos de la pobreza, y a apoyar la reestructuración global en mediano plazo, esta última aparece como parte de los objetivos implícitos de Solidaridad.

La reorientación de los subsidios incluye la cancelación de los históricos subsidios al consumo, la reducción de la intervención estatal en materia de regulación de precios, y renueva de manera limitada, el papel del Estado como potenciador y generador de empleos, de ingresos y del desarrollo regional.

En este sentido, cabe mencionar que dichas acciones se consideran prioritarias, ya que México es un país de diversidad étnica y cultural, asimismo, los indígenas padecen elevada marginación, indicadores de pobreza como analfabetismo y baja esperanza de vida.

**Jornaleros Agrícolas.-** El Programa de Jornaleros Agrícolas se puso en marcha en el noreste del país, persiguiendo atender las necesidades en el ciclo migratorio que siguen los jornaleros en esta zona del país. La problemática de los jornaleros agrícolas exige un enfoque integral para su atención, por ello se establecieron seis líneas de trabajo: vivienda y saneamiento ambiental, alimentación y abasto, salud y seguridad social, educación, cultura y recreación, empleo, capacitación y productividad y procuración de justicia.

**Mujeres de Solidaridad.-** Este programa estimula la organización de las mujeres, con el fin de instrumentar proyectos productivos y de bienestar definidos por los participantes en su propia comunidad, de acuerdo con las ventajas que ofrecen las condiciones de su localidad. Entre las acciones

más importantes destacan las acciones en talleres de costura, calzado, artesanías, molinos de nixtamal, tortillerías, huertos y granjas comunitarias.

Cabe señalar que dicho programa es de suma importancia ya que además de obtener ingresos adicionales para sus familias, se organizan para mejorar sus viviendas, participan en la introducción de servicios básicos y en importantes campañas de salud y prevención de enfermedades.

Programa Paisano.- Con el Programa Paisano se buscó la difusión entre los emigrantes de sus derechos al llegar a México, tanto en Estados Unidos como en nuestro país a través de la radio, la televisión, los consulados, centros de trabajo, estaciones aduanales, terminales de autobuses y aeropuertos, entre otros.

Es importante mencionar que este programa no fue de dotación de servicios básicos ni productivos, sino de dignificación de un grupo social mediante el reforzamiento de la ley, debido a que los trabajadores mexicanos en su mayoría indocumentados, padecen de abusos de todo tipo a manos de policías y de agentes aduanales.

### 3.6. La Programación-Presupuestación

Por otro lado, es importante señalar que unas de las más fuertes críticas que recibe la aplicación de la política social en México han sido los aspectos de programación-presupuestación, ya que se considera como premisa que un adecuado estudio de ello, reflejaría consecuentemente resultados muy favorables para la población.

Por ello, el PRONASOL definió tres mecanismos o modalidades de programación-presupuestación:

- De Coordinación.- En el sentido de continuar el proceso de descentralización, con el propósito de proseguir el fortalecimiento de los Gobiernos Estatales y Municipios en su papel de rectores del desarrollo.
- De Concertación.- Se enfoca a la incorporación del sector social de las definiciones y ejecución de acciones que atiendan a sus propuestas y necesidades, bajo esquemas de participación comprometida y solidaria.
- De Coordinación Especial.- Esquema bajo el cual las Dependencias del Gobierno Federal acuerdan con los Gobiernos Estatales la ejecución de proyectos para el desarrollo regional, a través de la transparencia de recursos presupuestales de los ramos sectoriales al Ramo XXVI.

### 3.7. Los recursos y el Programa Nacional de Solidaridad

Por otra parte, el PRONASOL se consideró como el instrumento central de la política social y su objetivo explícito es la atención a la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema. Pero también sus objetivos van mucho más allá y se vinculan íntimamente al proceso de reestructuración económica y de reforma del Estado, es decir, tiene amplios alcances en el ámbito económico, político y social.

Así se reconoce los objetivos del PRONASOL, tanto explícitos como implícitos que se vinculan estrechamente a las nuevas funciones y relaciones entre el Estado y la sociedad.

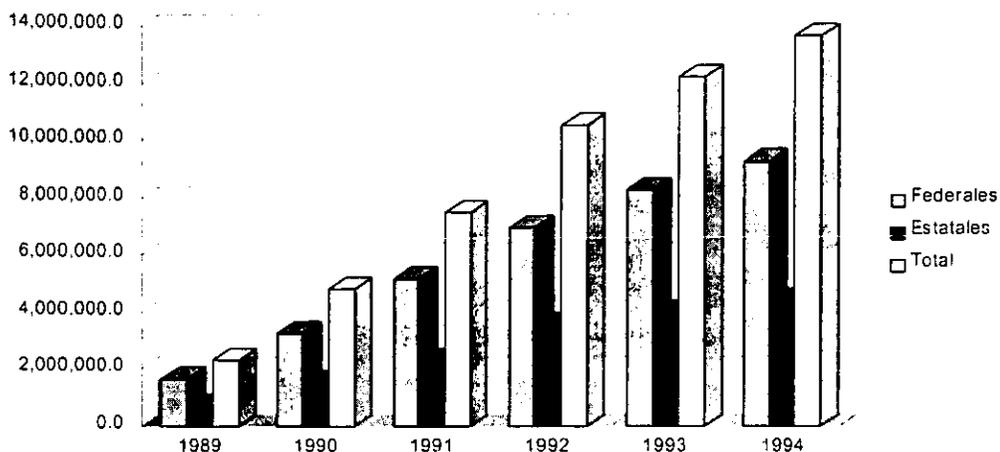
El Programa Nacional de Solidaridad, surge como parte importante del esquema propuesto para la modernización económica bajo el argumento de que es uno de los ejes de la nueva forma de relación entre la sociedad y el Estado.

Paradójicamente al entrar en ejecución el PRONASOL, se hace un reconocimiento de la magnitud del problema de la pobreza en México, aunque sin que exista una definición explícita sobre el concepto del mismo. Tampoco se hace referencia a los efectos pauperizadores y de marginación inherentes al modelo económico. En esta perspectiva, la pobreza no se considera como un problema histórico estructural, sino como el resultado de errores de carácter político y gubernamental, particularmente de todos aquellos que no van a tono con el actual modelo neoliberal y que son tachados de populistas.

De hecho se apunta hacia la reorganización del poder político regional, reestructurando y modificando las relaciones político-administrativas de manera que fortalezcan a los municipios, a la vez que se reasignan tareas al interior de la sociedad. Si bien esto es deseable, tampoco podemos desconocer que quienes se disputan el poder local o regional también tienen la capacidad de crear nuevos mecanismos de control sobre la población rural.

Durante el período de 1989 a 1994 el Gobierno Federal y de los Estados no escatimaron el ejercer recursos mediante el PRONASOL, a efecto de lograr reducir el número de personas que viven en situación de pobreza, por lo que en el lapso señalado se ejercieron 51,611,505.0 miles de pesos, de esa cantidad 34,624,314.0 miles de pesos correspondieron a recursos de la federación y 16,487,291.0 miles de pesos, a recursos por aportaciones de los Gobiernos Estatales y de los mismos beneficiarios de las obras. Cabe señalar que durante todo el tiempo mencionado, los recursos erogados mediante el programa se incrementaron año tras año, como se observa en la siguiente gráfica:

**Recursos Ejercidos para el Combate a la Pobreza  
(Miles de pesos)**



FUENTE: Cuentas Públicas del Gobierno de la Federación 1989, 1990, 1991, 1992, 1993 y 1994, México, 1998.

Los recursos erogados por Gobierno Federal, en el periodo de análisis mediante las tres grandes líneas de acción del programa: Solidaridad para la Producción; para el Bienestar Social; y para el Desarrollo Regional, se muestra a continuación:

Programa Nacional de Solidaridad

1989-1994

(Miles de pesos)

Año	Producción	Solidaridad		Otros	Total
		Bienestar Social	Infraestructura		
1989	166,314.0	968,118.0	312,830.0	192,779.0	1,640,041.0
1990	879,657.0	1,869,154.0	472,323.0	56,275.0	3,277,409.0
1991	990,863.0	3,157,081.0	890,985.0	146,893.0	5,185,822.0
1992	1,556,316.0	4,208,471.0	1,189,069.0	38,243.0	6,992,099.0
1993	1,873,787.0	5,215,117.0	1,114,103.0	55,964.0	8,258,971.0
1994	1,645,701.0	6,138,683.0	1,418,464.0	67,124.0	9,269,972.0

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuentas de la Hacienda Pública Federal 1989, 1990, 1991, 1992, 1993 y 1994, México, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994 y 1995.

Como se observa, la mayor erogación de los recursos se orientó hacia Solidaridad para el Bienestar Social, es decir, con la finalidad de abatir los problemas más graves de la salud, alimentación, vivienda y los servicios básicos, en un segundo término, los recursos se orientaron a la capacitación y fortalecimiento de las actividades agropecuarias, agroindustrias, y al fomento de la micro y pequeña industria, etc.

Un aspecto importante de recalcar, es el hecho de que el presupuesto erogado en 1994 (9,269,972.0 miles de pesos), superó en un 565.2% (7,269,931.0 miles de pesos) al presupuesto ejercido en 1989 (1,640,041.0 miles de pesos), a precios corrientes, destacando el incremento en los Programas de Solidaridad para la Producción (con 889.5%).

Por lo que se puede identificar que los recursos del Programa Nacional de Solidaridad de 1989 a 1994 se incrementaron en un 44.6% en promedio por año.

Otro aspecto importante de mencionar es que los Estados más privilegiados en la asignación de recursos federales fueron: Gobierno del Distrito Federal, Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Michoacán y el Estado de México, ya que en conjunto representaron el 39.0% (13,497,612.0 miles de pesos) de los recursos ejercidos (ver cuadro), cabe mencionar que estos Estados es donde se vive la mayor parte de la población pobre, como se hace mención en el Capítulo II de este estudio.

**PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD  
RECURSOS EJERCIDOS EN EL PERÍODO DE 1989-1994, POR ESTADOS**

(Miles de pesos)

AGUA CALIENTES	495,269.0	NAYARIT	487,681.0
BAJA CALIFORNIA NORTE	654,764.0	NUEVO LEÓN	1,005,347.0
BAJA CALIFORNIA SUR	353,292.0	OAXACA	2,203,631.0
CAMPECHE	684,161.0	PUEBLA	1,030,578.0
COAHUILA	1,172,591.0	QUERÉTARO	501,552.0
COLIMA	400,593.0	QUINTANA ROO	521,014.0
CHIAPAS	2,146,984.0	SAN LUIS POTOSÍ	745,722.0
CHIHUAHUA	1,064,033.0	SINALOA	744,294.0
DURANGO	777,873.0	SONORA	1,275,491.0
GUANAJUATO	872,567.0	TABASCO	774,729.0
GUERRERO	1,814,559.0	TAMAULIPAS	749,398.0
HIDALGO	1,107,125.0	TLAXCALA	556,044.0
JALISCO	1,028,300.0	VERACRUZ	1,246,469.0
ESTADO DE MÉXICO	1,672,826.0	YUCATÁN	1,525,447.0
MICHOACÁN	1,732,851.0	ZACATECAS	747,672.0
MORELOS	604,444.0	DISTRITO FEDERAL	3,926,761.0

FUENTE: Poder Ejecutivo Federal, Quinto y Sexto Informes de Gobierno, Lic. Carlos Salinas de Gortari, 1993-1994 y Primer Informe de Gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de León, 1995.

Por otro lado, es conveniente señalar que con tal erogación de recursos fue posible realizar muchas acciones mediante las líneas de acción de Solidaridad para el Bienestar Social, Solidaridad para la Producción y Solidaridad para el Desarrollo regional, de las cuales destacan las siguientes:

Dentro de las principales acciones del Sector Solidaridad para el Bienestar Social, destacan las siguientes:

Durante el período de estudio, se alcanzó la construcción de 139,730 escuelas, destacan la construcción de éstas en los Estados de Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero y Estado de México.

Por otro lado, se resalta en los Programas de Infraestructura Social la construcción, equipamiento y ampliación de 25 hospitales en los Estados de Oaxaca, 21 en Chiapas, 17 de Veracruz y 13 en Campeche, situación que contrasta con las ejecutadas en los Estados de Baja California Norte, Guerrero, Sinaloa, Tlaxcala con dos hospitales; Chihuahua con uno y en Tabasco que no se realizó ningún tipo de atención a los hospitales.

Referente a la electrificación de las zonas urbanas y rurales durante el período, se alcanzaron a realizar este tipo de trabajos en 13,992 sistemas (5,242 y 13,410 colonias y poblados, respectivamente).

Por lo que se refiere a las acciones referentes en el área de Solidaridad para la Producción sobresalen las siguientes:

Durante 1990-1994 se apoyaron a 9,173.8 miles de hectáreas para cultivos, beneficiando con esto a 6,115,247 productores, se destaca el apoyo otorgado en el año de 1993, en el cual las cifras de hectáreas y beneficiarios (2,189.0 miles de hectáreas y 895,408 productores), representaron el 23.9% y 14.6%, respectivamente, de los apoyos otorgados.

En las acciones de Abasto y Comercialización,<sup>70</sup> se apoyó a 4,857 tiendas instaladas y recapitalizadoras y 433 lecherías instaladas y equipadas, principalmente en el Distrito Federal, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

---

<sup>70</sup> Estas acciones se comprenden las áreas rural y urbana.

Por su parte, con el propósito de mejorar los caminos rurales, troncales y carreteras alimentadoras, a efecto de poder tener la comunicación en todos los lugares de México, mediante Solidaridad para el Desarrollo Regional, se llevaron a cabo las acciones de construcción para la modernización y ampliación de 20,180 Km de carreteras, principalmente en los años de 1991 y 1992 (5,044 y 5,011 kilómetros).

Asimismo, para la construcción y conservación de ellas, se efectuaron el mantenimiento de 13,075 y 146,410 kilómetros, respectivamente.

Las acciones de construcción, reconstrucción y conservación se efectuaron principalmente en los Estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Sonora y Veracruz.

Mediante los Fondos Municipales de Solidaridad se efectuaron 116,198 Proyectos a efecto de que los municipios fortalecieran su institucionalidad financiera, y con esto se logrará atender con oportunidad las demandas de los servicios sociales y urbanos básicos de la población, en el periodo de 1990 a 1994, se atendieron en promedio 1,990 municipios y 25 Estados por año.

Dentro de las acciones de Solidaridad contempladas como otras programas, se apoyó la constitución de 141 Fondos Regionales establecidos para el Desarrollo de los pueblos indígenas, principalmente en los Estados de Chiapas (20), Guerrero (10), Oaxaca (24) y Veracruz (13), con el objeto de mejorar las condiciones de vida de los diversos grupos étnicos.

Se otorgaron 1,000,000 becas a menores de edad con el objeto de otorgar recursos a los niños que estudian la primaria, a fin de que puedan concluir sus estudios.

Asimismo, dentro de este ramo, se incluye el otorgamiento de becas a los egresados de las universidades de la República Mexicana, mediante este programa se beneficiaron a 830,777 alumnos.

### 3.8. El PRONASOL y el Federalismo

En el marco de lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente al fortalecimiento de una República Federal, Democrática y Representativa, se dio paso a diseñar las líneas de acción conducentes a implantar un sistema de gobierno que permitiera organizar y dar cabida a la pluralidad y toma de decisión de los estados y municipios.

Esa forma de organización concebida como federalismo, permite distribuir el poder y ejercer una verdadera autonomía política y la consecuente decisión en la aplicación de los recursos por parte de los gobiernos locales, bajo este contexto, el federalismo contribuye a que la sociedad se organice e impulse una forma de organización que le permita desenvolverse como una colectividad territorial que exige personalidad, autonomía y decisión para sustentarse como un sistema de gobierno, es decir, la sociedad se encuentra en posibilidades de participar democráticamente en las diversas esferas de los poderes públicos.

Así el federalismo conjuga la autonomía estatal y municipal dando cabida a una unidad de estado, lo cual permite ejercer el poder bajo un estado de derecho y respetar la autonomía y capacidad de gestión de los gobiernos locales constituidos.

Por lo anterior, los gobiernos requieren en la medida de lo posible, replantear las relaciones de poder dadas entre el centro y los gobiernos estatales y municipales, es decir, crear una organización en donde el estado se le confiere la tarea de coordinar mediante acciones y/o políticas

generales, sin que implique que los nuevos equilibrios de poder marginen o excluyan a grupos, comunidades y regiones.

En este sentido, las tres grandes líneas de combate a la pobreza (Solidaridad para el Bienestar Social, Solidaridad para la Producción y Solidaridad para el Desarrollo Regional), del PRONASOL se configuran en una estrategia política social, que abarca la construcción de nuevos equilibrios en las relaciones entre los tres niveles de gobierno: el Federal, el Estatal y el Municipal, fortaleciendo particularmente la estructura y el funcionamiento del municipio, por ser la primera instancia de contacto entre la ciudadanía y el gobierno, en el ámbito en donde se recogen las demandas más inmediatas de la población y se puede detectar con mayor facilidad las deficiencias de gestión.

Por el carácter de las demandas y la naturaleza de los nuevos interlocutores sociales, el municipio es cada vez más una pieza clave del nuevo esquema de política social y de la posibilidad de profundizar la reforma del Estado, es decir, es el espacio de encuentro entre la actividad estatal y la organización social que participa en la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

Cabe destacar que durante la crisis de la década de los ochenta, en el país se enfatizó las diferencias sociales, por lo que Solidaridad pretendió la integración nacional sobre nuevas bases de unidad y cohesión compartido entre ciudadanía y gobierno. De esta forma, el PRONASOL se convirtió en un medio para formar el tejido de las formas de relación de la sociedad mexicana, tratando de integrar provechosa y armónicamente distintos grupos y movimientos que hoy surgen con los más antiguos y establecidos.

Así mediante la premisa del estado fuerte y poderoso, la política pública se determinaba por una agenda nacional y escasamente se dirigía a lo local, es así que las cuestiones sociales corrían el riesgo de quedar sin un tipo de atención o en su caso los programas o acciones que no se dirigieran a combatir la problemática central, por lo que el PRONASOL trató de ubicar a la política social en lo cotidiano, a descentralizarla y a situarla en lo local, ya que se considera que no todos los problemas públicos y sociales son de naturaleza nacional, la política ciudadana más activa normalmente es la local, ya sea municipal o de carácter regional, ya que se presume que la participación de la sociedad evita el exceso de la concentración de poder que termina por endurecerse autoritariamente y por ahogarse en lo administrativo.

La nueva relación del gobierno con la sociedad que pretendió el PRONASOL llevaba implícito el camino a la descentralización, es decir que la implementación del Programa de Solidaridad en el ámbito municipal y aún más con la participación de los Comités de Solidaridad<sup>71</sup> hacía propicia el final del centralismo gubernamental.

No obstante, en la práctica el funcionamiento del PRONASOL, más que provocar la descentralización del poder y de la toma de decisiones, en algunas acciones fue un intento contradictorio, ya que al pretender dar oportunidad a la participación de la sociedad civil organizada, dejó muy poco espacio de acción a los ordenes estatal y municipal de gobierno, así al no utilizar a las instituciones existentes y funcionar bajo un esquema en donde la voluntad política presidencial era fundamental no logró construir mecanismos duraderos de organización ni de decisión. Un ejemplo de esto

---

<sup>71</sup> Los Comités de Solidaridad fueron creados con el propósito de fungir como agentes enfocados en la toma de decisiones y aprobar el presupuesto de los fondos municipales.

se refleja en las acciones de los Comités de Solidaridad, ya que al aprobar las obras y la aplicación de los recursos para el efecto, dejaban de existir inmediatamente, situación que implicaba la ausencia de una estructura que llevará a cabo al mismo tiempo a los problemas que se presentaban y pusieran en riesgo que los recursos no se aplicaran para alcanzar los objetivos previstos.

Cabe destacar que durante 1995, el proceso de descentralización tomo más fuerza, al iniciarse el proceso de transferencia de los recursos funcionales y facultades de los programas de Solidaridad y Desarrollo Regional a los Estados y Municipios del país. Este proceso, en declaración del Secretario de Desarrollo Social, Carlos Rojas, tendría un período de maduración de dos años y medio, es así que en el primer año (1995) la transferencia sería del 50.0%, el segundo, las dos terceras partes de los recursos del Ramo XVI y por el tercero, se liberarían la totalidad de los recursos<sup>72</sup>. La configuración y mecánica del proceso de descentralización quedó delineada en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1996, en el cual se asentó que el Fondo de Desarrollo Social Municipal correspondiente al 65.0% de los recursos del Ramo, se distribuiría entre los Estados y Municipios del país.

