



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS  
PROFESIONALES "ACATLÁN"

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA SOCIAL

EL CASO DEL SUBSIDIO A LA TORTILLA

T E S I S

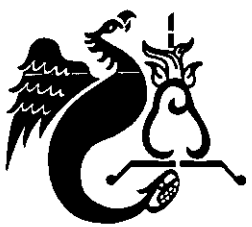
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A:

MA. ALEJANDRA ESTRADA HERNÁNDEZ

ASESOR: MTRO. JUAN CARLOS GUTIÉRREZ MUÑOZ





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## AGRADECIMIENTOS

### A MI MADRE

Quien en todo momento ha demostrado ser ejemplo de fortaleza y valentía.

### A MI PADRE

Que a donde quiera que se encuentre, sé que estaría orgulloso de este logro.

:

### A MIS HERMANOS ANA Y JULIO

A quienes quiero más de lo que ellos creen.

Con un especial agradecimiento a Joancito,  
mi gran amor quien me ha impulsado  
a seguir en este camino del  
conocimiento.  
Gracias por apoyarme y amarme.

Con aprecio, a Carlos García  
mi gran amigo quien me  
ha brindado su amistad  
y sus consejos.

A la Lic. Carmen Cinta  
Por las facilidades que me brindó  
en la elaboración de este trabajo.

A la ENEP Acatlán,  
por haberme permitido  
ser parte de su comunidad.

	Página
<b>ÍNDICE.</b>	I
<b>INTRODUCCIÓN.</b>	IV
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>ENTORNO A LOS CONCEPTOS DE ESTADO DE BIENESTAR, REFORMA DEL ESTADO, POLÍTICA SOCIAL, NEOLIBERALISMO Y POBREZA.</b>	
1.1 Concepto de Estado de bienestar.	1
1.2 Críticas al Estado de bienestar.	3
1.3 La reforma del Estado.	14
1.4 La reforma del Estado en México 1982-1988.	18
1.5 La política social.	42
1.6 El neoliberalismo.	46
1.7 La pobreza.	48
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>LA ALIMENTACIÓN. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ALIMENTARIA.</b>	
2.1 Estructura de la alimentación.	56
2.2 Principales problemas de la alimentación.	57
2.3 La situación alimentaria en el mundo.	58
2.4 Parámetros de la alimentación, desnutrición y hambre en México.	63
2.4.1 Canasta alimentaria.	65
2.4.2 Canasta normativa de alimentos COPLAMAR 1981.	66
2.4.3 Canasta básica asociada a la línea de pobreza.	68
2.4.4 Canasta obrera.	70
2.4.5 Resumen comparativo	72

2.5 El diagnóstico de la pobreza alimentaria en México.	74
2.6 Principales factores que influyen en la situación alimentaria.	75
2.6.1 Contexto geográfico.	75
2.6.2 Contexto demográfico.	77
2.6.3 Contexto económico.	79
2.6.4 Contexto social.	81
2.7 El régimen alimentario en México.	82
2.8 La marginación en México.	84
2.9 Los subsidios, una forma de aminorar el hambre.	88

### **CAPÍTULO III**

#### **PROGRAMAS Y POLÍTICAS DE APOYO ALIMENTARIO EN MÉXICO.**

3.1 La política social antes de la crisis de 1982. El Sistema CONASUPO.	95
3.2 Antecedentes de políticas y programas que influyen en la seguridad alimentaria en México.	98
3.2.1 Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER).	98
3.2.2 Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).	99
3.2.3 Sistema Alimentario Mexicano (SAM).	100
3.2.4 Programa Nacional de Alimentación 1984-1988 y 1990-1994.	101
3.2.5 Sistema Nacional para el Abasto.	102
3.2.6 Programa Nacional de Solidaridad.	103
3.2.7 Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO).	104
3.2.8 Programa de Nutrición y Alimentación Familiar (PNAF).	106
3.3 Programa para Superar la Pobreza 1995-2000.	107
3.3.1 Diagnóstico del Programa para Superar la Pobreza 1995-2000.	111

3.3.2 Contexto económico y social de la pobreza extrema.	111
3.3.3. Principales factores que inciden en el círculo de la pobreza extrema.	112
3.4 Política agropecuaria y de desarrollo rural en el marco de la gestión de Ernesto Zedillo (1995-2000).	120
3.5 Programas de apoyo alimentario.	121
3.5.1 Desayunos Escolares (DIF).	122
3.5.2 Programa de Asistencia Social Alimentaria a Familias (PASAF).	126
3.5.3 Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales.	126
3.5.4 Programa de Abasto Social de Leche (LICONSA).	127
3.5.5 Sistema de tiendas de abasto rural (Diconsa).	130
3.5.6 Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).	132
3.6 Subsidio a la tortilla.	135
3.6.1 Antecedentes.	135
3.6.2 Programa Tortibonos.	135
3.6.3 Programa de Subsidio al Consumo de la Tortilla.	136
3.6.4 Subsidio generalizado a la tortilla.	144
3.7 Impacto social en el retiro de los subsidios.	146
3.7.1 Grupo de familias que se verán afectados por el retiro del subsidio generalizado a la tortilla.	147
3.7.2 Medio Rural.	150
3.8 Recursos asignados a los programas alimentarios por el gobierno federal en 2000.	150
<b>CONCLUSIONES</b>	153
<b>ÍNDICE DE CUADROS</b>	160
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	161

## INTRODUCCIÓN

Las políticas de bienestar instrumentadas en México desde los años cuarenta impulsaron una serie de medidas que abarcaron apoyos en la educación, salud, vivienda y en la alimentación. En el caso de los tres primeros adquirieron su sustento legal en la Constitución como un derecho de todos los mexicanos, mientras que el último se mantuvo mediante subsidios hasta 1982<sup>1</sup>. Lo anterior permitió que el grueso de la población se beneficiara, lo que se puede apreciar en una disminución sostenida de la mortalidad, que entre 1950 y 1999 se redujo de 17.1 a 4.3 defunciones por cada 1000 habitantes, la esperanza de vida aumentó en 33.1 años entre 1942 y 1999 al pasar de 41.9 años a 75 años y una reducción del analfabetismo de sólo el 10% de los adultos para el año de 1995<sup>2</sup>.

Los gobiernos posrevolucionarios de México han tenido como propósito asegurar a las familias el acceso a una canasta básica alimentaria que contribuya a mejorar su nivel nutricional. Se ha buscado mitigar las condiciones de deterioro alimentario, con atención prioritaria en los grupos de más bajo nivel de ingreso y, dentro de ellos, a los menores de cinco años, a los niños en edad preescolar y primaria, así como a las mujeres gestantes y en lactancia, cuya condición especial demanda la satisfacción plena de sus requerimientos nutricionales. De estos esfuerzos surgieron varios programas que han proporcionado apoyos directos o indirectos para mejorar los niveles de nutrición y alimentación de las familias mexicanas, entre los que podemos señalar al Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), la creación del Ramo 26, "Promoción Regional para el Desarrollo Regional, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y el Programa para

---

<sup>1</sup>Lustig, Nora, y Legovini, Arianna. "Crisis económicas y protección social para los pobres: la experiencia latinoamericana". En Kliksberg, Bernardo, (Compilador). *La lucha contra la pobreza en América Latina*. México, FCE-BID-CJL, 200, p. 18

<sup>2</sup>Consejo Nacional de Población. *La situación demográfica en México, 1999*. México, CONAPO, pp.12-15 y Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial 1997*. Washington D.C. USA, 1997, p. 239.



## Superar la Pobreza 1995-2000.

Cabe señalar que durante el periodo que va de 1940 a 1982 la mayor parte de los alimentos fueron subsidiados por el gobierno, pero por la crisis económica de los años ochenta y por los ajustes realizados sobre todo en el sector público estos subsidios de carácter universal fueron modificados y en su lugar se adoptaron criterios de focalización. Con ello, hasta 1995 se mantuvieron 17 programas coordinados por 8 instituciones que proporcionaban apoyo en alimentos. Para el año 2000, de acuerdo al Sexto Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo, quedaban 12 programas de apoyo alimentario, a cargo de tres instituciones.

Por otra parte, existe un reconocimiento en que la alimentación y la nutrición son fundamentales en el bienestar de la población y para desarrollo del país. Las deficiencias nutricionales provocan altos riesgos de mortalidad por enfermedades que se pueden evitar y afectan las potencialidades físicas e intelectuales de miles de niños, muchas veces desde antes de nacer, por la mala nutrición de la madre. La mayor parte de los problemas nutricionales y de alimentación, están asociados a familias que son consideradas pobres.

Por ello, el problema de la alimentación y desnutrición requiere de especial atención en las zonas y familias en donde la pobreza se ha extendido. Según el Programa para Superar la Pobreza 1995—2000<sup>3</sup>, la pobreza extrema habría llegado a cerca de 4.2 millones de hogares, con casi 24 millones de personas, que representaban el 26% de la población total del país, registrada en 1997. De este total de hogares pobres 1.7 millones se ubicaban en zonas urbanas y 2.5 millones en el medio rural. De acuerdo con Julio Boltvinik, y con base en los datos de la Encuesta Ingreso Gasto de los Hogares de 1998 (ENIGH-98), la pobreza en el país ascendería al 75% del total de la población<sup>4</sup>.

Esta circunstancia se agrava, por las deficiencias de vivienda, salud, educación y

---

<sup>3</sup>Programa para Superar la Pobreza 1995-2000, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de febrero de 1998.

<sup>4</sup>Boltvinik, Julio. "Fox: el reto de la pobreza". México, *La Jornada*. 7 de julio de 2000, p. 28.

de acceso a servicios públicos como el agua potable y algún tipo de drenaje.

Asimismo, los resultados de las encuestas de alimentación en el sector urbano, del Instituto Nacional de Nutrición, Salvador Zubirán<sup>5</sup>, muestran que a partir de 1980, disminuyó el consumo per cápita de maíz, leche, fruta y vegetales, y se identificó una fuerte tendencia de polarización por regiones: en la zona norte del país, el consumo de alimentos se mantiene o incrementa, mientras que en las zonas más pobres del sur, disminuye la calidad y cantidad de alimentos.

Con relación a la prevalencia de la desnutrición infantil en 1989 se registró algún grado de desnutrición, en el 44.3% de los niños entre 1 y 5 años. Persiste una fuerte desigualdad regional: En la zona noroeste, la desnutrición fue menor y se aprecia una ligera tendencia a mejorar; en la zona centro también se registró una mejoría ligera en el grupo de desnutrición severa; mientras que en la zona sur y sureste, el deterioro ha sido constante y se ha acumulado con el tiempo<sup>6</sup>. De acuerdo con Julio Boltvinik, para 1999, indica que el 44% de los niños menores de 5 años en el país presentaron baja talla para la edad, en cambio sólo el 10% presentó bajo peso para la talla. Asimismo, plantea que el indicador global desnutrición, es decir niños que están bajos de peso para la edad es de alrededor del 29%.<sup>7</sup>

Como se puede observar, el problema de la desnutrición se ha mantenido estable durante casi 10 años, es decir, las soluciones planteadas por los gobiernos en turno no han dado los resultados esperados.

Por otra parte, la política de alimentación y nutrición previó, la reestructuración del esquema de los subsidios al consumo, de los sistemas de abasto social de productos básicos, entrega de canastas alimentarias y abasto social de leche, con el propósito de que estos apoyos llegaran efectiva y oportunamente a la población

---

<sup>5</sup>Instituto Nacional de Nutrición. *The Food and Nutrition Situation of México*. México, INNSZ, México, 1992, pp. 1-6.

<sup>6</sup>*Ibid*, p. 117.

<sup>7</sup>Boltvinik, Julio. "Pobreza alimentaria y desnutrición". México, *La Jornada*, 13 de octubre de 2000, p. 26.

que más los necesita. En la práctica, esto significó la reducción, y en algunos casos la eliminación de subsidios que apoyaban a grandes grupos de población.

Para logro de este propósito, se inició la integración de un padrón único de familias beneficiarias de los programas federales de apoyo alimentario, que involucraban principalmente a los del abasto social de leche y el subsidio dirigido de la tortilla. Estas acciones avanzaron durante el año 2000 al fusionar la estructura administrativa de FIDELIST a LICONSA, sin embargo, este padrón único aún no era posible. Cabe señalar que estos esquemas no son aplicables en la zonas rurales, donde la atención a los problemas de desnutrición se dificultan por la dispersión geográfica, la falta de servicios, la existencia de comunidades aisladas (principalmente indígenas), y su heterogeneidad socioeconómica y cultural.

*En este contexto, este trabajo se orienta a mostrar que los subsidios alimentarios de carácter universal, que fueron sustituidos paulatinamente, por focalizados no han resuelto el problema alimentario del país y han generado un mayor empobrecimiento de las familias a las que les retiraron el apoyo con el consecuente aumento de la desnutrición en los grupos más vulnerables como son niños, mujeres y ancianos.*

Para el logro de este propósito este análisis consta de tres capítulos, el primero aborda los conceptos de Estado de bienestar, reforma del Estado, política social, neoliberalismo y pobreza; se busca contar con un marco de referencia que en el que se destaquen las características que tiene el Estado de bienestar y el neoliberal y los efectos que tiene la aplicación de las políticas en uno y otro. En esta parte del trabajo se aborda ampliamente los orígenes de la administración pública en México, y como ésta a partir de lo que establece la Constitución impactó en las poblaciones que adquirieron derechos básicos a la salud, la educación y la vivienda; y ha quedado pendiente el derecho a la alimentación.

En el segundo capítulo se presentan los conceptos más utilizados para definir la

situación alimentaria y los factores que la rodean. Paralelamente se hace un diagnóstico del problema de la alimentación a nivel mundial; después se aborda a América Latina y por último se analiza el caso de México. En el caso mexicano se presentan los principales parámetros con los que se ha medido el estado nutricional de la población. También se incorpora un apartado sobre el régimen alimentario del mexicano, así como los niveles de pobreza y marginación a los que está sujeto el grueso de la nación.

El tercer y último capítulo expone un recuento de los programas más relevantes instrumentados en México que tuvieron una vertiente alimentaria. Trata de manera particular la evolución y cambios de los programas alimentarios durante el sexenio 1995-2000. Se aborda en particular y se profundiza en el subsidio generalizado y focalizado a la tortilla, así como en los más relevantes en este rubro como son el de: Abasto Social de Leche (Leche Industrializada CONASUPO, S.A. de C.V.-LICONSA), programas que coordina el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y el Programa de Educación, Salud, y Alimentación (PROGRESA), en su vertiente alimentaria.



## CAPÍTULO I

---

**EN TORNO A LOS CONCEPTOS DE ESTADO DE BIENESTAR, REFORMA DEL ESTADO, POLÍTICA SOCIAL, NEOLIBERALISMO Y POBREZA**

---



## CAPÍTULO I

### **Entorno a los Conceptos de Estado de bienestar, reforma del Estado, Política Social, Neoliberalismo y Pobreza**

El objetivo de este capítulo es establecer un marco de referencia que nos permita el análisis de los diversos factores que inciden en el análisis de los apoyos alimentarios que otorga el gobierno mediante diversos programas. Para ello iniciaremos con el concepto del Estado de bienestar, seguido de la reforma del Estado, después el de política social para finalmente abordar la definición de neoliberalismo y la pobreza y cómo ésta impacta en la alimentación humana.

#### **1.1 Concepto de Estado de bienestar**

El Estado de bienestar o estado asistencial puede definirse —en una primera aproximación— como un Estado que garantiza “estándares mínimos de ingreso, alimentación, salud, habitación, educación a todo ciudadano como derecho político y no como beneficiencia”.<sup>1</sup>

De acuerdo con Carbonelli<sup>2</sup>, el Estado de bienestar es un concepto funcional que surgió dentro del crecimiento de la economía de mercado la cual requirió, cada vez en mayor medida, integrar a una clase obrera sana y defenderla ante la incertidumbre. De ahí la enorme importancia de cubrir la necesidad de seguridad, planteada por los trabajadores que acceden a niveles de vida superiores.

El Estado de bienestar tuvo sus primeros indicios en Europa<sup>3</sup>: Gran Bretaña y Alemania, países en los cuales la pobreza se asumió más como una problemática social que como una individual, en el contexto de la crisis económica de la última década del siglo XIX.

---

<sup>1</sup>Regonini, Gloria. “Estado de bienestar”. En Bobbio, Norberto, *et al. Diccionario de Política*. 7ª Edición, México, Siglo XXI, 1991, p. 551.

<sup>2</sup>Muñoz de Bustillo, Rafael. *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*. México, Alianza Editorial, 1990, p. 12.

<sup>3</sup>Kusnir, Lilliana. *La política social en Europa*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1996. pp. 15-19.

En cada país, el Estado de bienestar ha adoptado una forma particular de acción, tal es el caso de Inglaterra, en donde los ideólogos de la época cuestionaron los dividendos sociales del capitalismo británico, por lo que el Estado tomó un papel más activo en la atención a la pobreza. Así comenzó a institucionalizarse una política social, con lo cual se inició la construcción del llamado Estado de bienestar.

Por su parte, en Alemania, la política social tuvo un corte autoritario que buscaba que el tratamiento de los problemas sociales fuera útil para la unificación nacional y así eliminar la influencia de las ideas socialistas, en un contexto de expansión del desarrollo económico.

La segunda etapa es la constitución y auge del Estado de bienestar, constituida entre la Segunda Guerra Mundial y los años ochenta, cuando se registró el deterioro en que habían quedado los países europeos, por lo que fue necesario proveer a los ciudadanos que regresaban ciertas condiciones de bienestar. En este periodo influyeron los trabajos teóricos de distintas disciplinas, entre los que destacan las de John M. Keynes y su preocupación por el pleno empleo —que debían alcanzarse con decidida acción gubernamental—, y también a los “economistas del bienestar”, entre los que se encuentran Wilfrido Pareto y Alfred Marshall, cuyos enfoques sobre la utilidad y los equilibrios en la asignación de bienes —que consistían en que el punto óptimo era aquél en que ningún individuo podía mejorar en su posición sin que otro más empeorara en la suya—. Asimismo, durante este periodo destacó la creación de la Organización Internacional del Trabajo, antecedente mundial del Estado de bienestar.

La tercera etapa, la crisis actual del Estado de bienestar, se inició desde mediados de la década de los setenta. Tuvo sus orígenes en el ámbito económico, cuando a partir de la crisis del petróleo, surgieron otros problemas como la inflación, el desempleo y la desaceleración del crecimiento económico. Los conflictos ideológicos y el retroceso en las posiciones políticas que habían alcanzado los partidos socialdemócratas predominaron en la esfera política.

Asimismo, tales como el envejecimiento de la población, el aumento de las migraciones y la más activa participación de las mujeres en la vida pública trajeron aparejadas consecuencias sociales y económicas imprevistas.

Esto llevó al debate de replantear la función del Estado, como consecuencia de la falta de capacidad de los gobiernos para resolver los problemas del Estado de bienestar. Por una parte, los grupos sociales se vieron beneficiados por sus programas no parecían estar dispuestos a aceptar las reducciones de los mismos, en tanto que los contribuyentes fiscales tampoco parecían estar dispuestos a aumentar sus contribuciones y así financiar las políticas sociales. De esta manera, se puso a discusión los principios de eficiencia, y eficacia en los programas sociales, así como de la universalidad contra la selectividad de los mismos, aparejado con el tema de la descentralización contra la privatización de los servicios sociales, con la finalidad de mantener un nivel de "igualdad" de todos los ciudadanos. En consecuencia, se dio inicio a lo que posteriormente se conocería como la reforma del Estado.

### **1.2 Críticas al Estado de bienestar**

En los años setenta el Estado de bienestar se encontraba todavía en expansión. Los gastos sociales en los países del Mercado Común aumentaron en promedio, del 19.3% del PIB en 1970 a un 24.3% en 1975. El crecimiento anual de los gastos sociales durante el periodo de prosperidad fue desde un tercio hasta dos tercios más grande que la tasa de crecimiento del producto nacional. Durante este lapso estuvo asegurada la mayor parte de los riesgos de la vida laboral.<sup>4</sup>

A partir de 1974 la economía mundial en conjunto entró en crisis, de no haber sido así, su proceso de expansión habría continuado. Prevalció la necesidad a corto plazo de sanear las balanzas estatales, tan dañadas por la crisis fiscal. Se pensaba que se trataba de heridas de corto alcance, sin embargo, esta esperanza fue ilusoria, aun cuando después de 1977-1978 la tendencia de la economía occidental se tornó positiva.

---

<sup>4</sup>*Ibid.*, p. 42.



El Estado de bienestar fue particularmente golpeado, junto con aquéllos que dependían de manera parcial o total de sus prestaciones. Se pensó que la crisis no llevaba a un desmantelamiento, sino más bien a una reestructuración del Estado de bienestar, que implicaría el recorte de prestaciones sociales.

La crisis del Estado de bienestar está vinculada a la crisis económica general y a la crisis de la teoría económica, que iniciaron a partir de la década de los años sesenta. La primera, se caracteriza por una situación de desempleo masivo, inflación y lento crecimiento, lo que preparó el campo para la crítica a la intervención pública. La segunda, muestra la incapacidad de la síntesis neoclásica para explicar los fenómenos de la crisis, lo que permitió la aparición de teorías alternativas que sustentaron de forma "científica" los ataques a la intervención pública y, a través de ello —o directamente— a los gastos en política social.

Las crisis pequeñas se caracterizan por el hecho que restablecen los precarios equilibrios de las contradicciones sociales (y de los contrastes sociales), al interior de las formas dadas de la estructura social cuando este equilibrio es parcialmente perturbado. Las grandes crisis, pueden ser interpretadas más bien como una ruptura estructural de las formas de desarrollo social. Cuando se presenta una gran crisis, las estructuras de compromiso social alcanzan un límite; se cuestiona no solamente lo elevado de los gastos del Estado, sino la forma misma del Estado de bienestar como base material del compromiso de clase keynesiano corporativo.

La gran crisis no es de mayor duración que las crisis pequeñas, sólo porque tiene dimensiones mayores, sino más bien, porque la ruptura estructural es seguida de una depresión de larga duración que debe interpretarse social, política y económicamente como una fase de estructuración de las viejas formas y de reestructuración de las nuevas condiciones sociales.

Reestructuración implica siempre destrucción, no solamente en el sentido material (desvalorización, destrucción de capital), sino, fundamentalmente, en el sentido de destrucción de estructuras de compromiso social, lo cual necesariamente viene acompañado de graves conflictos sociales y políticos. En conclusión, si la gran

crisis significa que las estructuras tradicionales del compromiso ya no funcionan más al interior de las formas sociales (ruptura estructural), también la solución de las contradicciones, implícita en cada crisis, significa entonces siempre una reestructuración de las estructuras del compromiso, un cambio de las formas de reproducción social (incluso de la reproducción económica y política). Esta reestructuración se da al interior de las relaciones capitalistas, sin embargo el capitalismo no es un sistema lógicamente construible (deducible), sino que, está sometido a las tendencias de desarrollo históricamente determinadas. Estas tendencias tampoco siguen una lógica dado que son el resultado de la lucha de clases. El keynesismo como modelo ha llegado a un punto insuperable. Tal vez los conservadores intentan ahora, en función de la reestructuración, no sólo aumentar la rentabilidad del capital, sino también organizar para ello nuevas estructuras de compromiso.

El keynesismo, como base económica de las estructuras de compromiso, no sólo ha fallado en tanto paradigma del fondo de la política económica, sino que ha encontrado resistencia también en la conciencia de la población, en su fase de hiperstalinismo ineficiente e hiperburocratizado, capaz sólo de exigir impuestos cada vez más elevados. La reestructuración del Estado de bienestar funciona en esencia en la forma de desmantelamiento. Esto no puede interpretarse totalmente como una infamia conservadora o reaccionaria, es el intento de salir de la crisis a través de la reestructuración del compromiso social. Es una fortuna para la demagogia conservadora que durante la fase de prosperidad del Estado de bienestar se haya desarrollado naturalmente de manera caótica, tanto como todos los demás fenómenos e instituciones de la sociedad capitalista. El carácter populista contra la polémica del Estado de bienestar se alimenta, en conjunto, de la forma asumida por este principio del capitalismo.

Pero con el desmantelamiento del Estado de bienestar ya no se pretende eliminar fundamentalmente esta irracionalidad, sino cancelar el crecimiento de la hegemonía de las clases subalternas que se manifiestan en el Estado de bienestar y en su existencia. Lo que fue posible durante la fase de prosperidad

keynesiana de la acumulación de capital; esto es, obtener el equilibrio del compromiso a través de las concesiones parciales del Estado de bienestar en la gran crisis, se ha convertido en económicamente difícil y políticamente indeseable. La verdadera contraposición a los defensores de las privatizaciones, de las doctrinas neoliberales y neoconservadoras, no consisten en aferrarse a la estructura y al volumen de las prestaciones del Estado de bienestar; sino en la defensa (que permanece naturalmente como necesaria), de las prestaciones sociales amenazadas.<sup>5</sup>

Varios analistas han señalado que la crisis del Estado de bienestar no es una crisis financiera o de recursos, como lo demuestra el Informe sobre Gastos Sociales 1960—1990 elaborado por la OCDE en 1985 y de otros trabajos efectuados con el mismo método. Por ello, se ha desechado el mito de que la crisis de las políticas sociales sea simplemente una crisis de exceso de gasto.<sup>6</sup>

La crisis no se da porque el Estado de bienestar sea insostenible desde dentro, de lo que se habla es de "crisis subsidiarias", en cuanto se critican los efectos de la intervención económica del sector público, por lo que se ha desencadenado un cuestionamiento teórico—ideológico de su papel en las economías de mercado.

### **Tres líneas de críticas al Estado de bienestar**

Las críticas al Estado de bienestar se agruparon en torno a tres vertientes, la primera negaba mediante distintos argumentos teóricos, la utilidad de la intervención del sector público (función keynesiana) en la consecución de niveles satisfactorios de empleo, e incluía a las escuelas monetaristas, de expectativas racionales y de la economía de la oferta. La segunda y tercera línea se centraron en las funciones de bienestar asumidas por el sector público, por un lado se criticaba el fracaso de las políticas de ingeniería social en la eliminación de la pobreza, es decir, se ponía en cuestión la eficiencia "productiva" del sector público

---

<sup>5</sup>Altwater, Elmar. "¿Reestructuración o desmantelamiento del Estado social?". *Estudios Políticos*, México, Nueva Época-UNAM, Vol. 5, julio-diciembre 1986, pp. 42-47.

<sup>6</sup>Muñoz de Bustillo, Rafael. "Economía de mercado y Estado de bienestar". *Crisis y futuro del Estado de bienestar*. España, Alianza Editorial, 1990, pp. 32-33.

en la provisión de servicios sociales.

Este argumento estaba asociado al proceso de crecimiento de las actividades de bienestar desarrolladas por el sector público, que generaba la distorsión de uno de los principios básicos de la política de bienestar, tal y como lo planteaba el binomio Keynes/Beveridge, que era no alterar los mecanismos de mercado —se suponía que se actuaba sobre los resultados obtenidos por el mercado corrigiendo aquellos “socialmente” no aceptables (pobreza) o económicamente no eficientes (bienes públicos o desempleo) y no sobre los mecanismos de asignación. En otras palabras, el gasto público, resultado de la puesta en marcha de las funciones Keynesianas y de bienestar, interferirían con el proceso de acumulación privado y distorsionaría el funcionamiento del mercado, al desaparecer toda una serie de incentivos considerados centrales al sistema.<sup>7</sup>

### **Críticas al Estado de bienestar como generador de disfunciones**

Como resultado de las diversas críticas que generó el desgaste del Estado de bienestar y con la finalidad de orientar alguna salida, surgieron varios enfoques que buscaban explicar las causas de esta crisis y al mismo tiempo proponer alguna solución a los problemas que enfrentaba el Estado. La mayoría de estas corrientes tenían una orientación económica, por ello, su análisis se enfocó a las diversas variables del sistema económico. Las escuelas más representativas son las que ha continuación se describen.

### **Los monetaristas**

Tuvieron en Milton Friedman su más claro exponente. Los monetaristas parten de la aceptación de análisis de equilibrio parcial y en algunos casos—de forma incoherente—, asumen los resultados de la teoría de equilibrio general. Su propuesta básica es que existe una tasa natural de desempleo en toda economía tal que, una vez que alcanza un nivel de desempleo determinado, todo intento de dirigir la economía hacia puntos más cercanos al pleno empleo tan sólo producirá, en el largo plazo, efectos sobre el nivel de precios sin reducir esa tasa natural de

---

<sup>7</sup> *Ibid.* p. 34.

desempleo (TND). Sin explicar el porqué, defienden que los aumentos en la oferta monetaria sólo tendrán efectos sobre el nivel de precios. Este aumento en los precios hará que, en el corto plazo, se produzca un efecto positivo sobre la contratación de trabajadores, ya que éstos no incorporarán el aumento de precios en su esquema de renta real—ocio y, por tanto, considerará beneficioso aumentar su oferta de trabajo. Al momento en que los trabajadores detecten el aumento de precios se producirá una reducción de la oferta de trabajo, tal que se volverá al punto de partida, pero con un nivel superior de precios.

Como se puede apreciar el desempleo se interpreta como desempleo voluntario, con la particularidad de que no se definen cuál es la natural de desempleo, ya que al definirla como la tasa de desempleo asociada con el equilibrio en el mercado laboral se convierte en una tautología: el equilibrio general Walrasiano<sup>8</sup> garantiza que todos los mercados se vacían y, por tanto, no tiene sentido el concepto de desempleo involuntario en este marco, luego si existe desempleo éste tiene que ser voluntario.

Se concluye que toda actuación del Estado con el objetivo de aumentar el nivel de empleo tendrá tan sólo el efecto de provocar un aumento en el nivel de precios. Se puede decir que el concepto de TDN es equivalente al pleno empleo keynesiano, con lo que la TDN no sería sino una “nueva” forma de presentar el viejo debate de si una economía alcanza automáticamente el nivel de desempleo involuntario nulo o tasa natural de desempleo.

Por otra parte, otro enfoque entre los defensores de la política fiscal y los defensores de la política monetaria en los años sesenta, suponían que la

---

<sup>8</sup>Supongamos que una magnitud cualquiera, cuyo valor se conoce, es la suma de  $n$  partes o sumandos (siendo  $n$  un número positivo cualquiera). Para tener una descripción completa del modo como esta repartida la magnitud, no es necesario especificar la medida de todos los  $n$  sumandos: basta con las medidas de  $n-1$ , porque entonces para el sumando restante siempre se puede obtener la medida como diferencia respecto al total. No se trata de una ley científica, sino el resultado de una simple operación aritmética. En el contexto del equilibrio general, la magnitud total puede ser de una determinada cantidad de riqueza o incluso sólo de dinero disponible en una economía y susceptible de  $n$  destinos diversos (gasto para la adquisición de diversos bienes, préstamo, atesoramiento, etcétera). Ricossa, Sergio. *Diccionario de Economía*. “Ley de Walras”. México, Siglo XXI, 1990, pp. 621-622.

demanda de dinero no depende del tipo de interés —inexistencia de demanda por motivo especulación— y confían en la estabilidad de la velocidad de circulación del dinero, de los cuales se deriva que la política fiscal sólo producirá un aumento del tipo de interés y por tanto una expulsión del sector privado de la actividad económica —la política fiscal no afecta el volumen de demanda efectiva, sino a su composición—. De esta forma, al defender sólo la validez de la política monetaria se elimina la base económica que facilita la puesta en marcha de la política social.<sup>9</sup>

### **La escuela de las expectativas racionales**

Se desarrolla a partir de la tasa natural de desempleo, como el resultado de integrar a la perfección del modelo de equilibrio general walrasiano una serie de supuestos sobre formación de expectativas que significan la generalización de los modelos de “paseo aleatorio” hasta ahora restringidos a la teoría de los mercados financieros.

Básicamente, defiende que los agentes económicos, a la hora de formar sus expectativas, lo hacen como si conocieran la verdadera estructura de la economía, exceptuando el elemento aleatorio.

La incorporación de expectativas racionales (ER) en los modelos de equilibrio general suponen la confirmación de la incapacidad de la política económica para cambiar los resultados del mercado. Estos no tienen siempre porqué vaciarse, pueden funcionar de forma imperfecta debido a diferencias en la información, costos de transacción y shocks estocásticos, pero sus resultados serían los mejores alcanzables. Si los agentes económicos son capaces de anticipar —mediante sus expectativas racionales— los efectos de las medidas económicas, actuarán en consecuencia para anular los efectos que pudieran tener —al menos en el corto plazo en un esquema de tipo Friedman—. Así, para esta escuela, la actuación económica no firme o previsible del Estado no es ni buena ni mala, sino tan sólo inútil.

---

<sup>9</sup>Muñoz de Bustillo, *op. cit.*, pp. 35-36.

Sin embargo el negar la validez de la actuación del Estado no equivale a proponer su eliminación de los asuntos económicos. Por lo que es posible que sus medidas aunque no tengan el efecto esperado, de no realizarlas se produciría un efecto que podría empeorar la situación.

El enfoque de las ER es importante porque llama la atención como lo hiciera Keynes en su época, sobre la importancia de generación de expectativas en el entendimiento del funcionamiento de las economías de mercado y el comportamiento de los agentes económicos. Su avance, incorporación y aplicación de sus modelos macroeconómicos, permitiría un mayor conocimiento de la realidad.

La escuela de la ER ha desarrollado una lógica impecable en sus modelos, con alto grado de abstracción y dificultad analítica, lo que probablemente es la causa de la expectación que ha generado.

#### **La economía de la oferta**

Este enfoque tiene como base interpretativa la Ley de Say<sup>10</sup>, la creencia en la respuesta de los individuos a los incentivos monetarios a la hora de elegir entre el trabajo y el ocio, la importancia de los costos respecto a la determinación de los niveles de producción, la importancia de los impuestos como mecanismo de desincentivación de los agentes económicos (relación inversa entre impuestos y actividades económicas) y el énfasis en los aspectos negativos de gran parte de la actividad del sector público (regulaciones, transferencias excesivas).

Esta escuela ofrece más una guía para el desmantelamiento del Estado de bienestar, que una nueva visión teórica formal del funcionamiento de las economías capitalistas avanzadas.

---

<sup>10</sup>En 1819 se publicó en París el *Traité d'économie politique* de Jean-Baptiste Say, en él se formuló la llamada Ley Say, o ley de salidas. Se trata de las salidas de producción, implica la posibilidad de que toda la oferta de productos sea demandada y se agote sin que queden residuos que vender. Esta ley es una declaración optimista, con base en la consideración de que la oferta crea su propia demanda, en el sentido de que quien participa en la producción, con su aportación en los factores productivos son, en conjunto remunerados con ingresos iguales al valor de la producción misma. En consecuencia, pueden ejercer una demanda siempre exactamente igual a la oferta de productos. Véase, Samuelson, Paul. *Economía*. 12ª edición, España, Mc Graw Hill, 1996, pp. 614-615, y Riccosa, Sergio. *Diccionario de Economía*. "Ley de Say". México, Siglo XXI, 1990, pp. 537-538.

Su base formal se encuentra en planteamientos clásicos: Ley de Say, y formalización marginalista del mercado de trabajo y del comportamiento del consumidor.

En el planteamiento del mercado de trabajo y dentro de la microeconomía tradicional, la propuesta de que la disminución de impuestos sobre la renta repercutiría en un aumento de la oferta de trabajo y viceversa, sólo se sostiene bajo el supuesto de existencia de un efecto sustitución de mayor intensidad que el efecto renta, lo que puede o no ser cierto. Por el lado de los trabajadores, es poco probable que puedan elegir la duración de la jornada laboral, ya que ésta normalmente se encuentra institucionalmente establecida.

Con relación a los incentivos de la producción y el ahorro a través de la reducción de los costos fiscales, el principal motor de la inversión es la posibilidad de realizar la producción futura derivada de la misma y que el ahorro personal —en un mundo de empresas que se autofinancian parcial o totalmente— puede dejar de ser condición necesaria sin ser nunca condición suficiente.

Por último nada apunta sobre el efecto de la disminución impositiva sobre los programas de gasto gubernamentales, cuando esos programas existen, muchas de las veces, como resultado de presiones sociales y con el objetivo de garantizar un mínimo de estabilidad social —requisito para todo proceso de producción— al mismo tiempo que facilita el proceso de acumulación privada.<sup>11</sup>

De estos enfoques se pueden precisar algunas ideas centrales:

1. No son capaces de ofrecer una interpretación alternativa y convincente del funcionamiento de capitalismo avanzado.
2. Su argumentación no sustenta que el sector público no deba intervenir en la economía y por lo tanto, que se realicen los gastos en política social.
3. Aunque tocan aspectos importantes del sistema económico, con relación al

---

<sup>11</sup>*Ibid*, pp. 39-41.



funcionamiento de Estado de bienestar —decisiones de política social, económica o impositiva— que afectan el comportamiento de segmentos del mercado de trabajo. No parece ser suficiente, para pasar a una descalificación total del Estado de bienestar.

4. Las teorías comentadas defienden que el gasto público es, cuando menos neutral al empleo —y, por tanto, al crecimiento— o negativo en cuanto que desincentiva el trabajo, el ahorro, la inversión y expulsa, en mayor o en menor grado al sector privado de la actividad económica.
5. Sin embargo, para demostrar lo anterior habría que constatarlo en la realidad, pero aún si se demostrara no sería razón suficiente para proceder al desmantelamiento del Estado de bienestar.
6. Si se acepta que la pobreza es básicamente un problema de distribución no se puede confiar en que el crecimiento por sí sólo, vaya a eliminarla, ni siquiera en los países desarrollados.
7. El crecimiento no sólo no garantiza la generalización del bienestar, sino que es en sí mismo fuente de generación de malestar, entendido como economías externas negativas, para muchos grupos de la población y se manifiesta por el creciente aumento de la importancia de los partidos y de los grupos ecologistas.
8. El crecimiento cobra importancia, por ser el único camino no conflictivo de generar el bienestar social, no exige una revisión de la participación de los distintos factores productivos —y dentro de éstos, de los distintos grupos o sectores—, en la renta nacional. Es la única vía que no exige de una redistribución, más o menos intensa, de la renta.<sup>12</sup>
9. Otro aspecto que afectará la validez de la argumentación acerca de impulsar el crecimiento para lograr mejores niveles de vida, serán las innovaciones tecnológicas. Todo proceso generalizado de innovación que experimentan las economías avanzadas, tiene como efecto el aumento de la productividad. Un

---

<sup>12</sup>*Ibid*, p. 45.

desarrollo tecnológico demasiado rápido exigiría altas tasas de crecimiento simplemente para mantener el empleo. En la medida que los cambios técnicos sean más intensos mayor será la presión sobre el crecimiento como garante de bienestar, y por tanto mayores las posibilidades de fracaso por esta vía.<sup>13</sup>

### **Las críticas a la eficiencia del Estado de Bienestar en la provisión de servicios básicos**

La mayor parte de las críticas al Estado de bienestar en torno a la prestación de servicios, se centran en la actuación de la administración pública y de la burocracia. Este enfoque analiza el comportamiento y la estructura organizativa en que realizan sus funciones, de tal manera que en cuanto la actuación del burócrata es distinta a la función social se producen las desviaciones, que afectan la eficiencia en la prestación de los servicios.

Por otra parte, la estructura organizativa de la administración carece de incentivos, castigos y restricciones, que impiden potenciar la utilización de los recursos humanos, además que garantiza la impunidad y mantenimiento de situaciones ineficientes<sup>14</sup>. En este sentido, se concluye que la ausencia de competencia junto con la garantía de empleo explica el pobre resultado productivo del sector público.

Estos señalamientos, han llevado a realizar estudios económicos de la eficiencia de las empresas públicas y se ha concluido que las organizaciones privadas son más eficientes. Sin embargo, no existe evidencia empírica aplastante al respecto. Por lo que los resultados de estos análisis son diversos y para todos los gustos.

La mayor parte de los ejercicios sólo considera el aspecto eficiencia, cuando podrían tomar en cuenta otros como distribución, presupuesto equilibrado, reducción del desempleo, con lo cual los análisis serían más completos.

---

<sup>13</sup>*Ibid*, pp. 45-46.

<sup>14</sup>*Ibid*, p. 46.

Con ello, en un proceso de evaluación, las empresas que lograran en la mayoría de estos aspectos el mejor cumplimiento, daría como resultado otro balance, que podría favorecer a las empresas públicas.

Por otra parte, es difícil hablar de elegir entre el sector público o privado, cuando existen toda una serie de alternativas mixtas a la producción—financiación pública contra producción—financiación privada.

En este contexto, en el que no hay un acuerdo, lo conveniente es analizar qué servicios pueden ser prestados con mayor eficiencia y eficacia por sector público y cuáles por el privado. Con lo anterior, se buscarían formulas de cooperación que garantizaran la plena satisfacción de los usuarios.

Por último, con base en las recientes experiencias, de varios países en procesos de privatización —Inglaterra, Estados Unidos, México, etcétera— habría que analizar si el resultado en la prestación y producción de bienes y servicios, pero no sólo en términos de eficiencia, sino también en lo que se refiere a cobertura, calidad, oportunidad y costo, lo realiza mejor el sector privado.

### **1.3 La reforma del Estado**

La reforma del Estado es un tema de actualidad, que ha adquirido importancia por los efectos que ha tenido en lo económico, lo político y lo social de las sociedades modernas.

De acuerdo con Oscar Oszlak<sup>15</sup>, ésta consiste en la redefinición de las fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, al restringir de diversas maneras la extensión y la naturaleza del Estado en los asuntos sociales; es decir, "se busca reconocer cuáles son los asuntos que alcanzan el rango del interés público y de agenda del gobierno, y cuáles asuntos son de naturaleza privada a desahogar del perímetro de las interacciones libres particulares"<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup>Oszlak, Oscar. "La reforma del Estado: el día después", Bodemer Klaus (compilador), *La Reforma del Estado más allá de la privatización*, Paraguay, FESUR, 1993, p. 92.

<sup>16</sup>Aguilar Villanueva. Luis F. *El estudio de las políticas públicas*. México, Miguel Angel Porrúa, 1992.

La reforma del Estado nace como consecuencia del debate generado en torno al papel del Estado. La polémica gira en torno a su tamaño y a la ineficiencia congénita que se le atribuye, y tiende hacia el liberalismo social.<sup>17</sup>

La configuración del Estado ha presentado grandes diferencias de un continente a otro a lo largo de los siglos, pero el debate acerca de las esferas pública y privada se ha mantenido invariable, es decir, en torno a los derechos y obligaciones mutuos del Estado y los ciudadanos. En casi todas las tradiciones se le ha reconocido el papel en la provisión de bienes públicos básicos. El uso de los recursos estatales para proporcionar determinados bienes públicos esenciales y elevar la productividad privada no es nada nuevo.

