



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

## “COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA (OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA

MARCO ANTONIO DUEÑAS LÓPEZ

ASESOR: DR. RAMIRO CARRILLO LANDEROS



MÉXICO, D.F.

2008



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 papá Marco Antonio Dueñas.

La vida puede ser dura para las personas que no están preparadas, la preparación no es un título profesional o el reconocimiento público, sino las *enseñanzas* y consejos que le transmites a tu hijo todos días. Pienso que todos tus esfuerzos y sacrificios han valido la pena hasta el momento, y están formando a la persona que has cuidado toda la vida.

A mi mamá Alejandría López Rodríguez.

La vida puede ser dura para las personas que no tienen amor, el amor verdadero sólo proviene de los padres. Tu cariño y cuidado *incondicional* han dado resultados, ahora puedo transmitirlo a la gente que quiero gracias a tus desvelos.

A mis hermanas Violeta y Cenit.

La vida no podrá ser dura conmigo, porque ustedes siempre han estado y estarán cuidándome, soy muy afortunado, tengo dos *ángeles* a mi cuidado.



## ÍNDICE DE CONTENIDO

<b>Introducción</b>	I
<b>Capítulo 1. Marco teórico conceptual</b>	
1.1. Estado	1
1.2. Gobierno	8
1.2.1. Poder Ejecutivo	10
1.2.2. Poder Legislativo	11
1.2.3. Poder Judicial	16
1.3. Administración Pública	17
1.3.1. Elementos del proceso administrativo	18
1.3.2. La administración pública mexicana	19
1.4. El Estado de Bienestar como antecedente de las políticas sociales en el combate a la pobreza	22
1.5. Pobreza	26
1.5.1. Medición de la pobreza en México	34
1.5.2. Consideraciones adicionales para medir la pobreza	38
<b>Capítulo 2. Causas de la pobreza en México. Crisis económicas en México como causa del empobrecimiento del país.</b>	
2.1. Lázaro Cárdenas (1934-1940)	46
2.2. Manuel Ávila Camacho (1940-1946)	48
2.3. Miguel Alemán Valdés (1946-1952)	51
2.4. Adolfo Ruíz Cortines (1952-1958)	55
2.5. Adolfo López Mateos (1958-1964)	56
2.6. Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)	58
2.7. Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)	59
2.8. José López Portillo (1976-1982)	62
2.9. Miguel de la Madrid (1982-1988)	65

2.10. Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	71
2.11. Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)	76
<b>Capítulo 3. La pobreza en México</b>	<b>79</b>
3.1. Salud	80
3.2. Educación	85
3.3. Población y vivienda	89
3.4. Desempleo	91
3.5. Migración México – Estados Unidos	97
3.6. Oportunidades en los sexenios de Vicente Fox y Felipe Calderón	102
3.7. Pronóstico de la pobreza en México	110
<b>Capítulo 4. Propuestas para el combate a la pobreza en México</b>	<b>113</b>
4.1. Copenhague	113
4.1.1. Entorno político administrativo	114
4.1.2. Estrategias, acciones y objetivos	115
4.2. Ginebra	119
4.3. Propuestas alternativas	123
4.4. Propuesta final	125
<b>Conclusiones</b>	<b>133</b>
<b>Bibliografía y otras fuentes de consulta</b>	<b>146</b>

## **INTRODUCCIÓN**

El combate a la pobreza en México es el tema central y título de la investigación, se abordan diversos tópicos que ayudan, demuestran y explican la importancia y utilidad científica social que se puede derivar de ésta. Se sustenta en la teoría y conceptualización de los fenómenos que rodean el problema principal, se desarrolla de forma cronológica, metodológica y de lo general a lo particular. Se plantea la problemática derivada del estudio de la situación de pobreza en el país, a través de una visión política y administrativa, así como también el planteamiento de soluciones temporales que se confirman y niegan al concluir el trabajo.