Aunado a lo anterior, se observó que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se planteó la reconfiguración del Programa como parte central de la política social para el período, lo cual transformaría el Programa Nacional de Solidaridad con el propósito de que la experiencia acumulada permitiera la construcción de una política integral que se concentre los grupos y en las regiones con menores oportunidades de desarrollo y aglutine los esfuerzos de la federación, los estados y los municipios, gobierno y sociedad<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Irma Salas "Para PRONASOL a los Estados", Reforma, 8 de junio de 1995.

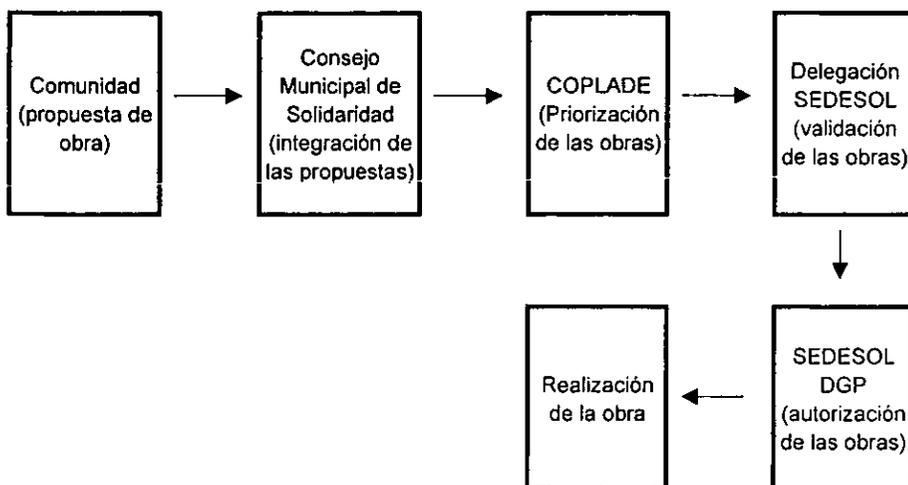
<sup>73</sup> Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, 1995, p. 112.

Derivado de lo anterior, la distribución de los recursos de obra pública del PRONASOL, se realizó mediante dos principales vías: obras financiadas directamente por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y por los Fondos de Desarrollo Social Municipal, a continuación se presenta el proceso de asignación de los recursos.

- Proceso de autorización mediante la Secretaría de Desarrollo Social

El proceso de autorización de los recursos de obra pública, se iniciaba con las propuestas de la sociedad mediante un Comité de Solidaridad, éstas propuestas eran turnadas al Consejo Municipal de Solidaridad, el cual se encargaba de la integración de todas las propuestas de obra de las distintas comunidades del municipio, ya integradas las propuestas eran turnadas al COPLADE quien realizaba un análisis y priorización de las obras, además de realizar una propuesta sobre los posibles mecanismos y estructuras de financiamiento. Posteriormente, el COPLADE turnaba sus propuestas a la Delegación de la SEDESOL para que ésta emitiera su validación, la Delegación a su vez, turnaba las propuestas a la Dirección General de Planeación de la SEDESOL, quien al final de cuentas era la instancia emisora de la autorización definitiva.

## Flujograma de decisión de las obras financiadas por la SEDESOL



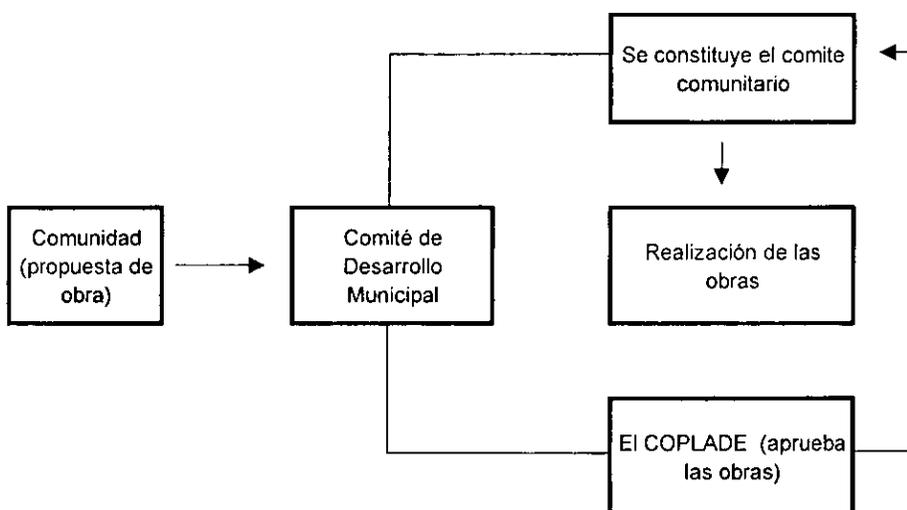
- Proceso de autorización mediante los Fondos de Desarrollo Social Municipal

Por su parte, el proceso de realización de obras financiadas con los recursos del los Fondos, iniciaba con la propuesta de una obra de la comunidad, organizada ésta en una asamblea comunitaria<sup>74</sup>. Una vez hecho esto, la propuesta identificada acompañada por el acta de la asamblea, es turnada al CMD quien tiene la capacidad de autorizar directamente aquellas

<sup>74</sup> Esta instancia es donde se identifican y priorizan las necesidades materiales más apremiantes de la comunidad.

obras con un costo menor 100,000.00 pesos<sup>75</sup>, en el caso de que la propuesta fuera aprobada, a continuación se integra el Comité Comunitario<sup>76</sup>, quien tiene entre sus responsabilidades ejecutar las obras, acciones y proyectos aprobados por el Fondo, así como realizar la vigilancia, el centro y seguimiento de las mismos en coordinación con el vocal de control y vigilancia del CDM.

### Flujograma de decisión de las obras financiadas por el Fondo de Desarrollo Social Municipal



<sup>75</sup> En el caso de las obras con un costo mayor o igual a 100,000.00 pesos, éstas son aprobadas por el COPLADE, previa presentación del expediente técnico o la cédula de información básica respectiva.

<sup>76</sup> El Comité Comunitario es el órgano a través del cual se organiza la comunidad (localidad, colonia, ejido, barrio, cuadra, etc.) y está integrado por los propios habitantes de dicho espacio.

Como se puede observar, se pretendió dar un mayor poder de decisión respecto a la aplicación de los recursos del Fondo en favor de las instancias municipal y estatal de gobierno, o mejor dicho a las organizaciones sociales. Esta transformación en el entrachado decisional, al menos desde la perspectiva del diseño, busca otorgar a los niveles estatal y municipal el verdadero control sobre la decisión final de la inversión de los recursos, y simultáneamente, terminar con la estructura paralela de poder fomentada en el PRONASOL. En este sentido, la descentralización de los recursos que manejan los Fondos implica la reactivación de parte de la estructura institucional ignorada por el programa (COPLADE y CDM), retira el enorme poder de decisión al delegado de la SEDESOL, quien en muchas ocasiones fungió como un gobernador paralelo y de los Comités de Solidaridad con una crítica similar al constituirse en gran número de ellos en estructuras de poder paralelas a sus ayuntamientos.

No obstante, las críticas al PRONASOL se enfocaron como se señaló anteriormente en el presidencialismo existente en éste, por lo que se presume que los recursos que se otorgaban mediante el programa se conducían directamente desde el bolsillo del presidente, sus beneficiarios eran seleccionados con criterios políticos, personalistas y partidistas, y más aún, se consideraban estratégicos de acuerdo con los calendarios electorales y con las necesidades políticas específicas.

Podemos añadir que los recursos del PRONASOL eran utilizados de manera partidista y para fines políticos como lo afirma un artículo publicado en el Diario de la Jornada<sup>77</sup> "las autoridades municipales del PRD en todo el país han acusado al PRI de atesorar los recursos del PRONASOL en lugar de entregarlos a las autoridades correspondientes".

---

<sup>77</sup> La Jornada, "Se desvían fondos del PRONASOL en Michoacán, Denunció el PRD", septiembre, 1996.

Si bien no puede asegurarse que en el ámbito federal el programa opere en forma discrecional al asignar los recursos, lo cierto es que, conforme se va descendiendo en las estructuras estatales y municipales, la inserción del programa en las redes de intereses es más evidente y su uso para fines políticos también lo es. El control sobre la información, la administración y operación de los proyectos por las autoridades locales, les da la posibilidad de elaborar las listas de los beneficiarios, avalar las propuestas de los grupos afines, etc.

Se puede decir entonces que los recursos de Solidaridad eran utilizados en forma personal y partidista, por lo se explica en un cierto grado la evolución de la pobreza, ya que partiendo de la premisa que deberían ser entregados de manera eficaz a las personas que realmente lo necesitaran y no con criterios políticos.

### 3.9 El Presidencialismo del Programa Nacional de Solidaridad

Consideramos que el programa, no fue en una primera instancia una solución general de los problemas del sector social, sino un mecanismo, es decir, una ayuda inmediata para aquellos sectores de la sociedad que se encontraban en grandes problemas económicos, derivados de la crisis que sufrió el país en los ochenta y al programa de ajuste implementado por el gobierno.

Así, el PRONASOL fungió en muchas ocasiones como un importante gestor de organizaciones e iniciativas locales pendientes, es decir, como un instrumento capaz de disminuir la profunda desconfianza popular en el gobierno, resultado de una larga historia de promesas incumplidas.

Un gran número de críticas al programa y a la incapacidad de éste para lograr una reducción de la población pobre se centra en que el programa fue un instrumento del gobierno comandado por el propio presidente, para asegurar la sobrevivencia política, mediante la canalización de recursos a zonas problemáticas.

Sin embargo, no hay elementos suficientes para analizar hasta dónde las redes organizativas creadas, alimentadas o refuncionalizadas a través del programa, han llevado a fortalecer en términos políticos al Estado, a su partido y a instituciones como el presidencialismo. Ni basta observar las tendencias expresadas a través de las urnas. La consolidación del papel de interlocutor del municipio entre sus habitantes, el gobierno estatal y la federación; el rumbo que tomen las organizaciones sociales en la promoción y construcción de iniciativas, etc.

Así Salinas de Gortari mediante un activismo presidencial relacionado con el PRONASOL, promovió el intento de reconstruir la relación de la sociedad con el Estado, con el contacto personal con el presidente, es así, que el lema en las giras presidenciales a los estados con motivo de la inauguración de obras públicas ejecutadas mediante el programa era: "No están solos, tienen el apoyo de su amigo el Presidente de la República".

Cabe mencionar que durante los primeros años del programa, la sociedad mexicana no lo conocía, es así que el gobierno mediante la elaboración de historias adaptadas para el cine, radio y televisión se dio a la tarea de difundirlo, en cuestión de días, la sociedad mexicana escuchó historias de pequeños niños que querían convertirse en ingenieros con becas de solidaridad, a la abuela que finalmente recibió su título de propiedad de las manos del propio presidente, del niño que ayudó a reconstruir su escuela como parte del Programa de Escuela Digna y de la joven mujer a quien

finalmente le fue permitido invitar a su novio a visitar a su casa, porque los fondos municipales de solidaridad habían instalado electricidad y su padre dijo "no estará oscuro nunca más"; para 1990 una encuesta reveló que 72.0% de los mexicanos sabían que era el PRONASOL.

Así durante cada una de las cuatro semanas nacionales de solidaridad, Salinas de Gortari visitaba por lo menos diez estados en sus giras, así el presidente se convertía en el centro de atención de los militantes políticos, en los cuales inauguraba obras públicas, la mayoría de las actividades tenían lugar en reuniones masivas al aire libre, cuidadosamente organizadas por los funcionarios de Solidaridad y por el equipo de las giras presidenciales.

Muchas críticas al programa coinciden en que éste no era más que un sello político de la administración de Carlos Salinas, es decir, una campaña política para el presidente.

Algunos críticos vieron al PRONASOL como una estrategia política, que se encaminaba a la construcción de un electorado del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en las zonas o regiones en las que en las elecciones de 1998 para presidente de la república habían perdido, ó en su caso, observaron que la gente simpatizaba con la oposición.

Por lo que el Gobierno de Salinas de Gortari, buscó la incorporación de amplios sectores de la población bajo su manto protector por medio de estrategias de concentración y de la provisión de servicios públicos, así Salinas apostó a que en la medida en que los grupos populares participaran en la solución de los problemas de la comunidad y se convirtieran en beneficiarios de los proyectos de desarrollo perderían sus incentivos a votar por la oposición y apoyarían al PRI y principalmente promovería su imagen del buen presidente.

Los hechos presentados en las elecciones de 1991 demostraron que esa estrategia tuvo gran éxito, ya que el PRI obtuvo una impresionante victoria, recuperando la mayor parte del terreno perdido con la oposición dos años y medio atrás.

Tal victoria, afirman analistas políticos que se debió a la popularidad personal de Salinas, las campañas electorales lucharon por identificar a Salinas con el PRONASOL y después por vincular a ambos con los candidatos del PRI. Los votos para el PRI fueron votos para Carlos Salinas de Gortari y un aval para sus políticas más que para el partido. Como lo indica Aguilar Zinger<sup>78</sup> "Los votos ya no vienen más de la máquina del PRI, son manufacturados por el PRONASOL, y son etiquetados como votos para el PRI sólo para efectos de comercialización política, pero son votos PRONASOL-Salinas".

Un ejemplo claro de ello y la clara presencia y contundencia del presidente Salinas lo demuestra los hechos ocurridos en la región de la Laguna, ya que durante su gira como candidato presidencial fue recibido con amenazas, recriminaciones y enfado, dos años y varios proyectos del PRONASOL hacia la región, bastaron para que lo recibieran como un héroe nacional.

Se puede decir que el PRONASOL, fungió por una parte, como un cambio en la aplicación de la política social orientada a reducir la población que vive en situación de pobreza, y por otro lado como una estrategia política, dirigida totalmente para soportar y obtener el control político, económico y social del país, los hechos lo demostraron que el programa superó la crisis política del PRI, es decir, reactivó la vasta y poderosa máquina del presidencialismo.

---

<sup>78</sup> Presidencialismo sin partidos, Aguilar Zinger, Adolfo, *El Financiero*, México, 4 de septiembre 1990.

Por otro lado, es importante señalar que México sufrió cambios drásticos tanto económicos y políticos, así surgieron nuevos grupos y aumentó la diferenciación social. El Programa de Solidaridad en este contexto, proporcionó fundamentos para una integración nacional, sobre renovadas bases de unidad y cohesión, ya que tiene como método de trabajo la participación, la organización y el esfuerzo compartido entre la ciudadanía y gobierno.

En la nueva relación Sociedad-Estado, este último se mantuvo como promotor y organizador importante de los programas de alivio a la pobreza a través del PRONASOL, incorporando a la sociedad civil en diversas tareas que hasta ahora habían sido cubiertas por instituciones gubernamentales.

Esta nueva relación, ve al que hacer público como una responsabilidad de todos, si bien desea que este programa la sociedad se corresponsabilice de las acciones, también la administración pública se compromete a movilizar de manera coordinada todos sus instrumentos, es decir, el Estado Mexicano mantiene su función de atender los asuntos del bienestar social, pero con un nuevo estilo.

En la perspectiva los destinatarios de Solidaridad deben tener un papel activo tanto en la identificación de los problemas como en la realización de las acciones para enfrentarlos. El cuestionamiento en este sentido es hasta dónde las formas e instrumentos del programa posibilitan la constitución y desarrollo de sujetos capaces de actuar de manera autogestiva no sólo en el ámbito económico sino también en el político a través de formas de relación autónomas con otros sectores y con el propio Estado.

Es conveniente mencionar que la participación solidaria de los grupos sociales con menos recursos implica no sólo su corresponsabilidad en la identificación de los problemas y de sus soluciones, sino también el aporte comunitario con trabajo, materiales y dinero. En los hechos este nuevo esquema de operación representa una forma de pago de impuestos en especie, que para los sectores de menos ingresos representa una carga muy alta a cambio de disponer de servicios básicos en un nivel sumamente limitado. Por otra parte, se contempla como una vía para asegurar que éstos asuman parte de responsabilidad para ayudar a garantizar honestidad, transparencia y eficiencia en el manejo de los recursos.

De ahí que para la operación del programa de combate a la pobreza haya sido sumamente importante la vinculación con los líderes y militantes sociales, así como el papel que muchos organismos no gubernamentales han jugado, específicamente en la selección de grupos que se encuentran en regiones remotas, aislados de los mercados y de los servicios. Esto no significa que esta relación haya funcionado sin problemas.

Si bien no puede asegurarse que en el ámbito federal el programa opere en forma discrecional al asignar los recursos, lo cierto es que, conforme se va descendiendo en las estructuras estatales y municipales, la inserción del programa en las redes de intereses es más evidente y su uso para fines políticos también lo es. El control sobre la información, la administración y operación de los proyectos por las autoridades locales, les da la posibilidad de elaborar las listas de los beneficiarios, avalar las propuestas de los grupos afines, etc.

También es evidente, que a través del PRONASOL, el Estado ha buscado, y en cierto sentido ha logrado, nuevas formas de construcción de consenso a través de la participación social, tanto a partir de las organizaciones

sociales ya establecidas, como del fomento o fortalecimiento de nuevas organizaciones locales y regionales.

Es importante mencionar que no todos los problemas públicos y sociales son de naturaleza nacional, la política ciudadana más activa normalmente es la local, ya sea municipal o de carácter regional. Así la participación de las comunidades evita el exceso de la concentración del poder (centralista) que termina por endurecerse y por ahogarse en lo administrativo es así que el PRONASOL, motivó a situar a la política social en forma cotidiana, descentralizarla y situarla en lo local, es decir en lo micro y desde abajo.

No cabe duda que el PRONASOL ha permitido la descentralización de los Estados y los Municipios (como instancias primarias de gobierno), y finalmente a la población en general, es decir ha contribuido en una cesión de poder posibilitando así la renovación del federalismo.

### 4.1. América Latina

En el actual debate sobre las alternativas de desarrollo y superación de la pobreza para América Latina sobresalen las indicaciones del Banco Mundial, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En ellos es posible apreciar coincidencias y divergencias en al menos cinco ámbitos: diagnóstico general de la situación, metas propuestas par el desarrollo, núcleo de la estrategia, rol del Estado y rol de los pobres.

- Diagnostico general:

#### Banco Mundial

La pobreza es producto de ingresos bajos y vulnerabilidad social, que limitan las posibilidades de los pobres para aprovechar las oportunidades brindadas por el crecimiento.

#### CEPAL

La actual situación de pobreza en América Latina es consecuencia de un crecimiento errático en sociedades heterogéneas signadas por marcados rezagos económicos y sociales de amplios sectores de la población, situación que hace de la pobreza un círculo vicioso que limita las oportunidades de desarrollo de los pobres.

## PNUD

La pobreza es consecuencia de relaciones de poder desiguales que obstaculizan el desarrollo de las personas y, por tal medio el de las naciones.

## BID

La pobreza es producto de una extrema desigualdad económica y exclusión social históricamente presentes en la región que limita las oportunidades de un crecimiento homogéneo.

- Metas del desarrollo:

### Banco Mundial

Mejorar la cobertura y eficiencia de los servicios sociales, invirtiendo en educación, salud y nutrición para los más pobres a fin de incrementar su oportunidad.

### CEPAL

Lograr un desarrollo sustentable con equidad social mediante una deliberada transformación productiva.

## PNUD

Superación de la pobreza no como una meta del desarrollo sino como un paso necesario para mejorar el nivel de vida de la población.

## BID

Reforma social, que consiste en una eficiente incorporación de todos los sectores de la sociedad en el proceso de crecimiento, en un contexto de progresivos incrementos del bienestar.

- Núcleo de la estrategia:

### Banco Mundial

Una política económica sólida que favorezca el crecimiento en condiciones de estabilidad de los mercados, un gasto social regional delimitado y una administración eficiente de éste, manteniendo la independencia entre política social y política económica, aunque favoreciendo su complementariedad únicamente para evitar desequilibrios estructurales.

### CEPAL

Complementación entre política social y económica para favorecer la transformación productiva. Ello significa modernización de los mercados de trabajo y de la política social y se expresa en la deliberada incorporación del progreso técnico al progreso productivo; en logro del pleno empleo productivo y expansión de la masa salarial; y en inversión en recursos humanos y en el mejoramiento de servicios y prestaciones públicas.