Es en este sentido que Oscar Oszlak nos dice que la reforma del Estado consistió en la redefinición de las fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, al restringir de diversas maneras la extensión y la naturaleza del Estado en los asuntos sociales.<sup>18</sup>

En esencia, era redefinir los linderos del ámbito político y del ámbito privado; cuáles asuntos alcanzaban el rango del interés público y de agenda de gobierno, y cuáles asuntos eran de naturaleza privada a desahogar del perímetro de las interacciones libres particulares<sup>19</sup>. Se concibió también, como una estrategia para acordar nuevas reglas del juego, innovar a las instituciones y cambiar políticas e instrumentos que habían articulado el intercambio económico y político entre los grupos sociales.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup>De acuerdo con Juan Rebolledo se busca sustentar la reforma del Estado en el liberalismo social, bajo los siguientes argumentos: a. El liberalismo social es una concepción procedimental y no de resultados finales. b. El liberalismo social es una concepción antideterminista. c. Lo que sí supone es la distinción entre identidad y cambio. d. El liberalismo social reclama la posibilidad de separar aquellos aspectos cuyo cambio constituye a preservar la identidad social, de aquellos aspectos que transformarían la identidad misma. e. Esta concepción política busca asegurarle al país una posición en la transformación mundial de manera que pueda aprovechar sus oportunidades. Moderniza al país y obligadamente, modernizar al Estado. Rebolledo, Juan, *La reforma del Estado en México*. México, FCE, 1994, pp. 35-36.

<sup>18</sup>Oszlak, *op. cit.*, p. 92.

<sup>19</sup>Aguilar Villanueva, Luis F. *El estudio de las políticas públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, p. 19.

<sup>20</sup>Ayala Espino, José Luis. *Límites del mercado, Límites del Estado*. México, INAP, 1992, p. 144.

En este sentido, la reforma adquirió dos perspectivas principales: la primera se orientó a impulsar un cambio gradual para corregir las fallas del intervencionismo estatal para mejorar la eficiencia de las instituciones públicas y el intervencionismo. La segunda implicó la reducción al mínimo indispensable de la intervención estatal.

Una perspectiva mucho más amplia de la reforma del Estado es la que ha difundido el Banco Mundial, para él esta reforma ha implicado revisar el grado de intervención del Estado en la economía, la cual desde este enfoque puede ser de tres grados: intervención mínima, intervención moderada e intervención dinámica

En la intervención mínima el Estado se ha limitado a concentrar funciones básicas tales como el suministro de bienes públicos puros como los derechos de propiedad, estabilidad macroeconómica, lucha contra las enfermedades infecciosas, agua potable carreteras y protección de los indigentes. Sin embargo, hay países en los que el Estado no proporciona ni siquiera esos servicios. Adicionalmente, se consideran también, tanto los elementos económicos como los aspectos sociales e institucionales básicos (incluidos los de índole jurídica), que son igualmente importantes para evitar perturbaciones sociales y asegurar un desarrollo continuo.

Los Estados con una intervención moderada, han atendido además de servicios básicos, las funciones intermedias como la gestión de externalidades (como la contaminación), la reglamentación de los monopolios y el seguro social (pensiones, prestaciones, desempleo). En estos campos tampoco puede elegir intervenir o abstenerse. Se limita a seleccionar la mejor de las intervenciones. Puede en colaboración con los mercados y la sociedad civil, a fin de asegurar el suministro de esos bienes públicos.

Finalmente encontramos a los Estados con gran capacidad interventora que realizan acciones de los dos puntos anteriores y actúan en forma dinámica, para abordar los problemas de ausencia de mercados y favorecer la coordinación con la iniciativa privada.

La reforma de Estado implica acomodar la función a la capacidad, es decir, hay que considerar no sólo lo que el Estado hace, sino también cómo lo hace. Por ejemplo, en la mayoría de las economías modernas, la función reguladora del gobierno es amplia y compleja y abarca campos como el medio ambiente y el sector financiero, además de otros sectores tradicionales, como los monopolios. Por ello, los reglamentos tienen que adecuarse a la capacidad de los organismos reguladores públicos y a la complejidad de los mercados. Desde esta perspectiva la misión del Estado está basada en cinco tareas fundamentales, sin las cuales sería imposible alcanzar el desarrollo sostenible y compartido, que resulte en la reducción de la pobreza:

1. Establecimiento de un ordenamiento jurídico básico.
2. Mantenimiento de un entorno de políticas no distorsionantes, incluida la estabilidad macroeconómica.
3. Inversión en servicios sociales básicos e infraestructura.
4. Protección de grupos vulnerables.
5. Defensa del ambiente.<sup>21</sup>

Asimismo, aunque el Estado ha desempeñado un papel fundamental en la prestación de servicios básicos como la educación, salud e infraestructura no existe consenso de que deba ser el único que deba prestarlos. Las decisiones gubernamentales acerca del suministro, la financiación y reglamentación de esos servicios deben basarse en las ventajas relativas de los mercados, la sociedad civil y los organismos estatales.

Una de las preocupaciones fundamentales para fortalecer la reforma del Estado es la de reforzar su capacidad, para ello, ha sido necesario modificar los incentivos de los gobiernos y las instituciones estatales. Para ello, se han

---

<sup>21</sup> Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial 1997*. Washington D.C. USA, 1997, pp. 3-4.

buscado reglas y normas que ofrezcan incentivos para que los organismos estatales y los funcionarios públicos busquen el bien común, y que al mismo tiempo desalienten las medidas arbitrarias.

Por otra parte, concebir las medidas idóneas para la reforma, ha implicado luchar contra la oposición arraigada de todos aquellos que tiene interés en que todo siga igual. Hacer que el papel del Estado corresponda a su capacidad significa la eliminación de ciertas funciones, incluidas algunas que han beneficiado a grupos poderosos. Según el Banco Mundial los defensores de un Estado más capaz descubrieron que hay muchas personas interesadas en que siga siendo débil. No obstante los políticos han tenido un incentivo para emprender las reformas, principalmente cuando éstas han dado beneficios netos para grupos importantes de sus representados.

Los obstáculos a la reforma desde la perspectiva del Banco Mundial han sido en gran medida de índole política e institucional. Por ello, la reforma se ha convertido en un proceso a largo plazo. Por otro lado, la reforma puede presentarse de forma inesperada o como fruto de esfuerzos deliberados, que no se pueden desaprovechar.<sup>22</sup>

#### **1.4 La reforma del Estado en México 1982-1988**

Al asumir la presidencia de la República, el gobierno de Miguel de la Madrid heredó una grave crisis económica consecuencia de los mecanismos de ajuste tradicional y preferencial —seguidos principalmente por Luis Echeverría y José López Portillo— que los llevó a endeudarse aceleradamente con la finalidad de alcanzar crecimiento y desarrollo.

Sin embargo, de cara a la caída de los precios y ventas del petróleo, así como pérdida de otros mercados para productos tradicionales de exportación, el gobierno mexicano se vio en la necesidad de replantear la función del Estado en

---

<sup>22</sup>*Ibid*, pp. 22-32.

la actividad económica<sup>23</sup>.

Por esta razón se procedió a modificar al artículo 25 constitucional, con lo cual cambió el papel preponderante que tenía el gobierno sobre la actividad económica<sup>24</sup>. En este sentido, no se volvió a hablar de reformas sociales, y el crecimiento que las anteriores gestiones habían pretendido, se dejó de lado para poder pagar los compromisos contraídos. Contradictoriamente durante esta administración se manifestó la intención de mantener, hasta donde fuera posible, los niveles de empleo de la planta productiva nacional.

Dados los primeros pasos en el nuevo concepto de la planeación, el nuevo gobierno dio a conocer en 1983 su Plan Nacional de Desarrollo (PND). La estrategia del plan consideraba que para lograr los objetivos de independencia nacional dirigidos a una sociedad donde privara el Estado de Derecho, la democracia y la justicia social, se requería recuperar el crecimiento sostenido de la economía y una mejor distribución del ingreso. Para ello, ya se contaba con un Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIDER) que pretendía fundamentalmente volver a las finanzas públicas sanas (mediante la corrección de los niveles del gasto público) y emprender en general un proceso de austeridad económica. En este contexto desapareció IMSS-COPLAMAR en 1983, pero no desaparecieron los proyectos que lo integraban. A lo largo de la administración, continuó el dilema de racionalizar los recursos frente a la necesidad de retomar y mejorar las políticas sociales.

---

<sup>23</sup>Chávez Ramírez, Paulina. *Las cartas de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural 1982-1994*, México, IIE-UNAM, 1996, p. 33. La crisis que vivió México en 1982 marcó un punto crucial en la economía mexicana por dos razones: porque se interrumpieron cuatro décadas de crecimiento y la inflación alcanzó niveles que no se habían registrado antes, y porque se dio un giro drástico al enfoque del desarrollo económico por parte del gobierno. Este giro se caracterizó por la redefinición del papel del Estado en la actividad económica y por la transformación de una economía sumamente regulada y protegida en una economía abierta y orientada hacia el mercado externo.

<sup>24</sup>La participación del gobierno ya no sería en el futuro el de motor del crecimiento económico sino el de conductor de un complejo proceso de ajuste y corrección de las políticas gubernamentales.



El gobierno de Miguel de la Madrid, inició cambios significativos en el Estado: la banca nacionalizada regresó a sus antiguos dueños; cambio en la política laboral; lento adelgazamiento del Estado; abandono de la política industrial; búsqueda del eficientismo; racional instrumental e integracionista al mercado mundial, etcétera. Las condiciones se habían dado, por lo que a finales del gobierno de De la Madrid el cambio era claro. El Gobierno mexicano había decidido transformar las condiciones que le dieron origen.

El reto prioritario del sexenio fue reordenar la economía y atender el problema de la deuda externa. Por ello, la estrategia se enfocó al desarrollo de un conjunto de políticas, la cuales se pueden sintetizar en cinco etapas:

1. La recesión de 1983, en donde el PIB cayó a -5.3%
2. La recuperación de 1984 y 1985, alentada por expansión de la deuda externa, y con la inflación alta (vuelta al modelo inflacionario y al primer fracaso del ajuste).
3. La decepción de 1986 al caerse de nuevo en una recesión (-4.2% PIB), alentada en la caída por los precios internacionales del petróleo. Años del Plan Baker y PAC (Plan de Aliento y Crecimiento).
4. En 1987, el innegable fracaso formal del PAC, al tener su manifestación en el crack bursátil de octubre, la macrodevaluación de noviembre y la hiperinflación anual de 159%.
5. En 1988: el retorno al ajuste, o el Pacto de Solidaridad Económica.

Dentro de estas etapas se implementaron tres estrategias básicas: firma de la Carta de Intención y el PIRE; el Plan Baker y su cristalización en el Plan de Aliento y Crecimiento (PAC), (1986-1987); y la estrategia se reforzó con el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) 1988.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup>Ortiz Wadgymar, Arturo. *Política Económica de México, 1982-1995*. México. Nuestro Tiempo, 1995, pp. 66-67.

Primera Carta de Intención<sup>26</sup>, se dio a finales de 1982, la urgencia por responder a la crítica situación económica del país, determinó negociar un acuerdo por tres años con el FMI, como una alternativa a corto plazo para solucionar el problema de la deuda externa.

La Carta proponía mejorar las finanzas públicas del Estado mediante los siguientes lineamientos:

- a) Reducir el déficit público con relación al PIB de 16.5% en 1982 a 8.5% en 1983 y a un 5.5% en 1984.
- b) Revisar precios deficitarios y servicios que prestaba el Estado.
- c) Combatir la evasión fiscal.
- d) Racionalizar el gasto público.
- e) Reducir subsidios.
- f) Alentar al ahorrador con tasas de interés atractivas y fomentar el mercado de valores.
- g) Flexibilización de la política de precios.
- h) Flexibilización del control de cambios.
- i) Apertura a las mercancías del exterior y eliminación del proteccionismo.

### **El Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE)<sup>27</sup>**

A casi un mes de la firma de la Carta de Intención, el 9 de diciembre de 1982, se dio a conocer el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). Este programa al igual que la Carta de Intención exponía las dificultades de la economía nacional y sus objetivos fueron: abatir la inflación, la inestabilidad cambiaria y la escasez de divisas, proteger el empleo y la planta productiva, así como sentar las bases para una recuperación de la economía que superara sus principales desequilibrios estructurales.

---

<sup>26</sup>Las Cartas de Intención son convenios en los que se precisan las orientaciones y las medidas de política económica que el gobierno está dispuesto a aplicar durante el periodo de vigencia del acuerdo con el FMI. En el caso de México, en 1982 la Carta tuvo una duración de tres años. Chávez Ramírez, Paulina, *op. cit.*, p. 7

<sup>27</sup>Ortiz Wadgymar, Arturo, *op. cit.*, p. 55

**CUADRO 1.1**  
**OBJETIVOS DEL PIRE**

Objetivos Generales	Políticas de estabilización
PIB	1. Proteger y estimular a la producción de alimentos.
Política fiscal	2. Establecer una disciplina fiscal.
Deuda	3. Evitar el crecimiento desproporcionado de la deuda.
Gasto público	4. Disminuir el crecimiento del gasto público y del déficit. Reestructurar la administración pública federal.
Ingresos	5. Buscar que aumentaran los ingresos públicos.
Política monetario-financiera	6. Canalizar el crédito a las prioridades del desarrollo.
Política cambiaria	7. Reivindicar el mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado.
Política salarial	8. Proteger al empleo mediante un programa de apoyo a la planta industrial, con apoyo a la pequeña y mediana empresa.

Fuente: Elaborado con base en "el PIRE: puntos programáticos", *Trimestre Económico*, Vol. L(2), núm. 198, 1993. Citado en Chávez Ramírez, Paulina. *Las cartas de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural 1982-1994*, México, IIE-UNAM, 1996, p. 41

Tanto en el PIRE como en la Carta de Intención ya se contemplaban 3 elementos sustanciales presentes en la ideología neoliberal: reducción del gasto público, racionalización de subsidios, abatir el déficit público y aumentar la carga tributaria.<sup>28</sup>

### **Programa de Aliento y Crecimiento**

Al no lograr los objetivos planteados por el PIRE y ante la caída de los precios internacionales del petróleo y la consiguiente reducción de los ingresos del gobierno, éste se vio en el imperativo de elaborar el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) y de emprender nuevas negociaciones con el FMI en 1986 para conseguir recursos financieros a fin de superar la crisis y lograr un crecimiento económico moderado, objetivos que no se lograron. El PAC tuvo como meta recobrar la tasa de crecimiento moderado, el control de la inflación y proteger la empresa productiva y la generación de empleos, para ello, se pidió al FMI un crédito contingente por mil 400 millones de dólares. Además, este programa insistía en la necesidad de incrementar los recursos externos e internos, así como acelerar las acciones que se habían ejecutado desde 1983. El gobierno mediante

<sup>28</sup>*Ibid*, p. 56.

el PAC se proponía lograr:

1. Restaurar el crecimiento económico con estabilidad.
2. Necesidad de respaldo externo.
3. Sujetar el financiamiento externo a los precios del petróleo.
4. Tasas moderadas de crecimiento económico 3 y 4% del PIB.
5. Ajustes en los precios de las tarifas del sector público y reducción del gasto público.
6. Aumento de los impuestos y combate a la evasión fiscal.
7. Proseguir la privatización de las empresas paraestatales, ahora con el criterio de “desincorporación”, de las no prioritarias o estratégicas.<sup>29</sup>

Sin embargo, en 1987 se instrumentó un proceso de “indexación”<sup>30</sup> que implicaba que mensualmente todos los precios se ajustarían al índice inflacionario calculado a futuro. Esto provocó el tercer fracaso de los ajustes fondistas pues la economía sólo creció en un 4% y la inflación tuvo un récord de 159%, aunado a ello la quiebra de la Bolsa Mexicana de Valores y la desconfianza hacia los instrumentos bancarios propiciaron una gran devaluación.

### **Pacto de Solidaridad Económica (PSE)**

En 1987 el grave problema inflacionario y la magnitud del costo político que podía implicar hizo pensar al gobierno en una solución de fondo, de ahí que se planteara un nuevo pacto que pretendía corregir los desórdenes económicos, consecuencia del crack bursátil. Se creó el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) —el PSE pasó por diez etapas<sup>31</sup>, durante las cuales la estrategia se centró en el ajuste fiscal, la realineación de los precios relativos y protección al poder adquisitivo de los salarios con una política monetaria y cambiaria que tenía como objetivo la

---

<sup>29</sup>*Ibid*, p. 81.

<sup>30</sup>*Ibid*, p. 84.

<sup>31</sup>Aspe, Armella Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*. México, FCE, 1993, p. 31. Esas etapas se dieron de diciembre de 1987 a diciembre de 1992.

contención del crecimiento del nivel general de precios—, el cual tuvo inicialmente dos fases, la primera se instrumentó como un plan de choque; y la segunda se basó en una alternativa de concertación, cuya base fue el “pacto social” entre el gobierno, el sector privado y los sindicatos<sup>32</sup>.

Como plan de choque el PSE fue una estrategia que consistió en castigar los salarios a fin de reducir la demanda y con ello detener los precios. Ejemplo claro de ello es que en diciembre de 1987 los salarios aumentaron 15%, mientras que las tarifas por los servicios públicos como luz, gasolina, teléfono y otros servicios se incrementaron 80%, es decir, el Pacto sólo fue en el ámbito de las cúpulas empresariales y del gobierno, así el empresario aumentó precios entre diciembre, enero y febrero, con lo que tranquilamente se cubrió lo que vendría después, por ello la medida que contemplaba el congelamiento parcial de los precios, no afectó a los empresarios pues meses antes ya habían subido los precios lo suficiente como para estancarse. En cuanto al tipo de cambio se dejó la libertad cambiaria con el fin de abaratar el dólar, sin embargo lejos de alcanzar esta meta, la economía se dolarizó.

Con estas medidas se logró bajar bruscamente la inflación de un 15% en enero, a un 8.3% en febrero de ese año y a un 5.5 por ciento en marzo. La segunda fase estuvo basada en la “concertación”, es decir, en un mecanismo por el cual el gobierno se comprometió a compartir responsabilidad de la política económica con los sectores empresarial, obrero y campesino, mediante acuerdos sobre precios públicos y privados de bienes y servicios.

Sin embargo, en la práctica esta estrategia simplemente se basó en castigar a la parte más débil que fue el salario, para controlar todo lo demás.

### **El Crecimiento Cero en la Economía**

En toda la historia del México contemporáneo el PIB nunca había crecido al 0.1% promedio anual durante un sexenio. En ese entonces Miguel De la Madrid declaró lo siguiente: “sufrimos una inflación que casi alcanza este año 100%, un déficit sin

---

<sup>32</sup>Chávez Ramírez, *op. cit.*, p. 78.

precedentes del sector público la alimenta agudamente y se carece de ahorro para financiar su propia inversión: el rezago de las tarifas y los precios públicos pone a las empresas del Estado en situación deficitaria, encubre ineficiencias y subsidia a grupos de altos ingresos; el debilitamiento en la dinámica de los sectores productivos nos ha colocado en crecimiento cero. El ingreso de divisas al sistema financieros se ha paralizado, salvo las provenientes de la exportación del petróleo y algunos otros productos del sector público y de sus créditos. Tenemos una deuda externa y privada que alcanza una proporción desmesurada, cuyo servicio impone una carga excesiva al presupuesto y a la balanza de pagos y desplaza recursos de la inversión productiva y los gastos sociales. La recaudación fiscal se debilitó acentuando su inequidad. El crédito externo se ha reducido drásticamente y se ha debilitado el ahorro interno y la inversión. En estas circunstancias, están seriamente amenazados la planta productiva y el empleo. Confrontamos así el más alto desempleo abierto en los últimos años".<sup>33</sup>

CUADRO 1.2

## RESULTADOS GLOBALES DEL NEOLIBERALISMO 1983-1988

Años	PIB <sup>1</sup>	Tasa inflacionaria	Deterioro del peso (pesos x dólar	Variación de la reserva del Banco de México <sup>2</sup>	Producto interno bruto por habitante <sup>3</sup>	Tasa de desempleo % PEA <sup>4</sup>
1982	-0.5	67.0	150	-4 666.2	-3.2	4.7
1983	-5.3	80.8	162	3 300.9	-6.6	11.7
1984	3.5	60.4	210	2 240.7	1-0	12.6
1985	2.7	65.9	447	-2 328.4	0.0	13.4
1986	-4.2	103.1	915	985.0	-6.3	17.8
1987	1.4	159.0	2 400	6 924.4	-1.2	20.7
1988	2.0	46.8	2 300	1 952.0	-2.4 <sup>5</sup>	23.4
<b>Promedio sexenal</b>	<b>-3.9</b>	<b>86.0</b>	<b>1 433%</b>	<b>7 521.9</b>	<b>-19.1</b>	<b>16.6</b>

<sup>1</sup> Informes anuales del Banco de México

<sup>2</sup> Cifras de la CEPAL, *El Mercado de Valores*, Número 7 abril, 1988, p. 30

<sup>3</sup> Estimado

<sup>4</sup> Sexto informe de Gobierno de Miguel de la Madrid.

<sup>5</sup> El Sexenio en Cifras El Financiero, 30 de agosto de 1988, (incluye un cálculo del subempleo)

Fuente Ortiz Wadgymar, Arturo, *op cit.*, p. 105

Como era de esperarse los objetivos que había establecido el gobierno para

<sup>33</sup> Miguel de la Madrid, "Mensaje a la Nación", *Comercio Exterior*, vol.32, México, número 12, diciembre de 1982, p. 1278. Citado en Green, Rosario. *Lecciones de la deuda externa de 1973 a 1997*. México, FCE, 1998, pp. 83-84.

avanzar hacia una sociedad igualitaria, generar empleo y mejorar la distribución del ingreso y que éstos se constituyeran en los elementos claves del crecimiento económico y desarrollo social, tendrían que esperar mejores condiciones. Al mismo tiempo, dentro de la política social se habían establecido los siguientes objetivos:

1. Elevar la generación de empleos, proteger y mejorar la gradualmente el poder adquisitivo del salario.
2. Combatir el rezago social y la pobreza con base en la satisfacción directa de las necesidades básicas de la población.
3. Dentro de la educación se planteó como propósito promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana y ampliar el acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas y a los bienes culturales, deportivos y de recreación y mejorar la prestación de servicios relacionados con éstos.
4. En materia de alimentación y nutrición, la estrategia radicó en considerar íntegra y dinámicamente todas las fases del proceso alimentario. Desde la producción hasta el consumo.
5. En el ámbito de la salud se buscó ampliar la cobertura a todo el país para garantizar un mínimo razonable de calidad para todos los habitantes, mejorar el nivel de salud de la población, particularmente de los sectores rurales y urbanos rezagados, contribuir con respeto íntegro a la voluntad de la pareja a un crecimiento demográfico concordante con el desarrollo económico y social y promover la protección social que permita fomentar el bienestar de la población de escasos recursos, especialmente a los menores, ancianos y minusválidos.
6. En materia de desarrollo urbano, la política planteó una mejor utilización de la infraestructura existente y el aprovechamiento del potencial de las zonas opcionales a las ya congestionadas.
7. La vivienda es una necesidad básica y un elemento clave del desarrollo social.

Por ello se procuraría alcanzar los siguientes objetivos: apoyar la superación de las carencias en materia urbana y rural a través de la acción directa pública en sus tres órdenes de gobierno.<sup>34</sup>

Durante todo este periodo se pudo constatar que los objetivos de la política social, no sólo no se cumplieron, sino que la mayor parte de los rezagos sociales que se habían identificado al principio de la administración se agudizaron en estos años, a finales del periodo el deterioro del nivel de vida de la mayoría de la población y el número de pobres era realmente alarmante, lo anterior, allanó el camino para profundizar las políticas neoliberales en el siguiente sexenio, mediante la instrumentación de la reforma del Estado, lo que nos llevaría hacia el "desarrollo" y la "modernización".

#### **Modernización y reforma del Estado en México. 1988—1994**

La reforma generó un debate en torno al papel del Estado. En México, se vinculó con la necesidad de crear espacios políticos para los grupos no gobernantes, encontrar un manejo ordenado de las disputas por el poder, considerar la explosión demográfica y responder a la exigencia de contender con el exterior con mayor competitividad y presencia política en ámbito internacional. La reforma respondió a causas internas y externas<sup>35</sup>. Las internas se referían a los reclamos por satisfactores y servicios básicos, demandas productivas, autonomía y participación de la sociedad, crecimiento acelerado demográfico y urbano, agotamiento del modelo de desarrollo y del arreglo político institucional.

Las externas, en el contexto económico fueron: la globalización de los mercados y la formación de tres regiones de desarrollo mundial, lo que significaba que las naciones que no jugarán las reglas de la competencia y de vinculación con estos nuevos centros no tendrían acceso a los mercados, a los capitales, ni a las

---

<sup>34</sup>Antología de la Planeación en México, 1917-1995, *Sistema Nacional de Planeación Democrática 1982-1985*, México, SPP-FCE, 1985, pp. 317-375.

<sup>35</sup>Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando al Estado". Revista nexos, n°. 148, abril de 1990. El expresidente explicó las condiciones que prevalecían en el país a principios de 1989, con el objetivo de justificar la profundización de las medidas neoliberales que se habían iniciado en el sexenio anterior.



nuevas tecnologías.

En el rumbo y ritmo de la reforma, se sostiene que la reforma del Estado no se puede cambiar todo, ni de un día para otro, tiene que tenerse una visión de qué es posible cambiarse en forma inmediata y aquello que tendrá que modificarse a mediano y largo plazo. Se han dado tres periodos en la reforma, los cuales han sido:

Primer periodo (1982-1988): que combina la tradición de los gobiernos revolucionarios y algunos nuevos elementos no tradicionales en la ideología gubernamental. Ahí se plantearon buena parte de las reformas económicas estructurales, el acceso al poder de una generación de políticos más jóvenes y diferentes, la cual sentó las bases para marcar una distancia entre la clase política tradicional y la nueva acción del Estado.

Segundo periodo (1988-1994): desde la Presidencia se reconocieron estímulos del cambio y se estructura una visión cruzada de sectores: es decir, se formuló una concepción para gobernar el cambio<sup>36</sup>. La reforma del Estado fue el cambio de criterios con los que el Estado operaba en el gobierno los asuntos públicos. De un criterio paternalista, patrimonialista, cerrado, protagónico, a otro de autonomías corresponsables, regulado, abierto y no discrecional.

Los objetivos generales fueron tres:

1. En lo político el Estado debería abrirse plenamente al pluralismo de la sociedad;
2. En lo económico, el propósito era estabilizar la economía y mantener el crecimiento. Para ello, habría que eliminar el carácter predominante propietario del Estado y asumir uno fundamentalmente regulador, promotor, corresponsable en el desarrollo y en la promoción de la justicia;
3. En lo social, el Estado debería comprometerse a promover una menor desigualdad en la sociedad y ser el principal responsable de promover la

---

<sup>36</sup>Rebolledo, Juan. *La reforma del Estado en México*. México, FCE, 1993, pp. 35-43.

justicia social.

En síntesis, se puede decir que la reforma en el caso de México se abocó básicamente a tres cosas: 1) el desmantelamiento del intervencionismo estatal en la economía; 2) la sustitución del Estado propietario por el Estado promotor, y 3) el surgimiento del Estado solidario<sup>37</sup>. En este sentido, se instrumentaron una serie de reformas<sup>38</sup> —se habla de una serie de reformas desde un sentido analítico y conceptual— que respondieron a estos objetivos, entre las que destacan:

#### **La reforma en el ámbito internacional**

Se afirmó que México había pasado de ser un país no alineado y de tercer mundo, a los grandes foros económicos como el TLC, OCDE, CCE y Cuenca del Pacífico, firmó Tratados como el TLC y con algunos países de América Latina, negoció con el FMI y el GATT y que tenía presencia en la ONU y la OEA.

#### **La reforma política**

Se ha buscado ampliar la democracia y la libertad de los mexicanos; el derecho a la educación y el derecho de los privados a educar y la nueva relación Estado-Iglesia.

En 1946, se promulgó la Ley Electoral Federal, que dio origen a la Comisión de Vigilancia Electoral y por primera vez se determinó legalmente que los partidos políticos deberían registrarse, asimismo se establecieron los mecanismos para el cómputo de la votación presidencial y nuevas modalidades en cuanto a la nulidad de las elecciones. Para 1951, se promulgó una nueva Ley Electoral Federal, y con ella surgió el Registro Federal de Electores. En 1953, se realizaron otras modificaciones a la Ley, con lo cual se le reconoció a las mujeres el derecho al voto.

---

<sup>37</sup>Méndez, José Luis. "La reforma del Estado en México: alcances y límites". *gestión y política pública*, Vol. III, número 1, México, CIDE, primer semestre de 1994.

<sup>38</sup>Rebolledo, Juan, *op. cit.*, pp. 61-207.

Posteriormente, en diciembre de 1977, se discutió y aprobó en la Cámara de Diputados la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE). Esta Ley siguió la tendencia de las leyes anteriores y buscó ampliar la participación política y fortalecer las instituciones electorales, detalló las modificaciones hechas a la Constitución para fortalecer a los partidos políticos, las cuales consistieron en hacer más sencilla y expedita su conformación, reconocimiento y registro, y se amplió la representación de los partidos en la Cámara de Diputados mediante el principio de representación proporcional.

El 12 de febrero de 1987 fue publicada la nueva legislación electoral que sustituiría a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE): el Código Federal Electoral.

De entre los cambios significativos propuestos destacan los siguientes: la Cámara de Diputados aumentó el número de sus miembros a 500 y se establecieron mecanismos que aseguraron la gobernabilidad de la Cámara (llamada cláusula de gobernabilidad<sup>39</sup>). Asimismo, se estableció un límite de 350 diputados de mayoría relativa; la elección de diputados por representación proporcional se hizo mediante listas regionales; se precisaron los mecanismos de participación de los partidos políticos en la vigilancia de los procesos electorales, se establecieron calendarios y se reglamentaron las obligaciones de los órganos electorales y se derogó el recurso de reclamación que permitía apelar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en caso de inconformidad con la decisión del Colegio Electoral, para crear un Tribunal de lo Contencioso Electoral con autonomía del Colegio Electoral.

---

<sup>39</sup>La Cláusula de Gobernabilidad consistía en que si ningún partido obtenía el 51% de la votación o más de la mitad, más uno de los votos en la Cámara, se asignaba al partido con votación más alta el número de diputados de representación proporcional necesario para alcanzar la mayoría absoluta. Para profundizar en los aspectos electorales se pueden consultar los siguientes trabajos: Aí Camp. *La Política En México*, México, Siglo XXI, 1997. Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. *La Reforma Electoral de 1996. Una descripción general*. México, FCE, 1997. Instituto Federal Electoral. *El Sistema Electoral Mexicano y las Elecciones Federales*, México, IFE, 1997. Instituto Federal Electoral. *Reformas político-electorales 1989-1994*, Sentido Contenido y Alcances. México, IFE, Mimeo. Valdés, Leonardo. *Sistemas Electorales y de Partidos*, México, IFE. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, número 7, 1995.

En el mes de julio de 1990 se aprobó un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Una de sus principales aportaciones fue la creación del Instituto Federal Electoral como organismo público autónomo, con carácter permanente, personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene la tarea de fungir como depositario de la autoridad electoral y responsable de organizar las elecciones federales en México. Entre 1991 y 1994 (enero de 1991; julio de 1992; septiembre de 1993; diciembre de 1993; mayo de 1994 y junio de 1994); el COFIPE fue reformado en sus términos por disposiciones legislativas publicadas en el Diario Oficial de la Federación. De todas ellas, la modificación sustancial se promulgó en diciembre de 1993, cuando se decidió duplicar el número de senadores, además de establecer la integración de senadores de la primera minoría de cada estado. Adicionalmente, se revocó la cláusula de gobernabilidad, se impusieron topes a los gastos de campaña y se establecieron instancias para resolver sobre los delitos electorales.

El 22 de noviembre de 1996 se reformaron, adicionaron o derogaron diversas disposiciones contenidas en los siguientes ordenamientos legales: el COFIPE; Ley Reglamentaria de las fracciones 1 y 11 del Código Penal para el DF, en materia de fuero común y para toda la República en Materia de fuero federal, Estatuto de Gobierno del DF, además de la nueva Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

La reforma de 1996 modificó sustancialmente la naturaleza del IFE como una institución independiente, razón por la que se suprimió toda participación o representación del Poder Ejecutivo en su conformación. Se nombró un consejero presidente y se introdujo la figura de los consejeros electorales, los únicos con derecho a voto, además del secretario ejecutivo, de los consejeros del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos, que asisten con derecho a voz.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup>Instituto Federal Electoral. Evolución del Régimen Político Electoral Federal Mexicano (1968—1998). México, Mimeo, 1998. Este trabajo fue preparado por la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del IFE, a solicitud de la Universidad Nacional Autónoma de México, para colaborar con la exposición "Treinta años de avance democrático" como parte del evento "Treinta años después" organizado por la propia UNAM.

### **La reforma económica<sup>41</sup>**

Se realizaron grandes transformaciones económicas que han permitido dos grandes objetivos nacionales: estabilización económica y cambio estructural. Este cambio fue posible por un conjunto de medidas de políticas económicas, que iniciaron con el Programa de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE), el cual planteó como estrategia principal:

1. Ajustar diariamente al peso al tipo de cambio a partir de enero y hasta junio de 1989.
2. Aumentar los precios de los productos y servicios del sector público, sin incluir los que tienen un mayor impacto inflacionario como gasolina y otros derivados del petróleo.
3. Modificar la estructura de aranceles a la importación para racionalizar la apertura comercial.
4. Impulsar la actividad agropecuaria mediante estímulos regionales y la revisión de los precios de garantía para el ciclo otoño-invierno.
5. Revisar los precios privados que presenten rezagos externos.
6. Eliminar medidas de regulación a los particulares en materia de trámites e inversión.
7. Renegociar la deuda externa para reducir el peso de ésta.

### **Política de finanzas públicas**

Para garantizar el éxito del programa de estabilización, la política fiscal se centró en tres objetivos: en primer término el gasto del gobierno federal se debería mantener bajo estricto control. Los gastos corrientes se recortaron y orientaron hacia las necesidades sociales más urgentes. En segundo lugar, y en lo correspondiente a la política de ingresos se efectuó una reforma fiscal a fondo y se realinearon los precios y tarifas públicos de acuerdo con niveles

---

<sup>41</sup>La mayor parte de este apartado se desarrolló con base en el trabajo de Aspe, Armella Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*. México, FCE, 1993.

internacionales. Finalmente, el sector público pasó a un proceso de reestructuración mediante la desincorporación de empresas no estratégicas manejadas por el Estado.

### **Política de Ingresos**

La aplicación de las iniciativas incluidas en la reforma fiscal de 1989-1991, aunada desde el principio mismo del programa de estabilización a los ajustes de precios y tarifas del sector público, así como la paulatina desaparición del efecto Tanzi<sup>42</sup> representaron ingresos públicos adicionales de aproximadamente del 2.2% del PIB anual desde 1988. También, se logró el descenso de las tasas de interés, al tiempo que se incrementaba la recaudación fiscal total mediante bases impositivas más amplias, tanto para las empresas como para los individuos. Entre 1989 y 1993, la tasa máxima del impuesto sobre la renta para personas físicas bajó de 50 a 35%, y la tasa impositiva de las empresas, de 42 a 35%. Estas medidas contribuyeron a hacer más equitativa la carga fiscal, a la vez que incrementaron la credibilidad en el programa.

### **La renegociación de la deuda externa**

La renegociación en 1982-1983 tuvo que centrarse en resolver la posibilidad de un incumplimiento inmediato en los pagos, sin hacer referencia al problema fundamental de la carga de la deuda, que eventualmente implicaría transferencias externas netas negativas del orden de 6% del PIB en los seis años siguientes. El paquete financiero derivado del convenio con el Comité Asesor de Bancos e Instituciones financieras internacionales consideraba tres elementos:

---

<sup>42</sup>El efecto tanzi consiste en la pérdida real en la recaudación sufrida por el gobierno en tiempos de elevada inflación se debe al período que transcurre entre el momento en que se causan y el momento en el que el gobierno recibe realmente los impuestos, citado en Aspe Armella, Pedro, *op. cit.*, p. 35.

- a) Recalendarización de todos los pagos vencidos o a vencer entre el 23 de agosto de 1982 y el 31 de diciembre de 1984, que debían cubrirse en un periodo de ocho años.
- b) El financiamiento adicional canalizado mediante un convenio *stand-by* del FMI y la concertación de un préstamo sindicado con más de 500 bancos por un monto de 5 mil millones de dólares, por un periodo de seis años.
- c) Reestructuración de la deuda externa privada. Como el gobierno había decidido no asumir la deuda externa privada, y los deudores no recibirían subsidio alguno para saldar sus obligaciones externa, se tomó la decisión de establecer un mecanismo para alentar el proceso de reestructuración.

Al final, la renegociación de 1986 recalendarizó los pagos de amortización a 43 mil 700 millones de dólares del principal a un plazo de 20 años, con un periodo gracia de siete años. Aún cuando estas renegociaciones permitieron que el país siguiera cumpliendo con el servicio de su deuda, se puso de manifiesto que el problema de México no era flujo de efectivo, sino más bien que la carga de la deuda imponía severas limitaciones sobre el potencial crecimiento.

Es importante subrayar que hacia 1986 esta percepción no sólo era de México ya que los mercados financieros habían comenzado a reconocer la naturaleza, permanente de la crisis, como lo evidencian la reacción de reservas por parte de los bancos comerciales y los descuentos considerables a que la deuda de los países en desarrollo se negociaba en los mercados financieros.

### **Política monetaria**

La política monetaria adoptada durante el proceso de estabilización contaba con dos elementos. Por un lado, el Banco de México evitó movimientos bruscos del tipo de cambio mediante una política crediticia muy restrictiva. Por otro, las autoridades aceleraron el proceso de innovación y reforma financiera para facilitar la repatriación de capitales y apoyar la intermediación financiera necesaria para permitir que la economía respondiera a las oportunidades de inversión.

### **Política de concertación de precios**

La administración de precios y salarios bajo el Pacto manejó criterios estrictos que contribuyeron a alcanzar los objetivos macroeconómicos sin crear mayores distorsiones microeconómicas. Entre dichos criterios están los siguientes:

1. Acuerdos de sector a sector.
2. Riguroso ajuste inicial de los precios y tarifas del sector público con el fin de corregir rezagos.
3. En vista de la apertura comercial, los precios de los bienes comerciales fueron automáticamente determinados por los precios externos y por la política cambiaria.
4. La fijación del tipo de cambio con respecto al dólar, durante el primer año, y la política de deslizamiento predeterminado representaron un factor importante en la disminución de presiones inflacionarias.

### **Políticas comercial y cambiaria**

La disciplina presupuestal y la apertura comercial representaron, juntos con el mecanismo de concertación, las medidas estructurales más importantes del Pacto. La negociación con los productores de bienes no comerciales, fueron indispensables para romper la inercia. Además, ambos procesos podrían reforzarse recíprocamente para lograr que bajara la inflación.

### **Reforma financiera**

A principios de la década de los ochenta fue evidente que el sistema financiero contribuía a generar un ambiente volátil y que las instituciones financieras se habían debilitado debido tanto a las regulaciones como a las condiciones macroeconómicas. En este sentido se tendría que modificar las instituciones financieras por lo menos en cinco áreas:

- a) Liberalización financiera. Que consistió en sustituir un sistema basado en la combinación de restricciones cuantitativas al crédito y tasas de interés reguladas. por otro en el cual la política monetaria se llevaría a cabo



- principalmente a través de operaciones de mercado abierto. La modificación de este rígido esquema se inició en 1978 cuando las autoridades emitieron los Certificados de Tesorería de la Federación (CETES), como un intento para desarrollar un mercado de dinero.
- b) Innovación financiera. Consistió en crear instrumentos que hicieran posible que la gente se protegiera contra la inflación y la incertidumbre cambiaria.
  - c) Fortalecimiento de los intermediarios financieros: adopción de medidas que permitieron a las instituciones financieras captar un mayor número de clientes y darles acceso a una variedad de servicios al menor costo posible, manteniendo al mismo tiempo su propia salud financiera.
  - d) Privatización de la banca comercial. Como parte de la reforma del Estado, el presidente Carlos Salinas de Gortari envió al Congreso una iniciativa para modificar la Constitución con el fin de permitir la privatización de los bancos, la cual fue aprobada en mayo de 1990.
  - e) Financiamiento del déficit gubernamental: el gobierno debería financiarse mediante una mayor colocación de instrumentos de deuda no inflacionaria en los mercados de crédito.

### **Reforma fiscal**

La estructura impositiva en vigor antes de 1989 colocaba la carga tributaria sobre las personas físicas y sobre unos cuantos sectores de la economía, que debían pagar tasas muy altas en comparación con los estándares internacionales. Había también sectores privilegiados que disfrutaban de exenciones fiscales, sin justificación social ni económica en una economía, que buscaba fundarse en la competencia, la inversión dinámica y el crecimiento acelerado de la productividad. Estas debilidades e inequidades se plantearon en las iniciativas legislativas aprobadas por el Congreso entre 1989 y 1991, y que se resumen en los siguientes elementos:

- a) Reforma al Impuesto Sobre la Renta. El objetivo fue reducir en forma significativa las tasas impositivas a las empresas y a las personas físicas a

niveles similares a los de los Estados Unidos y Canadá.

- b) Reforma a la administración fiscal. Para garantizar que las reducciones en las tasas impositivas procuren una distribución más equitativa de la carga tributaria, la administración fiscal se ha descentralizado parcialmente.
- c) Reducción de la tasa general del IVA. Las mejoras logradas en las áreas de recaudación y administración de los impuestos con mayor progresividad han abierto también la posibilidad de reducir las tasas de los impuestos menos progresivos. De esta manera, a partir de noviembre de 1991 la tasa general del IVA bajó de 20 y 15% a 10%.
- d) Esquema tributario para la repatriación de capitales. Este proceso consistió en que la persona que desea traer su dinero al país no está obligada a declarar la operación, pero de manera anónima debe comprar —incluso por medio de un tercero— “estampillas fiscales” por 1% de la cantidad repatriada.
- e) Deducciones y exenciones. Este elemento consistió en un examen cuidadoso de la racionalidad económica de todas las exenciones y deducciones contempladas en leyes anteriores y la eliminación de aquéllas que no estaban plenamente justificadas.