Las políticas sociales entendidas como los lineamientos programáticos que el gobierno utiliza para la dirección y la proporción de servicios básicos a la población, están sujetas a condicionamientos determinadas por el medio en que se pretenden implementar. De tal forma que su instrumentación y diseño depende de la capacidad de adecuación y sensibilización que puedan tener de acuerdo al entorno en el que serán ejecutadas. El combate a la pobreza a través de diferentes mecanismos gubernamentales, privados y sociales, está en función de la respuesta de los articuladores de los programas, así como de la actitud de la sociedad, por lo que es necesaria la participación de todos estos sectores de forma integral y sinérgica, ya que el combate a la pobreza es sólo un objetivo a cumplir dentro de la justicia social y el logro de la proporción de los mínimos de bienestar a una población.

El estudio del combate a la pobreza y las políticas sociales son fundamental para el desarrollo de cualquier país, por ello resulta indispensable conocer cuáles son las estrategias y tácticas en términos de administración pública que ayudarán a erradicar el fenómeno y rezago social. Así, lineamientos instrumentados y ejecutados por el gobierno lograrán proporcionar los medios para que la población tenga mejor calidad de vida, es decir, el mejoramiento en alimentación, educación, salud, empleo y vivienda principalmente. Sobre todo al considerar que la misión de la administración pública

consiste en promover el bienestar económico y social de la población mediante la prestación de bienes y servicios que satisfagan las demandas y necesidades colectivas.

La importancia del tema radica en el diagnóstico y la identificación de las causas del empobrecimiento en el país, así como la capacidad de respuesta que pueda dar el gobierno en torno al tema a través de la científicidad y la instrumentación técnica. Por lo que las políticas sociales en el combate a la pobreza deberán ser capaces de lograr aceptación pública y legitimación social, así como eficiencia terminal y estar acordes a las demandas sociales, debido a esto es indispensable realizar un estudio crítico, analítico y a fondo de los alcances obtenidos y sobre todo mejorar las estrategias de gobierno a través del enfoque científico, político y social.

La originalidad de la investigación radica en la incorporación de nuevas tácticas y estrategias utilizadas a nivel mundial, creadas en foros internacionales y que representan una solución práctica para el combate a la pobreza en México. Formas y alternativas de participación e incorporación de la sociedad en la toma de decisiones del gobierno; mecanismos viables para mejorar la calidad de vida de las personas; proporción de servicios básicos a la población; así como soluciones integrales con ideas frescas que renueven la capacidad de gestión y respuesta a los problemas sociales.

La aportación personal se basa en la elaboración de un estudio integral que abarque los elementos mencionados y que permita referenciar la situación en que viven los pobres del país, y ofrezca vías de solución ante la limitada respuesta que se le da al asunto, al señalar algunas de las causas que conducen a la falta de resultados. Con la incorporación de las políticas sociales al tratamiento del tema es posible realizar propuestas más equilibradas si se logra conjuntarla con las teorías y técnicas clásicas en el combate a la pobreza con disciplinas innovadoras y propositivas.

El combate a la pobreza en México en la actualidad es un tema poco explorado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, ya que ninguna de las tesis registradas

contempla las administraciones recientes, sino que algunas están basadas en el análisis general de los programas de combate a la pobreza en sexenios como el de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, en los programas Solidaridad y Progresa respectivamente, teniendo como derrotero una crítica a los programas instrumentados por estos presidentes, y no atienden el aspecto de la pobreza como un problema social, ni plantean una solución integral.

La falta de resultados de los gobiernos en cuanto a proporcionar servicios básicos a una población, social y económicamente rezagada, se refleja en el deterioro general de numerosos grupos marginados, de tal modo que la insuficiencia repercute de manera significativa en los estratos más bajos, es decir, en la gente de menores recursos, así la carencia y la miseria en temas como la alimentación, educación, salud, empleo y vivienda son la constante durante los últimos años en México. La deficiente implementación de políticas sociales en el combate a la pobreza no permite solucionar y cubrir las demandas de los mínimos de bienestar de la población, de allí la falta de resultados por parte del ámbito gubernamental.