### PNUD

Potenciación del recurso humano mediante la plena incorporación de la totalidad de la población a los procesos de cambio, modernización y desarrollo sociales.

## BID

Transformación productiva con énfasis en la inversión en capital humano y en la satisfacción de necesidades básicas de la población, a fin de expandir las oportunidades de los individuos y de propiciar la realización plena de sus potencialidades. Además, establecer prioridades para mejorar la calidad, eficacia y equidad del gasto social.

### ▪ Función del Estado:

#### Banco Mundial

La función que compete al Estado es la de subsidiar. Esto es:

- Otorgar respaldo a la gestión del sector privado, asegurando el orden público y la transparencia del mercado.
- Asumir la realización de aquellas funciones indispensables para el crecimiento económico en las que el sector privado no pueda o no desee participar.
- Brindar subsidios regionales delimitados directos a los más necesitados para favorecer su incorporación al mercado. El Estado sólo debe intervenir asegurando las condiciones necesarias para que el sector privado lidere el crecimiento; y para reducir las limitaciones estructurales que afectan a los pobres, mediante una igualdad formal de oportunidades, entendidas éstas como libre competencia al mercado.

## CEPAL

El Estado debe propiciar incrementos de eficiencia en el gasto social, pero además realizar un esfuerzo mayor que reoriente el gasto público en dirección al gasto social. Debe actuar como regulador del crecimiento y el desarrollo mediante la asunción vigorosa de funciones claves en el manejo macroeconómico, la inversión social y distributiva y el apoyo a la inserción internacional, e incorporarse al progreso técnico; y debe retirarse de las esferas en que su participación no sea fundamental.

## PNUD

El Estado debe asumir la gestión, financiamiento y administración de los programas destinados a atender a los sectores más vulnerables de la sociedad, y promover políticas específicas de compensación o asistencia para aquellos grupos que presenten dificultades en la incorporación al mercado.

## BID

El Estado debe:

- Fortalecer el ejercicio de nuevas responsabilidades, en particular la capacidad para favorecer consensos nacionales.
- Concretar políticas, programas y proyectos destinados a reinvertir el patrón regresivo de la distribución del excedente.
- Adoptar una estrategia orientada al alivio de la pobreza en el corto plazo y su reducción progresiva en el mediano plazo.
- Fortalecer la generación de empleo.

- Restablecer la capacidad del gasto público social.
  - Reorganizar las formas de prestación de los servicios públicos.
  - Racionalizar los esfuerzos para su redimensionamiento.
- Función de los pobres:

#### Banco Mundial

La participación ocurre a través del mercado y es diferenciada en función de los recursos con que cada individuo cuenta (empresarios, trabajadores, etc.). Como el desarrollo se regula en el mercado, a la sociedad en general le compete dinamizarlo e impedir interferencias que alteren su normal operación.

#### CEPAL

Los individuos y familias pobres pueden participar de los beneficios del crecimiento mediante mecanismos especiales diseñados para ello (salarios participativos e ingreso familiar); y además, serán receptores de acciones específicas orientadas a "romper los eslabones de la cadena que reproduce la pobreza" (inversión de recursos humanos, complemento alimenticio, etc.).

#### PNUD

Función determinante en la participación con miras a la integración social, que se concibe como un proceso de participación en el desarrollo y goce de sus beneficios por parte del conjunto de la sociedad. Especial atención a las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) y de las comunidades de base en los procesos de cambio.

## BID

Se incluye la generación de mecanismos que promuevan la movilización de recursos potenciales de la sociedad civil para complementar los recursos públicos.

Todas estas propuestas contienen elementos que de acuerdo con sus planteamientos se pueden organizar en dos grupos:

Enfasis económico-social (Banco Mundial y CEPAL). Coinciden en señalar que el núcleo duro del fenómeno es la insuficiencia de ingresos y las incapacidades de consumo y de acceso al bienestar derivadas de ello. Por tanto, la superación de la pobreza se comprende como un problema de aprovechamiento de oportunidades brindadas por el crecimiento económico, lo que significa en el primer caso que el bienestar resulta del "rebalse" del crecimiento económico, y en el segundo de una activa intencionalidad redistributiva.

Enfasis socio-político (PNUD y BID). Coinciden en asignar un papel de centralidad al desarrollo humano en el proceso de desarrollo social, y en mayor énfasis político que económico al recomendar procesos de transformación más o menos profunda de las estructuras de poder imperantes. Superar la pobreza significa lograr niveles de ingreso que, junto con las prestaciones sociales del Estado, permitan satisfacer un importante rango de necesidades humanas. Pero además, significa transformar relaciones históricas entre los pobres y el Estado y romper con la dependencia y falta de autonomía de éstos frente a la posibilidad de transformar su realidad.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> Pérez Lucio Ricardo. *Una visión ecosistémica de la pobreza*. Economía Informa, No. 237, Facultad de Economía UNAM. México, abril de 1995.

Ambos enfoques contienen elementos que influyen directa o indirectamente en el problema de la pobreza, ya que, en el primer caso, se le reconoce como consecuencia de la insuficiencia de ingresos y de la falta de oportunidades para aprovechar los beneficios del crecimiento económico, y en el segundo también se habla del ingreso como causa de la pobreza aunque se le asigna un papel importante al Estado como proveedor de prestaciones sociales.

Así, con la complementación de ambos enfoques, decimos que la pobreza es el resultado de un ingreso insuficiente y de la falta de oportunidades para aprovechar el crecimiento económico, cuya superación requiere de una transformación de las estructuras del poder, que contemple una política redistributiva adecuada y el cambio en la relación de los pobres con el Estado para acabar con la dependencia que no les permite salir del agujero de la pobreza.

Es importante aclarar que todos elementos deberán darse en el marco del nuevo modelo económico adoptado en América Latina a través de políticas neoliberales, y lo que los organismos anteriores no toman en cuenta en sus propuestas es que dicho modelo evolucionó como respuesta a la crisis de la deuda. Por lo que la política económica pretendió superar la limitación en la balanza de pagos que había inhibido el rendimiento económico durante los años ochenta. No se le adoptó básicamente para reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso; la mayor equidad no es uno de los elementos integrales del nuevo modelo económico, ni es posible evaluar su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza tan sólo por referencia al modelo mismo, ya que aunque éste tiene claras implicaciones de apertura comercial, profundización financiera, estabilización de la inflación, etc., su efecto en la distribución del ingreso quedará

determinado por la evolución de ciertas variables (por ejemplo, los salarios reales) que ejercen profunda influencia en la equidad y en la pobreza.

No hay buenos motivos para suponer que el nuevo modelo económico ejercerá un efecto positivo en la igualdad del ingreso o en la reducción de la pobreza; por el contrario, dicho modelo puede aumentar la desigualdad; y sólo reducirá la pobreza si produce aceleración de las tasas de crecimiento.

Si el modelo produce un aumento en las tasas de crecimiento del PIB per cápita, se supone que esto conducirá a una reducción de la pobreza. Sin embargo, primero hay que preguntarse si el modelo es capaz de acelerar el crecimiento económico en América Latina, ya que hasta hoy todos los testimonios son endeble; durante el periodo de 1985 a 1994, veremos que sólo Argentina, El Salvador, Panamá y Perú tuvieron un mejor desempeño, pero, en todos estos casos la producción adicional consistió básicamente en productos no exportables. De este modo, la superioridad del nuevo modelo económico frente a sus predecesores en materia de crecimiento económico, dista mucho de estar bien establecida.

Todo ello no significa que América Latina esté condenada a un lento crecimiento si insiste en aplicar el nuevo modelo económico. Sin embargo, sí significa que habrá que adaptar y reformar el modelo, de acuerdo a las prioridades de cada país para poder asegurar un crecimiento rápido y sostenido.

La piedra angular del nuevo modelo económico está en un aumento de las exportaciones, y los países latinoamericanos aún tienen que aprender mucho a este respecto, del sudeste de Asia. De modo similar,

las tasas de inversión productiva son demasiado bajas para ser congruentes con un crecimiento rápido y sostenible. Los cambios que hay en el nuevo modelo económico aún son generalmente comprendidos, y la política económica de cada país debe establecer con mayor claridad sus principales prioridades. Por ejemplo, el desempeño de las exportaciones asiáticas no fue socavado por un aumento de las entradas de capital extranjero durante los años de los noventa, y gran parte del aumento ingresó en inversiones en artículos exportables.

La repercusión del nuevo modelo económico en la reducción de la pobreza dependerá de la tasa de crecimiento a largo plazo. A este respecto, el modelo no es distinto de modelos anteriores y no tiene características especiales por las cuales pueda suponerse que logrará ejercer un gran efecto en la pobreza si el crecimiento es modesto, y no hay razones para dudar que puede ejercer un efecto considerable si el crecimiento es rápido. La pobreza se ha reducido rápidamente en Chile con una versión ortodoxa del neoliberalismo, mientras que la versión heterodoxa de Argentina después de 1990, que favorecía los productos no exportables tuvo el mismo resultado hasta la recesión de 1995. En cambio, el lento crecimiento de México ha producido un aumento de la indigencia y la pobreza moderada mientras que el PIB se ha reducido.<sup>80</sup>

Más ambiguo es el efecto del neoliberalismo en la distribución del ingreso. Aunque no es probable que una tasa de lento crecimiento produzca mejora (México, después de 1984, demuestra esto con toda

---

<sup>80</sup> Victor Bulmer Thomas. *El NME, la distribución del ingreso y la pobreza. El nuevo modelo económico en América Latina, su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza. Lecturas del Trimestre Económico No. 84.* Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 364.

claridad), no hay buenas razones para suponer que una tasa de crecimiento rápido forzosamente ayudaría. El deterioro del Chile rural durante un periodo de rápido crecimiento (1987-1990) demuestra lo anterior. Sin embargo, no adoptar el modelo puede resultar dañino. La distribución del ingreso aún estará determinada en gran parte por variables exógenas al neoliberalismo. La transición demográfica constituye un ejemplo obvio. Una más lenta tasa de aumento demográfico, que con el tiempo condujera a un mercado laboral más rígido, probablemente sería el factor de mayor importancia, aunque hay poco que se pueda hacer para reducir a corto plazo la tasa de crecimiento de la fuerza laboral, en cambio no hay duda que las variables demográficas al menos están avanzando en dirección correcta a largo plazo.

La otra variable exógena decisiva para el neoliberalismo es la formación de capital humano. Todos los estudios coinciden en que la educación es clave determinante de la desigualdad del ingreso. Sin embargo, este modelo económico no ofrece ventajas especiales sobre algún otro modelo en la prioridad atribuida a la educación. En realidad, podría argüirse que Cuba (cuya distribución del ingreso es aún relativamente igualitaria) atribuye la mayor prioridad a la formación de capital humano en América Latina. Dada la necesidad de estabilidad macroeconómica y de presupuestos equilibrados, no es probable que el neoliberalismo logre dedicar recursos suficientes a la educación, al menos que se acelere el ritmo de crecimiento económico. Vemos así que lo fundamental para la formación de capital humano es la tasa de crecimiento económico y no el propio modelo económico.

Si el nuevo modelo económico tiene alguna ventaja sobre los sistemas anteriores, en materia de distribución del ingreso, se la deberá

encontrar en su insistencia en la canalización. Los subsidios indiscriminados tan frecuentemente aplicados antes de la crisis de la deuda no beneficiaron de manera desproporcionada a los pobres, ya que también resultaron beneficiados los sectores intermedios y superiores; por ello la distribución del ingreso sólo fue, si acaso, marginalmente afectada, por los aumentos del gasto social. Sin embargo, la canalización sigue en su infancia en América Latina. Muchos gobiernos comprometidos con el neoliberalismo aún siguen utilizando subsidios indiscriminados (por ejemplo el transporte público urbano) o subsidios que van a parar sobre todo a porciones de la población con mayores ingresos (por ejemplo el gasto público en educación y vivienda). Donde, como en México, hay un compromiso con la canalización, los objetivos políticos han deformado la asignación de recursos mientras el lento crecimiento ha hecho imposible que los recursos dedicados a aliviar la pobreza surtan mucho efecto.<sup>81</sup>

El crecimiento de la pobreza y el grado de desigualdad del ingreso representan una gran preocupación para América Latina. El nuevo modelo económico no ofrece una respuesta sencilla a ambos problemas. Es probable que si se logran grandes adelantos, particularmente en la distribución del ingreso, necesiten muchos años para surtir efecto, y sólo si se logran políticas destinadas a largo plazo. Esto presenta un gran dilema ya que los gobiernos elegidos de manera democrática desean, como es natural, mejoras a corto plazo. La respuesta no es el retorno a una economía cerrada ni a una política autoritaria; por el contrario, lo que se necesita es un consenso entre los principales partidos políticos y sectores de la sociedad con respecto a las reformas necesarias para mejorar a largo plazo la equidad. Ese

---

<sup>81</sup> Op. Cit. p. 101.

consenso ya existe en la mayoría de los países latinoamericanos en relación con los principales elementos del nuevo modelo económico, ya es tiempo de extenderlo a los determinantes básicos de la distribución del ingreso y la pobreza.

## 4.2. México

### 4.2.1. Opciones frente a la crisis

Salir de la crisis hace necesario efectuar profundas transformaciones. La crisis del modelo secundario exportador y la situación política del país convierten la tarea transformadora en un fenómeno muy complejo. La recuperación económica sólida con equidad distributiva debe pasar por una reforma política cuyo eje sea el fortalecimiento del régimen democrático lo que implica respeto al pluralismo y a la alternancia política, autonomía de los poderes de la Unión, construcción de un verdadero federalismo y refundación del sistema judicial.

La estrategia económica reclama cambios de fondo. No se trata de reeditar modelos agotados del pasado, de aislar al país de las tendencias internacionales de globalización e integración de bloques regionales, ni de pretender sustituir las ineficiencias del mercado con el intervencionismo indiscriminado del Estado.

Las dificultades actuales muestran que no habrá una recuperación de la economía con sólo preservar en el ajuste. La profundidad y la persistencia de las tendencias deflacionarias, enraizadas en sobreendeudamiento de bancos, empresas y gobierno, revelan que el problema principal de la política económica no está en controlar la inflación, sino en crear condiciones propicias para reiniciar el crecimiento sobre bases sólidas. Según Dornbush: "La obsesión de

México con la inflación estuvo detrás de la sobrevaluación que condujo a la crisis del peso en 1984... La inflación es mala, pero el no crecimiento es mucho peor... La estrategia correcta, hoy, sería dejar que bajen las tasas de interés y poner la economía en movimiento".<sup>82</sup>

A diferencia de la crisis de 1982, los peligros de una inflación incontrolable son menores porque:

- a) Los empresarios evitan al máximo elevar los precios de sus productos para conservar sus márgenes de ganancia, en virtud de la debilidad de sus mercados.
- b) El gasto público crece con lentitud como resultado del ajuste y las finanzas públicas se encuentran prácticamente en equilibrio.
- c) El crédito bancario se mantiene contraído como consecuencia del sobreendeudamiento y la crisis bancaria.
- d) Aunque la depreciación del tipo de cambio es el principal factor inflacionario por sus efectos en los costos y los precios de los bienes de consumo importados, no existe una inercia inflacionaria como la de 1988, cuando se puso en práctica el Pacto.

El manejo de la tasa de interés para detener la especulación cambiaria y atraer o retener el capital, además de la dificultad para conseguir tales propósitos, tiene un efecto negativo en la economía pues acrecienta la incertidumbre, inhibe la inversión en las actividades productivas y desvía el capital hacia la especulación. La atracción de capitales del exterior, que no es intrínsecamente mala, debe descansar en la confianza que genere una recuperación sólida y duradera de la

---

<sup>82</sup> R. Dornbush, "A Strong Peso Is Just What México Doesn't Need", Business Week, 20 de noviembre de 1995.

economía, y no en el manejo de las tasas internas de interés para ofrecer premios con efectos de muy corto plazo.

Cuando menos tres derivaciones de política económica se desprenden de la idea de desvincular los movimientos de la tasa de interés del comportamiento del tipo de cambio:

1. La lógica del modelo económico debe pasar de la preeminencia de los intereses financieros a los de la planta productiva nacional.
2. En condiciones de reservas internacionales restringidas como las actuales, debe abandonarse como objetivo prioritario un tipo de cambio estable. Ello estimulará las exportaciones y desalentará la avidez por las importaciones y el gasto en el exterior.
3. La mejor defensa del tipo de cambio descansará en la fortaleza de la economía, los avances en la reforma política, la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento del régimen jurídico.

El proyecto económico de largo plazo exige también ajustes de fondo. Si bien el fomento de las exportaciones y la búsqueda de nichos en el comercio exterior deberá seguir siendo un objetivo prioritario para generar las divisas que demanda el proceso de desarrollo, se requiere mayor atención al mercado interno, más aún cuando esta sujeto también a la competencia externa.

El dilema entre desarrollo hacia fuera y desarrollo hacia adentro es una falsa disyuntiva. Se trata de construir una estrategia de desarrollo desde dentro, para usar la afortunada expresión de Osvaldo Sunkel.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> Osvaldo Sunkel, *Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro. El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Lecturas de El Trimestre Económico, núm. 71.

El reto de la estrategia de desarrollo es crear un sistema productivo coherente e integrado, capaz de superar la restricción externa, objetivo aún no logrado. Ello no implica la autarquía ni la construcción forzada de una industria de base ineficiente, sino de edificar una base endógena de acumulación y dinamización tecnológica. Se trata de seleccionar las actividades productivas (agropecuarias, industriales o de servicios), orientadas al mercado interno o al externo, que se consideren factibles de competir con eficiencia.

La construcción de un sistema productivo más eficiente e integrado no puede ser sólo el resultado de las fuerzas del mercado. Se requiere de una política industrial que oriente las decisiones de la inversión privada y las acciones del sector público y permita establecer mecanismos adecuados de fomento y estímulo, tanto fiscales como crediticios. La formulación y la aplicación de una política de ese tipo precisa el concurso de empresas, gobierno, universidades y centros de investigación. Igual importancia reviste la formulación de una política agropecuaria que saque al sector de la postración en que se encuentra desde la década de los sesenta.

Sin renunciar a la apertura económica como estrategia general, la política comercial debe ponerse al servicio de la política industrial y de fomento agropecuario y definir, de manera selectiva, qué actividades proteger, por su importancia o condiciones específicas, mediante mecanismos arancelarios y el establecimiento de normas estrictas de calidad.

La gestión estatal en ese tipo de estrategia alternativa sería fundamental no sólo en la formulación de la política industrial y la definición de sus mecanismos, sino también en el desarrollo de los

sectores básicos de la economía y de la infraestructura; la atención de las necesidades sociales; el mejoramiento de los niveles de educación y adiestramiento, y la dotación de proyectos en actividades de punta que no sean de interés inmediato de los inversionistas privados. La obtención de ventajas competitivas en los diferentes mercados (como lo muestran las experiencias del Sudeste Asiático) es resultado más que de los diferenciales en el costo de los factores, de las acciones deliberadas por parte de las empresas y el Estado para mejorar las tecnologías, seleccionar los productos más apropiados, elevar su calidad, establecer alianzas y relaciones apropiadas con proveedores y distribuidores, etcétera.<sup>84</sup>

La recuperación sólida es una meta inalcanzable si no se avanza en la renegociación de la deuda externa que hoy, como en 1982, es uno de los fardos más pesados de la economía mexicana, ya que el problema principal no se sitúa en la posibilidad de pagar, sino en que si dicho pago limita o no la capacidad de crecimiento de la economía.

La liberación de recursos que ocasionaría la renegociación y su empleo en proyectos de inversión prioritarios sería un detonador de la recuperación. La profundización de las tendencias a la deflación en la economía mexicana impide que la salida de la crisis pueda darse endógenamente mediante el crecimiento del consumo o la inversión privada. Los altos niveles de endeudamiento de las empresas obstaculizan una reactivación; las exportaciones, aunque dinámicas, carecen de la suficiente capacidad para arrastrar a la economía en su conjunto, y en cuanto a la inversión extranjera directa, es conocido su singular comportamiento procíclico, por lo que no será un factor de

---

<sup>84</sup> Michael Porter. La ventaja competitiva de las naciones. Javier Vergara Editor, Buenos Aires, 1991.

salida de la crisis; en todo caso, cobrará fuerza una vez que la recuperación se haya consolidado.<sup>85</sup>

#### 4.2.2. Alternativas para superar la pobreza

Hacia una política social:

Es claro que hoy en día existe un reconocimiento internacional de la pobreza y de los pobres. Ello permite replantear la necesidad y legitimidad de una política social orgánica, que es impensable sin dosis significativas de recursos públicos destinados a fines colectivos. Avanzar en esta línea implica restablecer y rearticular las capacidades del Estado para intervenir, pero también para coordinar esfuerzos del resto de la sociedad; en el caso mexicano, la defensa misma de la sobrevivencia de millones sigue en el orden del día. La función protectora, asistencial y solidaria del Estado es vital en países que, como México, aún no han sorteado "la tormenta de la transición". Sin duda, es urgente que se actúe pronto para evitar que la pobreza y la pobreza extrema se extiendan y, sobre todo, afecten con toda su fuerza a los grupos más vulnerables.