### **El programa de apertura comercial**

A fines de 1985 se inició un profundo proceso de desregulación y apertura comercial, que todavía continúa. Las medidas han abarcado una drástica reducción en todos los niveles y dispersión de los aranceles, la eliminación casi total de las restricciones comerciales cuantitativas, y negociaciones bilaterales intensas con el objeto de suscribir tratados de libre comercio con los principales comerciantes de México.

La eliminación de barreras no arancelarias y la reducción de los aranceles ha tenido lugar en tres etapas: La primera implicó dos decisiones importantes que se adoptaron en 1985, antes que nada, México suprimiría unilateralmente los permisos previos de importación sobre casi 80% de las fracciones arancelarias

sujetas a restricciones cuantitativas, para comenzar después con un proceso gradual de eliminación de cuotas. La segunda etapa se relaciona de manera directa con la implantación del Pacto de Solidaridad Económica. En ese entonces, además de los efectos estructurales favorables de una estrategia de protección más racional, se consideró que la competencia externa contribuiría también al esfuerzo de reducir la inflación. En consecuencia, se decidió que la política de apertura ya en proceso debería acelerarse significativamente como parte integral del programa de estabilización. La tercera etapa de este proceso ha sido marcada por el fortalecimiento de las relaciones bilaterales con los principales socios comerciales. La apertura económica puede ser una forma muy efectiva de inducir la eficiencia económica en la medida en que la secuencia y el contexto macroeconómico en que tienen lugar generen el entorno adecuado para que las empresas se adapten rápidamente a las nuevas condiciones competitivas

### La privatización

Hasta 1982, el Estado mexicano participaba en 62 ramas de la actividad económica; en 45 de ellas lo hacía intensivamente mediante 1,155 entidades paraestatales<sup>43</sup>. El sector paraestatal había evolucionado desde 1920, de la siguiente forma:

**CUADRO 1.3**  
EVOLUCIÓN DEL SECTOR PARAESTATAL EN MEXICO (1920—1982)

Periodo	Incremento neto en el número de empresas incorporadas al sector público	Número acumulado de empresas paraestatales al final del periodo
1920—1934	15	15
1935—1940	21	36
1941—1954	108	144
1955—1962	62	206
1963—1970	66	272
1971—1975	232	504
1976—1982	651	1,155

Fuente: SEMIP, citado en Aspe, Armella Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*. México, FCE, 1993, p.156.

<sup>43</sup>Rogozinski, Jacques. *La privatización de empresas paraestatales*. México, FCE, 1993, p.117.

Para mayo de 1993, el avance en el proceso de desincorporación era significativo, el Estado redujo sus dimensiones en 977 entidades, con lo cual conservaba 264 paraestatales (51 se encontraban en proceso de desincorporación)<sup>44</sup>. Durante los dos últimos sexenios el gobierno vendió empresas de todos los sectores de la actividad económica, desde ingenios hasta hoteles, líneas aéreas, telecomunicaciones, sector bancario y la industria del acero.

Lo anterior, se tradujo en ventas acumuladas por 43 billones de pesos (aproximadamente el 5% del PIB) y la transferencia de 250 mil empleados al sector privado hacia finales de 1991.<sup>45</sup>

### **La reforma administrativa**

Se estableció como propósito llevar a cabo el proceso de modernización, para lo cual era necesario simplificar las funciones de la Administración Pública Federal. Esta enfrentaba problemas de regulación excesiva, conductas discrecionales, atención deficiente, proliferación de trámites y gestiones, multiplicidad de requisitos e instancias, etcétera. Para realizar estas tareas, se trazaron las principales líneas de acción, entre las que destacaron la agilización y transparencia de los procedimientos relacionados con los trámites y gestiones que realiza la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus obligaciones. Para cumplir con estos propósitos se estableció el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal —publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 1989—, cuyos objetivos fueron:

1. Fortalecer e impulsar la modernización económica del país.
2. Consolidar una cultura administrativa.

---

<sup>44</sup>*Ibid.*, p. 117.

<sup>45</sup>Aspe, Armella Pedro, *op. cit.*, p.154.

3. Promover la elevación de la calidad y transparencia en la prestación de los servicios públicos.
4. Apoyar las acciones de la administración para la prevención y combate de la corrupción.
5. Fomentar y ampliar el acercamiento con la sociedad, como un medio de mejoramiento de la acción pública y del fortalecimiento de la confianza entre el gobierno y los ciudadanos.

Las acciones se apoyarían en cuatro vertientes, la desconcentración y descentralización de funciones, desregulación administrativa, agilización de trámites y modernización integral de los sistemas de atención al público.

Para principios de 1993, se había logrado realizar 1,823 acciones de simplificación de trámites, entre los que destacaba: la obtención del pasaporte mediante procesos automatizados, las autorizaciones para la utilización o cambio de denominación en las sociedades civiles o mercantiles, normatividad en el cumplimiento de las obligaciones fiscales de 15 millones de contribuyentes, se establecieron más de 100 ventanillas únicas de gestión. Asimismo, las diversas Secretarías del Gobierno Federal en el ámbito de su competencia habían simplificado varios procedimientos.<sup>46</sup>

### **La reforma social**

Se llevó a cabo a través del Programa Nacional de Solidaridad. En este programa se integraron la mayor parte de las acciones de la política social, en este sentido Solidaridad, se desagregó en un conjunto de programas agrupados en tres vertientes: la social, productiva y de desarrollo regional, en el que la participación social, fue la principal innovación en la ejecución y vigilancia de las obras.

El tercer periodo (1994—2000), que se refiere a la recién concluida administración, se profundizaron las políticas neoliberales que surgieron como

---

<sup>46</sup>Secretaría de la Contraloría General de la República. *La administración pública contemporánea en México*. México, FCE, 1993, pp. 209-232.

consecuencia de la reforma del Estado: finanzas públicas sanas mediante presupuestos más equilibrados, que se traducen en menos recursos para la mayoría de la población en los rubros básicos (salud, educación, alimentación y vivienda) encarecimiento de los servicios que presta el Estado, continuar con las privatizaciones —petroquímica básica, sector eléctrico—, retiro de total de los subsidios de amplia cobertura, en sustitución de políticas focalizadas.

Como se observa en el análisis de la reforma del Estado, ésta fue esencialmente de carácter económico, las demás reformas, sólo se impulsaron en la medida en que favorecían la implementación de la económica. Por ejemplo, en aspectos tan relevantes como el de la justicia no se ha gestado una verdadera reforma, que mejore los procesos de administración de la misma, mediante la instrumentación de un sistema que actualice las diversas leyes de la materia, se modernicen y se simplifiquen los procedimientos. Al más alto nivel, implicaría que el Poder Judicial, sea convertida realmente un contrapeso del Ejecutivo y el Legislativo y que además se quite toda sospecha de que se encuentra subordinado al Ejecutivo, dado el procedimiento para elegir a los jueces y magistrados, el único avance que hay en este sentido es la reforma del 31 de diciembre de 1994, en la que se adicionó la figura del Consejo de la Judicatura Federal.<sup>47</sup>

En síntesis, podemos decir que la reforma del Estado esta entrampada y orientada a seguir con el modelo neoliberal —desarrollado a partir políticas económicas—, por lo que ha dejado de lado aspectos relevantes de la misma, y no ha profundizado en aspectos complementarios y de la mayor importancia como la reforma administrativa, política, social, educativa, entre otras. El impulsar estas reformas en un cambio integral permitiría mejorar en primer lugar la función del gobierno y como consecuencia actuar más eficiente y eficazmente a favor de la resolución de los problemas de mayor impacto que afectan el nivel de vida de la población. Durante el tiempo en que se ha impulsado la reforma del Estado, los resultados sólo han favorecido al sector pudiente de la sociedad en detrimento de la mayoría de los habitantes, por lo que es necesario rescatar el verdadero

---

<sup>47</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1994.

significado de la reforma que la convierta en una verdadera opción de cambio e instrumento del desarrollo de las instituciones, el gobierno y la sociedad.

### 1.5 La política social

La política social se ha caracterizado por abarcar tres áreas básicas, vinculadas entre sí, políticas de producción, administración y acceso de bienes y servicios públicos, políticas de empleo y políticas fiscales<sup>48</sup>. Sin embargo, la política social adquiere rasgos específicos por región o por el país de que se trate. Estas características se definen de acuerdo a la forma del Estado de bienestar de que se hable. Sol Arguedas<sup>49</sup>, reconoce tres formas uno surgido en Europa, denominado Socialdemocracia, otro que se da en Estados Unidos (Welfare State) y otro más que tiene su origen en los países de América Latina conocido como populismo. De acuerdo a cada una de estas formas se desarrolla una política social específica.

En el caso de los países Europeos se identifican tres etapas la primera que inició a fines del siglo XIX y que se extendió hasta 1940. En principio los servicios sociales tuvieron un carácter asistencialista y posteriormente se legisló a favor de los grupos más desprotegidos. En esta etapa inicial Inglaterra, Alemania y Francia, avanzaron en el debate y en toma de decisiones hacia un tratamiento global de la problemática social<sup>50</sup>. En este periodo se observa una tendencia hacia la homogeneización de los sistemas de seguridad social de los diferentes países europeos. La política social abarcó las áreas de la salud, seguridad, empleo, acciones contra la pobreza, ayuda a discapacitados y la creación de un marco legal para el diálogo entre los interlocutores sociales.

En la etapa inicial el financiamiento de las políticas sociales era aportado por instituciones privadas de beneficencia.

---

<sup>48</sup>González, Tiburcio. *Reforma del Estado y política social*. México, INAP, 1991, p. 15.

<sup>49</sup>Arguedas, Sol. *El Estado Benefactor ¿fenómeno cíclico?*. México, Revista Mundo, 1987, p. 21.

<sup>50</sup>Kusnir, Liliana. *La política social en Europa*. México, Miguel Angel Porrúa, 1996, p. 17.

Posteriormente, las condiciones se modificaron y fue necesario que el gobierno asumiera parte de los costos y en algunos países el costo total de los apoyos a la población de menores recursos.

La segunda etapa, se dio entre la segunda posguerra y los años ochenta. En este periodo se constituyó y consolidó el Estado de bienestar, gracias al crecimiento económico y a la reconstrucción que tuvieron los países Europeos después del conflicto bélico, junto con este proceso se amplió el ámbito de acción de la política social y los apoyos que se otorgaban adquirieron carácter universal en los rubros de la educación, salud y protección social a trabajadores y a sus familias.

La última etapa se caracterizó por la crisis del Estado de bienestar. Que comprendió los debates sostenidos en las tres últimas décadas (1970—1990) acerca del papel del Estado y de su intervención en la economía.

En el caso de México, las políticas sociales han tenido como base el contenido social de la Constitución. Sin embargo, éstas se han definido y concretado a partir de objetivos presentes en los discursos y obras gubernamentales.

Se ha llegado incluso a iniciar en el marco de otras áreas, íntimamente relacionadas con la política económica (como el empleo, la inversión pública en infraestructura, el desarrollo regional, etcétera) y después se han consolidado en instrumentos e instituciones que generaron su propia lógica y que tradujeron la racionalidad política de los bienes públicos producidos. Todo ello ha tenido consecuencias centrales para los resultados de política, sobre todo en la medida en que las necesidades sociales más elementales no sólo no han desaparecido, sino que se han hecho presentes en formas más complejas y reiteradas.

La estrategia de desarrollo que el país siguió en las últimas décadas comenzó a delinearse clara y distintamente a partir de los años cuarenta. Fue entonces, que se planteó la industrialización y se buscó impulsarla mediante diversos mecanismos de política. En un proceso que va precisamente de 1940 a 1980, en este periodo al menos una parte de la población mexicana mejoró sus niveles de



bienestar social. Al cabo del tiempo y a pesar de estos avances, la industrialización y el crecimiento económico que se comenzaron a concretar hubieron de presentar —en la década de los sesenta— un rezago en términos de las capacidades básicas de grupos de la población que tuvieron un acceso precario a las instituciones y a los programas sociales. Posteriormente, cuando nuevos grupos de ingresos medios ya disfrutaban de servicios y seguridad sociales en las ciudades, la transición demográfica que experimentaba el país alcanzó una tasa de crecimiento demográfico y una esperanza de vida hasta entonces desconocidas. Lo que añadió un reto adicional a la política social de los setenta y ochenta.

En perspectiva, el caso recorrido por la economía y la sociedad mexicana no deja de acusar un aspecto crucial: no bien el país ya emprendía un intenso proceso de cambio económico —desde la creación de las primeras carreteras hasta el establecimiento de numerosas industrias manufactureras— cuando sobre la marcha, se definió la estrategia de desarrollo que habría de seguirse y aparecían nuevas necesidades a partir de ello. En el caso del desarrollo social, la Constitución ciertamente establecía el reparto agrario y el interés público sobre el suelo nacional que anticipaba una sociedad nueva. En dicha sociedad habría de buscarse “el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo” mediante la educación —como se lee en el artículo tercero— y debía promoverse la “creación de empleos y la organización social para el trabajo”, como se establece en el artículo 123. Sin embargo, no se contaba con los mecanismos públicos y administrativos concretos para convertir los principios en políticas públicas. Había que incorporarlos al proyecto de los gobiernos posrevolucionarios y diseñar e instrumentar un complejo proceso de construcción de instituciones y programas en el que la centralización de funciones y la politización de objetivos tuvieron, a la postre, un efecto importante sobre los resultados de política.

Ciertamente se había postulado, desde la Constitución, el derecho a la educación (y su obligatoriedad), la realización de la aspiración de que cada campesino llegara a disponer de tierras propias y el derecho al trabajo. En el primer caso se

trata de una capacidad básica<sup>51</sup> fundamental. En el caso del reparto agrario, se trata de una dotación ex-ante de capital. Con respecto al derecho al trabajo, habría que decir que hubo de ayudar poco a quien, sin suficientes capacidades básicas, quiso insertarse en el mercado laboral. Pero además no estaba previsto, por ejemplo, que décadas más tarde el predominio de la vida urbana sobre la rural diera lugar a necesidades y demandas sociales nuevas. México descubriría, en el camino, que el desarrollo económico y social teje una compleja urdimbre entre la posibilidad de generar crecimiento económico y la de hacer que sus frutos sean asequibles a una mayor población.

Hoy sabemos que incluso la relación entre crecimiento de la economía y las capacidades básicas de la población es “una calle de dos sentidos”; esto es, tiene que haber un ingreso creciente que pueda distribuirse cada vez con mayor equidad pero también se precisa de una dotación suficiente de capital humano, que pueda sustentar con su actividad económica, el crecimiento futuro y de largo plazo. Esto último, sin embargo, no tenía porqué ser evidente —desde el punto de vista de las políticas— para los constituyentes o para los primeros gobiernos que actuaron en el marco de la Constitución de 1917.

Uno de los principales problemas que enfrentan los actuales gobiernos al tomar decisiones, es que tratan de actuar por parcelas de la realidad separando, como si fuera posible, la economía de la política y ésta del bienestar social. Favorece, por ejemplo, un nuevo equilibrio de precios relativos, pero sólo del lado empresarial de las relaciones económicas ya que del lado laboral, mantiene los salarios deprimidos con el argumento técnico de que hay que controlar las remuneraciones para no desalentar el empleo. (El efecto positivo del deterioro salarial en el empleo no lo ha registrado nadie).

En síntesis la política social ha complementado la distribución del ingreso con programas para enfrentar directamente las carencias de educación, capacitación,

---

<sup>51</sup>Se entiende por capacidad básica las que permiten un nivel mínimo decoroso de vida a cualquier individuo, se reconoce básicamente a la salud, educación, alimentación y vivienda.

salud rural, nutrición infantil, apoyo a la autoconstrucción de vivienda, requerimientos de infraestructura asociados a la construcción de viviendas, servicios y regularización de terrenos de asentamientos humanos irregulares.

### **1.6 El neoliberalismo**

En años anteriores, los gastos públicos que ejercía el gobierno, fueron fundamentalmente para impulsar la infraestructura y el mercado requeridos para la inversión pública.<sup>52</sup>

En este sentido, la dinámica gubernamental impulsada se tradujo en desequilibrios macroeconómicos que conllevaron a altos niveles de endeudamiento externos; y al no generarse divisas suficientes para encarar los pagos de las obligaciones contraídas, terminó por frenarse el flujo de recursos externos. Ello originó replantear la participación del Estado en la economía y los déficits públicos que esto implicaba, ya que no podían financiarse, ni tampoco era deseable para el sector privado, debido a que veía restringida su dinámica de acumulación.

De ahí que, ante la necesidad de proteger y ampliar su esfera de influencia y acumulación, tanto de las grandes empresas como de las transnacionales, y dada a su vez la posición hegemónica ejercidas por éstas, se concluyó que los elementos que obstaculizan el libre desempeño de las fuerzas del mercado, se deben principalmente a la creciente participación del Estado en la economía, la alta regulación que éste ejerce, así como en las políticas proteccionistas de comercio exterior. Por esta razón, surge una política de ajuste que fomenta la liberalización y desregulación de la economía, con la consecuente disminución de la participación del Estado en la economía.

En la actualidad, la política económica neoliberal se ha enfocado a propiciar una mayor participación del sector privado en la economía para que éste sea el motor del desarrollo, y a través de ello generar beneficio para el conjunto de la sociedad.

---

<sup>52</sup>Huerta González, Arturo. Riesgos del Modelo Neoliberal Mexicano. México, Diana, 1992, pp. 100-103.

De ahí que se privilegien los mecanismos del mercado (comandados y determinados por la gran empresa privada) para que orienten la asignación de recursos y determinen la reestructuración de la economía y así obtener los objetivos de crecimiento y bienestar que se buscan.

Entre los propósitos de la política económica neoliberal se encuentran:

- a) Desregularizar la actividad económica, es decir, que el Estado tenga una menor participación en la administración y rectoría de la economía.
- b) Permitir una mayor participación en el mercado y en consecuencia facilitar al sector privado su participación en la economía para que la regule y reestructure, dándole mayor poder frente al Estado y a la fuerza de trabajo.
- c) Debilitar a los sindicatos frente al sector público y privado, debido a las altas tasas de desempleo que tal política origina.
- d) Favorecer al sector financiero y especulativo para atraer capitales.
- e) Concentrar más el ingreso en unas cuantas familias en la perspectiva de que ello se traduzca en mayor ahorro, inversión y crecimiento económico.

De este tipo de enfoques parcelados surgen las preocupaciones sociales en el gobierno, aunque su base más general es la premisa de que el mercado, si se le deja libre, se encargará, a la larga (unos 30 años), no sólo de asignar más eficientemente los recursos productivos sino de distribuir con mayor equidad el producto social. En lo inmediato se reconocen dos cosas: la profundización transitoria e ineludible de las desigualdades sociales y el riesgo de que las presiones que ello provoque hagan que el Estado se sienta tentado a intervenir en el mercado.<sup>53</sup>

Ante este panorama, se puede afirmar que el neoliberalismo tiene por objetivo alcanzar la eficiencia productiva y la asignación óptima de los recursos. Premiar a

---

<sup>53</sup> Knochenhauer, Guillermo. "Política social y subsidios". *Este país*. México, abril 1996, p. 44.

los más aptos y competentes en el mercado. Esta corriente tiene su origen en el pensamiento económico neoclásico del siglo pasado con Adam Smith y David Ricardo, quienes consideraban que las leyes de la economía se regían por las fuerzas naturales, movidas por leyes divinas y una mano invisible, por lo que los individuos movidos por su propio interés y guiados por la mano invisible, a través del mecanismo de precios en un libre mercado, llevarían a optimizar la eficiencia en la asignación de recursos a la producción, logrando indirectamente el bienestar social. Visto así, la teoría clásica le confiere a las libres fuerzas del mercado y a la decisión individual de las personas el papel central, por lo que el Estado pasa a segundo término, restringiendo al mínimo sus funciones y no interfiriendo a los individuos, en este caso los empresarios, en la búsqueda de su interés o egoísmo personal.<sup>54</sup>

### 1.7 La pobreza

Los diversos enfoques en el estudio de la pobreza concuerdan en que para definirla hay que precisar qué se entiende por necesidades básicas, las cuáles para su satisfacción dependen de condiciones económicas y no económicas. Las primeras originan la dimensión económica de la pobreza y las segundas sus dimensiones políticas, culturales, familiares, entre otras. En este análisis nos centraremos en las necesidades y satisfactores que se derivan de las condiciones económicas, las cuales se componen por:

a) Una alimentación que cumpla con los requerimientos nutricionales de cada persona y con las pautas culturales, b) mantenimiento de la salud y la reproducción biológica, c) una vivienda digna con espacios adecuados al tamaño de la familia, construida con materiales idóneos y en buen estado de conservación d) socialización y educación básicas, e) información, recreación y cultura lo que supone no sólo los recursos familiares y el acceso a las instalaciones, sino también disponibilidad de tiempo libre; f) vestido, calzado y cuidado de la persona; g) transporte público; h) comunicaciones básicas como correo, telégrafo y

---

<sup>54</sup> Ortiz Wadgyamar, Arturo. *Política económica de México 1982-1995*. México, Nuestro Tiempo, S.A., 1995, pp. 13-14.

teléfono, i) seguridad de tener acceso a los satisfactores básicos durante toda su vida, independientemente de la situación en que se encuentre.<sup>55</sup>

En este sentido la definición de la pobreza implicaría la no satisfacción de estas necesidades básicas. Con base en lo anterior se entiende por pobreza: la imposibilidad de alcanzar un nivel de vida mínimo debido a que no se cubren las necesidades y satisfactores básicos<sup>56</sup>. Asimismo, implica una condición de déficit de recursos necesarios para alcanzar y mantener el nivel de vida que se considera decente, civilizado, tolerable a largo plazo sin grandes sacrificios, por un individuo, una familia, una comunidad local, un determinado segmento o estrato o clase de la población. Se trata de una condición que es al mismo tiempo objetivamente medible, histórica y culturalmente relativa, y subjetivamente definida.<sup>57</sup>

La pobreza es una situación que impide al individuo o a la familia satisfacer una o más necesidades básicas y participar plenamente en la vida social.

Se caracteriza por ser un fenómeno esencialmente económico con dimensiones sociales, políticas y culturales, originado en la subproductividad del trabajo, la subvaloración de la fuerza de trabajo y de los productos que venden los pobres, la baja cobertura de los servicios del Estado y el escaso acceso a los conocimientos socialmente relevantes. Está asociada con la escasa participación y se expresa en el subconsumo. Los pobres se ven obligados a elegir la satisfacción de unas necesidades, sacrificando otras igualmente apremiantes.<sup>58</sup>

Desde la perspectiva del desarrollo humano significa la denegación de opciones y oportunidades de vivir una vida tolerable, que implicaría una vida breve, analfabetismo, exclusión y falta de medios materiales. Es multidimensional más

---

<sup>55</sup>Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Desarrollo sin pobreza*. II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe. Quito, PNUD, 1990, p. 35.

<sup>56</sup>Banco Mundial. "La medición de la pobreza". *Comercio exterior*, México, BANCOMEXT, abril de 1992, p. 324.

<sup>57</sup>Gallino, Luciano. "Pobreza". *Diccionario de Sociología*. México, Siglo XXI, pp. 704-706.

<sup>58</sup>Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *op. cit.*, p. 33.

que unidimensional y está centrada en la gente, concentrándose en la calidad de la vida humana más bien que en posesiones materiales.<sup>59</sup>

### La medición de la pobreza

La medición de pobreza tiene como finalidad conocer la cantidad de pobres que hay en determinado tiempo y espacio geográfico, que puede ser de todo un país o de una región o de grupos específicos de asentados en un territorio. Esta información permite instrumentar las políticas y programas desde una perspectiva focalizada.

La medición de la pobreza no es una tarea fácil, el problema radica en que no hay acuerdo en el método para definirla. El método que predomina es de la línea de pobreza (LP), que consiste en comparar ésta con los ingresos del hogar —ambos expresados como cantidades de dinero por unidad de tiempo— .

El método de LP, con variaciones es el único utilizado, oficialmente para medir la pobreza en los países desarrollados, lo utiliza el Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>60</sup>. Existen otras variaciones que tiene como base la LP, tales como el Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el cual incorpora otros elementos de medición además del ingreso. Finalmente se cuenta el con Método de Medición Integrada de la pobreza (MMIP), el cual integra las ventajas de los dos primeros.

Un método diferente lo estableció el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual ha diseñado un índice de pobreza humana (IPH), en el cual se consideran indicadores de las dimensiones básicas de la privación: una vida breve, falta de enseñanza básica y falta de acceso a los recursos públicos y privados.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup>Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe para el desarrollo humano 1997*. Nueva York, PNUD, 1997, p. 5.

<sup>60</sup>Boltvinik, Julio. "Indicadores Alternativos del desarrollo y mediciones de pobreza". *Revista de estudios sociológicos*. México, Colegio de México, Vol. XI, número 33, septiembre—diciembre, 1993, p. 606.

<sup>61</sup>Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe para el desarrollo humano 1997*, op. cit., p. 16.

En este sentido, uno de los elementos de análisis que se utilizan para determinar la línea de pobreza extrema es la canasta alimentaria, la cual se define a partir de una lista de alimentos disponibles, la cultura alimentaria y la estimación de los aportes nutricionales que se consideran como mínimo indispensable para cubrir las necesidades de alimentación, concepto que se analizará en el siguiente capítulo.

### **La alimentación**

Cuando se habla de la necesidad humana de alimentación surgen una gran cantidad de términos están relacionados: hambre, desnutrición, pobreza extrema, pobreza alimentaria, entre otros.

De acuerdo con Julio Boltvinik<sup>62</sup>, dentro de las necesidades humanas, existen dos tipos de necesidades: las que tienen raíces biológicas y las que no las tienen. Entre las primeras, la más importante es la alimentación. La necesidad humana de alimentación es cualitativamente distinta a la necesidad animal de alimentación. Por esta razón cuando se realiza la formulación de canastas alimentarias normativas (dietas) que sirven de base para calcular el costo de la alimentación, deben siempre respetarse las costumbres culinarias y gastronómicas de los pueblos.

Con base en lo anterior Boltvinik señala que "ser pobre alimentario es no poder participar (casi siempre por falta de recursos económicos) de las dietas acostumbradas (y deseadas) en el grupo humano al que se pertenece. Las dietas tienen que ser las que siguen las personas que no tienen severas restricciones de recursos en ese grupo humano".<sup>63</sup>

Sin embargo, ser pobre alimentario no significa necesariamente estar desnutrido, por lo menos no en el sentido de tener una ingesta insuficiente de calorías y proteínas. Tal aseveración se puede ejemplificar cuando COPLAMAR se dio cuenta

---

<sup>62</sup>Boltvinik, Julio. "Pobreza alimentaria y desnutrición". México, *La Jornada*, 13 de octubre de 2000, p. 26.

<sup>63</sup>*Ibid.*, p. 26.



de que era muy difícil cubrir los requerimientos nutricionales (los llamados micronutrientes) con dietas basadas en los hábitos observados entre los pobres, aunque sí se podía, casi siempre, cubrir proteínas y calorías aumentando las cantidades de los alimentos.

**CUADRO 1.4**  
**PORCENTAJE DE NIÑOS (DE MENOS DE 5 AÑOS) DESNUTRIDOS SEGÚN GRADO E INDICADOR. MÉXICO 1999.**

Tipo de indicador↓	Grado de desnutrición→	Leve	Moderada	Severa	Suma
Desmedro (baja talla para la edad)		26.3	12.1	5.6	44.0
Emaciación (bajo peso para la talla)		8.0	1.4	0.6	13.0
Indicador global de desnutrición (bajo peso para la edad)		21.8	6.3	1.2	29.3

Fuente: Bolvinik, Julio. Pobreza alimentaria y desnutrición. México, *La Jornada*, 13 de octubre de 2000, p. 30.

Existe una controversia de cómo definir la pobreza, sin embargo, hay una aceptación unánime entre los autores de asociarla a una condición de carencia. Esta puede referirse: a) a la carencia de un mínimo de requerimiento nutricional; b) a un satisfactor como agua, vivienda, educación o salud o, c) el ingreso por medio del cual se pueden adquirir algunos satisfactores o comprar los bienes que satisfagan los mínimos requerimientos nutricionales. Por ello, la pobreza es un fenómeno que puede ser captado desde diferentes ángulos y por ende, dar lugar a múltiples definiciones; sin embargo, se pueden acotar de acuerdo al criterio que sugiere Amartya Sen, máxima autoridad en la materia: "un concepto de pobreza debe incluir dos ejercicios bien definidos más no inconexos: 1) un método para incluir a un grupo de personas en la categoría de pobres ("identificación") y 2) un método para integrar las características del conjunto de pobres en una imagen de pobreza ("agregación"). Lo importante de la definición de pobreza es que aluda a la condición de bienestar de los pobres, sin importar los factores que lo afecten.

Derivado de los métodos para medir la pobreza y para una mejor cuantificación de las personas que se encuentran en esta condición y al mismo tiempo clasificarla de acuerdo al grado de necesidades que cubre una familia, surgieron dos conceptos: pobreza extrema y moderada. La primera es una condición absoluta, mientras que la segunda es una condición relativa. Los pobres extremos son

aquellos que no pueden allegarse una alimentación suficiente que les permita desempeñarse adecuadamente.

Las personas desnutridas son más vulnerables a las enfermedades, pueden desarrollar deficiencias físicas, en ocasiones son apáticas y son menos capaces de llevar una vida sana con la suficiente energía para desempeñarse en la escuela o en el mercado laboral. Por ello, se considera que la pobreza extrema es constante en el tiempo y dentro de ciertos límites.<sup>64</sup>

Por otra parte, los pobres moderados no logran satisfacer necesidades, que dado el nivel de desarrollo del país, se consideran básicas. Sin embargo, su situación es diferente, ya que su alimentación y salud les permite participar activamente en el mercado de trabajo, y aprovechar las oportunidades de educación, tener movilidad y enfrentar más riesgos. Por ello, se dice que su pobreza es relativa en comparación con el resto de la población, carecen de ciertos bienes y servicios, que dada la riqueza nacional todos deberían disfrutar.

Los pobres moderados se les puede ayudar mejor con políticas que les amplíen las oportunidades a que tienen acceso, mientras que los pobres extremos tienen que mejorar su estado de salud para aprovechar completamente tales oportunidades. Este concepto identifica a un conjunto de individuos que necesitan ayuda directa para beneficiarse de las políticas generales formuladas para reducir la pobreza. Los pobres extremos constituyen la población objetivo de programas especiales. Adicionalmente, el concepto sirve para identificar qué tipo de beneficios deben otorgarse, dónde y con qué prioridad.<sup>65</sup>

### **Concepto de desigualdad social**

Por desigualdad social se entiende la distribución desigual o inequitativa entre los habitantes de una sociedad, de los bienes y servicios disponibles en ella, por definición se trata de un fenómeno relativo. Habrá mayor desigualdad cuanto

---

<sup>64</sup>Levy, Santiago. *La pobreza en México*. México. BANAMEX. 1992, pp. 7-8.

<sup>65</sup>*Ibid*, pp. 7-9.

mayor sea la disparidad entre los niveles de vida de la población de un país.<sup>66</sup>

Existe una vertiente argumentativa que plantea que la desigualdad social no tiene necesariamente que ver con la pobreza. La distribución de los bienes de una sociedad puede ser inequitativa sin que haya niveles significativos en ella. Se puede comparar el grado de desigualdad entre sociedades donde la pobreza ha sido insignificante, como en Suecia y Dinamarca, por ejemplo, para comparar el efecto de sus respectivas políticas de redistribución del ingreso durante un periodo determinado. Correlativamente, puede haber sociedades poco desiguales en las que la pobreza se encuentre muy extendida, como fue el caso de China en los años cincuenta y sesenta del siglo pasado.<sup>67</sup>

La desigualdad es un fenómeno macro social y una característica del todo social a diferencia de la pobreza, que puede definirse a macro o micro social, y que puede caracterizar tanto a individuos como a familias y grupos o conjuntos más amplios de la población. Por ello, la desigualdad abarca las diferencias entre todas las unidades individuos, familias, grupos y regiones, que conforman la unidad mayor de análisis, usualmente una sociedad o país pero que puede ser una ciudad, municipio o región. En general, la desigualdad es considerada como un parámetro del ingreso, el gasto o la riqueza<sup>68</sup>. Se dice que existe desigualdad cuando hay disparidades entre los individuos en cualesquiera de los tres rubros<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup> Stern, Claudio. "Algunas dimensiones teórico metodológicas en el estudio de la desigualdad social y sus relaciones con el cambio demográfico", en Béjar, Navarro Raúl y Hernández, Héctor. *Población y desigualdad social en México*. México, UNAM, 1993, p. 35.

<sup>67</sup> *Ibid*, p. 35.

<sup>68</sup> Esta es una de las razones que por las cuales la estrategia de combate a la pobreza debe contemplar políticas emergentes de corto plazo en las que se proporcionen apoyos temporales, focalizados y asistenciales, a mediano plazo encaminadas a procurar apoyos en capital, en capacitación para el trabajo y en infraestructura del entorno, las políticas de largo plazo que estarían vinculadas al ámbito macro relacionadas con la estructura económica, políticas sociales universales, sectoriales y regionales.

<sup>69</sup> Vélez, Félix. *La pobreza en México, causas y políticas para combatirlas*. México, FCE, 1994, p. 114.

La desigualdad, también, es síntoma de muchas diferencias objetivas existentes entre los miembros de una colectividad especialmente en el terreno económico y jurídico, o entre un conjunto de individuos cualquiera y grupos de referencia.

Para Pedro Vuskovic la desigualdad global —que se aprecia en la distribución del ingreso o del consumo por niveles— es la expresión última de la acumulación de una diversidad de factores que la motivan en su origen, los cuales en general pueden agruparse en torno a tres fuentes<sup>70</sup>:

- a) Las situaciones de propiedad, principalmente de medios que permitan la generación de productos.
- b) El acceso a ingresos del trabajo, dependiente tanto de la oportunidad de lograr y sostener un trabajo remunerado, como de los términos de reparto del ingreso que se genera entre salarios y ganancias de capital.
- c) La capacitación la fuerza de trabajo en función de sus respectivos niveles de productividad —que usualmente la teoría cepalina la califica como estructuras productivas altamente heterogéneas—.

Es evidente que la pobreza y la desigualdad están ligadas, en donde ambas existen habrá relaciones intrínsecas entre ellas lo que hace aún más complicadas las cosas, sin embargo en el caso del diseño de políticas es conveniente que se desarrollen acciones conjuntas en las que se ataquen a ambas.

### **Concepto de marginación**

Es un fenómeno estructural que integra distintas dimensiones, formas e intensidades de inclusión en el disfrute del desarrollo. Se utiliza para identificar a los grupos y regiones donde la pobreza es más intensa y compromete el futuro de las familias.

---

<sup>70</sup>Vuskovic, Pedro. *Pobreza y desigualdad en América Latina*. México, UNAM, 1993, pp. 53-64.



## CAPÍTULO 11

---

### LA ALIMENTACIÓN

### DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ALIMENTARIA

---



## **CAPÍTULO II**

### **La Alimentación. Diagnóstico de la situación alimentaria**

Independientemente del nivel de desnutrición que exista en cualquier región, los efectos que causa en el ser humano ha provocado una seria preocupación por los estragos que ésta conlleva. La desnutrición, la pobreza, la marginación, la insalubridad, y el analfabetismo han demostrado ser variables que deterioran los niveles de salud de los habitantes, y que inciden principalmente en la población infantil, provocando una serie de daños irreversibles que llegan incluso hasta la muerte.

Ante esta situación el objetivo del presente capítulo es establecer un marco conceptual de la alimentación, paralelamente, mostrar una perspectiva general acerca de la evolución de la situación alimentaria tanto a nivel internacional como a nivel nacional, para ello se han contemplado los diferentes informes proporcionados por los distintos órganos internacionales que se ocupan de seguir la evolución de la alimentación a nivel mundial. En el caso nacional, se pretende mostrar cómo la marginalidad ha sido un campo fértil, en donde la desnutrición tiene sus más claros ejemplos, y el impacto que ésta ha tenido principalmente en las zonas rurales, en las comunidades dispersas y aisladas, en las que no sólo se registra una escasez de alimentos, sino que incluso, se observa deteriorado nivel nutricional de sus habitantes. En este sentido, se han considerado diversos informes con datos proporcionados por instituciones, principalmente emanadas del Gobierno federal, los cuales nos permitirán analizar el problema de la alimentación con una mayor cantidad de datos.

### **2.1 Estructura de la Alimentación**

Históricamente y de acuerdo con la disponibilidad alimentaria, el hombre se ha alimentado procurando que su comida sea lo más variada y satisfactoria posible. No obstante ello, se puede decir que hablar de comida no es lo mismo que hablar de nutrición. Ambos conceptos son difíciles de precisar, sin embargo son los que marcan la pauta entre la supervivencia y el desarrollo adecuado para la salud. Por

lo anterior es indispensable establecer definiciones de cada uno de los conceptos.

Cuando se habla de **alimento** se entiende "Todo producto de la naturaleza, transformado o no por el hombre que contenga cuando menos un elemento nutritivo necesario para su crecimiento y desarrollo dentro del estado de salud y para su mantenimiento, que sea susceptible de ser metabolizado por el organismo humano".

En este sentido, todo elemento contenido en el alimento ingerido y que el organismo aprovecha al transformarlo en sustancia química que nutre y se hace parte del cuerpo como proteínas, azúcares, grasas, vitaminas, minerales y agua. Se le ha definido como **Nutrimiento o nutriente**.

La **nutrición** entonces, es el estado fisiológico resultante de la acción continua de la ingesta y del aprovechamiento de nutrimentos o nutrientes.

Finalmente, por **dieta** se entiende como la composición del sustento alimentario que se consume habitualmente y que puede variar de acuerdo con las diferentes condiciones fisiológicas del organismo.

Cabe destacar que las necesidades de alimentos varían según las diferentes etapas del desarrollo del individuo, por lo que es importante contar con parámetros de medición.

## 2.2 Principales problemas de la alimentación

Entre los principales problemas que atañen a la alimentación se encuentra la privación de alimentos<sup>1</sup> que grandes sectores de la población sufren ya sea por la mala distribución o por la baja producción. "A esta carencia alimentaria *forzada* y no voluntaria, debido a los problemas económicos-sociales, principalmente se le ha denominado *hambre* en su forma más descarnada o bien *desnutrición*, en su forma más solapada".<sup>2</sup>

<sup>1</sup>COPLAMAR. *Necesidades Esenciales en México. Alimentación*. México, Siglo XXI, p. 27.

<sup>2</sup>*Ibid.* p. 27

El hambre es un estado severo de falta de alimentación, que ocasiona, sufrimiento y enfermedad física, moral y mental. El hambre es un elemento que deteriora la condición humana, además de que lesiona las capacidades básicas del ser humano, como es el raciocinio.

A diferencia del hambre la desnutrición no siempre se presenta como un cuadro clínico. Un niño con desnutrición, será un adulto con serios impedimentos para desarrollar adecuadamente facultades que le brinda su condición humana, con bajo rendimiento laboral y alta probabilidad de enfermedad y muerte precoz.

Entre los conceptos utilizados para evaluar el estado nutricional de los seres humanos se ha denominado desnutridos a quienes ingieren pocas calorías para mantener saludable la actividad normal. Dentro de esta condición se encuentran los malnutridos, que son individuos cuya ingesta dietética es inadecuada, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. La subnutrición se refiere a la escasez de ingesta alimentaria.

La alimentación inadecuada o insuficiente favorece que ciertos padecimientos infecciosos en la infancia, como el sarampión agudicen la enfermedad o, incluso la propicien.

La mala nutrición en los niños, especialmente hasta los 2 años de edad, daña severamente el desarrollo de la función cerebral, que en los casos más graves, resultan en un retraso mental que limita las posibilidades futuras de estos niños y su potencial de desarrollo en todos los órdenes.

### **2.3 La situación alimentaria en el mundo**

El problema del hambre, la desnutrición y la inseguridad alimentaria ha elevado sus índices en los últimos años. Este fenómeno se ha visto seriamente agravado, en todo el mundo, pero sobretodo en los países más pobres, que al tener menos recursos para resolver los problemas de abasto, han sido más vulnerables a los cambios económicos internacionales.



En este sentido, tanto la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO por sus siglas en inglés), como la Organización de Naciones Unidas, han concordado en que las condiciones que propiciaron un crecimiento alto y sostenido de la economía del mundo por más de cuatro décadas han sufrido alteraciones sustantivas. Los factores que dinamizaron la producción y permitieron ampliar la disponibilidad de bienes y servicios para un volumen creciente de población se han agotado o bien enfrentan importantes limitaciones para continuar desempeñando ese papel.

La crisis internacional, que empezó a manifestarse a finales de la década de los sesenta y se agravó en los primeros años de los setenta, alcanzó sus expresiones más agudas en la generalización del desempleo, la disminución drástica —y, en algunos países, retroceso— en la evolución del producto interno, aunado a ello, la persistencia de fenómenos inflacionarios agudos tuvo como consecuencia el surgimiento de varios conflictos sociales en varios países.

De acuerdo con un informe de la FAO<sup>3</sup>, el número de personas desnutridas no se ha reducido en el mundo, que cuenta aún con 826 millones de personas que padecen hambre (792 millones pertenecen a los países en desarrollo y los otros 34 millones a los países industrializados). Si consideramos que actualmente viven cerca de 5 millones de personas en el mundo, la cantidad de personas que se encuentra en estado de desnutrición equivale a aproximadamente el 23 por ciento del total de la población, esta es una de las principales causas por las que organismos internacionales han intervenido en el apoyo alimentario de la población mundial.

La inmensa mayoría de las personas subnutridas de los países en desarrollo habita en Asia y el Pacífico. En esta región vive un 70 por ciento de la población total de los países en desarrollo, y en ella también viven casi las dos terceras partes (526 millones) de las personas subnutridas.

---

<sup>3</sup>El documento titulado *"El Estado de la Seguridad Alimentaria en el Mundo 1999"* es uno de los más importantes que realiza la FAO. En él actualiza detalladamente el número de personas desnutridas en el mundo y denuncia la falta de progresos en ese sector.