El hambre, ignorancia, insalubridad y miseria crecieron en las últimas décadas y aceleraron el proceso de empobrecimiento en el país desde hace más de 20 años con la implementación de políticas neoliberales. La situación de la baja calidad de vida no parece estar controlada ni vislumbra contenerse en un futuro próximo, debido a la falta de resultados en la creación y aplicación de programas sociales que realmente combatan o por lo menos detengan el crecimiento desmesurado de la pobreza.

El deterioro se debe a la falta de resultados de los programas que lleva al cabo el gobierno, al debilitamiento de las instituciones, la escasa participación de la sociedad en los asuntos públicos y las políticas económicas neoliberales que dejaron al descubierto la fragilidad de la economía nacional que se ajustó a las demandas del libre mercado teniendo como derrotero el fracaso. Es importante hacer énfasis en los huecos y vacíos que la sociedad deja en su participación dentro del combate a la pobreza, ya que a través de ella se pueden maximizar y potencializar los resultados a obtener

dentro de las políticas sociales, así como los huecos y vacíos que deja la iniciativa privada, la que se resiste a trabajar a la par con el gobierno para el desarrollo y mejoramiento integral de la calidad de vida de la población, mediante la creación de más empleos y mejores remuneraciones.

Este no es sólo un asunto de unidad y sinergia, sino de falta de respuesta del gobierno, aunado a factores estructurales, así como el desinterés e inclusión por parte de la sociedad, respecto a los asuntos públicos que atañen a todos. El desajuste no es por falta de recursos, sino por fallas en la eficiencia terminal y la rendición de cuentas de los programas y políticas, así como de instrumentos de evaluación y retroalimentación eficientes que permitan maximizar los beneficios sociales. La urgente necesidad de instaurar una economía justa y sensible que brinde oportunidades a los mexicanos en todos los niveles sociales, hace prioritaria la unión de los diversos sectores de la sociedad; por ello en esta investigación se plantean las siguientes hipótesis:

El combate integral a los factores que producen, mantienen y acrecentan la baja calidad de vida de los mexicanos será posible en la medida que se conjunten esfuerzos de los diferentes sectores: social, gubernamental y privado, del fortalecimiento de las instituciones, el crecimiento de la economía nacional orientada al mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad, como un instrumento de la política en beneficio y desarrollo de los mínimos de bienestar.

La planeación, diagnóstico y pronóstico son necesarios como forma estratégica de la solución y como un todo orientado al logro de resultados y respuestas, con base en instrumentos de evaluación y retroalimentación que prevén los acontecimientos y verifican los resultados obtenidos de los programas que derivan de la política social coadyuvando a la solución del asunto.

La participación ciudadana, política, comunitaria y la contraloría social serán los mecanismos que permitan formular, adecuar y evaluar los programas articulados en el combate a la pobreza en México. La instauración de un sistema

económico, político y social que ponga por delante el bienestar humano y el desarrollo social, logrará el mejoramiento en la calidad de vida de las personas.

Bajo estas ideas, el trabajo continúa y se desarrolla en cuatro capítulos; en el primero se expone la teoría general del Estado, es decir, se estudia a través de la recopilación e interpretación de lo que se ha escrito al respecto por pensadores como Platón, Aristóteles, Hegel y Weber. Al referenciar la forma en que se organizaban los hombres por la necesidad de satisfacer sus necesidades básicas y con la finalidad de repartir los frutos producidos en común a través del comercio y el intercambio, algunos autores consideran que esa forma de organización en su máxima expresión era una polis o ciudad Estado, que en la actualidad se puede interpretar o encontrar su equivalencia en el Estado moderno.