Pero la propia naturaleza del ajuste impone a la vez que aún en medio de la premura para desplegar acciones de defensa social, se intente ver a la política social como un conjunto de decisiones e instituciones que tienen sentido e implicaciones trascendentes en el largo plazo y para conjuntos demográficos, grupos sociales y regiones, que superan a los que hoy sufren la pobreza absoluta.

---

<sup>85</sup> Huerta G. Arturo, *La crisis y la inviabilidad de la política actual para superarla*. Investigación Económica No. 212. Facultad de Economía UNAM. México abril-junio de 1995, p. 23.

Desde ahora, no a pesar sino precisamente por los efectos múltiples y complejos que traen consigo la crisis y el ajuste, habría que hacer un esfuerzo consistente por delinear el perfil de largo alcance que puede adquirir la política social.

En primer término, es preciso asumir de modo explícito e inequívoco el carácter de Estado que debe tener la política social en México.

La Constitución consagra unos "derechos sociales del pueblo mexicano", referentes a la educación, la salud y la vivienda. A la luz de los cambios del mundo, habría que preguntarse si esas prescripciones son suficientes o eficaces frente a los desafíos del cambio económico y, ahora de nuevo, ante las urgencias que emanan de la crisis y del ajuste. Además, pretender cristalizar instituciones y compromisos de política social mediante preceptos legales o incluso dependencias estatales, no parece ser la mejor ruta para concertar una reflexión renovadora en la materia. Lo que parece urgir son mecanismos de experimentación en todos los niveles del Estado, así como observatorios eficaces que sigan los procesos sociales y estén en condiciones de alertar sobre insuficiencias e ineficacias no previstas.

Nada de esto debería verse como acciones contingentes, sino como la información de nuevos dispositivos públicos, estatales y no estatales, congruentes con la problemática social, pero sobre todo con una perspectiva dominada por el cambio.

Lo anterior no tiene por qué chocar con las diversas acciones de emergencia y compensación que siguen en el orden del día. De lo que se trata es de darle a estas acciones un horizonte mayor y más congruente, donde encuentren un lugar legítimo las negociaciones de temas y problemas a que sin remedio obligan la escasez y la

necesidad de mantener los equilibrios macroeconómicos que tanto han costado construir.

El peso de la compensación y la urgencia no sólo sigue siendo muy grande sino que ha crecido en los últimos meses. Sin embargo, como se dijo, el convertir la urgencia en algo intemporal puede desviar la atención de lo que es importante en términos de formación de capacidades y definición de una constelación de derechos y arreglos políticos y sociales para hacer viable su cumplimiento y la satisfacción progresiva de necesidades fundamentales. Se puede pensar desde ahora en nuevas prioridades que formen parte explícita del paquete compensador. Entre otras podrían sugerirse:

- a) Deslizar lo asistencial a lo productivo: salud, educación y capacitación entendidas como inversión y mejoramiento del entorno comunitario, como medio para un eficaz aprendizaje de los usuarios y de los prestadores de los servicios. Implantar las condiciones institucionales necesarias para que la creación de capital humano madure y rinda frutos a lo largo del tiempo: poner atención en los niños y sus madres, pero también en los jóvenes y, ahora en los nuevos contingentes de la tercera edad. La inversión en capital humano debe verse como un proceso continuo que sin negar las especificidades a que obliga la pobreza extrema, debe abarcar desde el principio a los niños y jóvenes cuyas familias la sufren. Por ello, para jóvenes y niños debe haber ofertas completas de salud, educación, capacitación, información, cultura y empleo que dejen atrás los niveles de pobreza e ingreso.
- b) Mantener y ampliar la participación comunitaria: esto incluye una participación mantenida en la formulación, gestión y vigilancia de los

proyectos sociales, sin olvidar que las capacidades para ello no surgen de modo espontáneo ni se distribuyen equitativamente. Quienes menos tienen y más requieren, carecen también de capacidades efectivas, bien instaladas, para deliberar en materia de proyectos y asignación de recursos. En este sentido, la capacitación comunitaria es esencial para volver productiva e imaginativa la autonomía.

- c) Una nueva dimensión universal. La focalización es inevitable, como lo es que el paquete formal de previsión y desarrollo sociales ahora este centrado en la provisión de mínimos de bienestar. Sin embargo, una visión de ciudadanía, por lo básico del piso social, es indispensable si se quiere pasar de la emergencia a la creación de capacidades que hagan viable la equidad en el acceso a las oportunidades del desarrollo. Habría aquí que buscar más precisión. A manera sólo de apunte: más que una aspiración a soluciones definitivas, de una vez y para siempre, esta nueva perspectiva de cobertura universal en materia de salud, educación y seguridad social debe verse como un constante ejercicio de experimentación y comunicación, que permita detectar nuevos problemas y actitudes de las comunidades y abra la puerta para la producción de nuevas actitudes y mentalidades públicas, tanto de funcionarios, técnicos y operadores, como de usuarios y actores políticos y sociales. En este entorno, la polarización en torno a la acción y el papel del estado en materia social puede ceder el lugar a nuevos entendimientos y cooperaciones, que asuman la centralidad de lo público pero que no entrañen nuevos reduccionismos en la materia.
- d) Se requiere un crecimiento que orientado al exterior introduzca elementos de competitividad y eficiencia que lo hagan más

equitativo. Sin duda esto aún será insuficiente en la medida en que el mercado no es una garantía para eliminar la pobreza ni para alcanzar distribuciones más justas, pero buena parte de las alternativas para la economía mexicana deberán aprovechar este esquema. La expansión de la economía de mercado ha contribuido en forma extraordinaria a impulsar la eficiencia a través de la libre asignación de recursos a sus usos más productivos. Esto significa que cualquier vía para aliviar los problemas de desigualdad y pobreza no debe pasar por alto mantener y expandir los alcances de la libre competencia. Si bien sólo se ha mencionado lo correspondiente a la apertura comercial, las políticas de desregulación económica, combate a los monopolios y privatización también tienen un papel muy importante que jugar.

- e) En suma, gran parte de las alternativas económicas en el campo distributivo en México están en extender la competencia en los mercados, aprovechar la que se tiene e incorporar a ella, con fondos públicos, a los grupos en situación de pobreza.
- f) Si bien la gran batalla contra la pobreza se tiene que librar principalmente proporcionando alimentación y salud a la población rural, la eficiencia del sistema educativo y la flexibilidad del mercado de trabajo serán factores determinantes para sostener sus resultados y disminuir la desigualdad. Si mejoran las condiciones de la población del campo, actualmente más del 25.0% de la población del país, es de esperar un considerable flujo migratorio de trabajo no calificado a los mercados laborales urbanos. Lo anterior significa concentrar esfuerzos en la educación básica y diseñar instituciones que permitan generar más empleo y atender a los desempleados.

g) Para consolidar el combate a la pobreza y evitar la concentración de los ingresos, en el sistema educativo se requerirá asignar mayores recursos a la educación primaria y secundaria y a la preparación para el trabajo, lo cual requerirá de subsidios para la educación básica y novedosos esquemas para elevar la independencia financiera de la educación superior respecto a los fondos públicos, dadas las restricciones presupuestales existentes. Una mayor equidad y eficiencia requieren de incrementar en términos absolutos y relativos, la canalización de recursos a la educación de los que en general no son los más pobres del país, es decir quienes pueden alcanzar niveles de la educación superior. Mientras los más necesitados deberán recibir más, los menos necesitados deberán considerar el pagar directamente algo de lo que reciben. Sin embargo, gastar más en educación básica en poco ayudará si no se permite que el sector sea más competitivo. Aún existen excesos regulatorios en la educación básica que inhiben la productividad de las escuelas oficiales y privadas y que impiden la movilidad de recursos educativos para ser asignados a usos más eficientes. Pese a la descentralización educativa, aún estamos lejos de un mercado en donde la libre competencia eleve la productividad de las escuelas y el Estado proporcione subsidios menos ineficientes y más equitativos para apoyar las decisiones de padres de familia y estudiantes. Si en las escuelas públicas se permite la libre movilidad de profesores y estudiantes y los subsidios se asignan de forma directa, a través de becas, mucho se avanzaría en este aspecto.<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> López G. Julio. *El derrumbe de una ficción. Evolución reciente, crisis y perspectivas de la economía mexicana*. Investigación Económica No. 212 Volumen LV. Facultad de Economía UNAM. México, abril-junio de 1995. p. 9.

Con todo, la prioridad mayor reside en construir un nuevo consenso que no puede ser sino el resultado de una reforma estatal de gran aliento. Lo realizado en materia económica y política se ha mostrado insuficiente desde la perspectiva, determinada por los conflictos sociales en curso, de forjar nuevos mecanismos de cohesión e integración social-nacional. Sólo mediante procesos de esta especie se podrá concebir a la política social como un conjunto de acciones y decisiones que concierne a todos. Lo más importante: asumir que desde la formulación hasta la instrumentación y el seguimiento de las acciones, el éxito depende en medida creciente del grado y la amplitud del compromiso político y social que se logre en todas las etapas del proceso de construcción de la política.

La magnitud del reto de abatir significativamente la pobreza extrema, aunado al otro mayor de construir una sociedad con una buena calidad de vida para todos, puede apreciarse ahora con mayor rigor, aunque se vivan momentos de auténtica angustia e incertidumbre. Hay, a pesar de la enorme desigualdad privante y anunciada de nuevo por el ajuste, un aprendizaje y una experiencia que no deberían desestimarse. Quizás con modalidades nuevas, muchas comunidades rurales y urbanas, así como técnicos y funcionarios del Estado vinculados a la política social, han adquirido destrezas y convicciones que no van a dejarse de lado fácilmente por la nueva emergencia que trae consigo el ajuste. Esto conforma, tal vez, el piso más sólido de una política social que asuma el peso de la insatisfacción elemental que afecta a millones, pero que a la vez se plantee como un componente permanente del desarrollo y la estrategia económica.

Nada de lo anterior es suficiente para acometer las tareas que se resuman en la noción de política social aquí insinuada. Correctivo y

compensación, a la vez que vehículo para generar nuevas capacidades y destrezas, esta política pública está siempre sujeta a las inclemencias de la coyuntura económica y a las intemperancias y reduccionismos de la ideología dominante del momento. Pero su necesidad para hacer creíble un curso de desarrollo no destructivo crece con el tiempo y a medida que se conoce y reconoce la proclividad del capitalismo a producir hoyos negros. Para decirlo tajantemente: o se compromete de modo explícito y concreto al mayor número posible de organismos políticos y sociales del país en las tareas y decisiones de la política social, o el continente ominoso y oprobioso de la pobreza extrema seguirá con nosotros, siempre listo para crecer y desbordarse.

Para ser una política de Estado, la política social tiene que involucrar activamente a partidos y sindicatos, organizaciones privadas de todo tipo y grupos de acción ciudadana de las más variadas inspiraciones. Tiene también que inscribirse de una vez por todas en los trabajos y los días del Congreso de la Unión, y desplegarse en la geografía política de México, por medio sobre todo de los otros órganos colegiados representativos que dan sentido a la República: los congresos locales y los ayuntamientos.

Por último, pero no menos significativo, el carácter estatal de la política social seguirá dependiendo en alto grado de que se mantenga y extienda la voluntad participativa de las comunidades, que la experiencia ha mostrado como una cualidad vigente, dinámica y con capacidad de durar de grandes grupos de mexicanos.

La agenda que se puso en movimiento en estos años de movilizaciones sociales e intentos estatales de experimentación puede

y debe ampliarse y volverse más compleja, más demandante, a la vez que más promisoría. La política social no puede sustituir la falta de crecimiento y empleo, como tampoco puede hacerse cargo cabalmente de los bloqueos y distorsiones que emanan de estructuras políticas cerradas o arcaicas, que impiden una buena y productiva comunicación entre las comunidades y las instituciones públicas, como lo ha puesto de manifiesto lo ocurrido en Chiapas. Pero a la vez, la política social puede, desde ahora, contribuir a crear escenarios de convivencia colectiva más propicios para un mejor y más fructífero aprovechamiento del crecimiento y la recuperación económica.

Es sabiduría consagrada que crecimiento económico y aumento de empleo no significa mecánicamente bienestar, mucho menos equidad. Y también lo es que la creatividad productiva, base de una competitividad densa y profunda, sólo puede emerger en un ambiente donde sea creíble la calidad existencial, cuyas determinaciones básicas no pueden ser sólo ni principalmente un fruto del logro individual. Es con esta perspectiva que puede apreciarse la necesidad de la política social, así como entenderla como un componente orgánico de la política y la cultura modernas.

En resumen: la crisis del Estado supone una reforma que debe abarcar la economía, los procesos políticos y el entramado de intercambio social que ha articulado el Estado mismo, así sea, como lo muestra la experiencia de México, de un modo precario y nunca totalmente inclusivo. En este sentido, se puede hablar también de una reforma social del Estado, para establecer distinciones analíticas y de proceso con la reforma económica y política del Estado.

Con este enfoque, además, puede proponerse que esta reforma social implica reencauzar el crecimiento a partir de la construcción de visiones integrales del desarrollo. Esto es, ciertamente, una cuestión que sólo puede dirimirse en el terreno político de la definición de estrategias, pero puede adelantarse que la necesidad de dar prioridad a temas sociales de largo aliento y alcance deriva de la consideración de tendencias y contradicciones que es indispensable abordar para asegurar una sustentabilidad mínima a la siempre inestable y conflictiva ecuación de economía abierta y de mercado con democracia.<sup>87</sup>

En síntesis, cualquiera que sean las alternativas para corregir los problemas distributivos del país estas deberán basarse en la estabilidad macroeconómica y en extender y hacer más competitivos los mercados; sin embargo, esto no significa que no se realicen redistribuciones de recursos de gran alcance y se redefinan derechos económicos fundamentales.

La reforma social, así, exige pensar lo social dentro del mismo marco estratégico en que la reforma económica se plantea sus equilibrios; ello supone, más que una adición de lo social a lo económico, la formulación de nuevas relaciones en el conjunto de la forma de desarrollo. Idealmente, si se quiere, la lógica de la eficiencia debería reforzar y ser reforzada por la lógica de la equidad. Este es un ideal que el capitalismo siempre subvierte. Pero, a la vez, la práctica histórica misma del desarrollo capitalista enseña con claridad la necesidad de buscar, desde el inicio de los procesos de modernización

---

<sup>87</sup> Vilas Carlos M. *¿Qué hacemos con la pobreza? Notas preliminares para una respuesta política.* Economía Informa No. 246. Facultad de Economía UNAM, México, abril de 1996 p. 7.

y ajuste, como los actuales, la superación de la visión residual, marginal de lo social.

## Conclusiones

---

Es indiscutible que para lograr avanzar en la lucha contra la pobreza y aliviar este problema, es importante un amplio conocimiento del tema, para identificar sus causas, los factores más incidentes y las mejores formas de enfrentarla.

A pesar de que en la actualidad existen muchos estudios y el combate a la pobreza es un tema que se plantea en cada foro, reunión e inclusive dentro de los programas gubernamentales como una situación primordial, aún no hay un consenso sobre qué es la pobreza ya que existe una diversidad de definiciones entre las que se distinguen dos enfoques principales: el enfoque económico, que la considera como la insuficiencia de ingresos para satisfacer las necesidades básicas y afirma que dicha insuficiencia se deriva de la expulsión o rechazo de ciertos grupos sociales respecto al sistema económico, en función de que carecen de condiciones para participar en él, o porque tienen atributos que los hacen poco elegibles para ser incorporados en las principales mecanismos de producción, quedando por ello afectados en su capacidad de consumo.

Por su parte, el enfoque sociológico, concibe a la pobreza como resultado de la marginalidad social, esto es, que la considera desde de una forma de inserción económica inicial, a la que se asocia un modo de vida distinto, con sus propios valores y patrones de comportamiento que la convierten en un submundo, una subcultura con códigos distintos, incluso contrarios a los que norman la racionalidad y expectativas de los marginados.

Existen también dos concepciones principales acerca de la pobreza, la primera es la pobreza absoluta que considera esencialmente las condiciones biológicas que se requieren para sobrevivir, a las que todos por ser humanos tenemos derecho y que se manifiesta principalmente en muertes por hambre y desnutrición, y no considera necesario hacer comparaciones entre las diferentes condiciones en que viven las personas de una misma sociedad.

La otra concepción es la pobreza relativa que compara la condición de ciertos grupos de personas con respecto a las condiciones en que viven otros grupos de su misma sociedad y evalúa si existe un grupo de personas sin los recursos suficientes para compartir las costumbres, actividades y dietas que conforman el estilo de vida generalmente aceptable por dicha sociedad.

Sin embargo, ambos enfoques se complementan ya que al identificar a la pobreza como la situación que no permite alcanzar los mínimos de subsistencia debemos tomar en cuenta que cada sociedad determina esos mínimos basándose en la universalidad de derechos que tenemos los seres humanos.

Además de las diversas definiciones, existen varios métodos para medir la pobreza es decir, tratan de identificar a la población pobre y analizar qué tan pobre es. Los principales métodos que se conocen son el Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que identifica al grupo de personas que no alcanzan a cubrir sus necesidades básicas o alguna de éstas necesidades, y toma en cuenta factores tales como indicadores de bienestar y los niveles mínimos aceptables de cada indicador.

Por otro lado está el Método de la Línea de Pobreza (LP) que se basa en encontrar el ingreso mínimo para satisfacer las necesidades básicas de una población, dicho ingreso constituye la línea de pobreza y todas las personas que se encuentran debajo de dicha línea se consideran pobres. Por último, el Método de Medición Integrada de Pobreza (MIP) que básicamente toma las principales características de los métodos anteriores e incorpora algunas fuentes de bienestar para medir la satisfacción de las necesidades y sus interrelaciones.

Estas situaciones de concebir a la pobreza desde enfoques distintos y de medirla de diferentes maneras propician que los gobernantes de los países no apliquen programas con líneas de acción bien definidas y que se consideren dentro de los proyectos de trabajo a largo plazo.

A pesar de todos los estudios de diagnóstico, siempre se han predispuesto una selección de quienes son los pobres a atender, ya que las políticas de asistencia a la pobreza se fundamentan sobre la distinción, la cual es siempre discutible entre el universo de pobres respecto de una sociedad determinada, y entre éstos, los que deben y pueden ser atendidos. En consecuencia todo acercamiento teórico de lo que es la pobreza, está llevado a fijar y validar una categorización que en la realidad es siempre arbitraria y convencional.

Sin duda el problema de la pobreza es una situación que enfrentan todos los países del mundo, tanto aquellos que se consideran desarrollados como los subdesarrollados, sin embargo, cada una de estas naciones enfrentan sus problemas internos de rezago social de manera particular. Esto quiere decir, que a pesar que al ser humano se le confieren derechos universales para poder sobrevivir y convivir en una sociedad, la aplicación de las políticas económicas son consecuencia de estudios, análisis y evaluaciones

específicas en cada uno de ellos, e incluso en cada región de las naciones, así el problema de la pobreza depende de factores económicos, políticos y sociales.

Por otro lado, durante los últimas décadas el mundo ha experimentado un acelerado proceso de intercambio e interconexión, es decir, todos los países tienden a interrelacionarse de manera económica, financiera, tecnológica y comercial. Este proceso conocido como globalización ha generado condiciones desfavorables para el crecimiento económico de muchos países y en consecuencia han redefinido el papel del Estado en la vida económica y social de las naciones.

La inserción de todos los países en este nuevo contexto ha sido desigual, ya que los países que cuentan con mayor nivel de tecnología, y una economía estable han sobresalido, no obstante, aquellos países que no cuentan con esos factores, han padecido desequilibrios económicos, lo cual muestra que las políticas de ajuste tienden a generar desempleo y una mayor desigualdad en la distribución de ingreso, un ejemplo claro lo constituyen los países latinoamericanos.