Aunque las estadísticas señalan que en Asia se encuentra el mayor número de personas que padecen hambre crónica —solamente en India viven más personas subnutridas (204 millones) y en China más de 164 millones—, la intensidad del hambre de África subsahariana es la más intensa, en donde la insuficiencia de micronutrientes sigue siendo grave, y afecta a más de dos mil millones de personas, especialmente mujeres y niños. En el África subsahariana habita casi una cuarta parte de las personas afectadas por el hambre de los países en desarrollo.

De los 26 países que la FAO considera que atraviesan “dificultades graves” para alimentar a su población, sólo seis países de otras partes del mundo tienen tasas de prevalencia tan elevadas: Afganistán, Bangladesh, Haití, Corea del Norte, Mongolia y Yemen.

En cuanto a la intensidad de la subnutrición, cerca de 570 millones de personas subnutridas, casi tres cuartas partes del total mundial, viven en países en los que la prevalencia del hambre no es ni muy baja (menos de un 5 por ciento) ni muy elevada (más de un 35 por ciento). Los países asiáticos se encuentran divididos casi equitativamente entre las categorías de prevalencia «moderadamente baja» (5-19 por ciento) y «moderadamente elevada» (20-34 por ciento), en tanto que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe pertenecen a la primera categoría. Seis millones de personas subnutridas viven en países en que la prevalencia es muy baja o extremadamente baja, especialmente en el Cercano Oriente.

Paralelamente al informe anterior, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ha explicado que de los casi 12 millones de niños y niñas menores de 5 años que mueren anualmente por enfermedades prevenibles en países en desarrollo, más 6 millones de casos se deben a causas relacionadas con la desnutrición.

En América Latina y el Caribe 44 por ciento de los niños que nacen en la región (unos 27 millones de niños menores de cinco años padecen anemia y cada hora mueren 13 de ellos por desnutrición).

Ello repercute además en una pérdida de puntos en el coeficiente intelectual de los menores, lo que representa un retraso mental no recuperable, además de un descenso de 12 centímetros de su estatura normal, de acuerdo con cifras del Centro de Investigaciones en Salud de la Población, del Instituto Nacional de Salud Pública y del UNICEF. En un niño bien nutrido, el coeficiente de intelectual es de 100 puntos, mientras que en uno desnutrido es de 90.

Ante esta situación, la comunidad internacional ha creado diversas instituciones y programas que pretenden aminorar los estragos que la pobreza, y en consecuencia la desnutrición involucran a millones de personas. No obstante estos buenos propósitos, los programas y las instituciones no han tenido el impacto deseado.

### **Programa Mundial de Alimentación**

El Programa Mundial de Alimentos (PMA) es uno de los principales programas que se ha preocupado por analizar la situación alimentaria en el mundo. El PMA inició operaciones en 1963. Su principal finalidad ha sido combatir el hambre y promover el desarrollo económico y social entre la población. Este programa se ha encargado de distribuir a los gobiernos de los países del Tercer Mundo, los alimentos que se reciben de más de 100 países donantes (principalmente desarrollados). El PMA proporciona aproximadamente mil 500 millones de dólares en ayuda alimentaria al año y ha entregado al mundo en desarrollo, más de 40 millones de toneladas en alimentos, habiéndolo apoyado más de mil 600 proyectos de desarrollo y asistido a personas refugiadas y desplazadas, a través de mil 200 operaciones de emergencia.<sup>4</sup>

A lo largo de casi cuatro décadas, el PMA ha ido incrementando sus actividades, no sólo en lo que se refiere a la ayuda alimentaria en sí, sino también los alimentos que es un aspecto vital en operaciones de emergencia. Ante este

---

<sup>4</sup>Camberros, Mario. Las consecuencias de la modernización y el desarrollo sustentable. *El Programa Mundial de Alimentos en México y en el Mundo*. México, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD), p. 177.

panorama, este organismo ha mejorado los medios de comunicación, así como los sistemas de almacenamiento.

El PMA atiende a dos vertientes, la primera tendiente hacia *La Mujer*, programas con medidas tendientes crear condiciones adecuadas que permitan a la mujer involucrarse en la transformación económica y social, para lo cual destina aproximadamente la mitad de su ayuda alimentaria. El impacto de este apoyo se mide por el incremento del acceso de la mujer al empleo, ingreso, mercado, educación capacitación, salud e infraestructura sanitaria.

La segunda se enfoca al *Medio Ambiente*, en él, el programa enfatiza la importancia de integrar el desarrollo y la conservación ambiental, generando empleo e incremento en el acceso a la alimentación, sobre una base sustentable, para lo cual hace más de 20 años que apoya proyectos para proteger y administrar los recursos naturales, con miras a un desarrollo sustentable.

El Programa tiene como premisa perfeccionar continuamente su enfoque de desarrollo ambiental factible, con el criterio de que los proyectos sean viables desde el punto de vista técnico, social, económico y social que produzcan efectos duraderos, sin destruir el entorno.

El PMA ha establecido una canasta de dichos alimentos que está compuesta por 60 productos que van desde cereales básicos al aceite vegetal, productos lácteos, azúcar, aceite, y se distribuyen a los beneficiarios de los proyectos que este mismo organismo selecciona y que se realiza a través de raciones familiares de alto valor nutricional, que se complementan con alimentos locales.

Los beneficiarios del PMA son refugiados políticos, los desplazados, las víctimas de desastres naturales y carestías, así como las personas más pobres que habitan el mundo en desarrollo. Sobre esta base —aunque una parte importante de la ayuda alimentaria se destina a aliviar situaciones de emergencia—, la tarea esencial del PMA es aprovechar la ayuda alimentaria para promover el desarrollo sustentable y para proporcionar seguridad alimentaria a los grupos más

desprotegidos entre los pobres, como son las mujeres y los niños, con el propósito de mejorar su salud, educación y nutrición, para asegurar que éstas sean más sanas y fuertes.

### **El PMA en México**

El gobierno de México solicitó por primera vez asistencia alimentaria al PMA, con el propósito de apoyar proyectos de desarrollo económico y social, así como para cubrir las necesidades alimentarias urgentes ocasionadas por desastres naturales. Esta solicitud fue acogida por el PMA y en 1966 se inició el primer proyecto, antes de que el gobierno de México y el PMA firmasen el Acuerdo Básico que reglamenta la presencia y la ayuda alimentaria del PMA en este país.

El primer proyecto PMA/México se denominó "Alimentación Complementaria Rural" y tuvo como objetivo el mejoramiento nutricional de madres lactantes y niños preescolares de las zonas rurales marginadas. La Secretaría de Salud actuó como contraparte nacional ejecutora del proyecto, para el cual se asignaron alimentos con un valor de US\$3'901,785 dls. para un periodo de 5 años a partir de 1966, en su fase original. Posteriormente, el gobierno de México solicitó al PMA la extensión de este proyecto, la cual fue aprobada en 1970, habiendo destinado para este fin la cantidad de US\$30'951,787 dls., en alimentos.

Posteriormente se continuó con los proyectos mencionados, los cuales fueron solicitados por México al PMA con el propósito de continuar y reforzar el apoyo a los sectores que el gobierno consideraba prioritarios, dentro del contexto de los planes de desarrollo tanto del país como estatales.

### **2.4 Parámetros de la alimentación, desnutrición y hambre en México**

En México, el problema del hambre ha elevado sus índices en los últimos años, esto ha provocado que desde hace varias décadas exista una gran preocupación para determinar acerca de qué es comer adecuadamente. Por lo anterior se han desarrollado diversos parámetros que miden la situación alimentaria en el país.

Los primeros parámetros que se utilizaron para medir la situación alimentaria nacional fueron los Censos Generales de Población. Entre 1940 y 1950 los Censos se utilizaron para definir que era alimentarse correctamente, medición que se basaba en comer pan o tortillas. "Así la preferencia entre comer pan podría ser la clave de una alimentación más rica y diversificada".<sup>5</sup>

Para 1960 este parámetro cambió entre las personas que "habitualmente" no consumían carne, huevos, leche ni pescado y las que "habitualmente sí lo hacían, dejando una gran ambigüedad en el término "habitualmente". En los años setenta se precisaron las diversas fuentes de proteína animal como la clave de una buena alimentación, además se logró determinar que la dieta humana debería estar balanceada con alimentos de origen vegetal.

Luego de estas tres primeras décadas en que se utilizaron los Censos de Población, se logró detectar que éstos a pesar de que era de gran utilidad para el diagnóstico de la seguridad alimentaria, proveían de una información muy limitada, sobre todo porque cuantificaban por separado sus resultados sobre el consumo de cada alimento, lo que resultaba poco representativo para ejemplificar la calidad real de las dietas.

Ante esta situación fue indispensable utilizar material estadístico que incluyera simultáneamente a todos y a cada uno de los alimentos que constituyen las dietas de los distintos grupos sociales. Por lo anterior, las fuentes más apropiadas para un amplio diagnóstico alimentarios han sido las encuestas alimentarias y las encuestas de ingreso-gasto.

En México las encuestas alimentarias y nutricionales se iniciaron a partir de 1957. Entre este año y hasta 1979 se realizaron las primeras encuestas —49 en total—, las cuales tenían la característica de aplicarse en las regiones más importantes para después integrarse en un conglomerado que permitiera inferir acerca de la situación alimentaria a nivel nacional.

---

<sup>5</sup>COPLAMAR. *Necesidades Esenciales en México. Alimentación*. México, Siglo XXI, p. 15.

Paralelamente se llevó a cabo un recuento de los nutrientes más importantes (calorías y proteínas), que supuestamente estarían disponibles para el consumo humano; dicho recuento se hizo a partir de la elaboración de "hojas de balance" de disponibilidad de alimentos para el consumo humano. En estos documentos se incluían los aportes calóricos y proteicos por alimento disponible para el consumo humano y, a partir de ellos, la disponibilidad total de cada uno de esos nutrientes.

A partir de estos trabajos, el Instituto Nacional de Nutrición estableció un cuadro de recomendaciones de distintos nutrimentos, diferenciados de acuerdo con la edad, sexo, y estado fisiológico de los individuos y adecuados a las condiciones específicas de la población mexicana.

Estas recomendaciones se han enfocado hacia la definición de un mínimo alimentario como punto de referencia para ubicar la situación en que se encuentran diversos grupos de población. A este mínimo alimentario se le ha denominado canasta básica, "que es una lista de alimentos y sus cantidades necesarias de los mismos que cubran las necesidades básicas de alimentación de la población mayoritaria del país"<sup>6</sup>.

#### **2.4.1 Canasta básica alimentaria**

La canasta básica alimentaria, se ha definido a partir de una lista de alimentos disponibles, la cultura alimentaria y la estimación de los aportes nutricionales que se consideran como mínimo indispensable para cubrir las necesidades de alimentación. Esta canasta se establece como referente para la planeación alimentaria y las acciones específicas en beneficio de grupos de población específicos. Una canasta debe aportar una determinada cantidad de kilocalorías<sup>7</sup> y proteínas por persona, que garantice el sano desarrollo del individuo.

---

<sup>6</sup>*Ibid*, p. 44.

<sup>7</sup>La cantidad de kilocalorías y proteínas necesarias para que un individuo cubra sus necesidades alimenticias varía de acuerdo con la fuente que se utilice para establecer el parámetro. Por ejemplo, en el documento Valor Nutritivo de Alimentos de Mayor Consumo en México, de la Comisión Nacional de Alimentación y del Instituto Nacional de Nutrición Salvador Zubirán, 1992, se recomienda un promedio de 2,500 kilocalorías y 80 gramos de proteína por persona adulta, y en el estudio Magnitud y Evolución de la Pobreza en México 1984-1992, INEGI-CEPAL, diciembre de 1993, el Comité de Expertos de la FAO/OMS/UNU, recomienda 2,220 kilocalorías y 40 gramos de proteínas para la zonas urbanas y 2,180 y 37, respectivamente para la rural.

El valor monetario de las canastas se asocia al poder de compra del salario. La vinculación de la línea de pobreza con el salario, se da a partir de que es empleado como criterio de elegibilidad para dar apoyo alimentario a grupos que perciben hasta dos salarios mínimos. Se le ha utilizado como parámetro para fijar la línea de pobreza extrema y determinar la población objetivo susceptible de recibir apoyo del Gobierno Federal.

En este apartado se describe y estima el costo, a precios de 1995, de las canastas alimentarias que propone la COPLAMAR (1981), INEGI-CEPAL (1992), y el INN (1993-obrera)<sup>8</sup>.

#### **2.4.2 Canasta Normativa de Alimentos COPLAMAR 1981**

Una de las primeras canastas que se aplicó en México para medir la pobreza y estimar la población susceptible de tener apoyo alimentario por parte del gobierno, fue elaborada en 1981 por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). La denominó canasta normativa de alimentos y contenía productos básicos recomendados para una nutrición adecuada. Establecía una dieta mínima de requerimientos nutricionales equivalentes a 2,082 calorías y 35.1 gramos de proteínas por persona.

El costo per cápita de una dieta diaria basada en esta canasta<sup>9</sup>, a precios de 1975 era de \$8.24 y \$5.53, para el medio urbano y rural, respectivamente. Con el índice de precios al consumidor de 1995, se estimó que su costo diario por persona en ese año era de \$7.30 en el medio urbano y de \$5.02 en el rural.

---

<sup>8</sup> SEDESOL. *La canasta alimentaria*. México, Mimeo, 1995.

<sup>9</sup>COPLAMAR. *op.cit.*, pp.101-103. Canasta Normativa Alimentaria modelo 1 COPLAMAR 1981. La línea de pobreza de la SHCP se basa en esta canasta, se calcula en \$987.00 para una familia de 5 miembros y representa el equivalente a 1.8 salarios mínimos. La diferencia con nuestra estimación de \$1,220.56 ( 2.44 s.m. del promedio de 1995) para lo urbano y \$839.34 (1.68 s.m. del promedio de 1995) en lo rural se debe probablemente a que en los cálculos la SHCP, utilizó el salario mínimo general ponderado vigente a diciembre de 1995.



Así, para una familia de 5.5<sup>10</sup> miembros, el costo mensual (30.4 días) de la canasta urbana sería de \$1,220.56 y de \$839.34 la rural. En el análisis que realizó el COPLAMAR no se desagrega el costo y el valor nutritivo por grupos de alimentos. Su propuesta incluye los siguientes productos:

**CUADRO 2.1**  
**GRUPO DE ALIMENTOS DE COPLAMAR**

Grupos de alimentos	Consumo gramos brutos diarios per cápita
Cereales	405.08
Leguminosas	57.37
Feculentas	29.99
Verduras	41.36
Frutas	105.76
Aceites y manteca	21.63
Azúcar	49.63
Carnes	79.34
Huevo	30.02
Leche	194.00
<b>Total</b>	<b>1,014.18</b>

Fuente: Gutiérrez Muñoz, Juan Carlos. *La política social como deber de la administración pública*. Tesis para obtener el grado de Maestro. México, UNAM, 2000, p. 81.

Si se compara la estimación de la canasta de COPLAMAR con el promedio mensual de un salario mínimo de 1995 (\$499.17), se observa que para una familia urbana de 5.5 miembros con este ingreso, le es posible adquirir tan sólo un 40.89% de la canasta y con dos salarios mínimos sólo adquiere el 81.79%.

<sup>10</sup>La estimación del número de integrantes de una familia promedio a nivel nacional varía según el ámbito geográfico sea urbano o rural, o bien por la fuente documental con la que se fundamente. Por ello, se propone el siguiente razonamiento para estimar el valor monetario de una canasta alimentaria por familia: se consideran los dos promedios nacionales, el del Programa Nacional de Población (4.7 integrantes por familia) y el del estudio INEGI-CEPAL (6.4 integrantes por familia), de ellos se obtiene un promedio equivalente a 5.5 integrantes de la familia promedio. Por otra parte, para los fines de este trabajo sería necesario estimar las edades de los integrantes de la familia, debido a que los requerimientos nutricionales de cada miembro varían según la edad. De tal forma que calcular las necesidades alimenticias de una familia para 4.7 ó 6.4 integrantes, como si todos fueran adultos, expresaría un sesgo que no reflejaría realmente el valor monetario de la canasta alimentaria. Para llegar a una expresión más exacta del valor de la ingestión familiar nacional, es necesario considerar la participación de los promedios por grupos de edades y sus requerimientos calóricos y proteicos.

En el medio rural, con un ingreso de un salario mínimo es posible adquirir 59.47% de la canasta y con dos salarios mínimos se logra obtener una canasta completa e inclusive un 18.79% extra.

La línea de pobreza con referencia a la canasta de COPLAMAR en el medio urbano es equivalente a 2.44 salarios mínimos promedio mensual de 1995 (\$499.17) y en el rural es de 1.6. El promedio de ambas es de 2.06 salarios mínimos.

La siguiente tabla describe los salarios mínimos utilizados en el análisis de las canastas:

**CUADRO 2.2**  
**Salarios mínimos 1995-1996**

Salario mínimo mensual promedio de 1995*	Salario mínimo mensual vigente a diciembre de 1995**	Salario mínimo mensual vigente 1996***
Diario \$16.42	Diario \$18.27	Diario \$20.15
Semanal \$115.01	Semanal \$127.89	Semanal \$141.05
Mensual \$499.17	Mensual \$548.10	Mensual \$604.50

\* Estimación realizada a partir del salario mínimo mensual promedio de 1995. Fuente: índice de precios, Banco de México, diciembre de 1995.

\*\* Promedio nacional ponderado con la población asalariada total de cada zona salarial, estimada con base en datos censales; se consideró 30 días por mes, nuevos pesos diarios. Fuente: índice de precios, Banco de México, diciembre de 1995.

\*\*\* Fuente: Indicadores Económicos, diciembre de 1995, Banco de México.

Los comparativos de las canastas alimentarias con los salarios mínimos se realizaron con base en el promedio mensual de 1995, el cual asciende a \$499.17.

### 2.4.3 Canasta básica asociada a la línea de pobreza

En el estudio Magnitud y Evolución de la Pobreza en México 1984-1992, elaborado por INEGI y la CEPAL, se propone una canasta básica alimentaria con la característica de ser normativa. Se ajusta a los requerimientos mínimos de 2,220 kilocalorías y 40 gramos de proteína para la zonas urbanas y de 2,180 y 37<sup>11</sup> para la rural. Se define a partir de las necesidades nutricionales mínimas de la población, así como a la disponibilidad interna de los alimentos.

<sup>11</sup> Promedio recomendado por el Comité de Expertos de la FAO/OMS/UNU, publicado en 1985, *Magnitud y Evolución de la Pobreza 1984-1992, INEGI-CEPAL en México*, diciembre de 1993.

Sin embargo, no es una canasta de costo mínimo, en su cálculo se utilizaron precios promedio, ya que no es posible garantizar que todos los hogares tengan acceso a la adquisición de productos a los precios más bajos del mercado.

Se utiliza para determinar la línea de pobreza, las familias cuyo ingreso es menor al valor monetario de esa canasta, son consideradas en pobreza extrema. Se define una canasta para el medio urbano y otra para el rural.

**CUADRO 2.3**  
**Canasta Básica Alimentaria\***  
**AREA URBANA**

Grupo alimenticio	Consumo Per cápita grs./día	COSTO (pesos)					
		1992			1995		
		Diario	Semanal	Mensual	Diario	Semanal	Mensual
Cereales y derivados	284.00	0.86	6.024	26.144	1.5	10.507	45.600
Carnes	110.40	1.79	12.538	54.416	3.2	22.414	97.280
Leche y derivados	165.40	0.71	4.973	21.584	1.3	9.105	39.520
Huevo	45.00	0.20	1.401	6.080	0.35	2.451	10.640
Aceites y grasas	34.00	0.18	1.261	5.472	0.32	2.241	9.728
Tubérculos y raíces	46.00	0.16	1.123	4.864	0.29	2.031	8.816
Leguminosas	62.00	0.24	1.681	7.296	0.43	3.011	13.072
Verduras	103.00	0.33	2.311	10.032	0.60	4.202	18.240
Frutas	115.70	0.27	1.891	8.208	0.48	3.362	14.592
Azúcares	58.00	0.19	1.330	5.776	0.34	2.381	10.336
Alimentos procesados	15.00	0.15	1.050	4.560	0.26	1.821	7.904
Bebidas	125.00	0.51	3.572	15.504	0.91	6.374	27.664
<b>TOTAL</b>	<b>1,163.50</b>	<b>5.59</b>	<b>39.155</b>	<b>169.936</b>	<b>9.98</b>	<b>89.905</b>	<b>303.392</b>
<b>Familia 5.5 miembros</b>	<b>6,399.25</b>	<b>30.745</b>	<b>216.356</b>	<b>934.648</b>	<b>54.89</b>	<b>384.482</b>	<b>1,668.656</b>

Fuente: Magnitud y Evolución de la Pobreza en México 1984-1992, INEGI-CEPAL, diciembre, 1993.

\* Nota: las estimaciones de esta canasta y las siguientes, se realizaron con base en 30.4 días por mes=365 días entre 12 meses, y el número de semanas por mes se considera=4.34, resultado de dividir 365 días entre 7 días x semana y el resultado se divide entre 12 meses. Estos factores se aplicaron a todas las estimaciones, considerando el número de integrantes por familia en 5.5 miembros.

<sup>1</sup> Los valores se actualizaron con el índice de precios de la canasta básica publicada por el Banco de México, diciembre de 1995.

En este informe y con base en estas canastas el INEGI-CEPAL, aseguraban que la pobreza extrema en nuestro país había sufrido una reducción de 17 millones de pobres que se reconocieron en 1988 a 14 millones de personas para 1992, con lo que las políticas establecidas durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari eran aprobadas en el rubro de combate a la pobreza.

**CUADRO 2.4**  
**Canasta Básica Alimentaria**  
**AREA RURAL**

Grupo alimenticio	Consumo Per cápita Grs./día	COSTO (pesos)					
		1992			1995 <sup>1</sup>		
		Diario	Semanal	Mensual	Diario	Semanal	Mensual
Cereales y derivados	371.30	0.74	5.183	22.496	1.33	9.316	40.432
Carnes	105.10	1.35	9.456	41.040	2.43	17.021	73.872
Leche y derivados	149.40	0.46	3.222	13.984	0.84	5.883	25.536
Huevo	45.10	0.14	0.980	4.256	0.26	1.821	7.904
Aceites y grasas	30.00	0.12	0.840	3.648	0.22	1.541	6.688
Tubérculos y raíces	32.10	0.08	0.560	2.432	0.16	1.120	4.864
Leguminosas	74.00	0.23	1.611	6.992	0.41	2.871	12.464
Verduras	93.50	0.22	1.541	6.688	0.40	2.801	12.160
Frutas	95.20	0.16	1.121	4.864	0.29	2.031	8.816
Azúcares	62.00	0.16	1.121	4.864	0.29	2.031	8.816
Alimentos procesados	9.00	0.07	0.490	2.128	0.13	0.910	3.952
Bebidas	105.00	0.36	2.521	10.944	0.65	4.552	19.760
<b>TOTAL</b>	<b>1,171.70</b>	<b>4.09</b>	<b>28.646</b>	<b>124.336</b>	<b>7.41</b>	<b>51.898</b>	<b>225.264</b>
<b>Familia de 5.5 miembros</b>	<b>6,444.35</b>	<b>22.496</b>	<b>157.568</b>	<b>683.848</b>	<b>40.765</b>	<b>285.472</b>	<b>1,238.952</b>

Fuente: Magnitud y evolución de la pobreza en México 1984-1992, INEGI-CEPAL, diciembre 1993.

<sup>1</sup> Los valores se actualizaron con el índice de precios de la canasta básica del Banco de México, diciembre de 1995.

La canasta en la zona rural tiene un costo menor de aproximadamente 35% respecto a la urbana, debido a que la ingesta de alimentos es diferente en algunos grupos de alimentos y por la variación regional de los precios de los productos.

#### 2.4.4 Canasta obrera (urbana)

En 1993 el Instituto Nacional de Nutrición, con base en una encuesta realizada por la Facultad de Economía de la UNAM, elaboró una canasta de consumo para una familia obrera.

**CUADRO 2.5**  
**Canasta Alimentaria Mensual Para Una Familia Obrera**  
**Estimación por kilo y litro**

Producto	Consumo promedio diario	Kcal.*	Prot.*	Precio más bajo \$	Precio más alto \$	Costo diario más bajo del producto	Costo diario más alto del producto	Gasto mensual más bajo	Gasto mensual mas alto
Azúcar	330	1221	0.66	6.00	6.00	1.98	1.98	60.19	60.19
Arroz	192.5	700.7	14.19	6.00	7.00	1.15	1.34	35.11	40.96
Tortilla	1.87	4051.3	155.21	4.50	4.50	8.41	8.41	255.66	255.66
Pan blanco	462	1348.6	38.72	12.00	12.00	5.54	5.54	168.53	168.53
Pollo	220	473	40.92	18.34	44.28	4.03	9.74	122.51	296.09
Carne de res	77	213.29	13.09	44.28	44.28	3.40	3.40	103.65	103.65
Limón	55	11	0.66	5.00	5.00	0.27	0.27	8.20	8.20
Naranja	550	297	6.60	2.00	2.00	1.1	1.1	33.44	33.44
Papaya	165	64.35	0.99	5.00	5.00	0.82	0.82	25.08	25.08
Plátano	440	378.4	5.28	4.00	4.00	1.76	1.76	53.50	53.50
Aceite	220	1944.8	0.00	9.00	10.00	1.98	2.20	60.19	66.88
Huevo	220	347.6	26.62	9.00	9.00	1.98	1.98	60.19	60.19
Frijol	192.5	631.4	37.73	11.00	11.00	2.11	2.11	64.37	64.37
Leche	1.10	671	36.30	6.00	8.00	6.60	8.80	200.64	267.52
Papa	275	275.55	7.42	3.50	5.00	0.96	1.37	29.26	41.64
Calabacita	220	37.4	4.18	7.00	7.00	1.54	1.54	46.81	46.81
Cebolla	165	66	2.47	4.00	4.00	0.66	0.66	20.06	20.06
Chile serrano	33	11.55	0.77	10.00	10.00	0.33	0.33	10.03	10.03
Jitomate	165	49.5	2.47	6.00	6.00	0.99	0.99	30.09	30.09
Lechuga	110	14.3	1.10	4.00	4.00	0.44	0.44	13.76	13.76
Tomate	165	52.8	5.72	7.00	7.00	1.15	1.15	35.11	35.11
Sopa de pasta <sup>1</sup>	247.5	946.68	26.11	2.20	2.20	2.17	2.17	66.21	66.21
Pescado lisa	55	75.9	10.89	40.00	40.00	2.2	2.2	66.88	66.88
Atún enlatado <sup>2</sup>	55	31.66	3.36	7.00	7.00	0.38	0.38	117.04	117.04
Aguacate	143	205.2	2.20	15.00	15.00	2.14	2.14	65.20	65.20
Nopales	110	29.7	1.87	10.00	10.00	1.1	1.1	33.44	33.44
Zanahoria	440	193.6	1.76	3.50	3.50	1.54	1.54	46.81	46.81
Queso fresco	55	80.3	8.36	42.00	42.00	2.31	2.31	70.22	70.22
Sardina <sup>2</sup>	55	53.71	13.44	7.50	7.50	2.75	2.75	8.36	8.36
Piña	165	80.85	0.66	10.00	10.00	1.65	1.65	50.16	50.16
Lentejas	55	182.05	12.43	7.00	7.00	0.38	0.38	11.70	11.70
Pan dulce <sup>3</sup>	110	422.40	10.01	4.00	4.00	4.40	4.40	133.76	133.76
Hígado de res	110	197.30	22.00	16.00	16.00	1.76	1.76	53.50	53.50
<b>TOTAL\$</b>		<b>15,369.89</b>	<b>514.19</b>					<b>2169.66</b>	<b>2425.04</b>

\*Estimaciones realizadas con base en el documento Valor Nutritivo de Alimentos de Mayor Consumo en México, Comisión Nacional de Alimentación e Instituto Nacional de Nutrición Salvador Zubirán, 1992, con base en 100 gramos de alimento crudo.

Con base en la inflación (1.0359) registrada en el mes de enero, publicada por la SHCP, se estimó su costo a precios de diciembre de 1995. 1. El precio se refiere a 250 gramos de pasta. 2. Los precios se ajustan a las especificaciones por lata (atún 198 gramos y sardina 150 grs). 3. El precio es por pieza de pan.

Los precios se actualizaron al mes de marzo de 2001 cotizados en mercados de la Ciudad de México y con el boletín de la PROFECO. Refleja el consumo mensual

de una familia urbana de 5.5 miembros, que cubre los requerimientos alimenticios recomendados. El costo más bajo es de \$2,159.66 y el más alto es de \$2,425.04. El costo promedio de la canasta a precios de marzo de 2001 es de \$2,292.35.

**CUADRO 2.6**  
Canasta alimentaria para una familia obrera  
(resumen)

	<i>Kilocalorías</i>	<i>Proteínas</i>	<i>Costo diario más bajo (\$)</i>	<i>Costo diario más alto (\$)</i>	<i>Costo semanal más bajo (\$)</i>	<i>Costo semanal más alto (\$)</i>	<i>Costo mensual más bajo (\$)</i>	<i>Costo mensual más alto (\$)</i>
<b>Familia de 5.5 miembros</b>	15,359.89	514.19	70.77	79.77	502.52	566.36	2,159.66	2,425.04
<b>Per cápita</b>	2,792.70	93.40	12.86	14.50	91.36	102.97	392.66	440.91

La canasta obrera proporciona alrededor de 2,800 kilocalorías y 93.48 proteínas por persona (adultos). Representa un exceso de lo que debe consumir una persona normal que es de 2,220 kilocalorías y 40 gramos de proteína (promedio recomendado por el comité de expertos de la FAO/OMS/UNU, publicado en 1985, INEGI-CEPAL).

Se utiliza el precio promedio por la dificultad de que las familias tengan acceso al precio más bajo de los productos. La diferencia entre el costo más alto y más bajo es de \$265.38 por familia, y la estimación promedio es \$2,292.35, es decir, equivalente a 1.9 salarios mínimos promedio mensual de 2001 (\$1,156.72).

#### **2.4.5 Resumen comparativo**

En el siguiente cuadro se comparan los montos de las canastas, se observan las diferencias en los costos diarios, semanales y mensuales de cada una de ellas, por persona y familia:

**CUADRO 2.7**  
**Comparativo de canastas alimentarias (COPLAMAR, INEGI-CEPAL y Obrera)**

Canastas	Costos (pesos)					
	Per cápita Diario	Per cápita Semanal	Per cápita mensual	Familiar Diario	Familiar semanal	Familiar mensual
<b>COPLAMAR<sup>1</sup></b>						
Urbana	7.30	51.13	221.92	40.15	281.23	1,220.56
Rural	5.02	35.16	152.60	27.61	193.39	839.34
<b>INEGI-CEPAL<sup>1</sup></b>						
Urbana	9.98	69.86	303.39	54.89	384.23	1,668.65
Rural	7.41	51.87	225.26	40.75	285.28	1,238.93
<b>Obrera<sup>2</sup></b>						
Urbana	13.68	97.12	415.87	75.61	536.85	2,298.54

1. Estimación a precios de 1995.

2. Promedio entre el costo más bajo y el más alto a precios de marzo de 2001.

El valor monetario de la canasta urbana del INEGI-CEPAL es más alto en 36.7 % y 43.6%, respecto a la de COPLAMAR y obrera, respectivamente.

En la siguiente tabla se observa la capacidad del salario mínimo para adquirir los productos de la canasta:

Canasta	Costo estimado por familia de 5.5 miembros \$	Poder adquisitivo	
		% de un salario mínimo mensual promedio de 1995*	% de dos salarios mínimos mensuales promedio de 1995
<b>COPLAMAR</b>			
Urbana	1,220.56	40.89	81.79
Rural	839.34	59.47	118.94
<b>INEGI- CEPAL</b>			
Urbana	1,668.65	29.91	59.82
Rural	1,238.93	40.29	80.58
<b>Obrera **</b>			
urbana	2,305.61	50.16**	100.33

\*Se considera el promedio entre el precio más alto y más bajo. Esta canasta se deflació a precios de diciembre de 1995, con base en la inflación (1.0359) registrada en el mes de enero, publicada por la SHCP.

\*\* Se consideró en la estimación el salario mínimo promedio de 2001 que fue de \$38.05 diario y el cálculo mensual se realizó con base en 30.4 días=\$1,156.72.

El salario mínimo mensual promedio de 2001 es de \$1,156.72, si se estima el valor monetario de la pobreza extrema en dos salarios ésta es de \$2,313.44.

Como se puede observar, existe una diferencia de la canasta obrera de 9.27% con relación a la de COPLAMAR, y de 20.25% con la de INEGI-CEPAL<sup>12</sup>. Lo anterior se explica porque en la construcción de las canastas se utilizaron métodos y magnitudes distintas. No obstante lo anterior, cabe resaltar que independientemente de la canasta que se utilice, ninguna de ellas se podría adquirir con un salario mínimo.

En el caso de COPLAMAR, con un salario mínimo sólo se podría adquirir el 40% de su propuesta. En el caso de INEGI-CEPAL adquiriría el 30% de la canasta y con la obrera, que se estimó a precios de 2001, se podría comprar sólo el 50%.

## 2.5 El diagnóstico de la pobreza alimentaria en México

El problema de la desnutrición en México lo ubica entre las ocho naciones latinoamericanas con mayor tasa de desnutrición infantil y 19 por ciento de su población menor de 5 años, es decir, poco más de 2 millones de infantes, padece este problema, según cifras del Consejo Latinoamericano de Información Alimentaria (CLIA).<sup>13</sup>

El proceso de alimentación en México se ha caracterizado por una interdependencia, heterogeneidad, dinámica y naturaleza multisectorial de las fases que lo conforman. Esto ha provocado un desarrollo desigual que se manifiesta en expresiones diversas de producción, disponibilidad y acceso a los alimentos.

Un ejemplo claro es el sector agropecuario, el cual se ha caracterizado por tener una polaridad productiva, es decir, por una parte existen zonas altamente tecnificadas las cuales están orientadas a la producción para exportación, y por otra, está el sector de productores marginados, en donde se localizan los estados de Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Puebla y Veracruz,

---

<sup>12</sup> Lo anterior se explica si estos porcentajes se mantuvieran a precios actuales, es decir que los precios de 1995 fueran iguales a los precios de 2001.

<sup>13</sup> De Ávila, José Juan. *Desnutridos, más de 2 millones de niños*. La Jornada, 6 de marzo de 2000, p. 8.



los cuales siguen basando su producción en el temporal, por lo que se ha incrementado el deterioro constante de sus condiciones de vida y trabajo.<sup>14</sup>

## **2.6 Principales factores que influyen en la situación alimentaria**

Existen diversos elementos que inciden directamente en el nivel nutricional registrada en el país. A nivel macroeconómico, el principal factor que ha afectado el estado nutricional de los habitantes ha sido la reorientación en la estrategia de desarrollo que ha implementado el Gobierno federal.

El esfuerzo por lograr un balance en las finanzas públicas, y su premisa por pagar una parte considerable de la deuda pública, ha provocado que en materia de política social se deje de lado los problemas que aquejan a la población.

Asimismo, la tendencia que han seguido las autoridades federales hacia una política macroeconómica que promueva un control estricto de las finanzas públicas para lograr una disminución en la tasa inflacionaria<sup>15</sup>, no se ha proyectado en los sectores más pobres, que por el contrario, han sido desprotegidos al retirárseles gran parte de los subsidios y dejando que actúen las libres fuerzas del mercado, sin antes haber dirigido una capacitación a la población que le permitiera hacer frente a este nuevo contexto. Además de las políticas macroeconómicas, la situación alimentaria en México se ha visto afectada por otros factores.

### **2.6.1 Contexto geográfico**

Con la finalidad de conocer los objetivos que se pueden alcanzar en materia de políticas alimentarias es necesario considerar las condiciones geográficas, demográficas, económicas y sociales del país para poder determinar si es posible o no alcanzar la suficiencia alimentaria.

---

<sup>14</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Sexto Informe de Gobierno*. Anexo estadístico, septiembre 2000, p. 338.

<sup>15</sup> A partir de 1988, se tomaron importantes medidas hacia una reforma estructural, entre las más notables, la privatización, la desregulación y la firma de tratados comerciales con diversos países, entre los que destaca el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLC). Cumbre Mundial Sobre la Alimentación. *México. Informe Nacional Sobre Seguridad Alimentaria*, México, 1996, p. 4

En materia geográfica, el territorio mexicano está conformado por cerca de 200 millones de hectáreas (ha), la clasificación por el uso potencial del suelo indica que 27 millones de hectáreas son aptas para la agricultura. De esta superficie se encuentran bajo un sistema de riego 17.2 millones de ha. y el resto son de temporal<sup>16</sup>. Durante el periodo 1995-2000 se cultivaron en promedio 30.3 millones de toneladas por año esto representó un incremento del 3.5 por ciento con respecto a 1999 y 7.4 por ciento con relación a 1994. Además, se espera que al cierre del 2000, se alcancen las 31 millones de toneladas.<sup>17</sup>

Anualmente se cultivan en México más de 200 productos de los cuales 10, principalmente granos (arroz palay, frijol, maíz grano, trigo, ajonjolí, cártamo, algodón semilla, soya, cebada y sorgo grano), tienen una cobertura cercana al 81% de la superficie total. Estos productos participaron con el 55% del valor de la producción. La agricultura mexicana se ha caracterizado por ser mayoritariamente de temporal de un ciclo predominante primavera—verano y de producción de granos con bajos rendimientos por hectárea. Esto se comprueba al revisar los datos registrados en el Sexto Informe de Gobierno 2000<sup>18</sup>, en donde se indica que el 82.8 por ciento de la superficie sembrada se encuentra bajo el sistema de riego, hecho que provoca una vulnerabilidad si se consideran los innumerables desastres naturales, principalmente sequías, inundaciones o incendios, registrados en los últimos años.

Otro punto importante dentro del contexto geográfico es que, aunque el territorio mexicano pudiera crear los recursos alimentarios suficientes para todo el país, el sistema de distribución y comercialización de alimentos ha ocasionado un difícil acceso de alimentos para la población. La logística de distribución está determinada por el alto costo del transporte y la falta de almacenamiento especializado, lo que provoca considerables pérdidas y condiciona al productor a supeditarse a los precios que le imponen los intermediarios.

---

<sup>16</sup> *Ibid*, p. 11.

<sup>17</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Sexto Informe de Gobierno*, septiembre 2000, p. 146.

<sup>18</sup> *Ibid*, p. 138.

## 2.6.2 Contexto demográfico

Es fundamental conocer cómo está conformada la población mexicana, saber dónde se localizan los grupos que requieren de una atención alimentaria más urgente, y determinar qué tipo de políticas se podrían instrumentar y cuáles serían los medios para alcanzar a la población objetivo. Por lo anterior, se presenta el presente apartado.

De acuerdo con los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda 2000<sup>19</sup>, la población mexicana asciende a 97 millones de habitantes aproximadamente. Si comparamos estas cifras con las proyecciones realizadas por el Consejo Nacional de Población en 1997<sup>20</sup>, en donde la población mexicana fluctuaba alrededor de 94.7 millones de habitantes, se puede decir que en el país se ha tenido una tasa de crecimiento del 1.02%.

En cuanto a la distribución territorial de la población, CONAPO<sup>21</sup> nos dice que seis de cada diez mexicanos habitaba en ciudades, tres en zonas rurales y uno en localidades en transición rural-urbana. Este fenómeno es sencillo de explicar si consideramos que hace tres décadas el proceso de industrialización ocasionó la concentración de la actividad económica en las grandes ciudades, en las que la población encontraba mejores expectativas de empleo y bienestar. A final de los años 70, este proceso se acentuó por la crisis de la agricultura, que provocó la migración de muchos campesinos que ya no obtenían los ingresos necesarios para sobrevivir. Así, mientras que en 1940 el 80% de la población vivía en comunidades eminentemente rurales, para 1995 este porcentaje había disminuido al 32.8%, como se muestra en el siguiente cuadro.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup>Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*. México, INEGI, 2000, p. 43.

<sup>20</sup>Consejo Nacional de Población. *La situación demográfica en México, 1997*. México, CONAPO, 1997, p. 1. Este documento se basó en los datos recogidos del Conteo de Vivienda y Población de 1995.

<sup>21</sup>*Ibid*, p. 47.

<sup>22</sup>Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Niveles de Bienestar en México 1993*. México, INEGI, 1993.

**CUADRO 2.8**  
**DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA POBLACIÓN**  
**POBLACIÓN URBANA Y RURAL<sup>1/</sup>**

Año	Población total (miles de personas)	Población urbana (miles de personas)	Porcentaje respecto al total	Población rural (miles de personas)	Porcentaje respecto al total
1950	25,791	7,198	27.91	18,593	72.09
1960	34,923	12,748	36.50	22,675	63.50
1970	48,225	21,550	44.69	26,675	55.31
1980	66,847	34,605	51.77	32,242	48.23
1990	81,250	46,675	57.50	34,575	42.50
1995	91,200	58,400	64.00	32,800	32.80
2000 <sup>2/</sup>	97.014	72,536	74.76	24,478	25.32

<sup>1/</sup>La clasificación de la población en urbana y rural se hizo de acuerdo al criterio de concentración de la población por localidad. En el estudio del INEGI, Niveles de Bienestar en México, se considera población urbana a la que habita en localidades con 15,000 habitantes y más y distingue entre población rural y semirural a la que habita en localidades con menos de 5,000 habitantes y entre 5,000 y 15,000 habitantes, respectivamente. Este criterio es el más utilizado en los estudios actuales.

<sup>2/</sup>Los datos tomados para el año 2000 fueron retomados del XII Censo General de Población y Vivienda 2000. p. 43.

En el año 2000, los estados en los que habita la mayor parte de la población rural del país son: Oaxaca (55.32%), Chiapas (54.45%), Hidalgo (50.41%), Zacatecas (46.65%) y Tabasco (46.14%). Asimismo hubo estados como son los casos de Sinaloa, Puebla Veracruz, Tlaxcala y San Luis Potosí, en los cuales no existía un predominio claro en los asentamientos urbanos.<sup>23</sup>

En cuanto al sistema urbano nacional registrado en 1995<sup>24</sup>, estaba conformado por 347 ciudades de diverso tamaño. Los vínculos o relaciones predominantes del sistema se generaron entre 110 ciudades mayores de 50 mil habitantes, de las cuales 31 presentan características metropolitanas. En estas 110 ciudades se concentraron casi 90% de la población urbana, y 57.6% de la población nacional.