Así la población de América Latina sufre de grandes desigualdades en la distribución del ingreso, lo que en cierta medida ha incrementado la distancia entre ricos y pobres, y, además, la población que se encuentra en los estratos medios sociales, tiende a contraer su poder de compra y consumo, e incluso a clasificarse dentro de la línea de pobreza.

Aunado a lo anterior, se observa que en los países latinoamericanos se presentan factores determinantes para que se agudice el problema de la pobreza entre los cuales destacan: altas tasas de desempleo, desnutrición, rezago salarial, analfabetismo, aislamiento geográfico, difícil acceso a los servicios, entre otros.

Ante tal situación, los gobiernos han emprendido la búsqueda de una mayor justicia social que se refleje en la disminución de la marginación en que se encuentran amplios sectores de la población, por lo tanto, esta tarea exige definir problemas y retos particulares que cada nación debe superar para brindar a sus ciudadanos una mayor calidad de vida, ya que los problemas que se presentan en Francia, Alemania, Brasil, Chile, son de naturaleza completamente distinta, y por ende requieren soluciones particulares.

Por otro lado, en México, al igual que en la mayoría de los países de América Latina, durante el periodo de 1989-1994 debido a las repercusiones económicas que sufrió la región, se agudizaron los rezagos sociales incrementándose el número de pobres, principalmente en amplios sectores de la población rural, y urbano popular. El nivel de vida y el poder adquisitivo de millones de mexicanos han alcanzado en los últimos diez años el peor deterioro de su historia y su más grave consecuencia es que las personas que se encuentran en la pobreza y en la pobreza extrema eventualmente tienen acceso a los bienes indispensables.

En México, se han realizado diversos conteos para conocer el número de personas que se encuentran en la pobreza y en la pobreza extrema y aunque no han coincidido en las cifras finales, arrojan el mismo resultado: el número de pobres se ha incrementado en las últimas dos décadas. Lo cierto es que desde los estudios más optimistas hasta los más pesimistas afirman que la pobreza es un problema grave que se ha agudizado y al que se debe enfrentar con políticas que tiendan a hacer menos grande la desigualdad y la extrema polarización de la sociedad.

Después de tres lustros, los resultados de la estrategia económica impuesta en México a partir de 1982 arrojan un saldo socialmente negativo ya que el producto por persona es notablemente más bajo que el existente

anteriormente, la población se ha empobrecido, la desigualdad social ha crecido y no se ha logrado combinar el crecimiento económico con equidad y justicia social, más aún, nos hemos alejado de ello. El problema fundamental es que lo social y el combate a la pobreza se han visto en el segundo término de una política que propicia la concentración del ingreso y multiplica la pobreza.

La participación en el ingreso nacional de los hogares más ricos del país ha crecido en los últimos diez años, mientras que, en contraste, el 10.0% de los hogares más pobres de México sufrió en ese lapso la disminución de su participación en el ingreso nacional, además de que el salario mínimo no ha dejado de perder su poder adquisitivo. Bajo el modelo económico actual muy poco se ha hecho para amortiguar la caída del ingreso y el empobrecimiento de la población el cual se manifiesta con más fuerza en las zonas de más alta marginación que se encuentran principalmente en los Estados de Chiapas, Puebla, Guerrero, Hidalgo, Veracruz, San Luis Potosí, Campeche, Oaxaca, Querétaro, Chihuahua, Coahuila y Guanajuato. Así la sociedad mexicana enfrenta situaciones que limitan, en parte, su desenvolvimiento y convivencia, entre las que podemos destacar, el desempleo, la desnutrición y bajos niveles educativos.

A partir de la implantación de las políticas neoliberales no se ha podido alcanzar el objetivo de crecimiento sostenido con equidad; ya que han existido años en que el crecimiento de la economía es inferior al de la población, dando como resultado que en los últimos años la economía nacional se ha empobrecido y se ha hecho más desigual.

Bajo este contexto el Gobierno Mexicano procedió a implantar a principios de los años noventa el Programa Nacional de Solidaridad, conocido como PRONASOL.

A grandes rasgos las líneas de acción del PRONASOL se orientaron principalmente a: impulsar la participación social en la tareas del desarrollo; fomentar el desarrollo regional a partir de un enfoque de desarrollo económico; establecer la coordinación entre los tres ordenes de gobierno; y fomentar la descentralización de los recursos, funciones y atribuciones para consolidar el papel de los estados y municipios.

El método de trabajo del PRONASOL desarrolló una forma de gestión pública de la demanda social, bajo la idea de que el gobierno no es el único actor en la solución de los problemas sociales. Este nuevo esquema combina la participación de la sociedad y la exigencia de cierta intervención gubernamental, pero más como un socio y promotor que como un gestor y/o productor directo y único.

Con todo ello se avanza en la solución de los problemas sociales y se propicia la iniciativa y la autonomía de los individuos y familias induciéndolos a definir sus problemas, a priorizarlos, con el fin de programar y así contribuir a la eficiencia en la asignación y operación del gasto público. De esta manera, la participación abre la posibilidad para generar comunidades locales más autónomas y con mayor capacidad para la solución de sus problemas,

Esta situación de establecer la conciencia sobre sus carencias puede ayudar a que se entienda que el gasto público es condición necesaria para la solución de los problemas sociales, pero no es suficiente, por lo que se requiere, además del esfuerzo personal y comunitario constante.

Así el PRONASOL, permitió ceder parte del poder, descentralizando a los estados y municipios, como instancias primarias del gobierno, lo cual significa una cesión del poder y posibilita el federalismo.

En consecuencia las líneas de acción del PRONASOL; fomentaron un estilo de política social que ha propiciado la dinámica de muchos instrumentos e iniciativas de las sociedades locales, un ejemplo de ello son los Programas de Fondos Municipales, Escuela Digna, Solidaridad para la Producción, entre otros, por lo que las coordinaciones intermunicipales permitieron llenar huecos en el desarrollo social y vincular las instituciones federales con la práctica estatal y local, orientadas hacia la solución de las particulares problemáticas regionales y locales.

Otro aspecto del programa, es que durante el período en que se instrumentó, fue dentro de un ambiente económico estable que permitió disponer y asignar abundantes recursos a la política social. No obstante a ello sería conveniente pensar si el objetivo de las políticas sociales es gastar para la gente o gastar en la gente.

En este sentido, se considera que cualquier programa que se destine a combatir a la pobreza no se debería concebir como de carácter de asistencia social ni generar una relación de dependencia, es decir, se debe buscar que las acciones lleven un propósito bien definido bajo una amplia vigilancia social, así la inversión en bienes y servicios se concibe como un medio, más que un fin en sí misma.

Sin embargo, el PRONASOL también fue utilizado como una bandera política, lo que ocasionó que las obras públicas y servicios que se realizaban mediante el programa fueran manejados como plataformas y actos de proselitismo. En este sentido, se puede decir que se distorsionó el propósito y fin por el cual fue concebido, y como consecuencia se pusiera en tela de juicio el proceso de descentralización y federalismo, autonomía de los estados y municipios y lo que es aún más importante, si el

PRONASOL realmente era un programa para combatir a la pobreza y lograr que la población mexicana tenga una manera digna de vivir.

Ante la gravedad del fenómeno de la pobreza, diversas instituciones y/o organismos internacionales han expuesto sus propias alternativas a fin de superar este mal, de las cuales, sobresalen las indicaciones del Banco Mundial, la CEPAL, PNUD y BID las cuales presentan coincidencias y divergencias.

Entre las coincidencias sobresale la afirmación de que es necesario implementar mecanismos para mejorar los niveles de bienestar y la calidad de vida de la población que se encuentra en situación de pobreza, fomentando el crecimiento económico sin descuidar las políticas sociales necesarias para lograr una distribución justa y equitativa de los beneficios de dicho crecimiento, o bien para que los efectos de un ajuste necesario no incidan fuertemente en los sectores más desprotegidos de la población.

Sobre el particular, se considera que los modelos económicos adoptados en las últimas décadas por los gobiernos latinoamericanos no han dado los resultados adecuados que se reflejen en un crecimiento económico sostenido y por tanto en beneficios económicos y sociales para la mayoría de la población, ya que para estos gobiernos la premisa es crecer y después distribuir las bondades del crecimiento. Sin embargo, durante décadas no se ha logrado el crecimiento económico estable que esperaban los países latinoamericanos.

La perspectiva de que el bienestar social duradero para todos los sectores de la sociedad sólo puede asegurarse mediante un crecimiento económico estable y sostenido nos obliga a reflexionar acerca de la posibilidad que tienen los países latinoamericanos (incluyendo el nuestro) de constituir una economía capaz de producir más y mejor para generar empleos y los

recursos que requiere el país y, al mismo tiempo, poner en marcha una agresiva política social que permita distribuir con mayor justicia los recursos y abatir la pobreza.

En este sentido, las políticas económicas y sociales deben orientarse a consolidar acciones para fortalecer las políticas de descentralización, fomento industrial, desarrollo rural, empleo, apoyo a la micro y pequeña empresa, apoyo a la educación y capacitación, tomando en cuenta las potencialidades de todos los sectores de la población sin excluir a los niveles más desprotegidos.

Nuestra Constitución incluye derechos sociales que garantizan el desarrollo y bienestar de todos los mexicanos, entre los que destacan el derecho a una educación básica laica, gratuita y obligatoria; el derecho a la protección de la salud y de la infancia; el derecho a una vivienda digna; el derecho a la igualdad entre el hombre y la mujer; el derecho a la justicia y al trabajo y el respecto a la diversidad cultural de la población; los cuales no se han llevado a la práctica, debido principalmente a las políticas económicas que se implantaron en nuestro país a partir de la década de los ochenta y que lejos de tener como prioridad estos derechos que marca la Constitución, obedecen a presiones extranjeras que ejercen algunos países y organismos internacionales.

Es claro que México no puede sustraerse del proceso de globalización que impera actualmente a nivel mundial. Sin embargo, es posible dejar de adoptar las medidas que vienen del exterior, y que en muchas ocasiones no concuerdan con la realidad del país, para hacer una planeación propia que combine la política económica y la política social tomando en cuenta las potencialidades de todos los sectores de la población y los recursos con que cuenta el país, así como los principales problemas que requieren atención,

para lograr un crecimiento económico sostenido y una distribución justa y equitativa de los beneficios de dicho crecimiento.

Considerando que las políticas sociales implantadas en los países latinoamericanos y en específico en México, no contribuyeron de la manera esperada a disminuir los niveles de desigualdad social que existía en el periodo 1989-1994, ya que los estudios e investigaciones realizadas por los diferentes organismos internacionales y nacionales arrojan resultados que indican que se ha incrementado el número de pobres y la intensidad de ese fenómeno. Por esta causa la hipótesis planteada al inicio de este trabajo referente a considerar que las políticas sociales contribuirían a disminuir las diferencias sociales no fue comprobada, ya que en la presente tesis se expone que el número e intensidad de la pobreza persiste a pesar de la formulación de políticas sociales.

**Programa Nacional de Solidaridad**  
**Recursos Ejercidos**  
**(Miles de pesos)**

Año	Solidaridad			Otros	Total
	Producción	Bienestar Social	Infraestructura		
<b>Nivel Nacional</b>					
1989	166,314.0	968,118.0	312,830.0	192,779.0	1,640,041.0
1990	879,657.0	1,869,154.0	472,323.0	56,275.0	3,277,409.0
1991	990,863.0	3,157,081.0	890,985.0	146,893.0	5,185,822.0
1992	1,556,316.0	4,208,471.0	1,189,069.0	38,243.0	6,992,099.0
1993	1,873,787.0	5,215,117.0	1,114,103.0	55,964.0	8,258,971.0
1994	1,645,701.0	6,138,683.0	1,418,464.0	67,124.0	9,269,972.0
	<b>7,112,638.0</b>	<b>21,556,624.0</b>	<b>5,397,774.0</b>	<b>557,278.0</b>	<b>34,624,314.0</b>
<b>Aguascalientes</b>					
1989	2,214.0	18,815.0	1,367.0	85.0	22,481.0
1990	8,909.0	36,542.0	2,312.0	169.0	47,932.0
1991	3,267.0	59,504.0	2,221.0	205.0	65,197.0
1992	6,247.0	65,875.0	2,750.0	199.0	75,071.0
1993	20,249.0	111,116.0	5,812.0	237.0	137,414.0
1994	19,812.0	118,223.0	8,124.0	1,015.0	147,174.0
	<b>60,698.0</b>	<b>410,075.0</b>	<b>22,586.0</b>	<b>1,910.0</b>	<b>495,269.0</b>
<b>Baja California</b>					
1989	2,972.0	46,343.0	4,892.0	2,250.0	56,457.0
1990	2,446.0	84,757.0	15,352.0	768.0	103,323.0
1991	1,578.0	83,136.0	1,124.0	691.0	86,529.0
1992	1,729.0	95,590.0	4,710.0	148.0	102,177.0
1993	5,987.0	143,188.0	10,299.0	169.0	159,643.0
1994	4,328.0	131,697.0	10,393.0	217.0	146,635.0
	<b>19,040.0</b>	<b>584,711.0</b>	<b>46,770.0</b>	<b>4,243.0</b>	<b>654,764.0</b>

Continúa...

...continuación

Año	Solidaridad			Otros	Total
	Producción	Bienestar Social	Infraestructura		
<b>Baja California Sur</b>					
1989	353.0	12,687.0	5,615.0	129.0	18,784.0
1990	2,284.0	22,316.0	7,310.0	1,361.0	33,271.0
1991	4,202.0	33,728.0	5,983.0	9,646.0	53,559.0
1992	6,889.0	52,591.0	8,007.0	182.0	67,669.0
1993	22,805.0	59,340.0	9,180.0	524.0	91,849.0
1994	19,180.0	55,674.0	12,796.0	510.0	88,160.0
	<b>55,713.0</b>	<b>236,336.0</b>	<b>48,891.0</b>	<b>12,352.0</b>	<b>353,292.0</b>
<b>Campeche</b>					
1989	3,626.0	24,660.0	6,808.0	1,064.0	36,158.0
1990	20,853.0	38,775.0	6,922.0	193.0	66,743.0
1991	20,713.0	66,832.0	14,545.0	252.0	102,342.0
1992	37,478.0	88,313.0	24,805.0	156.0	150,752.0
1993	40,049.0	97,584.0	26,220.0	2,766.0	166,619.0
1994	32,874.0	105,614.0	20,439.0	2,620.0	161,547.0
	<b>155,593.0</b>	<b>421,778.0</b>	<b>99,739.0</b>	<b>7,051.0</b>	<b>684,161.0</b>
<b>Coahuila</b>					
1989	1,601.0	38,512.0	5,166.0	267.0	45,546.0
1990	10,078.0	65,938.0	14,634.0	3,151.0	93,801.0
1991	14,492.0	110,031.0	64,026.0	12,256.0	200,805.0
1992	66,257.0	147,232.0	59,986.0	1,493.0	274,968.0
1993	42,724.0	163,830.0	73,170.0	1,173.0	280,897.0
1994	30,201.0	182,139.0	62,673.0	1,561.0	276,574.0
	<b>165,353.0</b>	<b>707,682.0</b>	<b>279,655.0</b>	<b>19,901.0</b>	<b>1,172,591.0</b>
<b>Colima</b>					
1989	4,465.0	16,722.0	8,594.0	391.0	30,172.0
1990	7,490.0	26,788.0	9,158.0	477.0	43,913.0
1991	5,931.0	38,060.0	7,790.0	728.0	52,509.0
1992	14,184.0	48,848.0	13,626.0	117.0	76,775.0
1993	13,677.0	71,511.0	8,257.0	1,705.0	95,150.0
1994	7,192.0	85,466.0	7,912.0	1,504.0	102,074.0
	<b>52,939.0</b>	<b>287,395.0</b>	<b>55,337.0</b>	<b>4,922.0</b>	<b>400,593.0</b>

Continúa...

...continuación

Año	Solidaridad			Otros	Total
	Producción	Bienestar Social	Infraestructura		
<b>Chiapas</b>					
1989	12,338.0	46,530.0	29,659.0	7,216.0	95,743.0
1990	35,282.0	94,526.0	101,527.0	4,831.0	236,166.0
1991	48,258.0	130,188.0	183,666.0	9,254.0	371,366.0
1992	46,343.0	219,741.0	175,554.0	189.0	441,827.0
1993	56,651.0	224,823.0	113,753.0	221.0	395,448.0
1994	48,043.0	378,232.0	179,823.0	336.0	606,434.0
	<b>246,915.0</b>	<b>1,094,040.0</b>	<b>783,982.0</b>	<b>22,047.0</b>	<b>2,146,984.0</b>
<b>Chihuahua</b>					
1989	9,418.0	19,649.0	24,471.0	9,224.0	62,762.0
1990	33,212.0	58,959.0	13,469.0	907.0	106,547.0
1991	35,534.0	107,558.0	27,598.0	2,008.0	172,698.0
1992	55,529.0	142,875.0	30,144.0	193.0	228,741.0
1993	68,832.0	138,139.0	38,224.0	603.0	245,798.0
1994	59,298.0	150,310.0	36,875.0	1,004.0	247,487.0
	<b>261,823.0</b>	<b>617,490.0</b>	<b>170,781.0</b>	<b>13,939.0</b>	<b>1,064,033.0</b>
<b>Durango</b>					
1989	2,556.0	24,151.0	4,257.0	870.0	31,834.0
1990	55,048.0	46,421.0	7,735.0	7,306.0	116,510.0
1991	38,884.0	80,991.0	17,834.0	7,291.0	145,000.0
1992	56,347.0	92,945.0	13,924.0	851.0	164,067.0
1993	66,973.0	82,155.0	5,899.0	693.0	155,720.0
1994	38,569.0	110,739.0	14,028.0	1,406.0	164,742.0
	<b>258,377.0</b>	<b>437,402.0</b>	<b>63,677.0</b>	<b>18,417.0</b>	<b>777,873.0</b>
<b>Guanajuato</b>					
1989	2,108.0	15,529.0	5,266.0	194.0	23,097.0
1990	27,916.0	44,151.0	6,476.0	285.0	78,828.0
1991	28,707.0	72,183.0	15,546.0	1,397.0	117,833.0
1992	39,786.0	110,338.0	24,350.0	326.0	174,800.0
1993	42,905.0	170,559.0	25,237.0	616.0	239,317.0
1994	41,583.0	180,122.0	16,464.0	523.0	238,692.0
	<b>183,005.0</b>	<b>592,882.0</b>	<b>93,339.0</b>	<b>3,341.0</b>	<b>872,567.0</b>

Continúa...

...continuación

Año	Solidaridad			Otros	Total
	Producción	Bienestar Social	Infraestructura		
<b>Michoacán</b>					
1989	13,977.0	42,574.0	10,824.0	4,002.0	71,377.0
1990	50,861.0	63,113.0	16,414.0	1,786.0	132,174.0
1991	62,794.0	117,779.0	48,260.0	2,384.0	231,217.0
1992	125,496.0	221,735.0	66,297.0	853.0	414,381.0
1993	113,760.0	219,617.0	70,449.0	3,147.0	406,973.0
1994	101,492.0	289,617.0	80,958.0	4,662.0	476,729.0
	<b>468,380.0</b>	<b>954,435.0</b>	<b>293,202.0</b>	<b>16,834.0</b>	<b>1,732,851.0</b>
<b>Morelos</b>					
1989	7,446.0	14,786.0	939.0	1,106.0	24,277.0
1990	29,485.0	34,941.0	857.0	152.0	65,435.0
1991	30,844.0	50,380.0	6,753.0	5,891.0	93,868.0
1992	57,804.0	64,021.0	7,723.0	223.0	129,771.0
1993	47,406.0	91,336.0	5,282.0	213.0	144,237.0
1994	32,299.0	102,472.0	11,754.0	331.0	146,856.0
	<b>205,284.0</b>	<b>357,936.0</b>	<b>33,308.0</b>	<b>7,916.0</b>	<b>604,444.0</b>
<b>Nayarit</b>					
1989	4,189.0	19,438.0	14,468.0	829.0	38,924.0
1990	14,561.0	23,759.0	6,305.0	1,570.0	46,195.0
1991	12,499.0	46,677.0	4,856.0	1,040.0	65,072.0
1992	37,695.0	55,852.0	12,400.0	166.0	106,113.0
1993	24,153.0	72,892.0	9,337.0	193.0	106,575.0
1994	14,938.0	96,813.0	12,764.0	287.0	124,802.0
	<b>108,035.0</b>	<b>315,431.0</b>	<b>60,130.0</b>	<b>4,085.0</b>	<b>487,681.0</b>
<b>Nuevo León</b>					
1989	3,803.0	68,261.0	10,642.0	31,839.0	114,545.0
1990	15,611.0	102,047.0	11,843.0	564.0	130,065.0
1991	8,029.0	113,552.0	11,351.0	1,662.0	134,594.0
1992	60,428.0	136,992.0	15,875.0	523.0	213,818.0
1993	25,259.0	148,459.0	25,186.0	495.0	199,399.0
1994	27,931.0	154,995.0	27,361.0	2,639.0	212,926.0
	<b>141,061.0</b>	<b>724,306.0</b>	<b>102,258.0</b>	<b>37,722.0</b>	<b>1,005,347.0</b>

Continúa...

...continuación

Año	Solidaridad			Otros	Total
	Producción	Bienestar Social	Infraestructura		
<b>Guerrero</b>					
1989	6,333.0	40,232.0	12,532.0	4,662.0	63,759.0
1990	23,397.0	86,359.0	9,347.0	1,490.0	120,593.0
1991	30,135.0	173,737.0	31,450.0	6,393.0	241,715.0
1992	58,744.0	243,348.0	48,300.0	228.0	350,620.0
1993	93,397.0	263,319.0	52,383.0	445.0	409,544.0
1994	92,815.0	428,108.0	104,785.0	2,620.0	628,328.0
	<b>304,821.0</b>	<b>1,235,103.0</b>	<b>258,797.0</b>	<b>15,838.0</b>	<b>1,814,559.0</b>
<b>Hidalgo</b>					
1989	2,456.0	19,221.0	15,084.0	133.0	36,894.0
1990	21,771.0	52,888.0	18,513.0	1,271.0	94,443.0
1991	25,456.0	90,584.0	16,903.0	13,614.0	146,557.0
1992	45,887.0	126,316.0	42,928.0	228.0	215,359.0
1993	57,535.0	184,491.0	32,083.0	361.0	274,470.0
1994	46,274.0	243,651.0	49,046.0	431.0	339,402.0
	<b>199,379.0</b>	<b>717,151.0</b>	<b>174,557.0</b>	<b>16,038.0</b>	<b>1,107,125.0</b>
<b>Jalisco</b>					
1989	790.0	36,715.0	8,026.0	12,516.0	58,047.0
1990	10,577.0	76,882.0	10,483.0	1,729.0	99,671.0
1991	12,552.0	114,963.0	27,254.0	1,071.0	155,840.0
1992	27,154.0	148,725.0	22,457.0	677.0	199,013.0
1993	43,546.0	187,794.0	11,440.0	229.0	243,009.0
1994	43,712.0	202,634.0	25,988.0	386.0	272,720.0
	<b>138,331.0</b>	<b>767,713.0</b>	<b>105,648.0</b>	<b>16,608.0</b>	<b>1,028,300.0</b>
<b>Estado de México</b>					
1989	4,218.0	53,066.0	8,216.0	349.0	65,849.0
1990	39,688.0	157,166.0	9,148.0	1,017.0	207,019.0
1991	52,170.0	195,907.0	21,846.0	803.0	270,726.0
1992	62,589.0	239,058.0	22,534.0	508.0	324,689.0
1993	62,211.0	311,706.0	11,858.0	728.0	386,503.0
1994	59,354.0	336,903.0	20,837.0	946.0	418,040.0
	<b>280,230.0</b>	<b>1,293,806.0</b>	<b>94,439.0</b>	<b>4,351.0</b>	<b>1,672,826.0</b>

Continúa...

...continuación

Año	Solidaridad			Otros	Total
	Producción	Bienestar Social	Infraestructura		
<b>Oaxaca</b>					
1989	12,434.0	37,823.0	38,902.0	12,138.0	101,297.0
1990	73,681.0	113,952.0	48,463.0	9,208.0	245,304.0
1991	63,470.0	165,129.0	100,731.0	8,864.0	338,194.0
1992	121,489.0	231,757.0	90,594.0	2,907.0	446,747.0
1993	83,974.0	265,631.0	107,378.0	3,106.0	460,089.0
1994	81,074.0	364,757.0	158,655.0	7,514.0	612,000.0
	<b>436,122.0</b>	<b>1,179,049.0</b>	<b>544,723.0</b>	<b>43,737.0</b>	<b>2,203,631.0</b>
<b>Puebla</b>					
1989	3,452.0	33,987.0	3,572.0	326.0	41,337.0
1990	18,143.0	64,506.0	9,700.0	1,275.0	93,624.0
1991	22,144.0	96,807.0	16,940.0	282.0	136,173.0
1992	27,762.0	131,591.0	45,409.0	193.0	204,955.0
1993	31,770.0	190,481.0	17,460.0	254.0	239,965.0
1994	35,419.0	218,374.0	60,448.0	283.0	314,524.0
	<b>138,690.0</b>	<b>735,746.0</b>	<b>153,529.0</b>	<b>2,613.0</b>	<b>1,030,578.0</b>
<b>Querétaro</b>					
1989	3,790.0	18,923.0	1,654.0	358.0	24,725.0
1990	5,984.0	36,283.0	3,972.0	164.0	46,403.0
1991	4,170.0	53,574.0	3,248.0	129.0	61,121.0
1992	7,838.0	61,564.0	4,054.0	115.0	73,571.0
1993	18,445.0	109,279.0	5,870.0	2,875.0	136,469.0
1994	15,185.0	135,982.0	7,145.0	951.0	159,263.0
	<b>55,412.0</b>	<b>415,605.0</b>	<b>25,943.0</b>	<b>4,592.0</b>	<b>501,552.0</b>
<b>Quintana Roo</b>					
1989	2,953.0	19,840.0	3,401.0	808.0	27,002.0
1990	11,461.0	28,971.0	7,358.0	311.0	48,101.0
1991	10,778.0	59,003.0	4,015.0	4,444.0	78,240.0
1992	14,469.0	89,612.0	8,328.0	174.0	112,583.0
1993	15,562.0	96,686.0	8,188.0	0.0	120,436.0
1994	15,533.0	93,667.0	25,350.0	102.0	134,652.0
	<b>70,756.0</b>	<b>387,779.0</b>	<b>56,640.0</b>	<b>5,839.0</b>	<b>521,014.0</b>

Continúa...

...continuación

Año	Solidaridad			Otros	Total
	Producción	Bienestar Social	Infraestructura		
San Luis Potosí					
1989	5,856.0	13,991.0	3,366.0	2,192.0	25,405.0
1990	14,676.0	38,709.0	3,213.0	398.0	56,996.0
1991	22,975.0	73,585.0	11,565.0	359.0	108,484.0
1992	28,559.0	90,325.0	11,094.0	205.0	130,183.0
1993	36,503.0	171,466.0	7,611.0	241.0	215,821.0
1994	32,144.0	167,164.0	9,112.0	413.0	208,833.0
	<b>140,713.0</b>	<b>555,240.0</b>	<b>45,961.0</b>	<b>3,808.0</b>	<b>745,722.0</b>
Sinaloa					
1989	112.0	34,640.0	5,144.0	120.0	40,016.0
1990	33,774.0	30,095.0	5,801.0	567.0	70,237.0
1991	33,739.0	83,704.0	8,660.0	6,448.0	132,551.0
1992	54,235.0	95,727.0	4,451.0	300.0	154,713.0
1993	36,117.0	112,625.0	19,281.0	320.0	168,343.0
1994	27,932.0	137,332.0	12,660.0	510.0	178,434.0
	<b>185,909.0</b>	<b>494,123.0</b>	<b>55,997.0</b>	<b>8,265.0</b>	<b>744,294.0</b>
Sonora					
1989	3,252.0	26,138.0	34,324.0	3,006.0	66,720.0
1990	15,014.0	68,504.0	13,419.0	1,668.0	98,605.0
1991	18,098.0	101,681.0	17,406.0	1,614.0	138,799.0
1992	60,813.0	177,433.0	21,983.0	326.0	260,555.0
1993	70,036.0	207,406.0	57,724.0	10,961.0	346,127.0
1994	60,098.0	229,710.0	61,462.0	13,415.0	364,685.0
	<b>227,311.0</b>	<b>810,872.0</b>	<b>206,318.0</b>	<b>30,990.0</b>	<b>1,275,491.0</b>
Tabasco					
1989	1,143.0	11,390.0	1,481.0	1,071.0	15,085.0
1990	5,663.0	14,936.0	3,484.0	289.0	24,372.0
1991	6,243.0	40,756.0	7,288.0	207.0	54,494.0
1992	26,368.0	56,575.0	6,619.0	254.0	89,816.0
1993	189,407.0	114,525.0	19,488.0	315.0	323,735.0
1994	96,741.0	150,018.0	16,141.0	4,327.0	267,227.0
	<b>325,565.0</b>	<b>388,200.0</b>	<b>54,501.0</b>	<b>6,463.0</b>	<b>774,729.0</b>

Continúa...

...continuación

Año	Solidaridad			Otros	Total
	Producción	Bienestar Social	Infraestructura		
<b>Tamaulipas</b>					
1989	824.0	25,216.0	2,953.0	1,158.0	30,151.0
1990	7,876.0	45,475.0	2,342.0	280.0	55,973.0
1991	16,530.0	97,186.0	5,866.0	891.0	120,473.0
1992	20,525.0	91,223.0	13,913.0	261.0	125,922.0
1993	28,423.0	129,468.0	10,781.0	321.0	168,993.0
1994	38,053.0	201,843.0	7,515.0	475.0	247,886.0
	<b>112,231.0</b>	<b>590,411.0</b>	<b>43,370.0</b>	<b>3,386.0</b>	<b>749,398.0</b>
<b>Tlaxcala</b>					
1989	11,026.0	19,515.0	2,164.0	1,846.0	34,551.0
1990	16,878.0	36,241.0	10,906.0	1,140.0	65,165.0
1991	13,352.0	59,337.0	6,062.0	454.0	79,205.0
1992	28,468.0	74,295.0	3,372.0	159.0	106,294.0
1993	27,421.0	94,968.0	1,428.0	291.0	124,108.0
1994	24,226.0	111,194.0	10,885.0	416.0	146,721.0
	<b>121,371.0</b>	<b>395,550.0</b>	<b>34,817.0</b>	<b>4,306.0</b>	<b>556,044.0</b>
<b>Veracruz</b>					
1989	5,570.0	64,781.0	5,256.0	699.0	76,306.0
1990	16,304.0	64,603.0	5,954.0	618.0	87,479.0
1991	16,126.0	121,748.0	29,153.0	1,346.0	168,373.0
1992	31,610.0	166,359.0	52,865.0	266.0	251,100.0
1993	22,527.0	251,540.0	26,343.0	332.0	300,742.0
1994	31,069.0	288,717.0	41,236.0	1,447.0	362,469.0
	<b>123,206.0</b>	<b>957,748.0</b>	<b>160,807.0</b>	<b>4,708.0</b>	<b>1,246,469.0</b>
<b>Yucatán</b>					
1989	5,754.0	18,055.0	4,245.0	79,142.0	107,196.0
1990	88,665.0	82,421.0	5,009.0	1,759.0	177,854.0
1991	114,946.0	142,733.0	16,231.0	3,588.0	277,498.0
1992	119,995.0	197,443.0	58,869.0	370.0	376,677.0
1993	115,488.0	192,923.0	14,620.0	470.0	323,501.0
1994	81,950.0	160,802.0	19,235.0	734.0	262,721.0
	<b>526,798.0</b>	<b>794,377.0</b>	<b>118,209.0</b>	<b>86,063.0</b>	<b>1,525,447.0</b>

Continúa...

...continuación

Año	Solidaridad			Otros	Total
	Producción	Bienestar Social	Infraestructura		
<b>Zacatecas</b>					
1989	9,545.0	29,166.0	6,911.0	911.0	46,533.0
1990	37,265.0	51,694.0	7,619.0	2,198.0	98,776.0
1991	45,734.0	93,778.0	11,068.0	9,024.0	159,604.0
1992	46,880.0	93,212.0	7,206.0	311.0	147,609.0
1993	61,829.0	86,640.0	4,091.0	231.0	152,791.0
1994	22,426.0	108,141.0	11,443.0	349.0	142,359.0
	<b>223,679.0</b>	<b>462,631.0</b>	<b>48,338.0</b>	<b>13,024.0</b>	<b>747,672.0</b>
<b>Distrito Federal</b>					
1989	15,740.0	56,762.0	22,631.0	11,878.0	107,011.0
1990	124,804.0	76,455.0	77,277.0	7,373.0	285,909.0
1991	166,513.0	282,270.0	143,746.0	32,657.0	625,186.0
1992	160,719.0	350,960.0	263,942.0	25,142.0	800,763.0
1993	288,166.0	449,620.0	279,501.0	21,729.0	1,039,016.0
1994	363,956.0	417,573.0	274,157.0	13,190.0	1,068,876.0
	<b>1,119,898.0</b>	<b>1,633,640.0</b>	<b>1,061,254.0</b>	<b>111,969.0</b>	<b>3,926,761.0</b>

FUENTE: Poder Ejecutivo Federal, Quinto y Sexto Informes de Gobierno, Lic. Carlos Salinas de Gortari, 1993-1994 y Primer Informe de Gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de León, 1995.

**PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD  
PRINCIPALES ACCIONES ALCANZADAS  
(1989-1994)**

	SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCIÓN					SOLIDARIDAD PARA EL DESARROLLO REGIONAL						
	Fondos de Solidaridad para la producción		Servicio social	Abasto de Comercialización		Fondos Municipales			Infraestructura Carretera			
	Población beneficiada	Hectáreas cultivadas		Tiendas	Lecherías	Estados	Municipios	Proyectos	Contrucción	Reconstrucción	Conservación	
<b>Nivel Nacional</b>												
1990	648,403	1,986,637	115,067	1,390	149	19	1,439	19,444	3,275	3,681	37,812	
1991	673,278	1,656,440	169,943	2,647	135	20	1,804	20,092	5,044	1,448	77,176	
1992	691,635	1,693,786	88,633	349	117	27	2,135	22,358	5,011	3,053	24,810	
1993	893,408	2,188,989	269,277	130	28	29	2,265	26,698	3,760	2,088	28,581	
1994	820,740	1,648,012	187,857	321	4	31	2,306	27,606	3,090	2,805	28,031	
	<b>3,727,464</b>	<b>9,173,864</b>	<b>830,777</b>	<b>4,837</b>	<b>433</b>			<b>116,198</b>	<b>20,180</b>	<b>13,075</b>	<b>146,410</b>	
<b>Agascalientes</b>												
1990	9,869	34,545	1,262			1	9	709	22		530	
1991	2,436	7,554	1,949			1	9	571	25		582	
1992	2,388	7,373	1,383	4		1	9	557	54			
1993	2,763	8,077	583			1	11	517	16	6	829	
1994	3,490	10,511	1,154			1	11	373	2	8	863	
	<b>20,946</b>	<b>68,060</b>	<b>6,331</b>	<b>4</b>	<b>0</b>			<b>2,727</b>	<b>119</b>	<b>26</b>	<b>2,804</b>	
<b>Baja California</b>												
1990			14						125		37	
1991									40	5	416	
1992				2		1	4	307	192	86	2	
1993			15			1	4	274		28	2,317	
1994			1,362			1	4	254	17	52	785	
	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1,381</b>	<b>2</b>	<b>0</b>			<b>835</b>	<b>374</b>	<b>171</b>	<b>3,557</b>	
<b>Baja California Sur</b>												
1990			253	30		1	1	5	61	114	1,865	
1991			410						112	41	1,456	
1992	752	4,589	258	22		1	3	31	136	168	1,516	
1993	648	4,106	277			1	5	41	12		1,705	
1994	1,058	3,735	557			1	5	29			1,897	
	<b>2,458</b>	<b>12,430</b>	<b>1,755</b>	<b>52</b>	<b>0</b>			<b>106</b>	<b>321</b>	<b>323</b>	<b>8,239</b>	
<b>Campeche</b>												
1990	20,536	60,504	794	83	2				56	131		
1991	19,832	43,961	663			1	8	330	79	68	429	
1992	22,363	67,647	413			1	9	671	156	251	62	
1993	21,602	60,390	519			1	9	387	123	29		
1994	23,298	65,799	1,332			1	9	370	70	16	310	
	<b>107,631</b>	<b>298,301</b>	<b>3,721</b>	<b>83</b>	<b>2</b>			<b>1,758</b>	<b>484</b>	<b>495</b>	<b>801</b>	

continúa...

...continuación

	SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCIÓN					SOLIDARIDAD PARA EL DESARROLLO REGIONAL					
	Fondos de Solidaridad para la producción			Abasto de Comercialización		Fondos Municipales			Infraestructura Carretera		
	Población beneficiada	Hectáreas cultivadas	Servicio social	Tiendas	Lecherías	Estados	Municipios	Proyectos	Contrucción	Reconstrucción	Conservación
Coahuila											
1990	3,356	11,089	1,705		9	1	7	975	139		1,847
1991	8,454	12,932	2,289		7				155	84	1,875
1992	6,055	9,299	55			1	38	414	71	161	
1993	20,814	40,222	14			1	26	287	134	130	334
1994	29,867	52,152	1,379	122		1	38	696	122	15	334
	<b>68,546</b>	<b>125,684</b>	<b>5,442</b>	<b>122</b>	<b>16</b>			<b>2,372</b>	<b>621</b>	<b>390</b>	<b>4,390</b>
Colima											
1990			1,528						28	3	214
1991	2,193	5,421	1,418		2	1	10	238	56	22	366
1992	3,198	8,386	516			1	10	228	30	13	383
1993	2,817	8,091			3	1	10	289	9	126	382
1994	3,385	8,748	1,184			1	10	183	9	67	87
	<b>11,593</b>	<b>38,646</b>	<b>4,646</b>	<b>0</b>	<b>10</b>			<b>938</b>	<b>132</b>	<b>231</b>	<b>1,432</b>
Chiapas											
1990	84,724	123,149	2,058			1	110	1,027	481		552
1991	86,862	129,378	1,776	16		1	108	1,081	261	253	1,020
1992	78,227	100,541	888	125		1	110	1,854	260	376	1,380
1993	58,540	112,354	474			1	110	1,710	135	244	1,564
1994	57,274	62,034	1,669			1	111	2,013	347	92	1,757
	<b>365,627</b>	<b>527,456</b>	<b>6,865</b>	<b>141</b>	<b>0</b>			<b>7,685</b>	<b>1,484</b>	<b>965</b>	<b>6,273</b>
Chihuahua											
1990	21,507	123,651	972			1	1	4	64		2,555
1991	22,693	117,165	1,066			1	63	373	96		2,620
1992	28,111	132,819	519			1	67	532	87	9	2,097
1993	36,931	147,765	500			1	67	538	379		3,080
1994	46,548	127,416	2,168			1	45	551	91		2,872
	<b>155,790</b>	<b>648,816</b>	<b>5,225</b>	<b>0</b>	<b>0</b>			<b>1,998</b>	<b>717</b>	<b>9</b>	<b>13,224</b>
Distrito Federal											
1990			59,233							168	
1991			83,730	208						93	48
1992			52,476						128	1	4
1993			239,258						20		
1994			122,886						66		
	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>557,583</b>	<b>208</b>	<b>0</b>			<b>0</b>	<b>214</b>	<b>262</b>	<b>52</b>
Durango											
1990	32,338	188,001	2,390	26					198	1,709	
1991	26,980	116,233	3,177			1	14	168	103	72	
1992	28,825	113,087	768			1	39	359	69	120	
1993	38,615	188,375	514			1	59	497	19	46	
1994	37,390	93,378	1,910			1	39	428	148	138	15
	<b>165,148</b>	<b>699,074</b>	<b>8,759</b>	<b>26</b>	<b>0</b>			<b>1,452</b>	<b>537</b>	<b>2,085</b>	<b>15</b>

continúa...