Si bien en los últimos años se acentúa la migración hacia las ciudades medias, prevalece la dispersión en comunidades pequeñas. En 1990, 2.1 millones de personas vivían en 108 mil comunidades con menos de 100 habitantes y alrededor

<sup>23</sup>XII Censo General de Población, p.16.

<sup>24</sup> Consejo Nacional de Población. *La situación demográfica en México, 1997*. México, CONAPO, 1997. p. 4.

de 7.8 millones de personas en localidades de 100 a 500 habitantes, que en conjunto representan 20.1% de la población total.

Su distribución geográfica representa excesivas concentraciones en algunas zonas y dispersión en otras, ocasionado que la disponibilidad y acceso a los alimentos se dificulte.

Entre las causas que han dificultado el acceso y disponibilidad de alimentos se encuentra el incremento en la producción de granos el cual no se ha dado en igual proporción al incremento de población, esto ha provocado que se tenga que importar granos del mercado internacional para adquirir volúmenes complementarios a efecto de lograr la suficiencia y garantizar el abasto nacional.

Asimismo, las dificultades de acceso y la dispersión de las localidades rurales, son factores que han limitado el adecuado abasto de alimentos, que se efectúa a través de mercados itinerantes. Ello ha originado que la población rural, que es la que menos recursos tiene y que es la generadora de productos agropecuarios pague precios más elevados por los alimentos de consumo generalizado.

### **2.6.3 Contexto económico**

Durante el sexenio zedillista<sup>25</sup>, la administración tuvo como objetivo principal "elevar el bienestar de los mexicanos", por lo que el Gobierno de la República estableció medidas de política económica encaminadas a promover las bases de un crecimiento sustentable. La estrategia se basó en:

1. Superar la emergencia económica enfrentada en 1995
2. Corregir de forma ordenada, los desequilibrios estructurales y coyunturales que le dieron origen.

---

<sup>25</sup>Sexto Informe de Gobierno, *op. cit.*, p. 331.

Por lo anterior, el Gobierno federal estableció las condiciones de estabilidad necesarias para expandir la capacidad productiva de la economía a través de una mayor inversión. Para ello, se buscó incrementar el ahorro interno, de manera que éste se consolidara como la principal fuente de financiamiento de la inversión del país. El aumento del ahorro permitió elevar la inversión y generar mejores oportunidades.

Para lograr el crecimiento sostenido de la producción y del empleo se aplicó una política fiscal, que coadyuvó al abatimiento de la inflación. Asimismo, la disciplina fiscal permitió reducir la carga de la deuda externa.

Paralelamente se instrumentó una política monetaria, dirigida por el Banco de México, la cual tuvo como premisa, proteger el poder adquisitivo de la moneda, mediante el abatimiento gradual de la inflación.

Complementariamente, el régimen de libre flotación, permitió que la economía se ajustara a los cambios en el entorno externo, y evitar así la acumulación de desequilibrios insostenibles.<sup>26</sup>

Como resultado de la estrategia de política económica aplicada durante la administración zedillista, el sector más dinámico de la economía (de 1996 a 1999) fue el industrial, con una tasa promedio de crecimiento anual de 7.3 por ciento; por su parte, el sector de servicios y el agropecuario, sivecultura y pesca, crecieron a una tasa promedio de 4.4 y 1.9 por ciento, respectivamente, en ese mismo lapso.

En el primer semestre de 2000, el PIB registró una expansión de 7.8 por ciento real anual, lo cual representa la mayor tasa de crecimiento para un periodo similar desde 1981. Dicho resultado fue producto del dinamismo observado en los sectores de servicios e industrial, los cuales se incrementaron 8 y 7.9 por ciento

---

<sup>26</sup>*Ibid*, p. 333.

real anual. Por su parte, la producción agropecuaria se incrementó 4 por ciento real anual en comparación con la de igual periodo de 1999.<sup>27</sup>

#### **2.6.4 Contexto social**

En materia de Desarrollo Social, el Gobierno de la República (1994-2000), buscó el bienestar y la justicia social, expresada esta última en la igualdad de oportunidades para todos.<sup>28</sup>

Entre las prioridades para llevar a cabo estos objetivos se encontraba generar y ampliar las oportunidades de bienestar y empleo para mejorar la calidad de vida de toda la población, en particular de los grupos sociales que presentan mayores rezagos y que se encuentran en estado de vulnerabilidad económica y social.

Por lo anterior, se dijo que para lograr la justicia social era necesario una economía sana, por lo que se implementó una política social activa, de acuerdo con criterios de inclusión, participación y federalismo.

La estrategia utilizada por la política social estuvo encaminada a los grupos sociales que viven en pobreza extrema. Para ello, se descentralizó la competencia, recursos y capacidad de decisión a la autoridad que está más cerca de la población. Además, en 1999 se definieron y publicaron por primera vez en el Diario Oficial de la Federación las reglas de operación de los programas sociales que reciben subsidio federal, con el propósito de evitar la discrecionalidad, en su asignación, elevar la transparencia en la aplicación de apoyos concedidos y disponer de elementos más objetivos para evaluar su desempeño y metas alcanzadas.

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, pp. 336-337.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 171.

## 2.7 El régimen alimentario en México<sup>29</sup>

En la situación alimentaria del país influyen en forma determinante la inequitativa distribución del ingreso, la reducción en el crecimiento de la producción nacional de alimentos básicos, su desviación hacia propósitos no alimentarios y su deficiente distribución interna. No puede dejar de reconocerse el impacto de factores demográficos, culturales y educativos en el comportamiento del consumo. Ello provoca, por un lado, el insuficiente acceso a los alimentos necesarios para ciertos sectores de la población y, por otro, el exceso de consumo y desperdicio de una minoría.

De acuerdo con los resultados de las encuestas levantadas en 1979 por el Instituto Nacional de Nutrición, 19 millones de personas presentaban grave déficit en sus consumos de calorías y proteínas; de éstos, 13 millones habitaban en áreas rurales y 6 millones en centros urbanos. En las primeras, alrededor de 6 millones eran menores de 14 años y, en los segundos, 2 millones 700 mil.

La población con grandes problemas de consumo y nutrición se encuentra localizada en 638 municipios críticos, principalmente en los estados de Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Tabasco, Querétaro, Puebla y la periferia del Distrito Federal.

En cuanto a los hábitos de alimentación, México presenta una gran heterogeneidad. Se ha señalado que existe un *continuum* en el patrón dietético del mexicano que va desde el original mesoamericano, característico de ciertas zonas rurales y particularmente de las indígenas, hasta el mediterráneo, prevaleciente en zonas urbanas. En todos ellos, con mayor o menor importancia, el maíz siempre se encuentra presente.

---

<sup>29</sup>El presente apartado se retomó de la Antología de la planeación. *Alimentación, abasto, desarrollo urbano y vivienda, salud, educación y procuración de justicia (1983-1988)*. México, SHCP-FCE, 2000, p. 25.



Del total de la población, sólo alrededor del 18% ingiere dietas variadas, ricas, suficientes y casi siempre equilibradas, aunque una parte de ella incurre en dietas excesivas y desequilibradas que provocan alteraciones como la arteriosclerosis, la diabetes y la obesidad.

En los últimos años se ha difundido una dieta que hace énfasis en el consumo de proteínas de origen animal, vinculada con el desarrollo acelerado de la ganadería. El costo mayor de la carne ha incidido negativamente en el balance nutricional de la población de bajos ingresos, ya que el volumen de proteína animal que alcanza a comprar no compensa la proteína vegetal que deja de consumir.

De igual forma, la influencia de cierta publicidad ha propiciado la sustitución de alimentos tradicionales de gran contenido nutricional por productos industrializados de escaso o nulo valor, como frituras, refrescos y harinas refinadas. Esta situación se ve reforzada por la mayor facilidad para consumir alimentos industrializados en forma inmediata y por distorsiones en la política de subsidios.

Entre 1956 y 1966 el consumo de calorías de origen vegetal por habitante creció 26%, en tanto que el consumo de proteínas del mismo origen se incrementó 24%. Entre 1966 y 1976, el consumo calórico sólo aumentó uno por ciento y el proteínico disminuyó de 46 a 43 gramos diarios. Paralelamente se observó, en este último periodo, un crecimiento acelerado del consumo nutricional de origen animal, que con dificultades compensó la caída del consumo de nutrimentos de origen vegetal.

A pesar de que el consumo de calorías y de proteínas por habitante se encuentra muy cerca de los niveles recomendados, la deficiente distribución de los alimentos entre los distintos estratos de la población hace que aproximadamente 40% no alcance a cubrir sus requerimientos mínimos necesarios.

El nivel de las familias aumenta cuanto mayor es el monto del gasto total que destinan a su alimentación; inversamente, disminuye cuanto mayor es el costo de los nutrimentos.

Asimismo, la tendencia en los precios de los alimentos ha contribuido a un mayor deterioro en los niveles de consumo. El índice de precios al consumidor del sector alimentario experimentó un fuerte incremento durante 1982, destacando el aumento en los precios de productos cárnicos y lácteos (96 por ciento), envasados, de frutas y legumbres (119 por ciento), molienda de trigo y sus productos (126 por ciento) azúcar y derivados (122 por ciento) y aceites y grasas vegetales comestibles (110 por ciento).

En la conyuntura actual, de elevadas tasas inflacionarias y reducción del empleo remunerado, la menor capacidad adquisitiva de los grupos de ingresos bajos redonda en un deterioro de su alimentación. En las zonas marginadas urbanas, ante la pérdida de ingreso, la población sacrifica la calidad de sus alimentos para cubrir otros gastos fijos, tales como renta de vivienda y transporte.

## **2.8 La marginación en México**

La marginación es un fenómeno estructural que integra distintas dimensiones, formas e intensidades de inclusión en el disfrute del desarrollo. Se utiliza para identificar zonas geográficas en donde habitan familias con grandes rezagos sociales y para ello se utilizan indicadores de educación, ocupación y vivienda, entre otros.

Por ejemplo, los señalados en el cuadro 2.9, que determinó el CONAPO en 1997, para construir un índice de marginación.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Consejo Nacional de Población. *La situación demográfica en México, 1997*. México, CONAPO, 1997, p. 56.

**CUADRO 2.9**  
Indicadores de las dimensiones de la marginación

DIMENSIONES	FORMAS DE MARGINACION	INDICADOR PARA MEDIR LA CARENCIA
Educación	Analfabetismo	Porcentaje de población analfabeta de 15 años y más
Ocupación	Población ocupada en el sector primario	Porcentaje de la población ocupada en el sector primario
Vivienda	Sin agua entubada	Porcentaje de viviendas particulares sin agua entubada
	Sin drenaje	Porcentaje de viviendas particulares sin drenaje
	Sin energía eléctrica	Porcentaje de viviendas particulares sin energía eléctrica
	Con piso de tierra	Porcentaje de viviendas particulares con piso de tierra
	Ocupantes por cuarto	Promedio de ocupantes por cuarto

Fuente: Consejo Nacional de Población. *La situación demográfica de México, 1997*. México, CONAPO, 1997, p. 56.

En el caso de la desnutrición, ésta ha demostrado tener sus más claros ejemplos en las zonas marginadas, que generalmente se han caracterizado por encontrarse en comunidades dispersas, aisladas, en las que regularmente son ocupadas por indígenas.

En el caso de México el CONAPO construyó los indicadores de marginación municipal 1990 y con el Censo de 1990 y el Conteo de 1995 realizados por el INEGI, se calculó el déficit de siete indicadores que miden la intensidad de las carencias en: analfabetismo, población ocupada en el sector primario, viviendas sin agua entubada, viviendas sin drenaje, viviendas sin energía, viviendas con piso de tierra y promedio de ocupantes por cuarto.<sup>31</sup>

Con ello se identificó que de las 105,749 localidades consideradas en la construcción del índice, 55,747 se ubicaban en la categoría de muy alta marginación (52.7%); 22,066 se encontraban en la categoría de alta marginación (20.9%), en el de media 15,568 localidades (14.7%) y en el de baja y muy baja marginación 6,962 y 5,406 localidades (6.6% y 5.1, respectivamente).<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Consejo Nacional de población. *La situación demográfica de México, 1997*. México, CONAPO, 1997, pp. 55-56.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 57.

En términos generales, con los indicadores de marginación realizados por el CONAPO,<sup>33</sup> se determinó que la población de México reside mayoritariamente en localidades urbanas.

En 1995, seis de cada 10 mexicanos vivían en 482 localidades de más de 15 mil habitantes. No obstante el 32% de la población (28 millones 589 mil 450 personas) se encuentra asentada en más de 104 mil localidades menores de 5 mil habitantes. Esta gran dispersión indica, el perfil de la ruralidad del país a finales del siglo XX y su marcada asociación con múltiples rezagos.

En efecto, la marginación está íntimamente vinculada al patrón de distribución de la población en el territorio. De hecho, alrededor de 7 de cada 10 localidades de entre 100 y 999 habitantes se ubican y se agrupan a 9 millones 115 mil 601 personas. En contraste, una sola localidad de entre 15 mil y 49 mil 999 habitantes está en esta condición y en ella solo residen 19 mil 68 personas.

Estos datos sugieren que la marginación es un fenómeno predominantemente rural. La dispersión poblacional y lo accidentado del relieve geográfico de algunas regiones del país han sido un obstáculo para dotar a la población rural de bienes y servicios básicos.

No obstante estas dificultades, las acciones dirigidas a enfrentar rezagos sociales deben tener como prioridad las áreas rurales del país, para lo cual se requiere diseñar opciones de política social novedosas y eficaces.

En el siguiente cuadro se analizará la distribución de las localidades por entidad federativa, de acuerdo al grado de marginación registrado en 1995.

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 58

CUADRO 2.10  
Distribución de las localidades\* por entidad federativa, según el grado de marginación, 1995

ENTIDAD	MUY BAJO	%	BAJO	%	MEDIO	%	ALTO	%	MUY ALTO	%	TOTAL
30. Veracruz	331	2.7	453	3.7	1,109	9.0	2,048	16.7	8,325	67.9	12,266
7. Chiapas	96	1.0	190	2.0	665	7.1	1,528	16.3	6,898	73.6	9,377
20. Oaxaca	88	1.2	147	2.0	565	7.5	1,377	18.3	5,355	71.7	7,532
12. Guerrero	28	0.5	80	1.5	255	4.7	693	12.9	4,332	80.4	5,388
16. Michoacán	196	3.0	392	6.1	972	15.1	1,425	22.1	3,463	53.7	6,448
8. Chihuahua	399	7.7	499	9.6	616	11.9	666	12.9	3,000	57.9	5,180
24. San Luis Potosí	57	1.3	102	2.4	425	10.0	816	19.2	2,847	67.0	4,247
21. Puebla	116	2.5	153	3.3	564	12.0	1,104	23.5	2,766	58.8	4,703
14. Jalisco	600	8.8	754	11.0	1,244	18.2	1,687	24.7	2,555	37.4	6,840
11. Guanajuato	259	4.5	425	7.4	1,321	22.9	1,680	29.1	2,091	36.2	5,776
13. Hidalgo	216	5.8	297	7.9	610	16.3	802	21.4	1,819	48.6	3,744
25. Sinaloa	142	3.9	260	7.2	663	18.3	809	22.4	1,743	48.2	3,617
10. Durango	182	5.7	308	9.6	595	18.5	571	17.8	1,555	48.4	3,211
28. Tamaulipas	87	3.1	119	4.2	454	16.0	818	28.9	1,353	47.8	2,831
15. México	602	14.3	517	12.3	870	20.7	1,048	24.9	1,168	27.8	4,205
32. Zacatecas	167	5.8	289	10.0	761	26.4	817	28.4	844	29.3	2,878
19. Nuevo León	241	11.2	256	11.9	410	19.1	542	25.2	699	32.5	2,148
22. Querétaro	78	5.2	111	7.3	294	19.4	334	22.1	697	46.0	1,514
18. Nayarit	80	6.2	101	7.8	228	17.6	221	17.1	662	51.2	1,292
31. Yucatán	26	2.6	25	2.5	128	12.6	207	20.4	629	62.0	1,015
26. Sonora	329	13.7	276	11.5	554	23.1	627	26.1	617	25.7	2,403
27. Tabasco	134	7.0	230	12.0	533	27.7	541	28.2	483	25.1	1,921
4. Campeche	10	1.4	28	3.9	83	11.5	149	20.6	454	62.7	724
5. Coahuila	97	7.3	139	10.5	397	29.9	384	29.0	309	23.3	1,326
2. Baja California Norte	208	15.5	207	15.4	343	25.6	342	25.5	242	18.0	1,342
23. Quintana Roo	47	10.0	21	4.5	39	8.3	121	25.8	241	51.4	469
3. Baja California Sur	85	15.4	50	9.1	116	21.1	93	16.9	207	37.6	551
17. Morelos	113	13.6	118	14.3	216	26.1	230	27.8	151	18.2	828
1. Aguascalientes	185	23.4	188	23.8	194	24.6	127	16.1	96	12.2	790
29. Tlaxcala	85	15.1	97	17.3	173	30.8	124	22.1	83	14.8	562
6. Colima	49	17.2	68	23.9	73	25.6	52	18.2	43	15.1	285
9. Distrito Federal	73	21.7	62	18.5	98	29.2	83	24.7	20	6.0	336
Nacional	5,406	5.1	6,962	6.6	15,568	14.7	22,066	20.9	55,747	52.7	105,749

\*/ Localidades con 3 viviendas o más.

Fuente: Consejo Nacional de Población. *La situación demográfica de México, 1997*. México, CONAPO, 1997, p. 59.

En el cuadro 2.10 se puede apreciar la ubicación de las localidades menores de 500 habitantes que se clasifican como de alta y muy alta marginación. La mayor concentración de ese tipo de localidades está en la parte centro y sur de nuestro territorio, aunque también destacan la región de la sierra Tarahumara, parte del estado de Durango, Nayarit, y Nuevo León. Asimismo se observa que las localidades de 500 o más habitantes forman microregiones de rezago, ubicadas mayoritariamente en los estados de Veracruz, Guerrero, Oaxaca y Chiapas. En el norte destacan las localidades que forman una franja entre el sur de Sonora y el norte de Sinaloa.

Con la intervención de los indicadores de marginación y la definición de líneas de pobreza se identifican los grupos y familias que requieren de apoyos específicos para salir de su condición de atraso y miseria.

## **2.9 Los subsidios, una forma de afrontar el hambre**

En la década de los ochenta, después del auge petrolero y de lo que este periodo significó en cuanto a una importante aportación de recursos al campo, dicho sector se sumió en un profundo rezago al decrecer considerablemente sus niveles de producción y productividad.<sup>34</sup> Al bajar significativamente los niveles de inversión pública y privada y de los servicios de financiamiento, al aumentar a niveles insospechados las importaciones de alimentos y productos agrícolas, al incrementarse el desempleo y el subempleo y al acentuarse la tendencia migratoria de los núcleos rurales hacia las ciudades y extranjeros. Esta crítica situación se expresó muy claramente en las aportaciones cada vez menores del sector al conjunto de la economía.

---

<sup>34</sup>La producción agrícola creció de 1940 a 1955 más rápidamente que el PIB (7.3 contra 6%), al igual que la exportación de productos agrícolas (12.9% de 1945 a 1955); *CF. David Ibarra, op. cit., p. 106. Citado en Cordera, Rolando et.al. "Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana. Industrialización subordinada. México", FCE. El Trimestre Económico, 4ª edición, 1995, p. 157. En tanto que para la década de los ochenta la balanza comercial agropecuaria fue deficitaria (-1304 millones de dólares). El campo se descapitalizó rápidamente: la inversión pública en el agro pasó de representar el 19 por ciento del total en 1980, a tan sólo el 5 por ciento del total en 1990. El crédito bancario al campo, que representó el 14 por ciento del total en 1980, en 1990 significó menos del 6 por ciento. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El combate a la pobreza*. 2a edición, México, El Nacional, 1991. p. 36.*

## Importancia de los subsidios

Durante las últimas décadas la política de subsidios se ha orientado en dos vertientes: la primera a mejorar las condiciones de la distribución del ingreso entre personas y entre regiones y la segunda hacia la inducción y fortalecimiento de las actividades productivas. Los subsidios han sido utilizados como instrumentos de la política económica que inciden directa o indirectamente en el desarrollo de la economía. El subsidio se puede definir como: "Un estímulo económico especial y temporal que el Estado concede a un beneficiario o grupo específico de beneficiarios, normalmente condicionado a un comportamiento determinado o a reunir ciertos requisitos, sin exigir por ello contraprestación equivalente".<sup>35</sup> Su sustento jurídico se localiza en el artículo 28 constitucional y, más específicamente, en la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal<sup>36</sup>, y en la Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación, en la que se faculta al Presidente de la República a otorgar subsidios según su criterio. Asimismo, la Ley de Ingresos de cada periodo fiscal determina el monto máximo de subsidios a otorgar.

A partir de este ordenamiento emergen como instrumentos de la política de precios, los precios de garantía, el régimen de control de precios, los precios y tarifas de los bienes y servicios suministrados por el sector público, y los subsidios.<sup>37</sup>

## Principales características de los subsidios generalizados y dirigidos

El subsidio constituye una transferencia de recursos económicos que se practica con diversos propósitos según sea el tipo de destinatario. Por una parte, buscan

<sup>35</sup>Espíndola F. Silvano, *et.al. El Sistema de Precios y Subsidios. Impacto sobre la producción*. México, Fundación Friedrich Ebert, 1988, p. 9.

<sup>36</sup>En dicha ley se faculta al gobierno a adoptar e implantar diversas medidas y mecanismos tendientes a garantizar el abastecimiento de un grupo considerable de mercancías y a proteger el consumo de las mayorías de prácticas especulativas. Citado en Martín del Campo, *op. cit.*, p. 89.

<sup>37</sup>La política de control de precios tiene como objetivo: 1) proteger a la población de bajos ingresos y a las localidades marginadas de abusos en los precios; 2) incrementar la eficiencia de los sistemas de comercialización del país; 3) obtener máximos beneficios para el intercambio comercial con el exterior. Los precios de garantía buscan fomentar al sector agrícola, buscando reflejar los costos reales de producción y permitir la obtención de excedentes a los campesinos. Citado en Espíndola, F. p. 9.

compensar pérdidas de operación o estimular ciertas decisiones económicas y por otra, cuando se destinan directamente al consumidor con el fin de favorecer el acceso de los mismos por la vía de mantener bajos sus precios. Existe una amplia gama de subsidios los cuales pueden clasificarse en función de dos propósitos: para fomentar su producción agrícola e industrial, o bien para favorecer su distribución y consumo para amplias capas de la población.<sup>38</sup>

En cuanto al fomento de la producción agrícola, existen los servicios de apoyo a la producción, infraestructura, insumos estratégicos (semillas mejoradas/fertilizantes, etcétera), producción intermedia y final, crédito agropecuario, estímulos fiscales a la inversión y energía eléctrica (tarifa de riego por bombeo).

Para la distribución y consumo de bienes finales se encuentra el abasto subsidiado de materia prima a la industria, compensación de pérdidas de operación de la industria alimentaria, costos de administración, operación y financieros de las empresas públicas asociadas a la comercialización de las materias primas y/o los productos finales, y energía eléctrica (tarifa para molinos y tortillerías).

Los subsidios se aplican desde diversas dependencias y entidades del gobierno a lo largo de la cadena producción—distribución, para lo cual considera dos aspectos: por un lado el tipo de transferencias comprometidas, en donde el subsidio se otorga mediante los siguientes mecanismos:

- a) Vía gasto público, mediante el presupuesto de egresos de la federación, ejercido por dependencias y entidades de la administración pública federal responsables de la realización de programas.
- b) Vía ingresos tributarios, por medio del otorgamiento de estímulos fiscales, exenciones, reducciones y franquicias que implican un costo fiscal para la hacienda pública, y el cual es ejercido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

---

<sup>38</sup>Del Campo, Martín, *op. cit.*, pp. 89-91.



- c) Vía precios y tarifas de bienes y servicios del sector público inferiores a los del mercado, que son ejercidos por las diversas entidades paraestatales.
- d) Vía recursos financieros otorgados mediante las diversas operaciones ofrecidas por las instituciones financieras (crédito preferencial, seguros, fianzas, condonaciones de adeudos, etcétera) y que se expresan básicamente en la diferencia que resulta entre dichas operaciones y tasas de interés activas vigentes en el mercado. Este subsidio lo ejerce la banca de desarrollo y las sociedades nacionales de crédito, a partir de los lineamientos dictados por la SHCP.

El segundo mecanismo de aplicación de subsidios es el de procedimientos de aplicación, y del cual se puede clasificar en tres tipos:

- a) El subsidio vía precios, que se configura por las transferencias asociadas a la comercialización de los productos básicos; dicho subsidio es la de la diferencia entre los precios de venta y los costos de adquisición, operación, administrativos y financieros en que incurría la CONASUPO.
- b) El subsidio directo, destinado a la planta industrial —principalmente harinera (de maíz y trigo) y productora de alimentos balanceados— que se expresa en la diferencia entre los precios de venta y los costos de producción, y el precio oficial de los bienes finales producidos.
- c) El subsidio otorgado mediante los programas sociales de distribución; en el pasado existían dos el Programa de Abasto Social de Leche y el Programa de Distribución de Bonos para la Compra de Tortilla Subsidiada, mismos que eran operados por LICONSA y la DICONSA, empresas filiales de CONASUPO.

En cuanto a la elaboración y operación de los subsidios a alimentos básicos se consideran tres elementos fundamentales: 1) la población para beneficiar y la cobertura del subsidio; 2) los mecanismos de asignación y aplicación de los recursos transferidos mediante el esquema operativo del subsidio y, 3) los recursos que es posible destinar al sustento de los beneficios que se pretende

distribuir mediante el esquema de subsidios.

El punto de partida en la elaboración de un esquema de subsidios es la definición de sus propósitos; ello se plasma particularmente en la población que se pretende beneficiar y en el tipo de beneficio que se busca otorgar así como en la cobertura, depende del grado de selectividad de los agentes y los tipos de beneficios que el esquema logre incorporar y asignar. Actualmente se consideran dos tipos de cobertura: los subsidios generalizados (en donde cualquier persona puede beneficiarse del subsidio si así lo decide) y los subsidios dirigidos a segmentos de población claramente definidos y que, por lo tanto, son altamente selectivos.

Por lo que respecta a la asignación de los subsidios, éstos están sujetos a la diversidad de principios y procedimientos de carácter administrativo que varían según el tipo de subsidio y la institución responsable de su manejo. De ahí que la falta de patrones generales, fórmulas y métodos propicie desviaciones de los propósitos originalmente planteados y por lo tanto ineficiencia de los mismos.

En cuanto a la aplicación de los recursos es importante resaltar que no existe uniformidad de criterios en la determinación de los costos y por lo tanto en los sistemas de contabilidad correspondientes, por lo cual es difícil una cuantificación precisa de los subsidios, lo que entorpece su transparencia en su asignación.

Finalmente, en lo concerniente a los recursos disponibles, se presentan dos situaciones: la primera, en la que los recursos se determinan en función del propósito (cobertura y cuantía de los beneficios) que se busca alcanzar, sin que exista una restricción efectiva para la determinación de los mismos y, la segunda, en la que se parte de una disponibilidad determinada de recursos buscando maximizar el efecto social de su distribución.

### **Nuevo enfoque de subsidios alimentarios en México**

El proceso de desestabilización que caracterizó a la economía mexicana a finales de 1982 exigió orientar la política económica principalmente a reducir la inflación, estabilizar el tipo de cambio, y promover el crecimiento económico. Para ello se

instrumentó de manera coordinada y coherente la política fiscal y monetaria y la política cambiaria y financiera del país.

En materia de política fiscal la estrategia consistió en reducir sustancialmente el gasto del sector público a través de disminuir relativamente el consumo público y elevar la productividad de gasto de operación del sector paraestatal y reestructurar o eliminar los subsidios y las transferencias.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se estableció la racionalización de los subsidios e incentivos vía gasto a la actividad industrial y comercial. Asimismo, para fortalecer las finanzas públicas, así como el ahorro interno, se planteó como política central del Plan que los subsidios y las transferencias corrientes no tuviesen carácter permanente y que su tendencia fuera decreciente.<sup>39</sup>

En materia de alimentación, el gobierno procuró eliminar los subsidios alimenticios generalizados y los sustituyó, en algunos casos, por subsidios focalizados distribuidos a través de la cadena comercializadora.<sup>40</sup>

En la actualidad, la cobertura de los programas alimentarios es predominantemente urbana, sin una definición uniforme de criterios de selección, lo que ha llevado a problemas de focalización con omisiones tanto de inclusión como de exclusión de familias de pobreza extrema o moderada.

---

<sup>39</sup>Espíndola, F. Silvano, *op. cit.* pp. 9-10.

<sup>40</sup>Los subsidios alimentarios generalizados cubrían pan, tortillas, frijol, huevo, leche y aceite comestible. La forma de operar de estos subsidios, en general, era que el gobierno fijaba su precio final y el productor recibía insumos subsidiados. Véase una descripción de los programas de subsidios y sus cambios en Antonio Martín del Campo y Rosendo Calderón Tinoco, "Reestructuración de los subsidios a productos básicos y la modernización de CONASUPO", en Carlos Bazdrechs, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (comps.), *México: Auge, crisis y Ajuste*, FCE, México, vol. 3, 1993.



## CAPÍTULO III

---

### PROGRAMAS Y POLÍTICAS DE APOYO ALIMENTARIO EN MÉXICO

---



### CAPÍTULO III

#### Programas y Políticas de Apoyo Alimentario en México

Entre 1940 y 1970, la economía mexicana se caracterizó por un alto crecimiento del Producto Interno Bruto y por la relativa estabilidad tanto de los precios como del tipo de cambio. En los primeros años de la economía mexicana el crecimiento económico fue elevado, alentado principalmente por un considerable aumento del gasto público<sup>1</sup>; sin embargo el dinamismo se frenó rápidamente por las fuertes presiones inflacionarias de origen externo como efecto de la recesión posbélica, particularmente aguda en la economía estadounidense. A partir de la devaluación de 1954 se establecieron las bases para una rápida recuperación, dando paso a un crecimiento sostenido y sin precedente que se extendió hasta 1970.<sup>2</sup>

En este contexto, la política de precios cumplió un importante papel en la consecución de tres propósitos complementarios: como instrumento de promoción del desarrollo industrial vía el abaratamiento de las materias primas e insumos; como un instrumento eficaz en la estabilización relativa de los precios internos y en situación extrema como elemento central de la estrategia antinflacionaria y como elemento amortiguador de los efectos negativos en la distribución del ingreso, al subsidiar el consumo de la población vía el abaratamiento de los principales bienes-salario.<sup>3</sup>

El principal instrumento que utilizó la política de precios en la mitad del siglo pasado fueron los subsidios.

---

<sup>1</sup>En la década de los cuarenta, México vivió una transformación significativa cuando el gobierno federal profundizó y amplió la reforma agraria, nacionalizó el petróleo y los ferrocarriles, y creó todo un conjunto de empresas estatales; luego organizó masivamente y bajo su control a la clase trabajadora, desarrolló las comunicaciones, así como el sistema financiero, puso las bases de una agricultura rentable a través sobre todo de las obras de irrigación e impulsó la producción de energía eléctrica. En este sentido, la reforma agraria sirvió a partir de los cuarenta como instrumento para conseguir la estabilidad política y la paz social en el campo, con ello se iniciaba el milagro mexicano. Cordera, Rolando y Orive, Adolfo. "Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana". Industrialización subordinada. México, FCE. *El Trimestre Económico*. Cuarta reimpresión, 1995. pp. 156-157.

<sup>2</sup>Martín del Campo, Antonio. *et. al.* Reestructuración de los subsidios a productos básicos y modernización de la CONASUPO, *México, auge, crisis y ajuste*, México, FCE, 1993, p. 92.

<sup>3</sup>*Ibid*, p. 92.

En materia de alimentación, los subsidios alimentarios mediante precios controlados se originaron con el propósito de mantener precios altos para los productores sin que esto repercutiera en los precios de los alimentos en las ciudades<sup>4</sup>, esto fomentó que se formara una economía agrícola capitalista que constituyó un mercado interno para la producción industrial y un polo de atracción, junto con las zonas industriales.<sup>5</sup> La constitución de este sector capitalista en la agricultura dinamizó la oferta de alimentos y materias primas y fortaleció y diversificó las exportaciones, sin lo cual el proceso de sustitución de importaciones —base del desarrollo industrial capitalista mexicano— se hubiera frenado.<sup>6</sup>

### **3.1 La Política Social Antes de la Crisis Económica de 1982. El Sistema CONASUPO**

En México, la política social estuvo basada en un esquema fundado en la industrialización del país a través de la sustitución de importaciones<sup>7</sup>. Antes de la crisis económica de 1982 gran parte de los subsidios alimentarios se canalizaron por medio del sistema CONASUPO.<sup>8</sup>

Entre 1973 y 1974 en el país se inició una era de dependencia externa en materia de granos, por lo que fue necesaria la intervención de una empresa encargada en combatir esta problemática; en este contexto surgió CONASUPO, como una institución encargada de la regulación y el abastecimiento de las subsistencias populares mediante la intervención directa en los mercados nacional e internacional, comprando y vendiendo tanto los productos de consumo final como los granos para la industria alimentaria.

Ante el incremento de las atribuciones de la paraestatal, el gobierno federal tuvo

---

<sup>4</sup>Secretaría de Desarrollo Social. *Consideraciones de política social relacionadas con el subsidio generalizado a la cadena maíz—tortilla*. México, SEDESOL, Mimeo, 1997. p. 3.

<sup>5</sup>Cordera, Rolando. *op. cit.* p. 156.

<sup>6</sup>*Ibid.*, p. 157.

<sup>7</sup>Que suponía un gran proteccionismo y subsidios estatales a la planta productiva, el despliegue de un gran sector paraestatal y una apertura muy limitada a las inversiones extranjeras directas.

<sup>8</sup>Con excepción del azúcar, el conjunto de los productos de consumo básico beneficiados con los subsidios operados por CONASUPO fueron: tortilla, harina de maíz, pan blanco, harina de trigo, galletas populares, pastas para sopa, frijol, arroz, aceites comestibles, huevo y leche. Citado en Martín del Campo, Antonio. *op.cit.*, p. 95.

que realizar cuantiosas transferencias con el propósito de atenuar las presiones inflacionarias consecuencia de la crisis económica.

### La crisis económica de 1982 y el cambio del sistema de subsidios alimentarios

En 1982 la economía mexicana entró en un periodo de crisis estructural, que estuvo caracterizada por una fuerte recesión del aparato productivo y elevados índices de inflación. En este esquema, el sistema CONASUPO<sup>9</sup> tuvo que sujetarse a un amplio programa de reorganización administrativa y saneamiento financiero.

En dicho proceso la reestructuración y la racionalización de los esquemas de subsidios a productos básicos tuvo un papel decisivo, hecho que se evidencia en la reducción drástica (65.1% en términos reales) de las transferencias totales a la CONASUPO entre los años 1984 y 1988, y posteriormente al desmantelamiento del esquema de comercialización que operaba a través de CONASUPO, que inició el Gobierno federal a partir de 1995. En el cuadro 3.1 se presentan los principales indicadores de la situación financiera de la CONASUPO.<sup>10</sup>

**CUADRO 3.1**  
**EVOLUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS A LA CONASUPO 1990-2000.**  
(Millones de pesos corrientes)<sup>11</sup>

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
4,074.4	3,005.2	3,560.8	5,512.4	5,177.9	4,870.5	6,516.1	5,225.1	3,440.1	0	0

<sup>11</sup> Cifras del presupuesto autorizado por la H. Cámara de Diputados.

Fuente: Elaboración propia con base en el *Sexto Informe de Gobierno*. Anexo, p. 73.

De acuerdo con la estrategia aplicada durante la administración zedillista, para reestructurar al sector paraestatal se ha sustentado en dos vertientes: el fortalecimiento de las entidades estratégicas y prioritarias, y la desincorporación de aquellas que no cumplen con estas características.

<sup>9</sup> Martín del Campo, Antonio. *op. cit.*, p. 107.

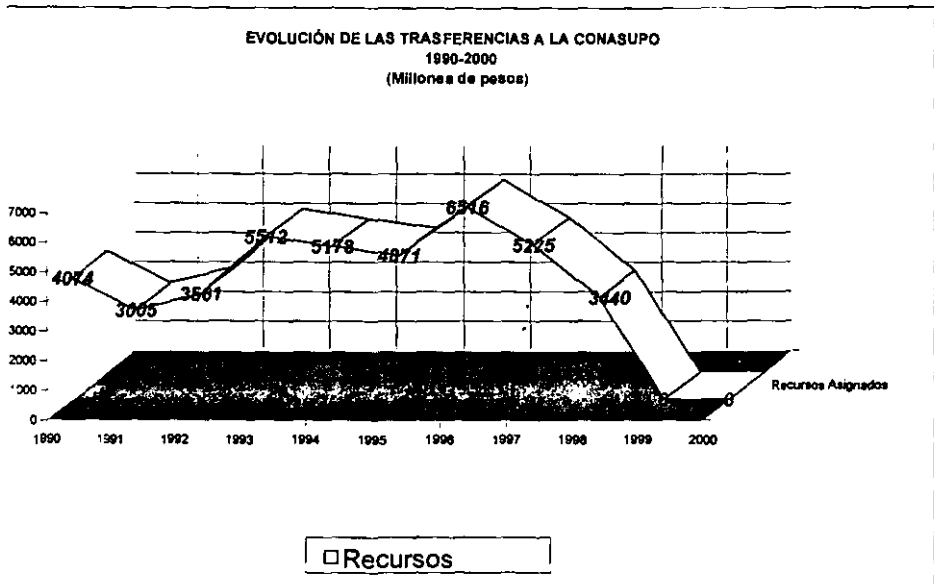
<sup>10</sup> Por no contar con los datos de las transferencias que se otorgaron a CONASUPO en años anteriores, se considera a partir de 1990. Ernesto Zedillo. *Sexto Informe de Gobierno*. Anexo, *op. cit.* p. 73.

En este sentido, se acordó que la Compañía de Subsistencias Populares redujera sus adquisiciones de maíz y suspendiera las de frijol. Luego de apoyar las compras de 12 alimentos básicos por varias décadas, la paraestatal se limitó a abastecer el mercado de tortilla y de harina de maíz.

En el caso de CONASUPO la participación de los ingresos propios pasó de 0.7 por ciento en 1994 a cero en 1999, como resultado de la liquidación de la paraestatal<sup>11</sup>.

Por lo anterior, el Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural 1995-2000, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural estableció las condiciones para la participación del sector privado y social en la compra-venta de las cosechas de maíz y frijol.

Gráfica 3.1



Fuente: Elaboración propia con base en Zedillo, Ernesto, *op. cit.* p. 73

<sup>11</sup>Poder Ejecutivo Federal. *Sexto Informe de Gobierno*. México, septiembre 2000, p. 300.



La extinción de CONASUPO ocurrió el 24 de mayo de 1999<sup>12</sup>, pero su proceso de liquidación contable y operativo concluyó el 30 de junio de 2000. Desde su desaparición, los productores de maíz y frijol se han visto forzados a recurrir al mercado privado.

### **3.2 Antecedentes de Políticas y Programas que influyen en la seguridad alimentaria en México**

Como se ha explicado, en 1982 México vivió una de sus peores crisis económicas y que se caracterizó por una disminución en el PIB, la inversión y en el consumo globales. Con la crisis se agudizó el problema de la distribución de ingreso, debido a la permanencia de una elevada inflación, al estancamiento del empleo, al deterioro del salario real y a la desigual retribución que recibió el trabajo con relación al capital. Asimismo influyó la creciente importancia del sector financiero en la economía que contribuyó a elevar la concentración del ingreso.<sup>13</sup>

Esta situación propició que las últimas décadas del Siglo XX los gobiernos instrumentaran programas y políticas que directa o indirectamente influirían en uno o varios eslabones de la cadena alimentaria: el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER); el de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR); el Sistema Alimentario Mexicano (SAM); el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL); el Sistema Nacional para el Abasto; el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL); el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) y el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar (PANF).

#### **3.2.1 Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER)**

Se concibió a partir de 1973 como un mecanismo integrado de programación, presupuestación, ejecución y evaluación que unificó las acciones de diferentes

---

<sup>12</sup>Decreto por el que se ordena la extinción del organismo público descentralizado denominado Compañía Nacional de Subsistencias Populares. *Diario Oficial de la Federación*, 24 de mayo de 1999, pp. 28-60.

<sup>13</sup>Tello, Carlos. *México: Informe sobre la crisis (1982-1986)*. CIIH-UNAM, México. 1989, p. 373.

dependencias de la Administración Pública Federal que tenían injerencia en el medio rural. El PIDER<sup>14</sup> tenía los siguientes objetivos:

1. Dotar a las áreas rurales del país de las obras y servicios necesarios para su desarrollo económico y social;
2. Proporcionar empleo permanente y mejor remunerado a la fuerza de trabajo de las comunidades rurales;
3. Elevar la productividad y el ingreso por hombre ocupado;
4. Aprovechar los recursos naturales y fortalecer el crecimiento regional, de modo que se propiciara a los habitantes rurales su acceso a la educación, la salud y el bienestar en general;
5. Contribuir a la distribución más equitativa del producto social mediante un mayor equilibrio entre el desarrollo urbano y el desenvolvimiento de las comunidades del país.

### **3.2.2 Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)**

La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), se creó en 1977. Sus funciones fueron: "estudiar y proponer la atención eficaz de las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados, así como sugerir la coordinación de las dependencias y entidades de la administración pública y los programas dirigidos a este tipo de zonas geográficas y grupos humanos; transmitir las instrucciones del Ejecutivo Federal en torno de las acciones que debían poner en práctica las diversas instituciones para el cumplimiento de los programas aprobados y armonizar el funcionamiento de diversas instituciones públicas que atendían específicamente estas zonas".

---

<sup>14</sup>Del Val Blanco, Enrique. "Política social y combate en la pobreza en México". *El Economista Mexicano*. México, Colegio Nacional de Economistas, octubre—diciembre de 1997, pp. 107-108.

El objetivo de COPLAMAR era lograr que las zonas rurales marginadas contaran con los elementos materiales y de organización que las ayudara a tener una participación más equitativa de la riqueza nacional y, que los grupos que en ellas habitan, gozaran de los mínimos de bienestar generados por el progreso del país.

Las actividades de COPLAMAR tenían las siguientes premisas:

1. El crecimiento económico no constituye el propósito del desarrollo, sino un medio para alcanzarlo.
2. El desarrollo se expresa en el grado de satisfacción de las necesidades esenciales de toda la población.
3. La planeación debe partir de las necesidades esenciales de la población y, en función de ellas, determinar las metas de producción de bienes y servicios, y en consecuencia las características de la estructura productiva.