...continuación

	SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCIÓN					SOLIDARIDAD PARA EL DESARROLLO REGIONAL					
	Fondos de Solidaridad para la producción			Abasto de Comercialización		Fondos Municipales			Infraestructura Carretera		
	Población beneficiada	Héctareas cultivadas	Servicio social	Tiendas	Lecherías	Estados	Municipios	Proyectos	Construcción	Reconstrucción	Conservación
<b>Guanajuato</b>											
1990	29,864	109,944	1,532			1	2	75	16	243	32
1991	38,039	106,882	2,237						126	43	
1992	54,957	139,131	1,671	36	14				56	969	
1993	55,100	138,200	1,550		12				3	158	
1994	47,785	119,432	3,349			1	7	47	18	70	
	<b>223,745</b>	<b>613,589</b>	<b>10,339</b>	<b>36</b>	<b>56</b>			<b>122</b>	<b>219</b>	<b>1,383</b>	<b>32</b>
<b>Guerrero</b>											
1990	16,843	33,502	2,094			1	74	3,677	56		
1991	32,416	50,644	3,886	1	6	1	75	1,764	368		10
1992	33,739	51,391	1,567		20	1	75	1,818	301	27	709
1993	58,783	79,344	938			1	74	1,742	202	31	
1994	48,079	59,522	1,593			1	85	1,886	437	210	186
	<b>189,860</b>	<b>274,403</b>	<b>10,078</b>	<b>1</b>	<b>26</b>			<b>10,887</b>	<b>1,364</b>	<b>268</b>	<b>905</b>
<b>Hidalgo</b>											
1990	20,688	40,250	748	89	10	1	83	1,134	123	253	
1991	21,689	47,082	1,078	70	5	1	84	831	105	260	
1992	23,770	50,865	1,260		12	1	69	787	124		
1993	46,691	72,771			3	1	84	1,050	223		
1994	44,486	60,630	1,813		1	1	84	917	80	422	
	<b>157,324</b>	<b>271,598</b>	<b>4,899</b>	<b>159</b>	<b>31</b>			<b>4,719</b>	<b>655</b>	<b>935</b>	<b>0</b>
<b>Jalisco</b>											
1990	5,760	23,040	204	2	44	1	60	687	52		1,968
1991	5,050	24,354			43	1	120	2,083	326		
1992	9,250	34,659			38	1	121	2,086	74		72
1993	26,784	80,930	2,382		2	1	121	1,822	43		
1994	29,290	92,543	2,223			1	123	1,656	58		
	<b>78,134</b>	<b>255,526</b>	<b>4,809</b>	<b>2</b>	<b>127</b>			<b>8,334</b>	<b>553</b>	<b>0</b>	<b>2,040</b>
<b>Estado de México</b>											
1990	28,366	77,716	10,548	66					25		7,913
1991	53,173	98,937	12,822	3	9	1	121	1,236	249	169	2,272
1992	62,925	131,451	5,803		9	1	121	1,437	127	166	1,300
1993	55,387	77,512	5,064	1		1	120	1,510	210	192	2,792
1994	33,762	51,242	7,271			1	127	1,689		11	2,625
	<b>233,613</b>	<b>436,858</b>	<b>41,508</b>	<b>70</b>	<b>18</b>			<b>5,872</b>	<b>611</b>	<b>538</b>	<b>16,902</b>
<b>Michoacán</b>											
1990	54,953	137,418	2,480	58	3				188	10	1,629
1991	58,925	134,168	2,848		8				415	38	1,696
1992	94,383	209,774	467		1				1,009	53	1,400
1993	103,258	237,570	1,945			1	113	1,211	377	53	1,707
1994	86,461	160,031	2,222		3	1	113	719	274	10	1,707
	<b>377,980</b>	<b>878,961</b>	<b>9,962</b>	<b>58</b>	<b>15</b>			<b>1,930</b>	<b>2,263</b>	<b>164</b>	<b>8,139</b>

continúa...

...continuación

	SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCIÓN					SOLIDARIDAD PARA EL DESARROLLO REGIONAL						
	Fondos de Solidaridad para la producción		Servicio social	Abasto de Comercialización		Fondos Municipales			Infraestructura Carretera			
	Población beneficiada	Héctareas cultivadas		Tiendas	Lecherías	Estados	Municipios	Proyectos	Contrucción	Reconstrucción	Conservación	
<b>Morelos</b>												
1990	3,316	7,443	564		11							24
1991	2,575	8,000	256	1	11					105		
1992	2,439	6,937	289		14	1		220	28			33
1993	2,424	6,842	379		7	1	30	200	11			16
1994	2,923	6,584	1,322		1	1	33			41		361
	13,677	35,806	2,810	1	43			420	161			361
<b>Nayarit</b>												
1990	3,581	9,804	1,156	38	15	1	17	200	33			218
1991	5,135	13,489	1,714			1	20	268	12			244
1992	11,000	31,276	298			1	20	509	31			364
1993	8,646	24,766	181			1	20	739	10			180
1994	9,434	26,253	1,339			1	19	575	9			342
	37,796	105,588	4,688	38	15			2,291	95			1,348
<b>Nuevo León</b>												
1990	7,601	48,487	4,363	128						88	23	2,794
1991	9,851	23,414	12,515	266						66	21	2,779
1992	10,334	29,935	5,783	1		1	44	492	52	4		4,281
1993	8,950	24,411	4,318	2		1	44	388	240	29		2,678
1994	8,689	24,703	4,199			1	44	350	237	4		2,737
	45,425	146,950	31,178	397	0			1,230	683	81		15,269
<b>Oaxaca</b>												
1990	65,016	103,998	811			1	570	2,911	419		64	969
1991	52,015	75,163	1,186	667		1	560	2,794	560		33	1,237
1992	44,360	61,382	1,400	1		1	570	1,744	416		16	994
1993	49,939	76,637	1,104			1	570	2,671	470		101	2,437
1994	56,610	75,973	2,988	91		1	566	2,347	362		335	4,257
	267,940	393,153	7,489	759	0			12,467	2,227		549	9,894
<b>Puebla</b>												
1990	24,820	66,423	2,034			1	215	2,912	113		282	
1991	32,300	71,537	3,190			1	216	1,452	285		7	45
1992	19,139	43,775	958	58		1	217	1,497	420			35
1993	23,683	58,067	1,158		1	1	217	2,230	244		108	61
1994	26,715	51,861	3,230			1	217	1,929	231		153	27
	126,657	291,663	10,570	58	1			10,020	1,293		550	168
<b>Querétaro</b>												
1990	4,168	10,146	819			1	18	127	30		58	666
1991	3,161	8,350	2,783	46		1	18	355	258		64	726
1992	5,017	12,235	577			1	18	338	3		18	758
1993	6,672	15,242	1,193			1	18	390	81		35	422
1994	8,199	19,098	1,396	2		1	18	421	75		68	
	27,217	65,071	6,768	48	0			1,631	447		243	2,572

continúa...

...continuación

	SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCIÓN					SOLIDARIDAD PARA EL DESARROLLO REGIONAL						
	Fondos de Solidaridad para la producción		Servicio social	Abaato de Comercialización		Estados	Fondos Municipales		Infraestructura Carretera			
	Población beneficiada	Héctareas cultivadas		Tiendas	Lecherías		Municipios	Proyectos	Construcción	Reconstrucción	Conservación	
Quintana Roo												
1990	17,615	45,451	920						27	344	958	
1991	10,818	25,296	1,477						16	4	1,052	
1992	8,350	22,965	391			1	4	37	26	52	1,055	
1993	11,949	35,126	733			1	6	45	32	67	1,162	
1994	5,947	17,557	590			1	8	40	95	120	4	
	<b>54,879</b>	<b>146,395</b>	<b>4,111</b>	<b>0</b>	<b>0</b>			<b>122</b>	<b>196</b>	<b>587</b>	<b>4,231</b>	
San Luis Potosí												
1990	32,078	79,510	2,073	3		1	55	552	47	148		
1991	15,468	43,442	3,372			1	41	372	76			
1992	9,616	26,765	1,221			1	56	454	90			
1993	21,571	74,830	690			1	56	553	82	256		
1994	18,755	51,511	2,504			1	56	425	7	48		
	<b>97,488</b>	<b>276,058</b>	<b>9,860</b>	<b>3</b>	<b>0</b>			<b>2,356</b>	<b>302</b>	<b>452</b>	<b>0</b>	
Sinaloa												
1990	58,546	256,387	1,490	491					71	77	1,871	
1991	29,060	121,453	4,105	357					67	40	1,070	
1992	29,935	133,694	2,043			1	18	360	24	63	104	
1993	30,124	83,208	479			1	18	637	146	18		
1994	10,238	45,191	2,291			1	18	496	11	47	2	
	<b>157,923</b>	<b>639,933</b>	<b>10,408</b>	<b>848</b>	<b>0</b>			<b>1,493</b>	<b>319</b>	<b>245</b>	<b>3,047</b>	
Sonora												
1990	6,544	22,605	795			1	10	8	200	156	3,103	
1991	6,570	26,261	744			1	13	146	124	105		
1992	7,443	31,155	591			1	70	1,133	316	182	2,851	
1993	7,500	33,250	925			1	86	620	170	186	3,239	
1994	20,856	48,100	2,211			1	67	550	54	268	2,429	
	<b>48,713</b>	<b>161,371</b>	<b>5,266</b>	<b>0</b>	<b>0</b>			<b>2,457</b>	<b>864</b>	<b>897</b>	<b>11,622</b>	
Tabasco												
1990			1,334	138					40			
1991			2,952	96					60			
1992			1,602	90					41		79	
1993	4,793	14,547	60	118		1	17	220	62		1,167	
1994	33,955	53,988	1,188	106		1	17	315	50	84	191	
	<b>38,748</b>	<b>68,535</b>	<b>7,136</b>	<b>548</b>	<b>0</b>			<b>535</b>	<b>253</b>	<b>147</b>	<b>1,437</b>	
Tamaulipas												
1990	5,936	22,000	3,068		2	1	1	5	67	16	983	
1991	14,985	44,476	4,950	21					26		600	
1992	8,254	28,013	106		4				199	117	1,167	
1993	21,262	46,996	1,548	1					25			
1994	21,308	49,996	3,196			1	43	1,093		71		
	<b>71,745</b>	<b>191,481</b>	<b>12,868</b>	<b>22</b>	<b>6</b>			<b>1,098</b>	<b>317</b>	<b>204</b>	<b>2,750</b>	

continúa...

...continuación

	SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCIÓN						SOLIDARIDAD PARA EL DESARROLLO REGIONAL					
	Fondos de Solidaridad para la producción			Abasto de Comercialización			Fondos Municipales			Infraestructura Cerratera		
	Población beneficiada	Héctareas cultivadas	Servicio social	Tiendas	Lecherías		Estados	Municipios	Proyectos	Construcción	Reconstrucción	Conservación
<b>Tlaxcala</b>												
1990	13,724	26,405	1,656				1	44	199	17		607
1991	11,667	33,045	2,024				1	44	1,719	30		598
1992	16,948	47,877	1,463				1	44	1,462			1,033
1993	24,645	57,779	767				1	44	1,762			
1994	20,103	56,523	1,301				1	44	2,499	12		300
	<b>87,087</b>	<b>221,629</b>	<b>7,211</b>	<b>0</b>	<b>0</b>				<b>7,641</b>	<b>59</b>	<b>0</b>	<b>2,538</b>
<b>Veracruz</b>												
1990	12,505	23,195	1,636	163					624	74		8
1991	16,423	22,780	3,072	789			1	118	780	364		11
1992	19,534	23,316	1,517				1	207	3,267	177		
1993	29,863	35,787	1,256				1	199	2,949	169	109	
1994	37,651	51,884	3,157				1	183	7,620	115	419	
	<b>115,976</b>	<b>156,962</b>	<b>10,638</b>	<b>952</b>	<b>0</b>					<b>899</b>	<b>528</b>	<b>19</b>
<b>Yucatán</b>												
1990	29,599	45,101	1,852	75			1	106	1,072	43	14	2,293
1991	49,335	85,931	2,004	106	30		1	106	1,516	151	44	1,663
1992	39,113	66,152	289	2			1	106	692	159	38	2,457
1993	58,154	121,999	297	2			1	109	669	69	23	2,477
1994	64,721	93,491	734				1	106	1,133	49	11	2,522
	<b>240,922</b>	<b>412,674</b>	<b>5,176</b>	<b>185</b>	<b>30</b>				<b>5,082</b>	<b>471</b>	<b>130</b>	<b>11,412</b>
<b>Zacatecas</b>												
1990	34,550	256,873	2,681		23		1	56	3,165	355		4,400
1991	35,153	159,092	4,250		14		1	56	2,171	327		5,009
1992	12,210	71,297	2,061	8			1	56	1,559	155	32	1,278
1993	53,500	225,795	156	6			1	35	432	44		
1994	2,863	8,126	2,139				1	56	673	44		1,421
	<b>138,076</b>	<b>721,183</b>	<b>11,287</b>	<b>14</b>	<b>37</b>				<b>8,000</b>	<b>925</b>	<b>32</b>	<b>12,108</b>

FUENTE: Poder Ejecutivo Federal, Quinto y Sexto Informes de Gobierno. L. Carlos Salinas de Gortari, 1993-1994 y Primer Informe de Gobierno. Ernesto Zedillo Ponce de León, 1995

**PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD  
PRINCIPALES ACCIONES ALCANZADAS  
(1989-1994)**

	SOLIDARIDAD PARA EL BIENESTAR SOCIAL							OTROS PROGRAMAS		
	Exp. Educación	Escuela Digna	Niños de Solidaridad	Hospitales	Centros de Salud	Hospital Digno	Electrificación Población	Colonias	Empresas de Solidaridad	Fondos Regionales
<b>Nivel Nacional</b>										
1990	13,801	20,782		60	638		1,885	1,057		77
1991	20,619	29,105	271,287	44	442	26	2,721	1,129		99
1992	9,287	24,043	683,714	31	1,046	103	2,955	998	3,643	128
1993	10,028	25,675	743,173	52	792	162	1,996	600	7,024	140
1994	9,615	23,571	1,063,514	62	941	128	2,962	829	9,638	144
	<b>63,350</b>	<b>123,176</b>	<b>2,761,688</b>	<b>249</b>	<b>3,859</b>	<b>419</b>	<b>12,519</b>	<b>4,613</b>	<b>20,305</b>	<b>588</b>
<b>Aguascalientes</b>										
1990	100	240		1	164		35	3		
1991	133	447		3			16	8		
1992	151	435	9,600	2		2	34	12	1	
1993	158	505	10,800	4		3	51		117	
1994	126	392	10,839	1	1		1	16	496	
	<b>668</b>	<b>2,019</b>	<b>31,239</b>	<b>11</b>	<b>165</b>	<b>5</b>	<b>137</b>	<b>39</b>	<b>614</b>	<b>0</b>
<b>Baja California</b>										
1990	248	257		2	7		6	17		1
1991	349	282			3		5	8		1
1992	203	311			27	2			4	1
1993	1,391	194	6,000		15				7	1
1994	179	262	5,893		19	2			21	1
	<b>2,370</b>	<b>1,306</b>	<b>11,893</b>	<b>2</b>	<b>71</b>	<b>4</b>	<b>11</b>	<b>25</b>	<b>32</b>	<b>4</b>
<b>Baja California Sur</b>										
1990	86	186		2	11		31	20		
1991	324	319		1	2		7	10		
1992	100	183		2	35	4	20	20	3	
1993	126	109	4,439	2	10	4	15	11	87	
1994	107	125	7,400		5	1	3	4	147	
	<b>743</b>	<b>922</b>	<b>11,839</b>	<b>7</b>	<b>63</b>	<b>9</b>	<b>76</b>	<b>65</b>	<b>237</b>	<b>0</b>
<b>Campeche</b>										
1990	101	101		1			10	14		2
1991	251	226	10,720	3	18		63	46		3
1992	241	134	22,116	2	47	1	21	7	2	6
1993	146	169	16,004	3		4	6		60	6
1994	182	123	16,038	2			12	13	162	5
	<b>921</b>	<b>753</b>	<b>64,878</b>	<b>11</b>	<b>65</b>	<b>5</b>	<b>112</b>	<b>80</b>	<b>224</b>	<b>22</b>

continúa...

...continuación

	SOLIDARIDAD PARA EL BIENESTAR SOCIAL								OTROS PROGRAMAS	
	Esp. Educación	Escuela Digna	Niños de Solidaridad	Hospitales	Centros de Salud	Hospital Digno	Electrificación Población	Electrificación Colonias	Empresas de Solidaridad	Fondos Regionales
<b>Coahuila</b>										
1990	161	734		2	10		101	48		
1991	80	1,204		2	3	1	85	3		
1992	52	574	18,000			4	1		540	
1993	62	279	14,400	2	4	7	288	1	473	
1994	416	200	30,060	4	27	7	20	48	778	
	<b>771</b>	<b>2,991</b>	<b>62,460</b>	<b>10</b>	<b>44</b>	<b>19</b>	<b>495</b>	<b>100</b>	<b>1,791</b>	<b>0</b>
<b>Colima</b>										
1990		288		2	6		13	13		
1991	53	431		3	19		25			
1992	51	390	10,006		2	1	23	8	15	
1993	100	351	12,405	2	9	5	12	24	168	
1994	113	351	14,504	3	3	3	26	28	154	
	<b>317</b>	<b>1,811</b>	<b>36,915</b>	<b>10</b>	<b>39</b>	<b>9</b>	<b>99</b>	<b>73</b>	<b>337</b>	<b>0</b>
<b>Chiapas</b>										
1990	969	1,195		4			307			10
1991	1,632	525		1			68			16
1992	648	1,893		1	100	3	244		7	18
1993	581	2,317	166,681	11	66	2	237		7	19
1994	672	1,026	167,229	4	21		256	19	184	20
	<b>4,502</b>	<b>6,956</b>	<b>333,910</b>	<b>21</b>	<b>187</b>	<b>5</b>	<b>1,112</b>	<b>19</b>	<b>198</b>	<b>83</b>
<b>Chihuahua</b>										
1990	64	140		1	17		21	65		2
1991	170	1,205			3		11	29		7
1992	228	694	3,128			4			106	7
1993	312	1,181	3,964			5			358	7
1994	113	835	7,176		5	7			154	7
	<b>887</b>	<b>4,055</b>	<b>14,268</b>	<b>1</b>	<b>25</b>	<b>16</b>	<b>32</b>	<b>94</b>	<b>618</b>	<b>23</b>
<b>Distrito Federal</b>										
1990	105				7		3			
1991			14,310			7	34	155		
1992			27,906		64	15		59	58	
1993	280	11	33,283	4	18	28	5	45	301	
1994	109	102	37,153	7	41	23	28	40	1,398	
	<b>494</b>	<b>113</b>	<b>112,652</b>	<b>11</b>	<b>130</b>	<b>73</b>	<b>70</b>	<b>299</b>	<b>1,757</b>	<b>0</b>

continúa...

...continuación

	SOLIDARIDAD PARA EL BIENESTAR SOCIAL						Electrificación		OTROS PROGRAMAS	
	Exp. Educación	Escuelas Digna	Niños de Solidaridad	Hospitales	Centros de Salud	Hospital Digno	Población	Colonias	Empresas de Solidaridad	Fondos Regionales
<b>Durango</b>										
1990	338	822		1		34	42	15		
1991	161	1,506	7,744			4	121	29		
1992	86	1,366	15,488			2	77	31	50	1
1993	75	1,013	12,544	1		6	67	45	575	4
1994	191	759	22,179	1		5	31	96	233	4
	<b>851</b>	<b>5,466</b>	<b>57,955</b>	<b>3</b>		<b>51</b>	<b>11</b>	<b>338</b>	<b>858</b>	<b>9</b>
<b>Guajalajara</b>										
1990	31	1,169		1		4	28	79		
1991	179	1,439		2			55	50		1
1992	311	536	12,000			123	98	121	4	1
1993		1,896	21,600	1			80	28	156	1
1994		1,527	21,620				199	74	117	1
	<b>521</b>	<b>6,567</b>	<b>55,220</b>	<b>4</b>		<b>127</b>	<b>460</b>	<b>352</b>	<b>277</b>	<b>4</b>
<b>Guerrero</b>										
1990	258	1,031				28	57	20		5
1991	791	2,096	23,930	1		73	59	23		5
1992	512	2,030	38,358			298	1	34	81	5
1993	605	1,880	21,603	1		191	4	37	424	10
1994	2,075	1,935	121,762			382	7	80	170	10
	<b>4,241</b>	<b>8,972</b>	<b>205,653</b>	<b>2</b>		<b>972</b>	<b>13</b>	<b>761</b>	<b>675</b>	<b>35</b>
<b>Hidalgo</b>										
1990	141	808				3	60	10		2
1991	1,033	1,056	9,944			44	274	42		2
1992	174	1,659	29,488			7	1	3	5	4
1993	504	2,107	31,928			41	2	136	27	4
1994	232	2,241	43,947	5		87	2	261	31	4
	<b>2,084</b>	<b>7,871</b>	<b>115,307</b>	<b>5</b>		<b>182</b>	<b>5</b>	<b>961</b>	<b>63</b>	<b>16</b>
<b>Jalisco</b>										
1990	2,748	1,462		8		60	3	53		1
1991	475	2,036				78	2	128	190	1
1992	325	1,825	7,200	4		53	5	37	21	1
1993	277	1,689	13,200	6		59	5	31	10	1
1994	706	1,789	17,287	1		13	7	133	75	1
	<b>4,531</b>	<b>8,801</b>	<b>37,687</b>	<b>19</b>		<b>263</b>	<b>19</b>	<b>332</b>	<b>349</b>	<b>5</b>

continúa...

...continuación

	SOLIDARIDAD PARA EL BIENESTAR SOCIAL						Electrificación		OTROS PROGRAMAS	
	Exp. Educación	Escuela Digna	Niños de Solidaridad	Hospitales	Centros de Salud	Hospital Digno	Población	Colonias	Empresas de Solidaridad	Fondos Regionales
<b>Estado de México</b>										
1990	195	810		2		3	87	405		1
1991	919	2,320	17,436	3		5	374	104		3
1992	422	2,353	37,397	1		17	117	114	46	4
1993	568	2,131	28,400	1		11	115	102	77	4
1994	462	2,123	50,120	3		4	82	68	81	4
	<b>2,566</b>	<b>9,737</b>	<b>133,353</b>	<b>10</b>		<b>40</b>	<b>35</b>	<b>775</b>	<b>204</b>	<b>16</b>
<b>Michoacán</b>										
1990	465	900				28	213	4		3
1991	1,058	1,582	31,032	2		2	88	40		3
1992	842	2,066	74,760	1		10	399	71	154	4
1993	446	1,761	49,740	2		19	168	95	209	4
1994	749	974	59,450	5		24	4	122	147	5
	<b>3,560</b>	<b>7,283</b>	<b>214,982</b>	<b>10</b>		<b>81</b>	<b>14</b>	<b>990</b>	<b>510</b>	<b>19</b>
<b>Morelos</b>										
1990	241	705		2		19	40	53		
1991	365	691	3,464			2	163	32		1
1992	96	476	10,840	2		12	43	22	75	1
1993	140	670	14,576			1	102	15	156	1
1994	98	893	19,666			5	79	13	288	1
	<b>940</b>	<b>3,435</b>	<b>48,546</b>	<b>4</b>		<b>39</b>	<b>2</b>	<b>427</b>	<b>519</b>	<b>4</b>
<b>Nayarit</b>										
1990	196	190				15	19	26		4
1991	91	356		1			25	27		4
1992	264	228	7,200			1	21	10	166	4
1993	58	141	7,920			2	2	5	359	4
1994	109	291	11,573	2		2	1	10	585	4
	<b>718</b>	<b>1,206</b>	<b>26,693</b>	<b>3</b>		<b>20</b>	<b>4</b>	<b>77</b>	<b>1,110</b>	<b>20</b>
<b>Nuevo León</b>										
1990	1,161	649		6		23	56	14		
1991	536	273		1		5	51	11		
1992	574	582	14,448			12	5	48	735	
1993	402	617	16,024	1		32	10	8	293	
1994	204	541	16,044	3		15	1	13	1,578	
	<b>2,877</b>	<b>2,612</b>	<b>46,516</b>	<b>11</b>		<b>87</b>	<b>17</b>	<b>176</b>	<b>2,606</b>	<b>0</b>
<b>Oaxaca</b>										
1990	1,479	410		6		52	148	1		22
1991	1,243	677	28,048	5		21	212			22
1992	721	466	49,541	1		43	63	27	921	23
1993	1,041	442	31,089	2		131	2	70	613	24
1994	883	251	41,785	11		49	146	24	384	24
	<b>5,167</b>	<b>2,286</b>	<b>150,463</b>	<b>25</b>		<b>286</b>	<b>6</b>	<b>639</b>	<b>1,918</b>	<b>115</b>

continúa...

...continuación

	SOLIDARIDAD PARA EL BIENESTAR SOCIAL						Electrificación		OTROS PROGRAMAS	
	Esp. Educación	Escuela Digna	Niños de Solidaridad	Hospitales	Centros de Salud	Hospital Digno	Población	Colonias	Empresas de Solidaridad	Fondos Regionales
<b>Puebla</b>										
1990	383	943		3		27	78	102		7
1991	2,473	1,720	23,520			2	285	119		9
1992	586	537	48,888	1		3	132	60		9
1993	426	1,176	25,368	3		4	111		214	9
1994	368	582	32,711			19	139	7	183	9
	<b>4,236</b>	<b>4,958</b>	<b>130,487</b>	<b>7</b>		<b>55</b>	<b>745</b>	<b>288</b>	<b>418</b>	<b>43</b>
<b>Querétaro</b>										
1990	103	141		3		12	25	4		2
1991	864	595		2		37	20	7		2
1992	268	203	13,200			41	16	9	2	2
1993	179	932	15,600	1		1	6	17	11	2
1994	97	853	21,670	2		13	4	9	126	2
	<b>1,511</b>	<b>2,724</b>	<b>50,470</b>	<b>8</b>		<b>104</b>	<b>140</b>	<b>46</b>	<b>139</b>	<b>10</b>
<b>Quintana Roo</b>										
1990	244	207		2		16	4	2		2
1991	415	410	11,424			6	1	1		3
1992	168	182	19,248				4	17	84	5
1993	123	166	12,624				6	2	83	4
1994	209	137	16,654	1		3	4	1	415	4
	<b>1,159</b>	<b>1,102</b>	<b>59,950</b>	<b>3</b>		<b>25</b>	<b>15</b>	<b>23</b>	<b>582</b>	<b>18</b>
<b>San Luis Potosí</b>										
1990	391	1,440				23	83			
1991	768	1,580	12,334	1		7	118			3
1992	244	1,590	34,392			14	3	35	6	4
1993	162	445	29,400	1		6	4	7	97	4
1994	146	631	53,342	1		6	1	44	138	4
	<b>1,711</b>	<b>5,686</b>	<b>129,468</b>	<b>3</b>		<b>56</b>	<b>9</b>	<b>579</b>	<b>241</b>	<b>15</b>
<b>Sinaloa</b>										
1990	116	570				6	55	55		
1991	1,168	743	11,037	1		66	2	45		1
1992	275	350	21,984	1		109	5	24	27	1
1993	89	17	21,992			22	8	33	60	1
1994	140	991	22,302			16	5	24	52	1
	<b>1,788</b>	<b>2,671</b>	<b>77,315</b>	<b>2</b>		<b>219</b>	<b>20</b>	<b>292</b>	<b>139</b>	<b>4</b>
<b>Sonora</b>										
1990	471	1,554		1		1	75	23		3
1991	173	928		3		1	75	34		3
1992	297	908	14,400	3			93	104	199	3
1993	185	675	21,600				12	22	547	5
1994	130	1,000	21,755	2		1	3	25	376	5
	<b>1,256</b>	<b>5,065</b>	<b>57,755</b>	<b>9</b>		<b>3</b>	<b>5</b>	<b>256</b>	<b>1,122</b>	<b>19</b>

continúa...

...continuación

	SOLIDARIDAD PARA EL BIENESTAR SOCIAL						OTROS PROGRAMAS			
	Esp. Educación	Escuela Digna	Niños de Solidaridad	Hospitales	Centros de Salud	Hospital Digno	Electrificación		Empresas de Solidaridad	Fondos Regionales
							Población	Colonias		
<b>Tabasco</b>										
1990	61	510				10	48			
1991	601	653	13,236			2	59			
1992	94	207	32,568			18	36	8	71	7
1993	423	476	19,332			131	2	173	4	316
1994	163	480	45,912			156	5	69	5	87
	<b>1,342</b>	<b>2,326</b>	<b>111,048</b>	<b>0</b>		<b>317</b>	<b>10</b>	<b>385</b>	<b>17</b>	<b>474</b>
<b>Tamaulipas</b>										
1990	234	806				4	27	6		
1991	557	418				23	34	97		
1992	285	186	2,400	4	2	1	62	93	71	7
1993	308	2	2,400	4	7	3	6	21	316	7
1994	251	120	7,572	1	3	2	2	2	87	8
	<b>1,635</b>	<b>1,532</b>	<b>12,372</b>	<b>9</b>	<b>39</b>	<b>6</b>	<b>131</b>	<b>219</b>	<b>474</b>	<b>22</b>
<b>Tlaxcala</b>										
1990	241	422				32	90			
1991	418	363	1,580			15	1			
1992	88	298	11,262	1	5	1	206		6	
1993	104	618	12,987			3	96	7	42	
1994	80	612	17,717			2	73		76	
	<b>931</b>	<b>2,313</b>	<b>43,546</b>	<b>2</b>	<b>52</b>	<b>6</b>	<b>466</b>	<b>7</b>	<b>124</b>	<b>0</b>
<b>Veracruz</b>										
1990	2,098	587				7	14			9
1991	847	1,195	26,676	4			10			9
1992	412	409	50,082	3		3	220		51	10
1993	282	907	29,984	1		5	23		152	11
1994	270	936	50,129	2	9	4	523	2	380	13
	<b>3,909</b>	<b>4,034</b>	<b>156,871</b>	<b>17</b>	<b>9</b>	<b>12</b>	<b>790</b>	<b>2</b>	<b>583</b>	<b>52</b>
<b>Yucatán</b>										
1990	173	269				14	57	3		4
1991	1,402	116	16,758	1	3	1	47	5		5
1992	545	291	29,046	1		1	74	52	47	7
1993	366	94	16,248		5	1	48	25	823	7
1994	112	189	23,427		2	3	47	18	247	7
	<b>2,598</b>	<b>959</b>	<b>85,479</b>	<b>2</b>	<b>24</b>	<b>6</b>	<b>273</b>	<b>103</b>	<b>1,117</b>	<b>30</b>
<b>Zacatecas</b>										
1990	114	1,236				2	49	2		
1991	1,090	1,763	8,094				130	14		
1992	24	661	18,768	1	1	1	121	26	51	
1993	109	704	18,984	3	1	2	18	2	173	
1994	123	300	28,598	1	5	4	31	6	149	
	<b>1,460</b>	<b>4,664</b>	<b>74,444</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>349</b>	<b>50</b>	<b>373</b>	<b>0</b>

FUENTE: Poder Ejecutivo Federal, Quinto y Sexto Informes de Gobierno, Lic. Carlos Salinas de Gortari, 1993-1994 y Primer Informe de Gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de León, 1995.

## Bibliografía

---

Ailwyn Patricio *La pobreza, contradicción del desarrollo*, Revista USEM año XXVI m., 204, Marzo-Abril 1995.

Altamir Oscar, *La pobreza en América Latina: Un examen de la evidencia*. Ed. Economista Mexicano Vol. XIV No. 5, México, 1992.

Altamir, O., *Medición de la distribución del ingreso en México*, en *Distribución del ingreso en México*, Banco de México, 1982.

Amartya Sen. *La vida y la muerte como indicadores económicos*. En *Investigación y Ciencia*, Selecciones de Scientific American, julio de 1993.

Avila Curiel Abelardo, coautor de la Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición en el Medio Rural 1996.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso Económico y Social de América Latina*. Informe 1996. Washington, 1997.

Boltvinik Julio, *Evolución de la pobreza absoluta y relativa en México 1994-1996*. La Jornada, viernes 16 de Octubre de 1998.

Boltvinik Julio. *Indicadores de la Pobreza*. Presentado en el Seminario Nacional sobre Alternativas para la Economía Mexicana. UNAM, noviembre de 1993.

Bulmer-Thomas Victor, *El nuevo modelo económico en América Latina, su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza*. *Lecturas del Trimestre Económico* núm. 84, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

Calva, José Luis (coordinador general), *Distribución del ingreso y Políticas Sociales* tomo 1, México, Juan Pablo Editores, 1995.

Campos Cordera Rolando, *Política social en el ajuste y más allá*, Comercio Exterior, vol. 46, núm, 7 México, Julio 1996.

CEPAL, *La pobreza en América Latina: Dimensiones y Políticas*. Estudios e Informes de la CEPAL, No. 54, ONU, 1985.

CEPAL, *Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995*, Santiago de Chile, 1995.

CEPAL-INEGI. *Índice de la medición de la pobreza extrema*. Revista Epoca, México 8 de noviembre de 1993.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Davila Enrique et al, *Empleo rural y combate a la pobreza: una propuesta de política*. Economía Mexicana, Vol. IV, núm. 2, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, segundo semestre de 1995.

Dussel Enrique. *El reto del empleo en México. Cambio estructural en el empleo durante 1982-1992*. Investigación Económica No. 212, Facultad de Economía UNAM, México, 1995.

Esquivel Gerardo *Los dineros de la pobreza*, Economía informa, Facultad de Economía UNAM, Editorial cambio XXI, Marzo 1996.

Fiji Gerardo *La distribución del ingreso en México*, Investigación Económica, vol. LV, núm. 211, UNAM-Economía, Enero-Marzo 1995.

Gallegos G. Narciso, *Empleo, empleo precario y desempleo*. Ponencia presentada en el Seminario sobre Alternativas para la Economía Mexicana, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

García, H.B. *Neoliberalismo en México: Centro de Acción y Reflexión Social*. Instituto de Estudios Superiores de Occidente.

González Amador, Roberto. *Baja la cifra de los más pobres*. La Jornada. Lunes 25 de octubre de 1993, primera plana

Hernández Laos Enrique, *Crecimiento Económico y Pobreza en México*, una agenda de investigación, México-UNAM, 1992.

Hernández Laos, Enrique. *Medición de la intensidad de la pobreza y de la pobreza extrema en México*. Investigación Económica, Núm. 191, Facultad de Economía, UNAM, 1990.

Huerta G. Arturo. *La crisis y la inviabilidad de la política actual para superarla*. Investigación Económica No. 212, Vol. LV, Facultad de Economía UNAM. México, abril-junio de 1995.

INEGI-ONU, *Perfil estadístico de la población mexicana, una aproximación a las necesidades socioeconómicas regionales y de género*. 1995.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Magnitud y Evolución de la pobreza en México*, México 1993.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Perfil estadístico de la población mexicana*, México 1995.

Instituto Nacional de Solidaridad, *El Municipio y el Programa Nacional de Solidaridad*, México, 1994.

Instituto Nacional de Solidaridad, Gráficas de la Política Social, Serie La Reforma Social, núm. 2, México, 1994.

Instituto Nacional de Solidaridad, *Preguntas y Respuestas al Programa Nacional de Solidaridad*, México, 1994.

Kwan S. Kim. *La economía social y política de la desigualdad distributiva: una perspectiva mundial y comparativa*. Investigación Económica No. 218, Facultad de Economía UNAM, México, 1996

Labra M. Armando, *De pobres, pobreza y empobrecimiento, Política económica vs bienestar social*, Economía informa, Facultad de Economía UNAM, vol.6, Editorial cambio XXI febrero 1996.

Lewis, Oscar, *Los hijos de Sánchez*, Introducción. México Ed. Grijalvo, 1982.

Ley de Planeación

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Lustig Nora, *Medición de la pobreza en América Latina*, El Trimestre Económico, Vol. LXI, núm. 1, México, 1994.

López G. Julio. *El derrumbe de una ficción. Evolución reciente, crisis y perspectivas de la economía mexicana*. Investigación Económica No. 212, Vol. LV, Facultad de Economía UNAM. México, abril-junio de 1995.

Lustig Nora, *Medición de la pobreza en México*, El Trimestre Económico, Vol. LIX, núm. 236, México, 1992.

Maldonado Luis, *Desarrollo regional y combate a la pobreza*. Revista Examen No. 110, México, Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, diciembre de 1998.

Marley A. Samuel, *Políticas de ajuste y pobreza; falsos dilemas verdaderos problemas*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C. 1995.

Martínez Gabriel (compilador), *Pobreza y Política Social en México*. Lecturas del Trimestre Económico núm. 85, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

Mendoza, Miguel A. *La Economía Mexicana en el Primer Trimestre*. Economía Informa No. 247, Facultad de Economía UNAM, México, mayo de 1996.

O'Connor James, *La crisis fiscal del Estado*, Editorial península, colección homo sociológicos, núm. 24, Barcelona 1986.

Orozco O., Miguel; Lozano A. (Coords.) *Breve Historia del Salario en México, 1970-1992*, Reporte de Investigación No. 26, agosto de 1992. Facultad de Economía UNAM.

Orozco o., Miguel; Valle V., Gabriela; et al. *La Modernización de la Industria Manufacturera y los Trabajadores*. Ensayos, Vol. VIII, No. 16, 1992. Publicación de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía UNAM.

Oswald, Ursula. *Cómo enfrentar la pobreza extrema*. Distribución del Ingreso y Políticas Sociales Tomo I. Facultad de Economía UNAM, 1993.

Pamesh Mishra *El Estado de Bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá*, Crisis y futuro del estado de bienestar, Alianza Editorial, 1989.

Pérez Lucio, Ricardo. *Una visión ecosistemática de la pobreza*. Economía Informa No. 237, Facultad de Economía UNAM. México, abril de 1995.

Pipitone Ugo, *Crecimiento y distribución del ingreso en América Latina: un nudo irresuelto*. Revista Comercio Exterior, julio de 1996.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Mayo 1995.

Porter Michael. *La ventaja competitiva de las naciones*. Javier Vergara Editor, Buenos Aires, 1991.

Presidencia de la República, Unidad de Crónica Presidencial. *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

PRONASOL, El Combate a la pobreza. El Nacional, 1991, México, D.F.

R. Dornbush, "A Strong Peso Is Just What México Doesn't Need", Business Week, 20 de noviembre de 1995.

Ramírez, Miguel Angel, *Crecimiento o desarrollo en América Latina: una historia en construcción*. Revista Comercio Exterior, junio de 1997.

Real Academia de la Lengua Española, *Diccionario de la Lengua Española*. Espasa Calpe, S.A. España 9ª. Edición 1970.

Ruiz Jesus-Carbonell Huerta, *Economía de mercado y Estado de bienestar, Crisis y futuro del Estado de bienestar*, Alianza Editorial, 1989.

Sáinz Luis, Escalante Fernando *Nuevas tendencias del Estado Contemporáneo*, primera edición, UNAM, México 1986.

Salas Irma, *Para PRONASOL a los Estados*, Reforma, 8 de junio de 1995.

Secretaría de Desarrollo Social, *Sistemas de Bienestar Social en Norteamérica Análisis comparado*, Primera Edición, México, 1994.

Secretaría de Salud. *Estadísticas vitales*. Dirección General de Epidemiología. México, D.F.

Sen Amartya K. *Sobre conceptos y medidas de pobreza*, Revista Comercio Exterior , Vol. V, No. 4 México.

Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Solis Leopoldo-David Ibarra, *El perfil de México en 1980*, 9 edición vol. Y De, Siglo XXI.

Stiglitz Joseph E (trad. Rabasco Espariz, María Esther), *Economía*, Ariel, Barcelona 1993.

Straham, R.H. y Oswald, U. *Por esto somos tan pobres*. México. Facultad de Economía UNAM, 1991.

Sunkel Osvaldo, *Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro*, El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina, Lecturas de El Trimestre Económico, núm. 71, México, 1996.

Székely, M. (1994), *Estabilización y ajuste con desigualdad y pobreza: El caso de México*, El Trimestre Económico, vol. LXI, núm. 1.

Thomas, Jim. *El Nuevo Modelo Económico y los Mercados Laborales en América Latina*. El Nuevo Modelo Económico en América Latina Lecturas del Trimestre Económico No. 84, México, 1997. Fondo de Cultura Económica.

*Three Notes in the Concept of Poverty*, OIT, Ginebra, 1978.

Trejo Saúl, *Empleo para todos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

Vilas M. Carlos, *Qué hacemos con la pobreza*, Economía Informa, Facultad de Economía UNAM. Vol. 6 Editorial cambio XXI, Febrero 1996.

Vuskovic Pedro, *La Pobreza, desafío teórico y estratégico*. Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, 1994.

Zarate G., Ricardo; García G., Alejandro; et al. *Gasto Social en México, ¿Sacrificios compensados?*, Economía Informa No. 220, agosto de 1993, Facultad de Economía, UNAM.