“Los programas de COPLAMAR se crearon tanto por las regiones como por los sectores. Estos últimos estaban constituidos por IMSS-COPLAMAR para el establecimiento de servicios de salud en el medio rural; CONASUPO-COPLAMAR de abasto a zonas marginadas; STPS-SARH-COPLAMAR de capacitación y empleo cooperativo para el fomento de recursos naturales en zonas marginadas; SAHOP-COPLAMAR para el establecimiento de agua potable y mejoramiento de caminos y de la casa rural; y SEP-COPLAMAR para establecer un sistema de casas-escuela para niños de zonas marginadas”. El programa duró formalmente durante el periodo 1977-1982; sin embargo, en la práctica sólo operó en la segunda mitad del periodo.

### **3.2.3 Sistema Alimentario Mexicano (SAM)**

El Sistema Alimentario Mexicano (SAM)<sup>15</sup> se creó durante el régimen de José López Portillo. Este programa tenía como objetivo alcanzar la autosuficiencia alimentaria.

---

<sup>15</sup>Secretaría de Programación y Presupuesto. *Legislación y Documentos Básicos 1976-1982*. México, SPP. 1982, pp. 81-136.

El SAM se inició en 1980 y tuvo una duración de dos años. Su objetivo principal fue resolver la crisis alimentaria por la que atravesaba el país, ya que en los años de 1978 y 1979 fueron escasas las lluvias. lo que provocó un incremento en las importaciones de granos básicos.

El SAM tenía como objetivos: alcanzar la autosuficiencia alimentaria en granos básicos; subsidiar el consumo de alimentos (principalmente de maíz, frijol, arroz y aceites comestibles) de los campesinos más pobres; y extender la agricultura hacia zonas marginadas del país.

El SAM coadyuvó al cumplimiento de los cuatro objetivos trazados en el Plan Global de Desarrollo:

1. Reafirmar y fortalecer la independencia del país al orientarlo hacia la autosuficiencia alimentaria, asegurando así la soberanía nacional.
2. Proveer ocupación y mínimos de bienestar a la población al propiciar la creación de empleos rurales y al reorientar el consumo de las mayorías hacia la satisfacción de sus requerimientos mínimos.
3. Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, factores y regiones mediante la reactivación de los productores y la reasignación de los recursos.
4. Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente de toda la cadena alimentaria, así como coadyuvar en la consecución de la autonomía tecnológica nacional de dichas actividades.

### **3.2.4 Programa Nacional de Alimentación 1984-1988 y 1990-1994**

La Comisión Nacional de Alimentación (CONAL), fue creada mediante un Acuerdo Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de octubre de 1983, este órgano fue el instrumento de coordinación y concertación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos estatales y municipales y los sectores social y privado que participaban en el

proceso alimentario para la definición de las políticas, estrategias y acciones en materia de alimentación y nutrición.

En este contexto surgió el Programa Nacional de Alimentación 1984-1988, que pretendió dar continuidad a la estrategia de la soberanía alimentaria manifestada por anteriores gobiernos. Por lo anterior, se planteó alcanzar condiciones de alimentación y nutrición que permitieran el pleno desarrollo de las capacidades y potencialidades de cada mexicano. Para el efecto se consideró de manera integral y dinámica las fases del proceso alimentario: producción, transformación, comercialización y consumo, a efecto de elevar la eficiencia a lo largo de la cadena alimentaria.

Retomando los principios del primer Programa Nacional de Alimentación, se creó una versión del PRONAL (1990-1994), que al igual que el anterior, se integró en el seno de la Comisión Nacional de Alimentación, con carácter de programa especial por la naturaleza multisectorial del proceso alimentario. El PRONAL 90-94, postuló como objetivo general de la política alimentaria asegurar el abasto de alimentos a la población en condiciones adecuadas de calidad y precio, sobre todo en beneficio de los grupos de más bajos ingresos. Teniendo como objetivos específicos los de apoyar la soberanía alimentaria nacional y garantizar la seguridad alimentaria a la población, en términos de suficiencias, disponibilidad y acceso.

### **3.2.5 Sistema Nacional para el Abasto**

Se estableció el 27 de septiembre de 1984, y tuvo como objetivo fomentar la integración, ordenación y modernización del proceso comercial y de abasto de productos de consumo generalizado, y de esta manera garantizar el abasto para satisfacer las necesidades de la población, principalmente de productos básicos. Este sistema se mantuvo en el Programa Nacional de Modernización de Abasto y del Comercio Interior 1990-1994.

### **3.2.6 Programa Nacional de Solidaridad**

El Programa Nacional de Solidaridad inició sus operaciones el 2 de diciembre de 1988, a través de él se planteó combatir la pobreza mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y la activa participación de las comunidades.

Mediante el diálogo permanente, la consulta a las comunidades, la apertura a la pluralidad y el ejercicio responsable de la autoridad, el gobierno dio forma, a través de Solidaridad, a un nuevo estilo de gestión de los asuntos públicos.

Ello hizo posible la participación ciudadana en la definición de las decisiones que les afectaban, y conjuntó esfuerzos entre los grupos organizados de ciudadanos, las comunidades rurales e indígenas y el gobierno de la República, para enfrentar de mejor manera las expresiones de desigualdad donde éstas se presentaban.

Solidaridad se basó en cuatro principios básicos:

1. Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y las comunidades;
2. Participación y organización plena y efectiva de las comunidades;
3. Corresponsabilidad social;
4. Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.

El Programa Nacional de Solidaridad operó en tres vertientes: bienestar social, productividad y desarrollo regional. En la vertiente de bienestar social, se instrumentaron los siguientes programas: infraestructura educativa; escuela digna; niños de solidaridad; apoyo al servicio social; infraestructura deportiva; maestros pensionados y jubilados; infraestructura de servicios de salud; hospital digno; agua potable y alcantarillado; electrificación rural y urbana; urbanización; regularización y tenencia de la tierra; vivienda; solidaridad obrera y jóvenes en solidaridad.

La principal vertiente de apoyo alimentario en este programa se desarrolló

mediante "Niños en Solidaridad", el cual, durante su operación de 1989 a 1994, proporcionó 1,169,932 becas; 18.1 millones de despensas y 4.4 millones de consultas médicas<sup>16</sup>.

Bajo este esquema, se benefició a 600 mil niños con acciones en los 31 estados de la República mexicana y en el Distrito Federal".<sup>17</sup>

### **3.2.7 Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)**

El PROCAMPO fue instituido en 1993 con la finalidad de apoyar el ingreso de los productores de granos y oleaginosas, en respuesta al nuevo entorno de apertura comercial. En la actualidad, el programa sigue en funciones y su estrategia consiste básicamente en la entrega que el gobierno hace al productor —registrado desde 1994— de una aportación monetaria por cada hectárea sembrada. En el actual ciclo primavera-verano la cuota fue de 778 pesos. Para el año 2000, se calcula que los recursos totales del programa lleguen a 10 mil 634 millones de pesos<sup>18</sup>.

Los beneficiarios son los productores, personas físicas o morales, en legal posesión o propiedad de la tierra, la cual debe destinarse al uso agrícola, pecuario, forestal o para proyectos ecológicos. En su mayoría, los beneficiarios del Programa son productores de bajos ingresos en regiones en las que predomina el minifundio, la agricultura de temporal y que una parte significativa de su producción la destinan al autoconsumo.

Por lo anterior puede resumirse que este programa está orientado en el mediano plazo, hacia la consecución de los siguientes objetivos específicos<sup>19</sup>:

---

<sup>16</sup>Gutiérrez Muñoz, Juan Carlos. *La política social como deber de la administración pública*. Tesis para lograr el grado de Maestro. México, UNAM, 2000, p. 118.

<sup>17</sup>Secretaría de Desarrollo Social. *La Solidaridad en el Desarrollo Nacional*. México, SEDESOL, p. 53

<sup>18</sup>La Jornada. "Destacan la creación de Procampo y la desaparición de Conasupo". México, *La Jornada*, 2 de septiembre de 2000, p. 11.

<sup>19</sup>Cumbre Mundial, *op. cit.*, pp. 152-153.

1. Apoyar el ingreso de los productores no comerciales (de subsistencia);
2. Fomentar la conversión productiva;
3. Compensar a los productores nacionales por los subsidios que se otorga a productores agrícolas de otros países;
4. Apoyar la capitalización del campo y su desarrollo tecnológico;

Apoyar el equilibrio ecológico, particularmente en lo relacionado con la recuperación y conservación de bosques y selvas en beneficio del equilibrio ecológico y el desarrollo sustentable.

Resaltan los apoyos al agro a través de programas como la Alianza para el Campo y el Procampo, mientras que por otra parte destaca la desaparición de Conasupo, con lo que eliminó el respaldo que recibían los productores para comercializar sus granos.

Los anexos del Sexto Informe de Gobierno<sup>20</sup> dan cuenta de que en el periodo 1996-2000, las aportaciones para la Alianza para el Campo ascendieron a 41 mil 593 millones de pesos, de los cuales 18 mil 388 millones de pesos fueron entregados por el gobierno federal, 15 mil 265 millones de pesos por los productores y 7 mil 939 millones de pesos por los gobiernos estatales.

Por lo que hace al Procampo, el texto destaca que los apoyos otorgados entre 1995 y 1999 fueron equivalentes a 4.5 por ciento del PIB agropecuario y la población beneficiaria fue de casi 2.9 millones de productores, los cuales en 1999 representaron 7.4 por ciento de la población ocupada total y 35.4 de la dedicada a actividades agropecuarias. El promedio anual de superficie beneficiada fue de 13.8 millones de hectáreas.

---

<sup>20</sup>Poder Ejecutivo Federal. *Sexto Informe de Gobierno*. Ernesto Zedillo Ponce de León, Anexo., pp. 147-148.



### **3.2.8 Programa de Nutrición y Alimentación Familiar**

El Programa de Nutrición y Alimentación Familiar se dio a conocer en febrero de 1995. Su propósito fundamental fue combatir la desnutrición a través de dos medidas centrales. La primera se dirigió a que las familias en pobreza extrema (sobre todo las que vivían en comunidades indígenas) tuvieran acceso a una canasta básica alimentaria.

La canasta se complementarían con los apoyos de los servicios de educación y de salud, por medio de programas de orientación y de capacitación que fueron propuestos y coordinados por los sectores respectivos, sobre la base de las necesidades locales de cada comunidad, así como con apoyos a la producción de alimentos para autoconsumo. El costo de la canasta fue integrado con las aportaciones de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como de los recursos que los organismos internacionales o la sociedad civil otorgaron para este fin.

La segunda medida se orientó a impulsar un amplio programa de desayunos escolares. Esta vertiente estaba dirigida a cubrir parte de los requerimientos nutricionales de los niños en preescolar y primaria, por medio de una ración diaria de alimentos que contribuyera a elevar el estado nutricional del menor y favoreciera su desarrollo.

Otra medida que se tomó fue el apoyo alimentario en zonas urbanas marginales. A diferencia de las medidas tomadas en las zonas rural e indígena, el programa —para este sector— contempló la atención alimentaria a familias como subsidios o apoyo alimentario, la despensa se integró por medio de los programas actuales de dotación de leche y subsidio a la tortilla.

#### **Evaluación**

La estrategia de coordinación de los programas alimentarios definidas en el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar (PANF), ha enfrentado dificultades operativas, dado que el papel de la Comisión Intersecretarial no tiene suficiente

solidez institucional y normativa. Ello no ha impedido que a nivel estatal los sistemas DIF asuman su tarea coordinadora por medio de las 22 Comisiones Estatales de Alimentación y Nutrición, generando expresiones regionales del PANF como aula abierta en Oaxaca, PAEZI en San Luis Potosí, Pronutra en Tabasco, y PIAN en Morelos.

### **3.3 Programa para la Superación de la Pobreza 1995—2000**

De acuerdo a lo que plantea el Programa Para Superar la Pobreza 1995-2000, el desarrollo social constituye una de las más altas prioridades del Gobierno de la República. Este compromiso se expresa en un conjunto de acciones orientadas a mejorar la calidad de vida de la población y avanzar hacia un desarrollo económico y social que propicie y extienda las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo el principio de equidad. Por ello, los objetivos centrales de la política social son elevar los niveles de bienestar y disminuir la pobreza y la exclusión social.

Uno de los primeros aspectos que aborda este Programa se refiere a la naturaleza y dimensión de la pobreza extrema. En la etapa actual convergen los rezagos estructurales del desarrollo con efectos sociales adversos sobre el nivel de vida de la mayoría de la población. Por ello, se requiere identificar con claridad el origen de éstos y diseñar las políticas e instrumentos para superarlos.

En este contexto, el Programa señala que la desigualdad es un problema estructural que se expresa en las diferencias de ingreso y de oportunidades sociales entre los distintos estratos de la población. La pobreza extrema por su parte, a pesar de tener un origen estructural común al de la desigualdad, requiere de un esfuerzo particular que contribuya a crear oportunidades de bienestar para la población que la padece, la cual por su propia condición de carencias absolutas, se encuentra al margen de los beneficios de las estrategias de crecimiento económico y desarrollo social.

La pobreza extrema es el reflejo de la acumulación de rezagos sociales y económicos, así como de otras condiciones de carácter estructural que impiden el ejercicio de los derechos sociales y el acceso a los beneficios del desarrollo. La población en condiciones de pobreza extrema se encuentra en un círculo que la margina del crecimiento económico y tiende a prolongar su situación. A su vez, este fenómeno retarda con mayor intensidad los provechos del avance social. Ello significa que el crecimiento económico y la propia ampliación de las opciones sociales de acceso universal no son suficientes para superar esta condición en que se encuentran millones de mexicanos. Por ello, se requiere una estrategia integral que privilegie la atención a los grupos y las regiones más vulnerables, capaz de romper el círculo de la pobreza y propiciar el desencadenamiento de procesos continuos de superación social.

La especificidad y diferenciación de esta estrategia no desconoce que para evitar la transmisión generacional de la pobreza son indispensables la complementariedad e interacción del desarrollo social con el desempeño económico del país. Para alcanzar el bienestar general y erradicar la pobreza extrema de manera sostenida y permanente es necesaria una economía que crezca dinámicamente en un contexto de equidad y estabilidad.

Las acciones del Programa están enfocadas, desde su concepción hasta su puesta en marcha, dentro de una perspectiva que asegure su permanencia en el largo plazo. El principal reto de una política de esta naturaleza es integrar los esfuerzos de todos los sectores de la sociedad en torno al propósito común de reducir la pobreza en que viven millones de mexicanos y elevar sus niveles de bienestar.

Los criterios que se proponen son flexibles y buscan preservar los principios de equidad y de justicia, al tiempo de establecer los lineamientos para que la cobertura social del Programa se identifique mediante la validación objetiva y transparente de las condiciones reales de vida de las familias. Además, asume en

sus estrategias un carácter nacional, integral, federalista, incluyente y corresponsable, con sentido de equidad y de sustentabilidad del desarrollo.

El Programa tiene un alcance nacional como instrumento para cohesionar los esfuerzos institucionales, alentar la iniciativa social y ciudadana y hacer frente a un problema cuya atención constituye una alta prioridad. Reconoce que la pobreza extrema es resultado de la combinación de un conjunto complejo de causas. Algunas de ellas se originan en problemas específicos de las comunidades, mientras que otras son producto de factores de alcance regional. Aunque hay aspectos de la pobreza extrema que sólo pueden ser enfrentados con criterios nacionales, otros en cambio encuentran en los ámbitos estatal, municipal o local sus espacios de atención institucional más adecuados.

La estrategia central se sustenta en la integralidad de la política social, al promover que la intervención de las instituciones públicas y de la sociedad adquiera un carácter concertado y complementario, con el propósito de abatir con mayor eficacia los rezagos y ampliar las oportunidades de la población de menos recursos. El círculo de la pobreza se reproduce cuando se vinculan condiciones deficitarias de alimentación, salud, educación y vivienda, así como ingresos insuficientes e inestables, lo cual se traduce en una falta de oportunidades para desarrollar las capacidades productivas, sociales y culturales de las personas.

El fenómeno de la pobreza no se explica en función de una sola variable, ya que es resultado de un proceso donde confluyen simultáneamente, aunque no siempre con la misma intensidad, los factores mencionados. Por ello se propone desplegar tres políticas que se refuerzan mutuamente: la ampliación de las capacidades de las personas y las familias mediante acciones conjuntas de alimentación, salud y educación; el desarrollo de infraestructura social y mejoramiento de la vivienda; y la creación de oportunidades de ingreso.

El Programa es congruente con el nuevo federalismo en la medida en que asume la federalización como una de sus estrategias. La complejidad y amplitud de las tareas para la superación de la pobreza extrema, el grado de desarrollo

institucional alcanzado y la existencia de nuevas capacidades sociales hacen necesario redefinir las atribuciones del Gobierno Federal, los gobiernos de los estados y de los municipios, partiendo del reconocimiento de que cada uno de estos tres órdenes desempeña un conjunto de funciones en el mejoramiento de las condiciones de vida y en la construcción de una mayor igualdad de oportunidades. Se propone también otorgar atención especial a las regiones con mayor desventaja económica y social, mediante acuerdos entre la federación y los estados que permitan vincular las estrategias sectoriales con las acciones propias de superación de la pobreza extrema y las prioridades de cada uno de ellos.

El Programa también es incluyente porque impulsa la corresponsabilidad social y ciudadana en la realización de las acciones y el control de los recursos públicos y propone desarrollar acciones simultáneas y coordinadas entre las instituciones públicas y los grupos sociales, para que todas las acciones e iniciativas confluyan en los tiempos y lugares apropiados. Se multiplican así los efectos positivos que tienen la organización social, la cooperación, la participación comunitaria y la iniciativa ciudadana en la construcción de una sociedad más equitativa.

Se inspira en un propósito de equidad mediante la reorientación del gasto público y los subsidios hacia los grupos de pobreza extrema, sin que esto implique que el Estado disminuya su esfuerzo para crear oportunidades de igualdad para otros sectores de la población que enfrentan carencias y rezagos igualmente importantes, pero de menor magnitud a los que distinguen a la pobreza extrema. Esto es de particular importancia en materia de infraestructura básica municipal. Del mismo modo, asume la estrategia de desarrollo sustentable establecida en el Plan Nacional de Desarrollo como una variable necesaria para propiciar el aumento de la producción y la productividad bajo esquemas de aprovechamiento racional de los recursos naturales.

Asimismo, se inscribe en el conjunto de compromisos adquiridos por el gobierno mexicano en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. La Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno y el Programa de Acción que resultaron de la

Cumbre, definieron como propósitos centrales la erradicación de la pobreza, la creación de empleo productivo, la reducción del desempleo y la plena integración social. Todo ello bajo un enfoque integral de desarrollo social con la participación ciudadana y el reforzamiento de la organización social y productiva.

### **3.3.1 Diagnóstico del Programa para Superar la Pobreza**

El Programa para Superar la Pobreza 1995-2000 se presentó con un amplio conocimiento de la situación de la pobreza. Lo anterior se debió a que durante gestión anterior la pobreza se reconoció como un problema para el país y con el PRONASOL se avanzó en el conocimiento de los factores que influían en esta condición.

Dentro de estos elementos destacan: la marginación, el crecimiento demográfico, la dispersión geográfica, la falta de empleo, en síntesis, se reconoció que la pobreza era una cuestión de carácter multidisciplinario. Con esta base el Programa para Superar la Pobreza 1995-2000 presentó el diagnóstico que se describe en las siguientes páginas.

### **3.3.2 Contexto económico y social de la pobreza extrema**

La información derivada de las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) muestra el aumento en la concentración del ingreso en la última década. Entre 1984 y 1994, el 20 por ciento de la población más rica aumentó su participación en el ingreso corriente total de 49.5 a cerca del 55 por ciento, mientras que el 20 por ciento más pobre la redujo de 4.8 a 4.3 por ciento. Adicionalmente, los estratos medios, que durante décadas mejoraron su posición relativa, han deteriorado su situación en cuanto a la porción del ingreso que reciben.

Para revertir esta tendencia se requiere mantener un crecimiento sostenido y sobre bases equitativas, a fin de elevar el nivel de vida mediante la justa distribución de los beneficios del desarrollo. Hoy es posible enfrentar el imperativo

de distribuir equitativamente los beneficios del desarrollo mediante una estrategia de crecimiento económico capaz de generar empleos por encima del crecimiento de la población económicamente activa y de aumentar los ingresos reales de los trabajadores de la ciudad y del campo, como ha sido señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

La estrategia de desarrollo social tiene así dos grandes vertientes en su aplicación: la que se refiere a las políticas de acceso universal, que está vinculada con el ejercicio pleno de los derechos constitucionales de los mexicanos, especialmente en materia de educación, salud, seguridad social y vivienda; y la de superación de la pobreza extrema, que está dirigida a los grupos sociales cuyas condiciones de vida les impiden acceder a los beneficios del desarrollo.

### **3.3.3 Principales factores que inciden en el círculo de la pobreza extrema**

La pobreza extrema es un fenómeno complejo. En su origen confluye una gran variedad de factores que inciden en el nivel de bienestar de diversos grupos sociales y que plantean retos significativos para la política económica y social así como para el diseño y la ejecución de programas adecuados que ofrezcan respuestas integrales a la problemática. El acercamiento más adecuado al reto de la pobreza extrema parte de identificar los factores que impiden el desarrollo de las capacidades básicas de las personas y conforman un círculo en el que la población más vulnerable se encuentra inmersa.

#### **Educación**

La escasa escolaridad de la población ocupada determina, en gran medida, la baja remuneración salarial y reduce la posibilidad de acceder con ventaja al mercado formal de trabajo o de aumentar la productividad y consecuentemente, su ingreso. Asimismo, el analfabetismo y una instrucción básica insuficiente de los jefes de familia son factores de índole estructural que condicionan el nivel de vida de los hogares e influyen de manera importante en el patrón educativo de los hijos.

El reto es continuar el esfuerzo de brindar educación básica a toda la población, tanto a los niños en edad escolar como a los adultos que la demanden, superando los obstáculos de analfabetismo, deserción y reprobación escolar. Para 1995, el 10.6 por ciento de la población de 15 y más años era analfabeta, es decir, más de 6 millones de personas. Las incidencias más agudas se manifestaban en Chiapas (26.1 por ciento), Guerrero (24 por ciento), Oaxaca (23.1 por ciento), Hidalgo (17 por ciento) y Veracruz (16.4 por ciento), entidades donde la proporción de población indígena es elevada. En los estados de Chiapas, Zacatecas, Yucatán, Oaxaca y Tabasco, más del 27 por ciento de la población de 15 años y más carecía de primaria completa, mientras que en otras entidades como Coahuila, Baja California, Querétaro, Nuevo León y el Distrito Federal, dicha proporción no rebasaba el 17 por ciento.

La eficiencia terminal depende, en gran medida, de la retención y el aprovechamiento de los alumnos en educación básica. Sin embargo, diversas circunstancias obligan a los niños a desertar del sistema educativo, entre las cuales gravita la necesidad de incorporarlos al mercado laboral. La información reciente revela la proporción de niños de entre 6 y 14 años que atiende la educación primaria y secundaria; para 1995 se encontró que el 7.8 por ciento de este subgrupo poblacional no asiste a la escuela. Las entidades con mayores rezagos en esta materia son Chiapas (15.6 por ciento), Puebla (13 por ciento), Oaxaca (12 por ciento) y Michoacán (11.5 por ciento). En contraparte, Baja California Sur (3.1 por ciento) y el Distrito Federal (2.7 por ciento) presentaron los mejores niveles de absorción educativa.

### **Salud**

Se estima que cerca de 4 millones de personas carecen de acceso a los servicios institucionales de salud. Aunque se registran notables avances, todavía subsisten grandes diferencias y contrastes en las condiciones de salud de la población, así como en la calidad y el tipo de servicios a que se tiene acceso.



Un indicador apropiado para conocer el estado que guarda la salud de una población es su tasa de mortalidad infantil, pues en ella inciden variables como la escolaridad de la madre, los servicios de salud accesibles al núcleo familiar y los servicios básicos disponibles en la vivienda, además de sintetizar un conjunto de elementos como la desnutrición en el embarazo, las enfermedades infecciosas y diarreicas producto de condiciones insalubres, así como de una alimentación con deficiencias nutricionales.

En 1930 la tasa de mortalidad infantil fue de 180 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos; para 1994 dicha tasa se había reducido a 29 al millar. Si bien éste es un avance notable, es preciso reconocer que aún estamos alejados de los niveles que presentan los países desarrollados, donde la tasa de mortalidad infantil oscila entre 8 y 10 al millar. En este rubro también existen diferencias importantes entre los ámbitos rural y urbano, pues en el primero la tasa es un tercio mayor que en el segundo. Asimismo, existen profundas diferencias a nivel de entidades federativas: los niveles mostrados por Chiapas, Guerrero y Oaxaca equivalen a más del doble que el Distrito Federal, Nuevo León y Baja California; es decir, las entidades con mayor desarrollo relativo del país. También resultan preocupantes los niveles de Veracruz, Puebla, Zacatecas e Hidalgo, ya que por su número de habitantes y población en edad reproductiva generan un importante número de casos de muertes infantiles que podrían ser evitadas con la infraestructura hospitalaria adecuada.

Por otra parte, las principales causas de mortalidad en México indican que el país se encuentra en una compleja transición epidemiológica, ya que puede observarse la coexistencia de enfermedades propias del subdesarrollo con las que predominan en países desarrollados. En el medio rural es donde se presentan con mayor frecuencia enfermedades infecto-contagiosas y gastrointestinales, lo que hace patente que en el ámbito rural mexicano aún se presenten defunciones que pueden evitarse mediante el uso de servicios médicos básicos.

Entre los factores que determinan el acceso de la población a los servicios de salud se encuentran la cobertura misma de los servicios y la pertenencia a alguno de los sistemas de seguridad social que, al requerir una relación formal de trabajo, excluyen a sectores importantes de la población, sobre todo del área rural.

### **Alimentación y Nutrición**

La situación alimentaria de nuestro país es resultado de las características e interrelaciones que tiene el proceso o cadena alimentaria en cada una de sus fases: producción primaria de alimentos, es decir, la producción agrícola, pecuaria y pesquera; la transformación industrial de los mismos; la distribución y comercialización de los alimentos así como el consumo y su efecto en la nutrición. Asimismo, influyen los hábitos, las tradiciones y las costumbres alimenticias; los requerimientos nutricionales de la población, así como las decisiones de los diversos agentes que participan en la cadena alimentaria, como son los productores agropecuarios, pesqueros e industriales, los comerciantes, los consumidores y el gobierno.

La persistencia de problemas alimentarios y nutricionales se explica en parte por la reducción del ingreso real de las familias, el acceso inadecuado a alimentos nutritivos y el cambio en los hábitos alimentarios.

La desnutrición es un factor que afecta el desarrollo normal del ciclo de vida de las personas. Si la madre en la etapa de gestación no cuenta con suficiencia alimenticia, ello repercutirá en el crecimiento y desarrollo de los hijos. Una alimentación deficiente en los primeros años de vida afecta claramente al crecimiento y desarrollo de los niños y más adelante se reflejará en deficiencias para el aprovechamiento escolar y en el desempeño laboral.

Las principales deficiencias alimentarias se ubican en el ámbito rural y urbano-marginado y se concentran principalmente en las regiones sur, sureste, golfo y centro-norte del país; las carencias afectan más a los niños, a las mujeres embarazadas y en lactancia, así como a las personas de la tercera edad.

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Nutrición 1988, padecían desnutrición 3.7 millones de niños, lo que equivalía al 41.9 por ciento de los menores de 5 años. A nivel nacional, la desnutrición continúa entre las 10 principales causas de muerte infantil. En 1994 fue la quinta causa de mortalidad infantil y preescolar, y la octava entre la población escolar.

Al considerar sólo aquellas localidades rurales donde la mayoría de la población es indígena, se observa con mayor intensidad la carencia de una nutrición adecuada. De los niños menores de 5 años que habitan en comunidades indígenas, el 73.6 por ciento presentaba en 1996 algún tipo de desnutrición: 47.4 por ciento en grados leve y moderado y 26.2 por ciento en términos severos.

El patrón alimentario de los mexicanos se ha modificado sustancialmente y en algunos casos, sobre todo la población de los primeros cuatro deciles, se ha visto en la necesidad de racionar su gasto en algunos alimentos reorientándolo hacia otros de inferior calidad nutritiva.

En las regiones de extrema pobreza, generalmente la dieta de la población no cubre el promedio mínimo nutricional requerido. Ahí, la dieta alimentaria se sustenta casi exclusivamente en la producción de alimentos para autoconsumo, reducida a los básicos.

Además, el consumo alimentario rural se encuentra expuesto a las oscilaciones estacionales de los ciclos agrícolas y a la temporalidad en los niveles de ocupación. Otra causa fundamental de la desnutrición está vinculada con la dispersión poblacional lo que dificulta el acceso a servicios básicos de salud y la prevención de deficiencias nutricionales.

### **Infraestructura Básica y Servicios a la Vivienda**

La vivienda es un satisfactor básico para el disfrute de una vida digna que permite acceder al bienestar productivo. Es el espacio físico en el que deben existir las

condiciones suficientes para el desarrollo de todos los miembros de una familia. Una vivienda digna requiere estar construida con materiales durables y contar simultáneamente con los servicios básicos de agua entubada, drenaje, electricidad y espacio suficiente para sus habitantes. Además, debe contar con certidumbre jurídica en su tenencia y estar enmarcada en un ambiente que garantice la seguridad y adaptación a las condiciones del entorno físico.

La problemática de la vivienda tiene expresiones diversas ya que sintetiza un conjunto de situaciones y particularidades ligadas a procesos de exclusión largamente gestados. La carencia de servicios básicos o el hacinamiento ponen en riesgo la salud y crean un clima poco propicio para el desarrollo de las actividades escolares.

Actualmente subsisten inequidades en materia de servicios en la vivienda, pues la elevada dispersión de las localidades rurales y el aislamiento derivado de la falta de medios de comunicación complican la provisión de servicios básicos y dificultan el acceso a los centros educativos y laborales, con lo cual aumentan las posibilidades de que se perpetúe la situación de la población excluida. Lo anterior se convierte en un condicionante que fomenta los movimientos migratorios hacia los centros urbanos, en donde no siempre se logran satisfacer las necesidades esenciales y, por el contrario, con frecuencia persisten o se agudizan las desigualdades.

Cabe destacar que la evolución en la dotación de servicios básicos para la vivienda ha registrado una significativa mejoría. En 1970, sólo 61 por ciento de las viviendas disponía de agua potable, 42 por ciento contaba con drenaje y 59 por ciento tenía energía eléctrica. Para 1995, la ampliación de estos servicios permitió que 85.6 por ciento de las viviendas contaran con agua potable, 74.7 por ciento con drenaje y 93.2 por ciento con energía eléctrica.

Por otro lado, a nivel de entidades federativas, el Censo de Población y Vivienda 1995 reveló que en los estados de Veracruz (37.8 por ciento), Guerrero (35.2 por ciento), Tabasco (34.8 por ciento), Chiapas (34.2 por ciento) y Oaxaca (32.9 por

ciento) se presentan las carencias más graves en términos de déficit de agua entubada. El caso de Veracruz es aún más grave ya que el déficit afecta a 2 millones 533 mil 611 individuos mientras que Guerrero, con un porcentaje similar, suma un millón 22 mil 192 habitantes sin el servicio.

En el caso de la disponibilidad de drenaje, la media nacional es de un nivel de cobertura del 72.5 por ciento, pero con fuertes diferencias entre los estados. Mientras que el Distrito Federal, Jalisco, Aguascalientes y Colima presentan disponibilidad superior al 90 por ciento, en otras entidades las coberturas no alcanzan ni a la mitad de sus pobladores: Oaxaca (42 por ciento), Guerrero (46.4 por ciento) y en Yucatán (48.8 por ciento). Esta desigualdad también ocurre en el suministro de energía eléctrica ya que mientras 25 entidades ofrecen coberturas superiores al 90 por ciento, en Chiapas, San Luis Potosí y Veracruz, los déficit son del 22.8, 17.9 y 17.3 por ciento respectivamente.

### **Ingreso Monetario y Empleo**

Durante los próximos años crecerá más rápido la población en edad de trabajar que la población dependiente. Esto, que en principio refleja que está aumentando la proporción de la población económicamente activa, también plantea en el futuro serios retos en materia de empleo. Aunado a lo anterior, la cada vez mayor incorporación de la mujer en los procesos productivos acelerará aún más la demanda de nuevas fuentes de trabajo. Por ello, será necesario atender el desempleo y el subempleo que ya existen, así como el que se deriva del crecimiento de la población en edad de trabajar.

Enfrentar el reto de la creación de más y mejores empleos tendrá efectos en la redistribución del ingreso, al propiciar la elevación de los niveles de remuneración de los sectores de la población con menores ingresos. Esto permitirá que aumente la proporción del ingreso de la población más pobre, al mejorar su productividad como resultado de las inversiones sociales realizadas y la promoción de empleos de calidad.

Las percepciones que los miembros de los hogares reciben por el desempeño de algún trabajo o por la posesión de activos físicos y no físicos determinan en una buena medida las oportunidades personales y familiares para satisfacer sus necesidades esenciales.

La diferencia entre niveles de ingreso también depende de variables relacionadas con capacidades individuales como condiciones de acceso al mercado de trabajo y la posesión de capital físico, entre otras. Reducir las diferencias de educación tendrá un efecto positivo en la distribución del ingreso y también diversificará la estructura ocupacional, en la medida en que los jóvenes con una mayor escolaridad tengan acceso a actividades mejor remuneradas.

Otra de las características que determinan el ingreso de las familias es la productividad de la actividad económica en que se ocupan los perceptores de los hogares. Este factor cobra una mayor relevancia en el sector rural, pues las familias campesinas que se encuentran en situación de pobreza extrema dependen casi exclusivamente de la producción agrícola como su fuente de ingresos. La problemática rural se ve agudizada por el intermediarismo en el proceso productivo y de comercialización así como por la escasez de capital y de tecnología adecuada que permitan un mayor rendimiento productivo. Por lo general, las familias campesinas en condiciones de pobreza extrema tienen sus fuentes de ingreso en actividades con baja productividad, situación que dificulta su acceso a un ingreso monetario sostenido y suficiente.

El empleo y la capacitación son factores esenciales para garantizar la elevación de los niveles de bienestar de la población que experimenta mayores rezagos. Por ello es necesario fortalecer los programas de empleo temporal, así como la capacitación para el trabajo.

En este contexto, el Programa agrupó un conjunto de acciones en tres vertientes básicas, las cuales son las siguientes:

1. Desarrollo de capital humano. Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), Programas Alimentarios, Desayunos Escolares, Abasto Social de Leche y Tortilla; Programas de Salud, IMSS-SOLIDARIDAD, Programas de Educación, Desayunos Escolares, abasto social de leche y tortilla, abasto rural y subsidio generalizado de tortilla (desapareció en 1999) y, Programas Compensatorios Niños en Solidaridad.
2. Oportunidades de ingreso. Programa de Empleo Temporal, equipamiento rural para agricultores de bajos ingresos, apoyos a zonas áridas, apoyos productivos del Instituto Nacional Indigenista, Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales, Mujeres en Solidaridad, Crédito a la palabra, jornaleros agrícolas, apoyos productivos del Instituto Nacional Indigenista, Mujeres Campesinas y, Programa de Desarrollo Forestal.
3. Desarrollo de capital físico. Desarrollo de infraestructura social básica en regiones marginadas, agua potable y saneamiento en zonas urbanas marginadas, agua potable y saneamiento en zonas rurales, fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal, programa piloto de vivienda, telefonía y caminos rurales y, Programa de la Comisión Nacional del Agua.<sup>21</sup>

Paralelamente al Programa, el Gobierno de Ernesto Zedillo desarrolló una política tendiente a proteger al sector agropecuario y con ello fomentar el desarrollo rural.

### **3.4 Política Agropecuaria y de Desarrollo Rural en el marco de la gestión de Ernesto Zedillo (1995-2000)**

La política agropecuaria y de desarrollo rural durante la administración de Ernesto Zedillo se caracterizó por tener enormes discrepancias. Por un lado estableció como prioridad fundamental mejorar el nivel de vida de las familias rurales a través de estrategias de fomento productivo y de abatimiento de la pobreza. Para

---

<sup>21</sup>Programa para Superar la Pobreza 1995-2000. *Diario Oficial de la Federación*, 2 de febrero de 1998, pp. 28-39.

ello, se fortalecieron los apoyos al agro a través de proyectos productivos como Alianza para el Campo, el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), y a la comercialización operados por Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), programas que se desarrollarán más ampliamente en el presente apartado.

Las acciones realizadas se sustentaron en un nuevo modelo de intervención pública de descentralización de recursos y funciones, que corresponsabilizaba a los gobiernos estatales y a los productores en la definición de prioridades y en la elección de los programas.

Por otra parte, destacan las acciones que realizó el Gobierno federal, al fomentar la desaparición de CONASUPO, con lo que eliminó el respaldo que recibían los productores para comercializar sus granos, cuya finalidad ha tendido a focalizar más apoyos y desaparecer subsidios de mayor cobertura.

### **3.5 Programas de apoyo alimentario.**

En el año 2000 el Gobierno federal contaba con 12 programas dirigidos de nutrición y asistencia alimentaria (LICONSA, INI, DIF—que actualmente cuenta con los programas: Desayunos Escolares; Programa de Asistencia Social Alimentaria a Familias; Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales, así como otros programas de asistencia (incluye a la población en desamparo)—asimismo se incluyen los Programas de Ayuda Alimentaria a Comunidades Indígenas de Extrema Pobreza, INI; Despensas de Programa Estímulos a la Educación Básica (Ramo 33); Desayunos Escolares en Chiapas, SEP; Aula Abierta en Oaxaca, SEP; Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUR), y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).

Los programas de apoyo alimentario forman parte de la estrategia que el Gobierno federal ha instrumentado para el combate a la pobreza extrema, y que se explican en el Programa Para Superar la Pobreza 1995-2000.

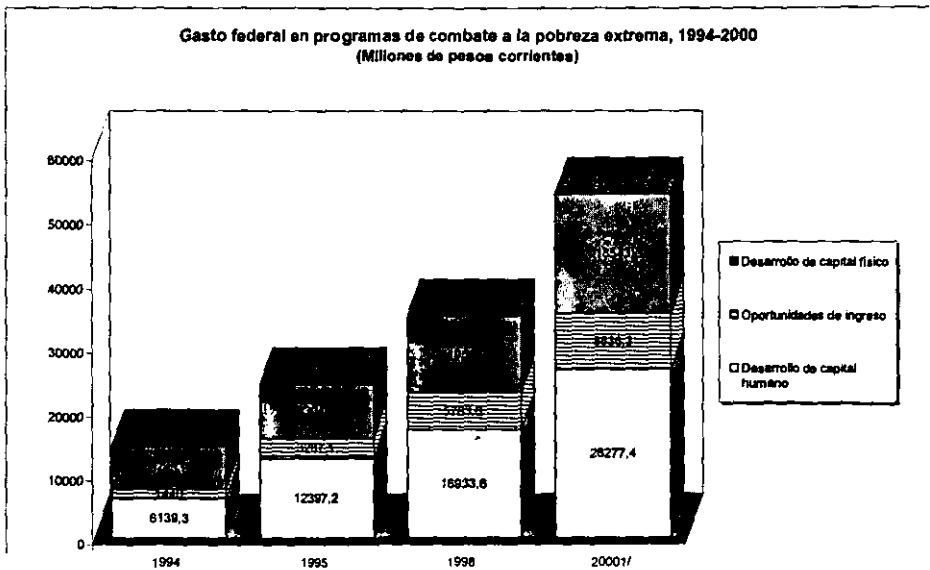
Como puede observarse en el periodo 1994-2000 la política social ha tenido un



cambio significativo, ha transitado de programas que otorgaban únicamente transferencias de ingreso, a programas y acciones que promueven la inversión del capital humano y la participación corresponsable de los beneficiarios.

En el 2000 los recursos que el Gobierno federal asignó para el combate de la pobreza extrema ascendieron a 53 mil 656.7 millones de pesos, los cuales estuvieron orientados hacia tres estrategias de atención. En este año el 49 por ciento de estos recursos correspondió al desarrollo del capital humano; el 16.5 por ciento para genera oportunidades de ingreso, y el 34.5 por ciento al desarrollo del capital físico. En la siguiente gráfica se puede observar el gasto social para al combate a la pobreza extrema durante 1994-2000.

GRÁFICA 3.2



Fuente: Ernesto Zedillo, *op. cit.*, p. 281.

### 3.5.1 Desayunos escolares (DIF)<sup>22</sup>

La institución encargada de llevar a cabo este programa es el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). El objetivo de este programa es

<sup>22</sup>Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Propuesta para la Reorientación de los Programas Alimentarios*, México, SHCP, Mimeo, 1996. pp. 4-5.

atender a la población infantil preescolar, y escolar de primero y segundo año, con desnutrición o en riesgo, otorgando un complemento alimenticio durante las horas de clase, que proporcione energía y proteínas a la dieta diaria, con el fin de mejorar su estado nutricional, contribuyendo al mejoramiento del rendimiento escolar e incida en los índices de deserción, ausentismo y reprobación escolar<sup>23</sup>.

Los criterios de selección de beneficiarios se sustentan en niños de preescolar, así como escolares de primero y segundo de primaria. Para la selección de planteles educativos beneficiarios, el Programa considera lo siguiente: Índice de marginalidad (analfabetismo; primaria incompleta; indisponibilidad de drenaje; energía eléctrica y agua entubada; nivel de hacinamiento; piso de tierra; población en localidades de menos de 5 mil habitantes e ingresos inferiores a dos salarios mínimos); índice de desnutrición (regiones de atención prioritarias de SEDESOL Censo Nacional de Talla; tasa de mortalidad infantil; perímetro mesobraquial; estudios realizados por las entidades federativas que determinen los grados de desnutrición a nivel municipal y local); y, deserción escolar e índice de reprobación, datos que son proporcionados por la Secretaría de Educación Pública.

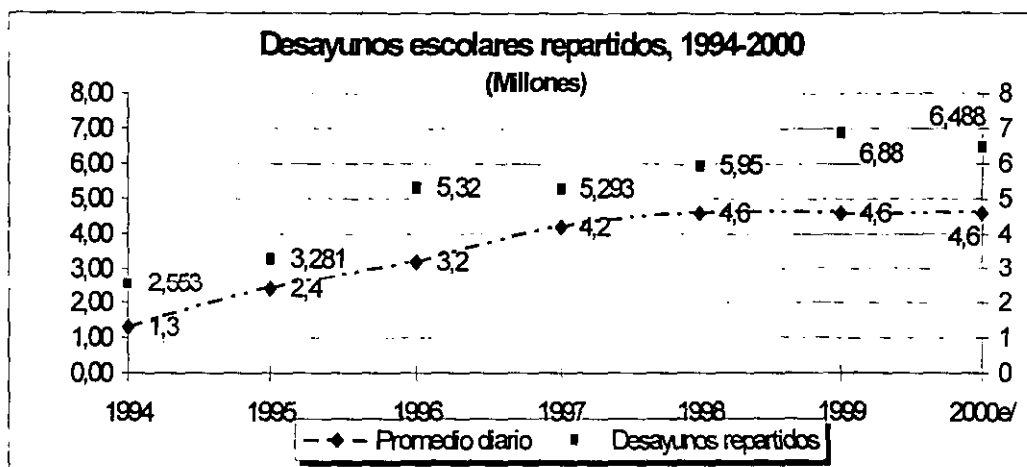
Las líneas de acción del Programa de Desayunos Escolares se realiza a través de dos modalidades de operación: Desayunos Fríos, que consiste en distribuir desayunos que cubren parte de las recomendaciones de nutrimentos de los escolares y preescolares, teniendo como base la leche, acompañada de una variedad de complementos con alto valor nutritivo, y Desayunos Calientes, que se orienta a la entrega de despensas con alimentos básicos para la preparación de desayunos dentro de la escuela, con la amplia participación de los padres de familia, la cual ha constituido una opción para mejorar el valor nutritivo y ampliar la variedad de los alimentos que se otorgan a los niños.

---

<sup>23</sup>SEDESOL. *et. al.* Cumbre Mundial Sobre la Alimentación, México. *Informe Nacional Sobre Seguridad Alimentaria*, México, 1996, pp. 163-164.

En 1994, el Programa de Desayunos Escolares operaba en 21 entidades y el Distrito Federal, alcanzando una cobertura promedio de 1.3 millones de raciones diarias. Para el año 2000 la distribución alcanza los 4.6 millones de desayunos, de los cuales 3.0 millones corresponden a recursos federales y 1.6 a recursos estatales y otras aportaciones, habiéndose incorporado ya a los 31 estados de la República. La evolución de este programa durante el periodo de 1994-2000, se puede observar en la Gráfica 3.4.

Gráfica 3.3



<sup>1/</sup>Se refiere a los desayunos distribuidos con recursos de los tres ámbitos de gobierno y con fuentes de financiamiento sociales y privadas.

<sup>2/</sup> Desayunos repartidos por año a través del Sistema Nacional DIF.

<sup>e/</sup> Cifras estimadas al cierre del año.

Fuente: Ernesto Zedillo, *op. cit.* p. 292.

Actualmente el Programa de Desayunos Escolares tiene una presencia a nivel nacional en 1910 municipios, así como en 16 delegaciones políticas del Distrito Federal.

Cabe destacar que alrededor de los programas alimentarios se ha estructurado una estrategia de integración en la cual se conjugan las acciones de los programas de Desayunos, Despensas, Cocinas Populares y Red Móvil, (Veáse cuadro 3.2), para atender preferentemente a las niñas y niños menores de cinco

años, escolares, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, en zonas indígenas y rurales con mayores índices de vulnerabilidad social, cuya finalidad es la reorientación estratégica y focalizada de la atención, convirtiéndose el desayuno escolar en el eje articulado de los demás programas. Asimismo, el DIF ha elaborado un catálogo de menús y despensas de los programas alimentarios, contando con un total de 1,744 menús de desayunos.

En la modalidad de desayuno caliente se tienen registrados 1,646 combinaciones que incorporan alimentos y preparaciones propios de la cultura alimentaria de las regiones, así como 98 en la modalidad de desayuno frío y 43 despensas.

**CUADRO 3.2**  
**PROGRAMAS DE ATENCIÓN ALIMENTARIA<sup>1</sup> 1996-2000**

Programas	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
<b>Desayunos Escolares (PRA)</b>						
<b>Desayunos repartidos por día (Miles)</b>	328,084	531,960	529,297	595,000	688,058	648,889
→Calientes	49,212	101,072	201,133	447,363	178,587	168,711
→Fríos	278,872	430,888	328,164	147,637	509,471	480,178
Población beneficiada (promedio diario—miles)	1,930.3	2,092.6	2,737.7	2,958.6	3,440.294	2,990.175
Municipios atendidos	1,143	1,595	1,828	1,932	1,910	1,910
Localidades beneficiadas	10,962	16,259	16,470	17,388	n.d.	n.d.
<b>Asistencia social alimentaria a familias (PASAF)</b>						
<b>Despensas repartidas por año (miles)</b>	14,687.5	18,957.5	21,070.7	21,724.2	21,923.769	20,114.892
<b>Familias beneficiadas (promedio mensual—miles)</b>	1,223.9	1,569.1	1,755.9	1,810.3	1,826.921	1,676.241
<b>Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales (COPUSI)</b>						
<b>Cocinas en Operación<sup>2</sup></b>	1,261	1,796	3,619	5,082	5,376	8,180
<b>Personas beneficiadas</b>	108,798	141,832	297,447	462,658	393,400	571,319

<sup>1</sup>Las cifras reportadas incluyen únicamente recursos federales. A partir de 1998 incorpora el gasto federal descentralizado a través del Ramo 33. Aportaciones federales a estados y municipios. Se reporta información a partir del año en que se inició su registro.

<sup>2</sup>En 1996 se estableció una estrategia que permitió ampliar la cobertura del programa COPUSI con la instalación de cocinas rústicas.

N.d. No disponible

\* Cifras estimadas al cierre del año.

Fuente: Ernesto Zedillo Ponce de León, *op. cit.*, p. 292.

En el marco del Programa de Raciones Alimenticias (PRA), a partir de 1997 se inició un proceso para consolidar el nuevo esquema de distribución de los desayunos fríos, con lo cual se ha promovido la conversión paulatina en las zonas rurales de los desayunos tradicionales a comunitarios. Asimismo, mediante la

ampliación de las fuentes de financiamiento se han integrado las acciones para atender a un mayor número de niñas y niños, lo que en conjunto ha permitido superar los compromisos originales. en este año se alcanzó la cifra de casi 4.6 millones de desayunos diarios, que incluyen 1.5 millones de raciones con la suma de las aportaciones de los gobiernos estatales, municipales y de los beneficiarios.

### **3.5.2 Programa de Asistencia Social Alimentaria a Familias (PASAF)**

Desde 1996, el Programa de Asistencia Social Alimentaria a Familias (PASAF) se desconcentró a nivel nacional, propiciando que cada familia integre su propia despensa, a través de la adquisición de productos regionales acordes a la cultura alimentaria de cada entidad federativa, permitiendo mayor oportunidad en la entrega de los alimentos y el logro de economías de escala al adquirirlas localmente. Como resultado de la reorientación que se dio al programa, privilegiando a las familias de extrema pobreza de comunidades indígenas, rurales y urbano marginadas, se estima que para el año 2000 se otorguen 20 mil 114.892 millones de despensas.

### **3.5.3 Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales**

Por otro lado, el Programa de Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales (COPUSI), como parte de la estrategia alimentaria que promueve el DIF, continuó atendiendo a grupos vulnerables , con la participación de los tres niveles de gobierno y de la comunidad. En el presente año se contaba con 8 mil 180 equipos en operación, y se espera que al término del año se distribuyan 168.711 millones de desayunos calientes, en beneficio de 571 mil 319 personas.

Con estas acciones, durante el lapso que se informa, se ha incrementado la cobertura en comunidades rurales con altos índices de marginalidad, permitiendo una mayor afluencia de beneficiarios, dado que en 15 estados la integralidad de los programas alimentarios PRA, PASAF y COPUSI ha logrado abatir el costo de las raciones. Asimismo, se ha dado énfasis al reforzamiento de la atención a zonas rurales, sin excluir las áreas urbanas de alta marginación, orientando esfuerzos a

consolidar las cocinas ya establecidas, a la vez que se promovió la incorporación de proyectos de bienestar social asociados a la organización comunitaria en torno a la cocina.

### **3.5.4 Programa de Abasto Social de Leche (LICONSA)**

El Programa de Abasto Social de Leche (LICONSA), es una empresa de participación estatal mayoritaria, creada por decreto presidencial el 2 de marzo de 1961. Su objetivo principal ha sido el proporcionar leche a precio subsidiado para apoyar la alimentación de la población vulnerable nutricionalmente: niños menores de 12 años pertenecientes a familias que perciben ingresos menores a dos salarios mínimos, en el medio urbano y rural.

#### **Antecedentes históricos.**

La intervención del Estado en la producción y venta de leche se originó por la necesidad de regular las condiciones sanitarias que causaban problemas de salud pública.

En 1938, se generó el proyecto de la planta única pasteurizadora de leche con el fin de tener un control sanitario más estricto y centralizado. Se interviene en el abasto social mediante la creación del Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias.

En 1941, este Comité se transforma en Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. (NADYRSA), cuya finalidad era encontrar medios eficaces para combatir los excesos y abusos de los especuladores comerciales.

En 1944, NADYRSA creó la primera lechería con el propósito de aliviar la demanda insatisfecha, regular el precio de la leche y ponerla al alcance de las clases populares.

En 1945, un grupo de productores independientes constituyó la empresa Lechería Nacional, S.A., con el propósito de complementar la oferta de leche en la ciudad de México mediante su importación, rehidratación, pasteurización y distribución.

En 1949, se liquidó NADYRSA y la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA), asumió la responsabilidad de elaborar, distribuir y vender leche reconstituida, para la población de escasos recursos económicos, así adquirió toda la producción de la empresa Lechería Nacional, construyó una planta rehidratadora y celebró contratos de maquila con varias empresas.

En 1961, se constituyó la Compañía Rehidratadora de Leche CIMSA, S.A. para manejar la producción en coordinación con la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. (CONASUPOSA), que sustituye a CEIMSA. En 1963 cambia su razón social a Compañía Rehidratadora de Leche CONASUPO, S.A.

En 1972, modificó su razón social por la de Leche Industrializada CONASUPO, S.A. de C.V. (LICONSA). Sus funciones se orientaron al abasto social para familias de escasos recursos mediante la rehidratación y distribución de leche y al fomento de la producción lechera de pequeños propietarios.

En 1973, a fin de asegurar que la leche llegara a los niños de escasos recursos económicos, se establece el sistema de venta mediante la "Tarjeta Unifamiliar".

Durante 1980-1988, los programas de LICONSA se orientaron a tres objetivos: abasto social, regulación del mercado y fomento de la producción y comercialización de leche. La entidad se hizo cargo de los programas de fomento para la ganadería lechera, producción y distribución de leches comerciales de larga vida en presentación fluida y en polvo marca LICONSA Mileche y Nutrileche, leches maternizadas en polvo marca LICONSA Plenilac y Vitalac y pasteurización de leche fresca. Las comercializaba en los establecimientos donde operaba el programa de abasto social de leche. Su producción se incrementó entre 1983 y 1986, de 940.8 a 1,387.7 millones de litros anuales.

En el periodo 1988-1994 LICONSA se transformó radicalmente. Se estableció como prioridad del programa de abasto social, la venta de leche subsidiada a familias de escasos recursos con niños menores de 12 años. Se desincorporaron los

programas de fomento:

Producción de leches ultrapasteurizadas, a través de la desincorporación de tres plantas productoras de leche.

Producción de insumos de fomento lechero y la comercialización del ganado, mediante la desincorporación de los activos de fomento lechero.

- a) En 1994, se benefició a 1 millón de familias en todo el país: 5 millones de niños y 200 mil adultos; 72.2% en zonas urbanas y 27.8% en zonas rurales.

La cobertura del padrón se amplió, con un crecimiento anual promedio de 3.6%. A partir de 1991 se atiende a las 32 entidades federativas. En 1994 se atendió a 1,649 municipios, 68.9% del total. En el periodo 1988-1994, se distribuyeron en promedio 3.7 millones de litros diarios.

- b) Entre 1993-1994, inició la depuración del padrón único de beneficiarios y su integración con el del programa de subsidio al consumo de tortilla. Se introdujo el uso de la tarjeta magnética de beneficiarios en 15 estados, lo que contribuye a la transparencia y mejor asignación del apoyo a quien más lo necesita.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se pretendía incrementar la cobertura del programa, para que niños y madres embarazadas o en periodo de lactancia de escasos recursos, contaran con este apoyo. La meta era cubrir la demanda total al término de esta administración. Por lo anterior, su estrategia ha estado basada en dos vertientes: la primera es reorientar las prioridades hacia el medio rural; la segunda es establecer nuevas vías de distribución del subsidio en zonas marginadas.

En 1995, se homologaron los padrones de leche y tortilla en 26 estados del país, faltan únicamente 6 entidades (Distrito Federal, México, Nuevo León, Oaxaca, Morelos e Hidalgo), representan el 32.1% del padrón de tortilla y el 64.3% del de leche. El proceso de homologación, depuración y entrega de padrones urbanos de las lecherías que fueron administrados coordinadamente con el FIDELIST, se



concluyó en el mes de marzo de 1996 por lo que se acordó el retiro de los equipos lectores, este proceso finalizó en octubre del mismo año. Durante 1996, la cobertura social promedio del programa fue de 5.4 millones de beneficiarios, 87.8% habitan en zonas urbanas y 12.2% en rurales (localidades con menos de 2,500 habitantes).

### Resultados en el año 2000

Al término del año 2000 se estima que LICONSA atienda a 3.97 beneficiarios mediante la distribución de 3.1 millones de litros de leche diarios a precio subsidiado, lo que representaría para las familias un margen de ahorro de más de 52 por ciento por litro respecto del precio de marcas comerciales equivalentes.

**CUADRO 3.3**  
**INDICADORES DE GESTIÓN DEL PROGRAMA DE ABASTO SOCIAL DE LECHE (LICONSA)**  
**CIFRAS ACTUALIZADAS A 2000**

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 <sup>2/</sup>
Leche producida por LICONSA (millones de litros equivalentes)	1,078	1,179	1,218	1,162	1,042	1,041	1,075	1,077	1,022	923	927
Distribución diaria (Miles de litros)	3,458	3,958	4,070	3,801	3,421	3,419	3,569	3,589	3,440	3,171	3,149
Captación total de Leche fresca (Miles de litros) <sup>1/</sup>	-		71,168	80,296	75,934	86,433	65,581	33,362	2,801	12,339	30,000
Niños beneficiarios (Miles)	4,798	6,323	6,689	6,779	4,906	5,244	5,128	5,081	4,489	3,969	3,968
Puntos de venta (Número de lecherías)	2,230	5,683	5,979	6,146	6,296	7,584	11,072	11,076	5,644	6,610	6,543
Valor al subsidio <sup>2/</sup> (Miles de pesos)	861,010	1'289,703	1'451,624	1'363,950	1'48,626	1'957,294	2'612,249	2'885,725	3'086,513	3'243,944	3'334,254
Municipios beneficiados	-	1,370	1,447	1,551	1,692	1,748	1,878	1,907	1,848	1,731	1,732

<sup>1/</sup>Se refiere a la leche captada en los centros de acopio ubicados en las cercanías de las nueve plantas industriales de LICONSA. <sup>2/</sup> Estimación de la Secretaría de Desarrollo Social, considerando la diferencia entre la leche LICONSA y el promedio nacional del precio de la leche pasteurizada preferente. Los datos para 1995 y 1998 fueron reportados por LICONSA. Fuente: Ernesto Zedillo. *Sexto Informe de Gobierno. Anexo estadístico*, 2000, p. 293.

### 3.5.5 Sistema de tiendas de abasto rural (DICONSA)

El Sistema de Tiendas de Abasto Rural (DICONSA) se creó por decreto presidencial el 30 de octubre de 1972. Este sistema fue concebido como empresas de participación estatal mayoritaria.

Su objetivo ha sido garantizar el abasto oportuno y suficiente de alimentos básicos a la población que habita en condiciones de pobreza o pobreza extrema, así como regular su mercado mediante la oferta de productos a precios que beneficien a la población de menores ingresos.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se estableció que se incrementaría el número de beneficiarios y se garantizaría el abasto de productos básicos en las regiones más atrasadas del país. En la red de tiendas se garantizarían los volúmenes de la distribución de maíz, frijol, arroz, azúcar, harina de maíz, abarrotes y mercancías generales.

El programa seguirá una estrategia que permitiera atender a la totalidad de los municipios con alto nivel de marginación, para lo cual, se reubicarían y recapitalizarían las tiendas de consumo popular, principalmente en el medio rural, y en la medida en que persistieran problemas en los mercados de productos básicos, se avanzaría con el programa de apertura de nuevas tiendas. Asimismo, se continuaría el apoyo de tareas de asistencia alimentaria y nutricional, mediante la dotación de despensas.

Al término de la presente administración (1994-2000) el Sistema DICONSA amplió su red de tiendas rurales de 20 553 en 1995 a 23 mil 200 en el 2000, en beneficio de 29.2 millones de personas. No obstante, cabe destacar que en el ámbito urbano, el subsidio se retiró. Ver Cuadro 3.4

**CUADRO 3.4**  
DISTRIBUCIÓN DE PRODUCTOS BÁSICOS A TRAVÉS DEL SISTEMA DE DISTRIBUIDORAS CONASUPO 1994-2000

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Infraestructura de Distribución							
Tiendas Urbanas	19 564	20 553	22 802	22970	23 652	23 190	23 200
Tiendas Rurales	1 074	1 061	758	434	248	114	0
Almacenes	332	334	332	330	330	324	321
Población Beneficiaria	27 512	29 608	31 674	32 674	29 473	29 151	29 151
Rural	24 867	26 494	28 823	31 022	28 358	29 151	29 151
Urbana	2 645	3 114	2 851	1 652	1 115	0	0

Fuente: Ernesto Zedillo, op. cit., p. 293

### 3.5.6 Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)

El Programa de Alimentación Salud y Alimentación inició sus operaciones en agosto de 1997. En su fase inicial perseguía beneficiar a 400 mil familias de 12 estados, y paulatinamente incrementar el número de beneficiarios. Su principal objetivo se concretó en incrementar las capacidades básicas de quienes viven en condiciones de pobreza extrema. Para ello el programa ha operado a través de tres componentes estrechamente relacionados, educación, salud y alimentación, con lo que se pretende obtener mayores beneficios integrales:

En el componente educativo se entregan becas educativas y apoyos para la adquisición de útiles escolares, facilita que los niños y jóvenes cursen la educación básica completa, fomentando su inscripción y asistencia regular a la escuela, así como la participación de los padres para mejorar el desempeño escolar de sus hijos.

En materia de salud, se brinda atención médica a todos los miembros de la familia promueve un mejor aprovechamiento de los servicios de salud, con un enfoque predominantemente preventivo.

En alimentación, se otorga a las familias una transferencia monetaria y suplementos alimenticios para los niños menores de dos años y para los de dos a menos de cinco años que presenta algún grado de desnutrición, así como a las mujeres embarazadas o que se encuentran lactando a sus hijos, con el fin de mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional de los miembros de las familias de escasos recursos.

En la actualidad el ProgresA opera en 1,984 municipios, de los 31 estados de la República Mexicana, que abarcan a 48,734 localidades y beneficia a 2,301,188 familias<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup>Programa de Educación, Salud y Alimentación. *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Resumen de los primeros avances 1999*. PROGRESA. México, septiembre 1999.

Becas educativas. Las becas que entrega el PROGRESA tienen dos características importantes. La primera es que los apoyos se incrementan a medida que los niños avanzan en sus grados escolares. La segunda consiste en una diferenciación por sexo a partir de nivel secundaria. Es decir, las becas para las niñas de secundaria son ligeramente mayores que la de los niños. Esta medida pretende revertir el elevado índice de abandono escolar que caracteriza a las niñas en el medio rural. El monto de las becas educativas va desde 80 pesos mensuales en el tercer grado de primaria hasta 265 pesos en tercero de secundaria, en caso de los niños, y 305 pesos en el caso de las niñas.

De acuerdo con Julio Boltvinik<sup>25</sup>, el objetivo del PROGRESA, que es romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, sólo se podrá evaluar en la próxima generación: cuando escolares de hoy sean adultos y conformen sus propios hogares.

El autor señala que el programa introduce dos desigualdades en el ingreso de los hogares. Por una parte entre los que tienen hijos en edades escolares y quienes no los tienen. Esta desigualdad puede llegar a ser de seis a uno. Por otra parte, discrimina en contra de los hogares más grandes, para los cuales el apoyo per cápita es menor. Una razón de ello se deriva del tope máximo de los apoyos monetarios totales en 750 pesos por mes. Otra razón, es el hecho de que el apoyo alimentario es igual para cualquier tamaño de familia.

En contra parte, el Instituto Internacional de Investigación Política y Alimentaria, IFPRI, de Estados Unidos, presentó un informe del impacto que el PROGRESA —tras los primeros 18 meses que ha tenido de instrumentación— ha tenido en la población beneficiada, y en él destaca que infantes de escasos recursos tengan más posibilidad de asistir a la escuela además de contar con una alimentación más balanceada y recibir adecuada atención médica<sup>26</sup>. Estimaron que el índice de inscripción primaria se elevó de entre 0.74 a 1.07 por ciento, lo que se debe a que

---

<sup>25</sup>Boltvinik, Julio. "El diseño del PROGRESA". México, *La Jornada*, 2 de junio de 2000, p. 20.

<sup>26</sup>De la redacción. Académicos de EU alaban los logros del PROGRESA. México, *El Heraldo de México*, 16 de noviembre de 2000, p. 3.

los pequeños dejaron de trabajar para integrarse al sistema educativo. Manifestaron que se redujo en ocho por ciento los niveles de extrema pobreza. Asimismo estimaron que PROGRESA atiende alrededor de 2.6 millones de familias de la zona rural, abarca 50 mil localidades en más de 2 mil municipios de 31 estados, además de que se le considera como modelo a seguir en Honduras, Nicaragua y Argentina.

Otra cuestión importante a destacar es la forma con la que se visualiza el PROGRESA a nivel internacional. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>27</sup>, el gobierno de Vicente Fox debe cambiar el PROGRESA, si es que quiere disminuir la carga fiscal que enfrentará el país el próximo año y porque no ha beneficiado "a los más pobres de los pobres".

En este sentido, Carlos Flores<sup>28</sup>, responsable de la política social del equipo de transición de Vicente Fox Quesada, informó que ante la imposibilidad de crecimiento del presupuesto en la materia para el año 2001, se buscaría que la iniciativa privada participe y sea corresponsable en la atención de los programas de apoyo a los sectores marginados, tal como se hace en Estados Unidos. Flores puso el *Teletón*<sup>29</sup> como ejemplo del esquema que Fox tiene en mente para propiciar la participación de la iniciativa privada en apoyo a los sectores marginados.

Por lo anterior, el asesor foxista resaltó que no se trata de privatizar las funciones o los servicios, sino que los particulares sean también corresponsables de esta problemática. Al referirse al Programa de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA), principal instrumento de la política social del gobierno zedillista, Flores dijo que este programa no permite ser autosustentable con el tiempo, ya que "aunque tiene muchas bondades, no construye capacidades directamente en las

---

<sup>27</sup>Secundino S., Fredy. Mantiene el suspenso sobre los integrantes del su equipo. México, *Época*, 13 de noviembre de 2000. pp. 12-13.

<sup>28</sup>Becerril, Andrea. Asesor foxista anuncia política social tipo Teletón. México, *La Jornada*, 10 de noviembre de 2000, p. 5.

<sup>29</sup>El Teletón es un programa de asistencia social con el cual los particulares desde hace tres años, han apoyado de manera asistencial, obras de infraestructura para niños minusválidos. En este año (2000) se estima que se han atendido a 9 mil personas.

familias para autogenerar sus ingresos”.

Ante estas perspectivas de política social que se avecinan saltan a la vista preguntas que son ineludibles, por ejemplo, ¿cuál será el costo que acarreará implementar estas políticas?

### **3.6 El subsidio a la tortilla**

Los distintos programas de subsidio al maíz-tortilla que había implantado el gobierno federal se deben a la importancia alimenticia que tiene este producto en la cultura nacional.

Los subsidios al maíz, harina de maíz y tortilla tenían como propósito el abasto de estos productos a un precio por abajo del precio de mercado y de esta forma asegurar el acceso a un alimento básico. En el medio rural, donde una parte de los requerimientos de maíz se satisface por autoconsumo, el apoyo representa un complemento que permitía que las familias tuvieran un abasto permanente si la producción era insuficiente para cubrir sus necesidades o si decidieran colocar sus excedentes en el mercado. Este apoyo era fundamental en las épocas de escasez de maíz, cuando el precio de mercado registraba fuertes variaciones.

#### **3.6.1 Antecedentes**

El primer antecedente sobre la aplicación de apoyos directos al consumo de la tortilla se registró en el año de 1984, con la venta de tortilla a precio subsidiado a través de las tiendas del Sistema Diconsa. En este programa, que tuvo vigencia de junio de 1984 a diciembre de 1986, se atendió a un promedio de 750 mil familias en 31 ciudades del país. Este programa fue el primer intento que el sistema Conasupo implementó para tratar de localizar la transferencia de subsidios sobre el consumo de la tortilla.

#### **3.6.2 Programa de Tortibonos**

Como parte de la estrategia denominada Programa Maíz-Tortilla, se estableció el Programa de “Tortibonos”. Este Programa tuvo vigencia de abril de 1986 a noviembre de 1990, consistió en la venta de formas valoradas conocidas como

"tortibonos". La distribución se hizo a través del Sistema de tiendas Distribuidoras Conasupo (Diconsu) tanto propias como concesionadas, así como organizaciones sociales y sindicales.

Por este mecanismo la población beneficiaria adquiría los tortibonos en sus denominaciones de 1 y 2 kilogramos a un precio menor que el oficial establecido para la tortilla y podía canjearlos en las tortillerías instaladas en las 36 ciudades de las 16 entidades donde operaba el Programa.

Los industriales de la masa y la tortilla, después de recibir y ordenar los tortibonos en cuadernos especiales, acudían a las oficinas de la empresa Promotora de Comercialización Directa, S.A de C.V. filial de BANAMEX para canjear los tortibonos por un certificado de pago que amparaba la cantidad al precio oficial establecido. Finalmente, personal de Conasupo emitía un cheque a nombre del industrial, equivalente al monto establecido en el certificado de pago.

Bajo este esquema, el subsidio se determinaba como el diferencial de precios de compra de tortibonos por el beneficiario y el precio de reembolso que recibía el industrial al presentarlos ante la Oficina Liquidadora del Subsidio.

Debido al mecanismo de distribución y venta de las formas valoradas, el sistema de tortibonos no permitió establecer controles estrictos que permitieran conocer con exactitud quienes era los beneficiarios de este Programa y en menor medida, sobre la justificación de que la población beneficiada merecía ser receptora del subsidio.

### **3.6.3 Programa de Subsidio al Consumo de la Tortilla**

Con el objetivo de implantar un esquema de subsidios dirigidos, en el cual los beneficiarios directos fueran las familias de escasos recursos económicos, en noviembre de 1990 dio inicio el Programa de Subsidio al Consumo de Tortilla. El nuevo programa operaría inicialmente con base en un padrón de beneficiarios de los servicios del Sistema Conasupo. Bajo este programa las familias beneficiarias recibirían diariamente un kilogramo de tortillas sin ningún costo.

De esta forma, se planteó que el concepto inicial del Programa de Subsidio al Consumo de Tortilla, la aplicación de un esquema de subsidio selectivo y dirigido, que garantizara la transparencia y racionalidad en el uso de los recursos, en sustitución de los subsidios universales o semidirigidos que tradicionalmente se habían otorgado a la cadena producción-consumo de tortilla.

### **Implantación del Programa de Subsidio al Consumo de Tortilla.**

La instrumentación del programa se desarrolló en dos etapas: la primera de ellas fue la etapa de tortivales, vigente de noviembre de 1990 a abril de 1991 y la segunda se identifica por la implantación de un mecanismo automatizado sobre la identificación de beneficiarios y control del subsidio, que está actualmente en operación.

#### **1. Etapa Tortivales**

En la etapa de tortivales, se dio continuidad al esquema con que venía operando el Programa Maíz-Tortilla, es decir, mediante un sistema de cupones, con algunas modificaciones que permitirían optimizar la aplicación transparente y racional del subsidio:

I) El esquema de subsidio se modificó radicalmente al entregarse las formas valoradas sin costo alguno para las familias beneficiarias, representándoles un subsidio de 100 por ciento de un kilogramo de tortillas diariamente.

II) Se integraron sobres personalizados para las familias registradas en el Padrón Nacional de Beneficiarios de los Servicios Conasupo, que contenían planillas con vales fechados para cada día del periodo comprendido entre el 26 de noviembre de 1990 y el 28 de febrero de 1991, fecha programada para concluir la etapa de tortivales y dar inicio a la fase automatizada. Para cada entidad la etapa de tortivales y dar inicio a la fase automatizada. Para cada entidad se estableció un código de colores de planillas y vigencia de un mes de circulación.

III) Se sustituyeron los canales de distribución utilizados en la etapa de tortibonos,



por un sistema de entrega domiciliaria a cargo del Servicio Postal Mexicano para el caso del interior del país. Para el Distrito Federal la distribución quedó a cargo del gobierno del Distrito Federal, en un esquema de entrega en módulos delegacionales.

En esta primera etapa del Programa de Subsidio al Consumo de Tortilla, se efectuó la entrega de formas valoradas a 1.8 millones de familias beneficiarias localizadas en las 71 ciudades más importantes del país, definidas así por tener poblaciones superiores a los 200 mil habitantes, ser las capitales de las entidades federativas o por tratarse de la primera o segunda localidad relevante en sus entidades.

Debido a que fue necesario ampliar la etapa de tortivales, en el periodo comprendido entre el 1 de marzo y el 30 de abril de 1991 se sustituyó la distribución domiciliaria en el interior del país a cargo del Servicio Postal Mexicano, por una red de módulos de atención, operados por personal de Conasupo.

La etapa de tortivales se consideró como un periodo de transición hacia un esquema de subsidios dirigidos ya que de origen contaba con un padrón de beneficiarios quienes, de forma directa recibían las formas valoradas para hacer efectivo el subsidio. Bajo este esquema se estimó una distribución de 281 millones de tortivales que permitieron atender a 1.8 millones de beneficiarios en promedio, durante los cinco meses de su duración.

## **2. Etapa automatizada**

La segunda etapa del Programa de Subsidio al Consumo de Tortilla inició el 1 de mayo de 1991 con la implantación del sistema automatizado en las 71 entidades más importantes del país.

El inicio de esta etapa consistió en el reparto de tarjetas plásticas con código de barras a los beneficiarios del Programa inscritos en el padrón, otorgando de esta forma el derecho a recibir diariamente el beneficio de un kilogramo de tortilla sin

costo, en cualquier tortillería afiliada al programa. Por otra parte, se efectuó la asignación a los industriales tortilleros del equipo lector óptico en donde se registraban las tarjetas de los beneficiarios asistentes a cada tortillería. Adicionalmente, la tecnología descrita permitió, mediante interfase con computadoras personales, automatizar los procesos de liquidación y control del subsidio canalizado a los beneficiarios.

A partir del mes de julio de 1991 y hasta diciembre del mismo año, ya estando en marcha la etapa de operación automatizada, se incorporaron al programa 273 mil familias beneficiarias radicadas en 131 ciudades adicionales, elevándose la cobertura del programa a 202 ciudades cuya población es superior a 25 mil habitantes o bien, en los que existía el compromiso presidencial para su atención.

### **3. Integración del Padrón de Beneficiarios**

La selección de los beneficiarios que recibieron las formas valoradas llamadas tortivales se hizo con criterios muy generales de selección pero que en alguna medida garantizaban que los receptores del subsidio se encontraran entre los segmentos de la población de menores ingresos.

Así, durante la etapa de tortivales se aplicó el subsidio con base en un padrón integrado con beneficiarios del Programa de Tortibonos que integraban parte del padrón de Diconsa y que consistía básicamente de personas pertenecientes a sindicatos, asociaciones de colonos y organizaciones populares; otra parte se integró con beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche registrados en el padrón de Liconsa y, finalmente, con familias captadas mediante afiliación personal en centros de registro instalados por Conasupo en las 71 ciudades inicialmente incorporadas al Programa de Subsidio al Consumo de Tortilla.

Posteriormente, en la etapa de automatizada del programa, el padrón de beneficiarios se componía de tres subconjuntos de beneficiarios correspondientes a diferentes etapas y a los que se aplicaron distintos mecanismos de incorporación:

- a) El primero lo constituye el grupo de beneficiarios del padrón de receptores de tortibonos y leche incorporados en el periodo marzo-septiembre de 1990, ubicados en las 71 ciudades más importantes del país, a los cuales se les aplicó la cédula socioeconómica pero no se efectuó el estudio de verificación socioeconómica previo a su inclusión. Las familias incorporadas en este proceso fueron aproximadamente 1'350,000.
- b) El segundo grupo proviene de la parte del proceso de incorporación de beneficiarios en 131 nuevas ciudades, realizado durante los meses de octubre y noviembre de 1991, a quienes se incluyó con base en los resultados del estudio socioeconómico por familias solicitante y ratificado por una visita de verificación de los datos asentados en la cédula socioeconómica aplicada. Este subconjunto de familias fue aproximadamente de 273,400.
- c) El tercer grupo proviene del levantamiento de familias beneficiarias adicionales en las 71 ciudades iniciales que se efectuó durante los meses de abril, mayo y junio de 1991, a las cuales sí se les aplicó la cédula socioeconómica y el proceso de verificación de la información. Este grupo de familias ascendió aproximadamente a 335,000.

Finalmente, el cuarto grupo lo constituye el levantamiento adicional en las 131 ciudades, que ascendió a cerca de 110,000 familias.

El Programa de subsidio al consumo de tortilla, continuó su operación y a principios de 1995, se resectorizó a la SEDESOL, la responsabilidad del manejo del subsidio al consumo de tortilla el cual quedó a cargo del Fideicomiso para la Liquidación del Subsidio al Consumo de Tortilla (FIDELIST) y se fusionó con la Dirección de Programas Sociales de CONASUPO.

Su objetivo principal fue proporcionar diariamente un kilogramo de tortilla sin costo, a familias de zonas urbanas que tienen ingresos de hasta 2 salarios mínimos.

Durante el primer trimestre de 1997 el padrón de beneficiarios registró a 2.33

millones de familias de las 32 entidades federativas. El programa operó en 262 ciudades de 395 municipios con 1,011 localidades urbanas y suburbanas, de las cuales el 54% son mayores a 15,000 habitantes y 46% corresponde a localidades conurbadas dentro del espacio geográfico de influencia de esos centros urbanos.

De acuerdo con el Programa Nacional de Desarrollo 1995-2000, el programa proporcionaría un paquete básico de nutrición y salud a la población en extrema pobreza. Se modificó el esquema de los subsidios al consumo en maíz, harina, masa y tortilla, para que se canalizara efectivamente a la población de menores ingresos, mediante un sistema único.

Su estrategia fue racionalizar los subsidios relacionados con la alimentación, sustituyendo los de carácter general por subsidios selectivos, de tal forma que el apoyo pueda ser canalizado, efectivamente, a la población de menores recursos. Este nuevo esquema funciona bajo los principios de equidad, eficiencia, transparencia, focalización y temporalidad.

- a) En 1994 se incrementó el número de ciudades atendidas a 202, en beneficio de 2.1 millones de familias. Se repartieron en promedio diariamente 1,542.2 toneladas de tortilla, con un valor de \$383.4 millones en promedio al año.
- b) En 1995 la población beneficiaria fue de 2.83 millones de familias de las 32 entidades federativas, representa un incremento del 34.8% respecto a 1994. El programa opera en 262 ciudades de 365 municipios con 974 localidades urbanas y suburbanas, de las cuales el 43% son mayores a 15,000 habitantes y el 57% corresponde a localidades conurbadas dentro del espacio geográfico de influencia de esos centros urbanos.
- c) A fines de 1995 el monto del subsidio ejercido alcanzó 542.1 millones de pesos, repartiendo 447.1 millones de kilogramos de tortilla, lo que representa un incremento de 33% y 8% respectivamente, con relación a diciembre de 1994.
- d) Durante el primer semestre de 1996, se realizó una depuración del padrón de beneficiarios, que consistió en dar de baja a las familias que no hacían uso

de la tarjeta y dar de alta a las familias que lo habían solicitado y cubrieron los requisitos de ingreso.

- e) En 1996, se atendió a 2.33 millones de familias de las 32 entidades federativas y se alcanzó el 65.1% de la población objetivo estimada en 3.76 millones de familias, representa el 14.3% menos respecto al mes de diciembre de 1995. Al mes de diciembre de 1996, participan un total de 13,402 industriales de la tortilla.
- f) A principios de 1996, se concluyó el proceso de homologación de los padrones de leche y tortilla, el resultado obtenido es de 324,337 familias. En diciembre de este mismo año, FIDELIST y LICONSA acordaron el retiro de todos los equipos instalados en las lecherías del país. Se devolvieron al Fideicomiso 350 equipos de lectores de chip y 534 lectoras de código de barras.

#### **4. Integración del padrón de industriales**

El padrón de industriales inició con la fase automatizada del Programa, ya que la nueva mecánica de operación contemplaba que fuera en tortillerías afiliadas al programa en donde se otorgara el kilogramo de tortilla a la presentación de la tarjeta por parte de los beneficiarios.

Durante la asignación inicial de equipo lector a los industriales de la masa y la tortilla, éstos recibían el equipo siempre y cuando cumplieran los requisitos básicos solicitados y firmaran un contrato de como dato mediante el cual se hacían responsables del uso del equipo que Conasupo les entregaba.

En el inicio de la fase automatizada se adquirieron 16,000 máquinas lectoras y sus respectivas bases, siendo repartidas 1,900 durante los meses de mayo y junio de 1991. El equipo restante quedó en poder de Servicio por Cupones para contar con una reserva que permitiera atender los problemas de fallas y descomposturas.

La falta de control adecuado sobre la entrega del equipo y la participación de

múltiples áreas en la asignación, recepción y envío de equipo lector, además de la carencia de una normatividad sobre su administración al inicio del programa, trajo como consecuencia un serio problema debido a la falta de información precisa sobre la ubicación y el resguardo de cada equipo, lo que sería resuelto mediante un programa de inventario y localización de equipo realizado de febrero de 1993 a octubre de 1994.

## **5. Esquema de Pago del Subsidio**

Desde principios del Programa de Tortibonos, se determinó que los procesos operativos de asignación y envío de las formas valoradas a los beneficiarios deberían estar separados del proceso de liquidación o canje de las formas valoradas, lo que daría mayor control y transparencia en la asignación y el pago del subsidio.

Para efectuar la liquidación de los tortibonos se contrataron los servicios de BANAMEX a través de su empresa filial Promotora de Comercialización Directa, S.A. de C.V. De acuerdo con el convenio suscrito, esta empresa se haría cargo de pagar el importe de los tortibonos presentados por los tortilleros y rendiría reportes pormenorizados del total liquidado diariamente.

Durante la etapa de tortivales el procedimiento fue prácticamente el mismo, haciéndose extensivo a las 71 ciudades en que tenían presencia el programa. Una vez iniciada la fase automatizada, la empresa de Servicios por Cupones y Conasupo suscribieron un convenio preliminar que estableció los nuevos términos de la prestación del servicio, a raíz del cual, Servicio por Cupones realizó las siguientes modificaciones a su estructura.

- a) Instaló 22 nuevas oficinas estatales, con lo cual alcanzó un total de 91.
- b) Instaló 8 oficinas regionales.
- c) Aumentó el acervo de equipo de cómputo.

De acuerdo al convenio preliminar suscrito, correspondía a Servicio por Cupones realizar el proceso de lectura o descarga de información del equipo lector y

expedir los certificados correspondientes, administrar el boletín de malos usos (lista negra), realizar oportunamente con Conasupo la conciliación de las cantidades pagadas a los industriales y por último recabar y procesar la información de liquidación de todo el país y enviarla a Conasupo para su seguimiento y análisis.

#### **3.6.4 El Subsidio generalizado a la tortilla**

Con el propósito de eliminar el subsidio generalizado sin afectar a los consumidores de bajo nivel de ingreso, fue que se inició la operación de programas selectivos. No obstante, el propósito de sustituir al subsidio generalizado no se realizó debido, en parte, a que la cobertura geográfica de los programas selectivos no era la requerida para poder retirarlo sin afectar a las familias más pobres.

En 1996 se modificaron las reglas de operación del subsidio generalizado al consumo de tortilla de precio controlado, con el propósito de incrementar la eficiencia en la canalización del apoyo; flexibilizar el abasto de maíz al hacer indistinta la adquisición del grano en el mercado nacional e internacional; abrir la posibilidad de que los molineros tradicionales concurrieran directamente a comprar maíz en el mercado; y lograr con ello, un mayor control sobre el destino del maíz subsidiado para consumo humano. La normatividad quedó establecida en el Decreto publicado en el Diario Oficial el 31 de mayo de 1996.

El subsidio a la cadena maíz-tortilla era otorgado por el Gobierno Federal vía el precio del maíz. En el medio urbano operaba a través de la venta de tortilla de maíz a precio controlado y en el medio rural mediante la venta de maíz y harina de maíz a precio subsidiado en las tiendas rurales DICONSA.

Este último ha sido considerado como un subsidio generalizado, porque se podían adquirir por los consumidores independientemente de su nivel socioeconómico. No obstante, el subsidio al maíz y harina de maíz para el medio rural puede considerarse como selectivo, a escala regional, debido a que sólo son vendidos en ciertas tiendas DICONSA rurales. Las tiendas se seleccionan con base en la

situación socioeconómica de las localidades a las que atienden y benefician principalmente a la población de estos lugares que es, en su mayoría, de escasos recursos.

De acuerdo con lo establecido en el Decreto del 31 de mayo de 1996, CONASUPO entregaba el subsidio mediante dos vías:

- a) La venta de maíz a precio subsidiado a la industria molinera para la elaboración de masa.
- b) El pago en efectivo del monto que resulta de la diferencia entre el valor al que las industrias harinera o molinera compran el maíz en el mercado y el valor al que CONASUPO vendía el maíz a la industria molinera.

En el primer caso, el subsidio corresponde a la diferencia entre el valor del maíz al precio al que CONASUPO lo compra a los productores, menos el valor del maíz al precio al que se lo vende a la industria molinera.

Así, el subsidio en efectivo resultaba de la diferencia entre el valor de las ventas de harina de maíz al precio de indiferencia, menos su valor al precio al que CONASUPO vendía el maíz a la industria harinera, corregido por un factor de conversión de maíz a harina de maíz (0.938). En el caso de la industria molinera, el subsidio se calculaba sobre las compras de maíz. El precio de indiferencia se establecía con base en el precio del maíz amarillo de importación, más los costos asociados para disponer del maíz en las zonas de consumo (transporte, flete marítimo, gastos de internación, carta de crédito, maniobras de entrada y almacenamiento, mermas y gastos financieros).

La Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento establecía los montos máximos o "techos físicos" que podían ser objeto del subsidio a nivel nacional, por entidad federativa y por empresa. Estos techos se fijaban con base en la demanda estimada de tortilla y el crecimiento de la población.

Por otra parte, con el propósito de establecer los controles que permitieran manejar los montos o techos máximos para otorgar el subsidio a cada empresa y para hacer más eficientes y controlar los retiros de harina de maíz, se inició la



instrumentación del programa de tarjeta inteligente CONASUPO. Fue un sistema basado en el uso de una tarjeta con microprocesador de memoria integrado, con seguridad bancaria, que contaba con capacidad de operar los parámetros de la administración del subsidio. La tarjeta contenía los datos relativos al establecimiento, consumo mensual autorizado y número de cédula del consumidor autorizado, y sirve para que los industriales de la masa y la tortilla puedan adquirir harina de maíz con cualquier proveedor.

### **3.7 Impacto social en el retiro de los subsidios**

Los efectos sociales de la crisis económica se reflejan principalmente en pérdida del poder adquisitivo de las familias, desempleo, y deterioro del nivel y calidad de vida. Durante la guerra<sup>30</sup>, debido a la inflación, a la carestía de la vida y a la débil defensa del salario real, las clases populares sufrieron una merma considerable en su consumo y en su dieta. Por ejemplo, en 1945 el consumo diario de los ocho alimentos considerados costaban 4.90 pesos, mientras el salario mínimo era de 3.60 diarios, o sea lo rebasó en un 36.11%. En 1950 el salario mínimo en la capital era de 5.39 pesos diarios, mientras que el costo del consumo diario de los productos señalados era de 6.70 pesos, es decir que el costo superaba en un 24.3% el salario mínimo. En 1970, dos años antes de concluir la etapa del llamado estabilizador (1955-1972), el salario mínimo era de 32 pesos en el Distrito Federal y su poder de compra sobre los productos alimenticios había mejorado, ya que con el 63.22% del salario mínimo diario se podía adquirir el paquete de alimentos señalados para una familia. Seis años después, la capacidad de compra del salario mínimo habría de alcanzar su último repunte, pues, en 1976, bastaba con el 48.69% del salario mínimo diario para comprar la lista de productos anotados.

De acuerdo con las estadísticas disponibles hasta 1979, había mejorado el poder adquisitivo del salario en términos de tortillas, frijol, azúcar, huevo, leche y grasas. Pero desde 1979 hasta la fecha, el ingreso real de los trabajadores ha descendido de manera constante y sin precedente, al grado de que hoy el salario mínimo no

---

<sup>30</sup>Tello, Carlos. México: Informe sobre la crisis (1982-1986). *Algunos efectos de la crisis en la distribución del ingreso en México*. CIIH-UNAM, México, UNAM, 1989.

alcanza ni siquiera para adquirir la canasta "superbásica".

Esta situación no sólo va a estrechar aún más el mercado interno, sino que está causando un proceso de desnutrición y pauperización de la clase trabajadora sin antecedentes en la historia moderna del país. Las canastas de consumo de familias de distintos niveles de ingresos se ven afectadas por la inflación de muy distinta manera, dependiendo de su estructura y de las diferentes elasticidades ingreso y precio de la demanda de familias, de su nivel de ingresos y del cambio en los precios de los bienes y servicios.

En 1995<sup>31</sup>, el costo de los alimentos se incrementó a un ritmo mayor que el ingreso de las personas. De diciembre de 1994 a diciembre de 1995, de acuerdo con indicadores económicos del Banco de México, el índice de precios de la canasta básica se incrementó en 60.75%, mientras que el salario mínimo se incrementó sólo el 30.70%.

El rubro de alimentación tiene una participación aproximada del 60% en el gasto de las familias de menores ingresos, por lo que es muy probable que se reduzca el consumo de alimentos o se sustituyan productos por otros de menor calidad y precio.

La eliminación del subsidio generalizado a la cadena maíz—tortilla implicó la liberalización de los precios de la tortilla en el medio urbano, y de la harina de maíz y el maíz para consumo humano en el medio rural. El impacto generado fue el aumento de más del 100% en los precios de estos productos y del tipo de apoyo con que cuentan actualmente las familias. Con el propósito de estimar este impacto se han identificado como principales grupos afectados los siguientes:

### **3.7.1 Grupos de Familias que se verán afectados por el Retiro del subsidio Generalizado a la tortilla**

En 1999, se retiró el subsidio para el maíz y la harina del maíz en las tiendas

---

<sup>31</sup>Secretaría de Desarrollo Social. Propuesta para reorientar la política federal de abasto social, apoyo alimentario y nutricional 1996-2000. México, 1996, p. 2.

rurales, lo que representó un fuerte golpe a la economía familiar al incrementarse el precio de la harina y de la harina del maíz en más del 100 por ciento.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1998 (ENIGH-98), el 28.7% de las familias en el medio urbano (localidades de 2.5 mil y más habitantes) registraron gasto en tortilla de maíz, de éstas 2.5 millones de familias pertenecen a los dos primeros deciles de hogares y 1.5 millones al decil III, mientras que la encuesta de 1994, el consumo en los tres primeros deciles era mucho mayor, ascendía al 83.6 por ciento, por lo que se observa una disminución muy fuerte en el consumo de la tortilla de más de 50 puntos porcentuales.

Según la misma encuesta (ENIGH 98), se estima que para las hogares de los tres primeros deciles, en el medio urbano, el gasto en tortilla es de 0.71 kilos diarios por familia, por lo que representa un gasto promedio de \$86.33 mensuales (7.5% de un salario mínimo). En relación con el ingreso corriente mensual promedio, esto representa el 11.9% para las familias del primer decil y 7.6% del ingreso promedio de las familias del segundo decil; y para las familias del decil III representa el 4.7% de su ingreso promedio mensual. Es probable que el gasto registrado no incluya el apoyo de tortilla sin costo, ya que se esperaría que una gran parte de las familias en estos deciles sea beneficiaria de este subsidio.

<i>Decil</i>	<i>Hogares</i>	<i>Gasto Trimestral (miles de \$) 1994</i>	<i>Gasto mensual por hogar 1/ (pesos)</i>	<i>Kilos diarios por hogar 2/</i>	<i>% del gasto en tortilla respecto al ingreso mensual promedio</i>
I	1,236,923	297,467	80.16	0.66	6.95
II	1,325,273	341,044	85.78	0.71	7.44
III	1,503,054	409,441	90.80	0.75	7.90
<i>Total</i>	<i>4,065,250</i>	<i>1,047,952</i>	<i>85.58</i>	<i>0.71</i>	<i>7.41</i>

1/ Gasto mensual por hogar = Gasto corriente total trimestral entre 3 meses y entre el número de hogares, por mil, para expresarlo en pesos.

2/ El número de kilos diarios por hogar = Gasto mensual por hogar / precio del kilo de tortilla / 30.4 días por mes. El precio del kilo de la tortilla a diciembre de 2000 es de \$4.00.

Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1998, INEGI.

Con base en la ENIGH-98, en el medio rural (localidades con menos de 2.5 mil habitantes) el gasto promedio mensual de las familias en los tres primeros deciles

era de \$122.06 mensuales en maíz, \$87.37 en harina de maíz y \$73.50 en tortilla de maíz.

Decil	Maíz en grano			Harina de maíz			Tortilla de maíz		
	Hogares	Gasto trimestral (miles)	Gasto mensual por hogar * (pesos)	Hogares	Gasto trimestral (miles)	Gasto mensual por hogar * (pesos)	Hogares	Gasto trimestral (miles)	Gasto mensual por hogar * (pesos)
I	88,343	24,888	93.91	52,761	13,130	82.95	90,696	19,369	71.19
II	88,674	33,880	127.36	51,065	13,780	82.95	102,086	21,640	70.66
III	122,636	53,321	144.93	82,633	22,119	89.23	140,830	33,190	78.56
<b>Total</b>	<b>299,653</b>	<b>112,089</b>	<b>122.06</b>	<b>186,459</b>	<b>49,029</b>	<b>87.37</b>	<b>333,612</b>	<b>74,199</b>	<b>73.50</b>

\*: Gasto corriente trimestral entre número de hogares entre 3 por mil.  
Fuente: ENIGH-98.

De acuerdo con DICONSA el consumo diario de harina de maíz es de 0.7 kilos diarios por familia y el de maíz es de 1.5 kilos diarios por familia, lo que representa, a precios de 2000, un gasto de \$148.9 y \$182.4 mensuales, respectivamente.

Por lo anterior se considera que en el medio urbano que el subsidio dirigido al consumo de tortilla amortiguaría el efecto de la liberalización del precio de la tortilla, ya que las familias que están en el padrón de beneficiarios recibirían un kilo de tortilla sin costo diariamente. Sin embargo, como se analizó anteriormente, este programa opera sólo en la mayoría de las localidades con más de 15 mil habitantes y en las localidades conurbadas a éstas.

a) De acuerdo con la ENIGH-98, en las localidades con 2.5 mil habitantes y más hay 4.06 millones de hogares en los tres primeros deciles y el ingreso corriente total en múltiplos de salarios mínimos, hasta el tercer decil es de 15.6. Por lo tanto, si la cobertura del subsidio dirigido al consumo de tortilla es de 1.1 millones de familias, al retirarse el subsidio al consumo de tortilla de precio controlado, quedarían sin ningún apoyo alrededor de 3 millón de familias, en el supuesto de que las 1.1 millones de familias del padrón estén dentro del rango de los tres primeros deciles de la ENIGH-98.

### **3.7.2 Medio Rural.**

En el medio rural, el retiro del subsidio al maíz y a la harina de maíz afectará a las familias que tienen acceso a las tiendas rurales DICONSA y que consumen estos productos.

De acuerdo con la información proporcionada por la Dirección de Planeación de DICONSA, se estima que aproximadamente 1,133.3 mil familias son beneficiarias del subsidio al maíz y 1,736.9 mil familias de la harina de maíz. Sin embargo, no se tiene información para calcular el número de familias que corresponden a las localidades con 2.5 mil habitantes y menos.

Por otra parte, los resultados de la ENIGH-98 muestran que en las localidades con 2.5 mil habitantes y menos, en los tres primeros deciles, el número de hogares que consumen maíz en grano son alrededor de 299,653 hogares, harina de maíz, 186,450 y tortilla de maíz, 333,612 hogares.

### **3.8 Recursos asignados a los programas alimentarios por el Gobierno federal en 2000.<sup>32</sup>**

En año 2000 el gobierno de Ernesto Zedillo se dio a la tarea de transformar los subsidios alimentarios. De ser una transferencia de ingreso para apoyar al consumo, pasó a ser un programa de inversión en el capital humano de las familias pobres, en donde todos los subsidios alimentarios, con excepción del destinado a fortalecer el abasto alimentario en el medio rural, se canalizaban directamente a las familias en pobreza extrema, tanto en el medio rural como en el urbano.

Al mismo tiempo se llevaron a cabo acciones tendientes a propiciar el fortalecimiento de los programas alimentarios que tienen como origen recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) del Ramo 33. Estos apoyos los ha ejecutado el DIF estatal con criterios de homogeneización en la identificación de

---

<sup>32</sup>Poder Ejecutivo Federal, *op. cit.* pp. 295-296.

las familias de escasos recursos.<sup>33</sup> La descentralización de recursos y de las capacidades de decisión a nivel de los estados y municipios a través del Ramo 33, que en teoría permitirían llegar más directamente a los beneficiarios.

En términos generales, los recursos asignados a los programas alimentarios por el Gobierno federal, para el año 2000 representaron alrededor de 2,410.7 millones de pesos. Estos recursos fueron equivalentes a dar a cada uno de los 4.2 millones de hogares en pobreza extrema, estimados en forma preliminar, —una transferencia monetaria mensual de 573.9 pesos monto equivalente a un poco más del 50% de un salario mínimo—, que sería suficiente para financiar un paquete de servicios esenciales.

Con relación a los subsidios generalizados, la cobertura agregada de los programas se otorga fundamentalmente a las zonas de pobreza rural.

**CUADRO 3.5**  
**PROGRAMAS ALIMENTARIOS**  
GASTO FEDERAL EN PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA RURAL<sup>1/</sup>

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 <sup>2/</sup>
Programas Alimentarios	652.0	831.1	1076.6	1145.7	1526.2	2408.7	2783.2	2676.9	2245.6	1989.2	2410.7
Subsidios dirigidos	162.6	237.1	343.6	429.7	551.4	953.5	1330.5	1644.7	1667.1	1520.2	1694.8
Subsidios generalizados	489.4	594.0	733.0	716.0	974.8	1455.2	1452.7	1032.2	578.5	469.0	715.9

<sup>1/</sup>Se reportan datos a partir del año en que inició el registro del programa.

<sup>2/</sup>Se refiere al presupuesto autorizado.

Nota: para 1999 y 2000, no se consideran recursos presupuestarios en el subsidio generalizado a la tortilla, maíz, y harina de maíz, ya que este subsidio se retiró a partir de 1999.

Fuente. Sexto Informe de Gobierno. Anexo estadístico, p. 287.

<sup>33</sup> En materia de alimentación y nutrición, el Gobierno federal en estrecha coordinación con los gobiernos de entidades federativas y los municipios ha procurado ampliar el impacto de los programas alimentarios, especialmente los del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y para mejorar su nivel nutricional, ha reorientado sus programas alimentarios, a fin de fortalecerlos operativamente en las regiones y entidades con mayores índices de desnutrición y marginalidad, concentrando las acciones en los grupos de mayor vulnerabilidad.

No obstante lo anterior, cabe destacar que aunque el Gobierno federal ha incrementado el gasto social, también ha una mayor prioridad a otros rubros tales como el pago de la deuda externa.

“De acuerdo con datos del FMI, México pagó entre 1980 y 1996, 138,800 millones de dólares. En 1997 se desembolsaron 10,800 millones de dólares, por este concepto, cantidad que equivale a 287.5 veces el dinero destinado a todos los programas sociales que operaron durante ese año y que representó 3,025 veces lo que gastó el Gobierno en programas de combate a la pobreza extrema. Lo anterior obliga a repensar la necesidad de renegociar la deuda en condiciones más favorables, existen argumentos suficientes para acordar con los acreedores una reducción en las tasas de interés y que los pagos que se hagan reduzcan efectivamente el principal”.<sup>34</sup>

Otra característica importante de destacar es que a pesar de la cobertura agregada, existen comunidades y grupos no atendidos, tanto a nivel rural como urbano. Municipios de extrema marginación en los estados de Hidalgo, Oaxaca, y Chiapas, entre otros que no son cubiertos por estos programas. Además de que existe una distribución territorial inequitativa; la mayor parte de los programas concentran sus recursos en las zonas urbanas, especialmente en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), que absorbe más del 34 por ciento de los recursos, mientras que las zonas rurales, de mayor pobreza, casi no son atendidas.

En contraparte, los subsidios generalizados han visto una disminución considerable en cuanto a sus recursos: las familias en pobreza extrema sólo recibieron en 1996, el 17% del subsidio generalizado a la tortilla.

---

<sup>34</sup> Gutiérrez Muñoz, Juan Carlos. *La política social como deber de la administración pública*. Tesis presentada para obtener el grado de maestro, México, UNAM, 2000.

## CONCLUSIONES

En este análisis centraremos la atención en los diversos aspectos que componen el presente trabajo. En primer lugar, abordaremos los aspectos centrales y diferencias que se presentan entre el Estado de bienestar y el neoliberal. Lo anterior, con el propósito de comprender los fines que persiguen cada uno de ellos. De esta manera, podemos decir que el Estado de bienestar tiene tres finalidades básicas: generar el pleno empleo, proporcionar bienes y servicios gratuitos o altamente subsidiados y garantizar un nivel mínimo de vida para los ciudadanos como un derecho y no como una acción de beneficencia.

Obviamente, lo anterior difiere con lo que plantea el Estado neoliberal derivado de los fines que persigue. El neoliberalismo, en cada uno de los objetivos del Estado de bienestar tiene su contrario. De acuerdo con esto mientras que el primero impulsa la generación de empleos, el segundo deja esta actividad a las fuerzas libres del mercado. Asimismo, reduce la prestación de bienes y servicios gratuitos y retira los subsidios de otros. Por último, el neoliberalismo se vuelve ilegal al no respetar y garantizar para grandes contingentes de población un nivel decoroso de vida.

En este sentido se movió la reforma del Estado emprendida desde los años de 1980. De forma general abarcó aspectos y acciones similares en todos los Estados del mundo: envanecimiento de servicios públicos, retiro de la economía en áreas relevantes, privatizaciones de las empresas del Estado y el mejoramiento y saneamiento de las finanzas públicas, principalmente.

En el caso de México, existe el reconocimiento de que la reforma fue esencialmente económica. Con apego a las grandes directrices que ha seguido el Estado neoliberal. Con relación a la política social, que es el campo que analiza esta trabajo, diremos que los objetivos, las políticas, los programas y los presupuestos se han modificado de acuerdo al presidente en turno. Lo anterior, ha caracterizado un manera determinada de hacer la política social en cada periodo sexenal.



Ahora bien, desde los años de 1970 surgió en nuestro país una vertiente de la política social que buscaba focalizar los apoyos a los grupos más desprotegidos y que no habían conseguido beneficiarse del modelo de desarrollo de sustituciones de importaciones prevaleciente en ese entonces. De esta vertiente surgió el PIDER, SAM, COPLAMAR, el Ramo 26, PRONASOL y el Programa para Superar la pobreza 1995-2000. Cada uno de ellos con sus particularidades específicas. Así podemos observar, en la mayor parte de ellos la instrumentación de políticas de carácter universal con aspectos de focalización.

Sin embargo, aún con el reconocimiento de las condiciones en que se desarrollaron cada uno de estos programas, la evidencia empírica nos muestra que a través del tiempo los gobiernos se han inclinado más por las políticas focalizadas.

Este proceso se hace más evidente a partir de la crisis económica de 1980. Así, en gobierno de Miguel de la Madrid, la política social comenzó un periodo de ajustes. En este periodo destaca el retiro de los subsidio a los alimentos. Posteriormente, con Carlos Salinas se realizó un nuevo impulso a la política social, el cual se materializó, en el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). El Programa tuvo una agenda política que buscó cumplirla durante todo el periodo. Este objetivo era el de legitimar al Presidente. Lo anterior, por las dudas que generó el proceso electoral de 1988, en el cual se tuvo la famosa caída del sistema.

Cabe señalar que dentro de los apoyos alimentarios que se dieron con el PRONASOL, destaca el Programa Niños de Solidaridad, en el cual se distribuyeron durante el periodo de 1989 a 1994, alrededor de 18 millones de despensas a las familias de los niños becados de este programa. Adicionalmente, se fortalecieron programas tradicionales como el del Abasto Social de Leche LICONSA, Tiendas de Abasto Popular DICONSA, Desayunos Escolares DIF y el Subsidio Dirigido a la Tortilla FIDELIST. La mayoría de ellos surgidos a principios de la década de 1960.

Asimismo, el PRONASOL contempló una abanico de apoyos distribuidos en las vertientes de bienestar social, productiva y desarrollo regional. Con ello, buscó superar la pobreza extrema de millones de mexicanos, que había reconocido el gobierno al principio del sexenio.

Como se señala en el trabajo las familias que se encuentran en pobreza extrema, sufren de desnutrición en algún grado y se ven afectados principalmente los niños menores de cinco años y las mujeres embarazadas o en lactancia. Así, si se acepta que las familias en pobreza también, sufren de pobreza alimentaria el supuesto de este trabajo se cumple simplemente al revisar las cifras oficiales del número de pobres consignado por los dos últimos gobiernos. Según éstos en 1989 se anunció que existían 17 millones de personas en pobreza extrema, para 1995 el número de pobres extremos se había reducido a 14 millones según el Plan Nacional de Desarrollo 1995—2000, y el Programa para Superar la Pobreza 1995—2000, estableció en 1997 que había 24 millones de personas del total de la población existente en el país. Por su parte, Julio Boltvinik, con base en la Encuesta de Ingreso Gasto de los Hogares de 1998, aseguró que la pobreza habría alcanzado en México alrededor del 75% de la población. De este total más del 40% se encontraría en pobreza extrema. Lo que significa, que la pobreza extrema se habría incrementado en 19 puntos porcentuales, respecto a las cifras de 1997.

El problema de la pobreza se encuentra ligado la distribución del ingreso. De sobra es conocida la concentración en el ámbito mundial y hacia el interior de los países se hace más aguda. En el caso de México, el 20% más rico tiene una apropiación del ingreso en una proporción de 11 a 1, respecto del 20% más pobre. Lo anterior, no lleva a la reflexión de generar políticas que necesariamente incidan en la concentración del ingreso. En el Gobierno de Vicente Fox se tiene el propósito de que mediante la política fiscal sería posible mejorar la distribución del ingreso. Ahora sólo es necesario que esta reforma se lleve a cabo.

Por otra parte, con relación a los programas que alimentarios que se han instrumentado durante el periodo de 1995 al 2000, se observa que se inició el periodo con 17 programas que proporcionaban algún apoyo en alimentos. Desde el inicio de la gestión de Ernesto Zedillo, se buscó dismantelarlos mediante la integración del presupuesto en un solo programa, que tuviera una cobertura eminentemente rural y revertiera el sesgo urbano de otros programas tan criticados como han sido el de Abasto social de Leche y el de la Tortilla. Estas acciones estuvieron acompañadas de una estrategia que buscó terminar con el último subsidio generalizado que existía, el cual era el de la tortilla. Propósito que se consiguió a finales de 1998 y que se aplicó en el presupuesto de 1999. Con ello, se liberó el precio de la tortilla, el cual era de \$2.00, este incremento fue del cien por ciento por lo que su costo ascendió para diciembre de 2000 a \$4.00 el kilogramo en el Distrito Federal y en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Asimismo, al programa que se le canalizaron una cantidad considerable de recursos para lograr sus acciones fue el Programa de Educación y Alimentación (PROGRESA). La línea que siguió la Secretaría de Hacienda fue la de recortar el presupuesto de otros programas mediante la introducción de medidas de racionalidad administrativa y evaluación de sus objetivos. Esto llevó a las dependencias encargadas de la administración de los programas a reducir su cobertura. Así por ejemplo observamos que el padrón de la tortilla que era en 1995 de 2.3 millones de familias beneficiarias, para el año 2000 se redujo a 1.2 millones de familias.

Igual suerte sufrió el Programa de Abasto Social de Leche, de una cobertura total en 1993 de 6.7 millones de niños menores de 12 años beneficiados se redujo a 4.2 millones de niños. Lo anterior, representó dejar de apoyar a 1.1 millones de familias en el caso de la tortilla y 2.5 millones de niños dejaron de recibir su dotación de leche. Cabe señalar existe una diferencia entre los programas que operan sólo con recursos federales y a los que a partir de 1999 se les contabilizó

aportaciones descentralizadas de los recursos a los estados, es decir lo del Ramo 33. En este caso se encuentra los Programas que coordina la Sistema Nacional de Desarrollo para la Familia (DIF), entre los cuales podemos mencionar el de Desayunos Escolares, que aparentemente tiene un incremento en el número de desayunos proporcionados, a través de varios años. Sin embargo, cabe señalar que el programa opera con mecanismos en donde existe una gran participación de la población, principalmente en los estados, lo que lo hace diferente a la operación de la leche, tortilla y el PROGRESA, en este último la participación tiene un carácter coactivo.

Una situación diferente, también es la que presenta las Tiendas de Abasto Popular DICONSA, en este programa las tiendas son un pequeño negocio en el que los encargados, son los responsables directos de los créditos de que son objeto al establecer la tienda. Además de que en 1999, se retiró el subsidio al maíz y a la harina de maíz que se vendía en estas tiendas, con ello habría que evaluar de forma específica este programa, ya que tradicionalmente, este apoyo estaba de alguna manera focalizado. DICONSA se había encargado de apoyar a las poblaciones rurales más marginadas subsidiando el precio del maíz a granel y la harina de maíz.

En el caso del PROGRESA, que ha sido el programa del expresidente Zedillo, habría que puntualizar, en primer lugar que no logró siquiera cubrir la cobertura que se había planteado de 4.2 millones de hogares, sólo alcanzó 2.6 millones, y esto en el entendido de que las cifras fueran estrictamente reales, es decir que no las hubieran inflado por el encontrarse al final de la administración y quisieran justificar los excesivos gastos del programa. En una perspectiva evaluativa, según Julio Boltvinik, el PROGRESA tiene varios problemas de operación en el componente alimentario. Mientras que a los niños de 4 a 24 meses se les dota de papillas preventivamente para evitar la desnutrición. con los de 2 a cinco años la postura es curativa, sólo se les otorga el apoyo a los que muestren desnutrición. Asimismo, los niños mayores de 5 años quedan sin protección especial.

En este sentido, el autor plantea que el programa está diseñado como si la población fuese inerte y no reaccionara a los programas. Una reacción básica en las familias al borde del hambre es la redistribución de los alimentos apenas aparece alimento. Las familias tienen sus prioridades basadas en una lógica de reproducción en condiciones agudas de escasez y éstas no tendría por qué coincidir con el PROGRESA.

En muchas comunidades el traslado a las clínicas es tardado y costoso, por lo cual los requisitos de asistencia a ella, en particular para la plática educativa, y para recoger los suplementos alimentarios, pueden convertirse en una barrera de acceso al programa.

Con relación al retiro del subsidio generalizado a la tortilla es conveniente destacar que sólo en el medio urbano, se dejó de apoyar alrededor de 3 millones de familias que se encontraban en los tres primeros deciles de la ENIGH-98, y que de acuerdo a los ingresos que perciben, se encontrarían en situación de pobreza. Con relación al medio rural, es difícil hacer una estimación del número de familias que han sido afectadas por el retiro del subsidio al maíz y a la harina de maíz, ya que no existen fuentes informativas que permitan vislumbrar este número. Sin embargo, se observa un fenómeno muy generalizado en el campo que es la migración hacia el vecino país del norte, en que nuestros conciudadanos son explotados. Por lo tanto, una estrategia importante que es necesario retomar es el de generar una política redistributiva con muchas vertientes de apoyo, y que en este contexto se compense a estas familias que se vieron afectadas por el retiro del subsidio generalizado con otros tipos de apoyo.

Habrá que ver cómo el Gobierno de Vicente Fox responde ante esta situación. Por lo pronto, la presente administración ha manifestado su punto de vista acerca de los niveles de pobreza que prevalecen en el país. La secretaria de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota, ha señalado reiteradamente que la pobreza no es una cuestión de caridad, por lo que los programas no se pueden reducir al asistencialismo, por ello el programa clave del Gobierno foxista se

sustentará en la creación de 250 microregiones que atenderá a 5 millones de familias pobres. En una primera fase se considerarán a 476 municipios (en la actualidad existen 900 municipios en pobreza extrema) y el resto en la segunda mitad del año. En esta primera muestra de 5 millones, 3.4 millones forman parte de la población indígena.

No obstante los buenos propósitos del gobierno foxista, cabe destacar que difícilmente podrá alcanzar dichos objetivos.

Y es que la actual gestión con su propuesta de una Nueva Hacienda Pública Redistributiva, que tiene como propósito gravar alimentos, medicinas y libros, y los cuales pretende justificar a través de una devolución del IVA los mexicanos más pobres, resulta ilógica. Lo anterior se explica al observar que en lo que va del año 110 mil familias han sido recortadas del Progreso. Asimismo, el presupuesto para el presente año es 24 por ciento inferior, unos mil 600 millones de pesos menos, respecto al ejercicio de 1999.

Además, en la propuesta foxista se señalaba la devolución del IVA a 5 millones de familias, que según las cuentas del gobierno representan 27 millones de pobres, sería sólo el principio pues la promesa presidencial incluye al 40 por ciento de la población. Esto es a cerca de 40 millones de personas que se encuentran en la pobreza. En el supuesto de que el gobierno pudiera aumentar en 2.4 millones de familias el padrón de pobres todavía tendría cuentas pendientes con 13 millones.

En síntesis, se vislumbra un panorama complejo para la política social. Con esta propuesta de reforma fiscal, se podría pensar que el verdadero motivo es reducir el déficit fiscal, que según la SHCP no estará ya en 0.5% como lo reconoce, o bien, que la economía nacional se encuentra en el inicio de una recesión económica por el contagio de la contracción de la economía estadounidense.

## ÍNDICE DE CUADROS

	Página
1.1 Objetivos del PIRE.	22
1.2 Resultados globales del neoliberalismo 1983-1988.	25
1.3. Evolución del sector paraestatal en México (1920-1982).	38
1.4 Porcentaje de niños (de menos de 5 años) desnutridos según grado e indicador. México 1999.	52
2.1 Grupo de alimentos de COPLAMAR.	67
2.2 Salarios mínimos 1995-1996.	68
2.3 Canasta básica alimentaria (área urbana).	69
2.4 Canasta básica alimentaria (área rural).	70
2.5 Canasta alimentaria mensual para una familia obrera.	71
2.6 Canasta alimentaria mensual para una familia obrera (resumen).	72
2.7 Comparativo de canastas alimentarias (COPLAMAR, INEGI-CEPAL y Obrera.	73
2.8 Distribución territorial de la población. Población urbana y rural.	78
2.9 Indicadores de las dimensiones de la marginación.	85
2.10 Distribución de localidades por entidad federativa, según el grado de marginación, 1995.	87
3.1 Evolución de las transferencias a la CONASUPO 1990-2000.	96
3.2 Programas de atención alimentaria 1995-2000.	125
3.3 Indicadores de gestión del Programa de Abasto Social de Leche (LICONSA).	130
3.4 Distribución de productos básicos a través del sistema CONASUPO 1994-2000.	131
3.5 Programas alimentarios.	151
Gráfica 3.1 Evolución de las transferencias a la CONASUPO 1990-2000.	97
Gráfica 3.2 Gasto federal en programas de combate a la pobreza extrema.	122
Gráfica 3.3 Desayunos escolares repartidos, 1994-2000.	124

## BIBLIOGRAFÍA.

### A

Acuerdo por el que se crea la Comisión Nacional de Alimentación como órgano de coordinación y definición de políticas, estrategias y acciones en materia de alimentación y nutrición, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Diario Oficial de la Federación*, México, 17 de octubre de 1983.

Aguilar Villanueva. Luis F. *El estudio de las políticas públicas*. México, Miguel Angel Porrúa, 1992.

Ai Camp. *La Política En México*, México, Siglo XXI, 1997.

Albino González, Gerardo. *Economía Política de los Subsidios Alimentarios en México 1970-1988*. México, Mimeo, 1988.

Altvater, Elmar. "¿Reestructuración o desmantelamiento del Estado social?" *Estudios Políticos*, México, Nueva Epoca-UNAM, Vol. 5, julio-diciembre 1986.

Antología de la planeación en México 1917-1985. *Sistema Nacional de Planeación Democrática (1982-1985)*. México, SPP-FCE, 1985.

Arguedas, Sol. *El Estado Benefactor ¿fenómeno cíclico?* México, Revista Mundo, 1987.

Aspe, Armella Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*. México, FCE, 1993.

Ayala Espino, José Luis. *Límites del mercado, Límites del Estado*. México, INAP, 1992.

### B

Banco Mundial. "La medición de la pobreza". *Comercio Exterior*, México, BANCOMEXT, abril de 1992.

Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial 1997*. Washington D.C. USA, 1997.

Bazdrechs, Carlos, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (comps.), *México: Auge, crisis y Ajuste*, FCE, México, vol. 3, 1993.

Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. *La Reforma Electoral de 1996. Una descripción general*. México, FCE, 1997.

Becerril, Andrea. "Asesor foxista anuncia política social tipo Teletón". México, *La Jornada*, 10 de noviembre de 2000.



Béjar, Navarro Raúl y Hernández, Héctor. *Población y desigualdad social en México*. México, UNAM, 1993.

Boltvinik, Julio. "El diseño del PROGRESA". México, *La Jornada*, 2 de junio de 2000.

Boltvinik, Julio. "Indicadores Alternativos del desarrollo y mediciones de pobreza". *Estudios sociológicos*. México, Colegio de México, Vol. XI, número 33, septiembre—diciembre, 1993.

Boltvinik, Julio. "Pobreza alimentaria y desnutrición". México, *La Jornada*, 13 de octubre de 2000.

Bortzm Jeffrey L. "El Impacto social de la crisis económica de México". En *Revista Mexicana de Sociología*, México, UNAM, Instituto Nacional de Investigaciones Sociales, Año 1, Marzo/abril 1991.

### C

Camberros, Mario. *et.al.* Las consecuencias de la modernización y el desarrollo sustentable, Bienestar Social y Pobreza. *El Programa Mundial de Alimentos en México y en el Mundo*. México, PUAL-UNAM y CIAD, 1995.

Carlos Barba, "La Crisis y el Futuro de la Política Social en México", en E. Valencia. (coord.) *Crisis Económica, pobreza y política social*.

Chávez Ramírez, Paulina. *Las cartas de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural 1982-1994*, México, IIE-UNAM, 1996.

Compañía Nacional de Subsistencias Populares. *Historia del Abasto Social de Leche en México*. México, CONASUPO, 1987.

Compañía Nacional de Subsistencias Populares. *Memoria de Actividades 1990-1994*, Dirección de Programas Sociales, México, CONASUPO, 1994.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El combate a la pobreza*. 2a edición, México, El Nacional, 1991.

Consejo Nacional de Población. *La situación demográfica de México, 1997*. México, CONAPO, 1997.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1ª Primera edición. México, TEPJF, 1997.

Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Reprimidas y Grupos Marginados. *Necesidades Esenciales en México. Alimentación*. México, Siglo XXI, 1989.

Cordera, Rolando *et.al.* "Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana. Industrialización subordinada. México", FCE. *El Trimestre Económico*, 4ª edición, 1995.

Cumbre Mundial Sobre la Alimentación. *México. Informe Nacional Sobre Seguridad Alimentaria*, México, 1996.

## D

De Ávila, José Juan. "Desnutridos, más de 2 millones de niños". *La Jornada*, 6 de marzo de 2000.

De la redacción. "Académicos de EU alaban los logros del PROGRESA". México, *El Heraldo de México*, 16 de noviembre de 2000.

Decreto por el que se aprueba el Programa Para Superar la Pobreza 1995-2000, Diario Oficial de la Federación, 2 de febrero, 1997.

Decreto por el que se ordena la extinción del organismo público descentralizado denominado Compañía Nacional de Subsistencias Populares. Diario Oficial de la Federación, 24 de mayo, 1999.

Del Val Blanco, Enrique. "Política social y combate en la pobreza en México". *El Economista Mexicano*. México, Colegio Nacional de Economistas, octubre—diciembre de 1997.

Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1994.

## E

*El Estado de la Seguridad Alimentaria en el Mundo 1999*

Espíndola F. Silvano, *et.al.* *El Sistema de Precios y Subsidios. Impacto sobre la producción*. México, Fundación Friedrich Ebert, 1988.

Examen, Una Publicación por la Democracia, "Contra la Pobreza", Política Social de Estado y Subsidios y Política Social. México, *PRI*, número 110, diciembre 1998.

## G

Gallino, Luciano. "Pobreza". *Diccionario de Sociología*. México, Siglo XXI, 1995.

González, Cuauhtémoc. *Los Retos de la Soberanía Alimentaria en México*. México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1993.

González, Tiburcio. *Reforma del Estado y política social*. México, INAP, 1991.

Green, Rosario. *Lecciones de la deuda externa de 1973 a 1997*. México, FCE, 1998.

Grupo MINSA, S.A. de C.V., *Política del Sector Maíz-Harina-Masa-Tortilla*, Análisis y Desarrollo de Proyectos, S.C., México, MINSA, febrero de 1996.

Gutiérrez Muñoz, Juan Carlos. *La política social como deber de la administración pública*. Tesis presentada para obtener el grado de maestro, México, UNAM, 2000.

## H

Huerta González, Arturo. *Riesgos del Modelo Neoliberal Mexicano*. México, Diana, 1992.

## I

Instituto Federal Electoral. *Evolución del Régimen Político Electoral Federal Mexicano (1968—1998)*. México, Mimeo, 1998.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Niveles de Bienestar en México 1993*. México, INEGI, 1993.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*. México, INEGI, 2000.

Instituto Federal Electoral. *El Sistema Electoral Mexicano y las Elecciones Federales*, México, IFE, 1997.

Instituto Federal Electoral. *Evolución del Régimen Político Electoral Federal Mexicano (1968—1998)*. México, Mimeo, 1998.

Instituto Federal Electoral. *Reformas político-electorales 1989-1994*, Sentido Contenido y Alcances, México, IFE, Mimeo.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*. México, INEGI, 2000

## J

Jusidman, Clara. *La Política Social en Estados Unidos*. México, Miguel Angel Porrúa, 1996.

## K

Knochenhauer, Guillermo. *"Política social y subsidios"*. Este país. México, abril 1996.

Kusnir, Liliana. *La política social en Europa*. México, Miguel Angel Porrúa, 1996.

## L

La Jornada. "Destacan la creación de PROCAMPO y la desaparición de CONASUPO". México, *La Jornada*, 2 de septiembre de 2000, p. 11.

Levy, Santiago. *La pobreza en México*. México, BANAMEX. 1992.

Luiselli Fernández, Casio. "México: la vía de la autosuficiencia alimentaria y la interacción con el sistema alimentario norteamericano". *Revista Investigación Económica*. México, Facultad de Economía-UNAM, Vol. XLV, N. 178, octubre-diciembre, 1986.

Lustig, Nora, "*El Desafío de la Austeridad*", México: Gasto Social y Subsidios Alimentarios Durante el Ajuste de los Años Ochenta, México, El Trimestre Económico, FCE, México, 1997.

## M

Martín del Campo, Antonio. et. al. *Reestructuración de los subsidios a productos básicos y modernización de la CONASUPO*, México, auge, crisis y ajuste, México, FCE, México, 1993.

Méndez, José Luis. "*La reforma del Estado en México: alcances y límites*". gestión y política pública, Vol. III, número 1, México, CIDE, primer semestre de 1994.

Muñoz de Bustillo, Rafael. *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*. México, Alianza Editorial, 1990.

## O

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y a Alimentación. *El Estado de la Seguridad Alimentaria en el Mundo 1999*.

Ortiz Wadgymar, Arturo. *Política Económica de México, 1982-1995*. México, Nuestro Tiempo, 1995.

Oszlak, Oscar. "*La reforma del Estado: el día después*", Bodemer Klaus (compilador), La Reforma del Estado más allá de la privatización, Paraguay, FESUR, 1993.

## P

Poder Ejecutivo Federal. *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*. Resumen de los primeros avances 1999. PROGRESA. México, septiembre 1999.

Poder Ejecutivo Federal, *Sexto Informe de Gobierno*, septiembre 2000.

Poder Ejecutivo Federal, *Sexto Informe de Gobierno*, anexo estadístico, septiembre 2000.

Poder Ejecutivo Federal. Programa de Salud, Educación y Alimentación. México, PROGRESA, 1998.

Poder Ejecutivo Federal. Programa Nacional de Alimentación y Nutrición Familiar. México, Comisión Interinstitucional, febrero 1995.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe para el desarrollo humano 1997*. Nueva York, PNUD, 1997.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Desarrollo sin pobreza. *II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe*. Quito, PNUD, 1990.

*Programa Mundial de Alimentos*. Problemática y Perspectiva. México, ONU-FAO, México, 1995.

Programa para Superar la Pobreza 1995-2000. *Diario Oficial de la Federación*, 2 de febrero de 1998.

## R

Rebolledo, Juan, *La reforma del Estado en México*. México, FCE, 1994.

Regonini, Gloria. "Estado de bienestar". En Bobbio, Norberto, et, al. *Diccionario de Política*. 7ª Edición, México, Siglo XXI, 1991.

Ricossa, Sergio. *Diccionario de Economía*. "Ley de Walras". México, Siglo XXI, 1990.

Rogozinski, Jacques. *La privatización de empresas paraestatales*. México, FCE, 1993.

## S

Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando al Estado". *Nexos*, n°. 148, abril de 1990.

Samuelson, Paul. *Economía*. 12ª edición, España, Mc Graw Hill, 1996.

Secretaría de Desarrollo Social. *Consideraciones de política social relacionadas con el subsidio generalizado a la cadena maíz—tortilla*. México, SEDESOL, Mimeo, 1997.

Secretaría de Desarrollo Social. *La Solidaridad en el Desarrollo Nacional*. México, SEDESOL, 1993.

Secretaría de Desarrollo Social. *Propuesta para reorientar la política federal de*

*abasto social, apoyo alimentario y nutricional 1996-2000*. México, 1996.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Propuesta para la Reorientación de los Programas Alimentarios*, México, SHCP, Mimeo, 1996.

Secretaría de la Contraloría General de la República. *La administración pública contemporánea en México*. México, FCE, 1993.

Secretaría de Programación y Presupuesto. *Legislación y Documentos Básicos 1976-1982*. México, SPP, 1982.

Secundino S., Fredy. "Mantiene el suspenso sobre los integrantes del su equipo". México, *Época*, 13 de noviembre de 2000.

#### T

Tello, Carlos. México: Informe sobre la crisis (1982-1986). *Algunos efectos de la crisis en la distribución del ingreso en México*. CIIH-UNAM, México, UNAM, 1989.

Torres Torres, Felipe. *Los circuitos urbanos de la tortilla*, México, Cambio XXI—IEE—UNAM, 1994.

#### V

Valdés, Leonardo. *Sistemas Electorales y de Partidos*, México, IFE. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, número 7, 1995.

Vélez, Félix. *La pobreza en México, causas y políticas para combatirlas*. México, FCE, 1994.

Vuskovic, Pedro. *Pobreza y desigualdad en América Latina*. México, UNAM, 1993.