Por otra parte, se analiza la conformación del gobierno, en sus órganos ejecutivo, legislativo y judicial, así como la administración pública de forma general y la mexicana en lo particular, además se integra el proceso administrativo, con la finalidad de dar secuencia a la forma en que operan los elementos anteriores. Dentro de este capítulo se hace mención del Estado de Bienestar como antecedente de las políticas sociales y el combate a la pobreza. Además, es importante señalar que existe un análisis y conceptualización del tema principal de la obra que es la pobreza, al analizar cómo se mide, cómo se cataloga y conceptualiza. Se toma como punto de partida las acepciones utilizadas por la Secretaría de Desarrollo Social, ya que es la principal encargada de atender el tema en México.

El segundo capítulo establece a las crisis económicas en el país, el desmoronamiento y privatización de empresas del Estado y la instauración de políticas neoliberales, como la causa del empobrecimiento de los mexicanos. Los motivos expuestos aceleraron la miseria y el detrimento de la sociedad durante los últimos veinte años. Sin pretender realizar una tesis de enfoque económico y debido a la información encontrada, se centra la atención en las crisis económicas de 1982 y 1994, sin embargo, la recopilación se desarrolla desde los años cuarenta, con el auge petrolero, la

industrialización y abandono al campo, así como la época de guerra y posguerra, con la finalidad de establecer el desarrollo de pobreza.

La información se desagrega cronológicamente, se dividen los acontecimientos, políticos, económicos y de la administración pública y se separa por sexenio desde la administración de Lázaro Cárdenas para llegar hasta Ernesto Zedillo Ponce de León. Si bien los problemas que acontecieron en el país no acabaron con la salida del PRI del gobierno, se parte del supuesto que no existieron crisis económicas durante el mandato de Vicente Fox y no existe durante el de Felipe Calderón al momento de dar por concluida la investigación, sin embargo, la dirección que lleva el país parece estar en la misma tesitura que en los sexenios anteriores.

En el tercer capítulo se analizan los efectos que tuvieron las múltiples crisis económicas en el bienestar y nivel de vida de la población mexicana. Es por esa razón que se dividen las repercusiones en los temas de salud, educación, población y vivienda, desempleo y migración México-Estados Unidos. Adicionalmente se realiza una revisión general de los aspectos que cubre el programa Oportunidades, los avances que se tienen en materia de combate a la pobreza, se finaliza con el pronóstico y expectativas referentes al tema.

En el cuarto capítulo se desarrollan propuestas para el combate a la pobreza en México, sustentadas y creadas a partir de la revisión de otras propuestas como las originadas en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en Copenhague y la Cumbre Social + 5 de Ginebra, también se contemplan las propuestas de otros autores y estudiosos del tema, para terminar con una propuesta final desde el punto de vista de la política, administración y de carácter social, desarrollada por el realizador de esta investigación.

Las propuestas descritas en principio son de carácter general y manifestando el deber ser de los objetivos y metas que debe contemplar el combate a la pobreza, se realizan también algunas propuestas particulares referentes al ámbito rural y urbano. Y de

manera especial al final del tema se desarrollan propuestas con objetivos generales, pero con sus correspondientes acciones concretas y líneas de acción así como la forma en que se pueden llevar a cabo de forma específica.

En la parte final se formulan las conclusiones, mismas que concreta la modesta aportación personal de esta investigación, y en las cuales se pone de relieve la confirmación de las hipótesis inicialmente planteadas en torno al problema de la pobreza en México.

## **CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO**

### **1.1. ESTADO**

El tratamiento de la tesis requiere de manera importante la explicación de diversos conceptos para el entendimiento de las políticas sociales y el combate a la pobreza, ya que no podría entenderse la problemática generada por estos aspectos, sin analizar el punto de partida de toda vida en sociedad, es decir, no podríamos entender los males que aquejan a la sociedad sin analizar primeramente como se forma ésta y en qué espacio se relaciona, así como los problemas que giran en torno a ella. Debido a esto, es necesario realizar un breve recorrido a los grandes autores que tratan el tema de una u otra forma, con la finalidad de exponer sus ideas principales y lograr con él el entendimiento de las causas y efectos que rodean al tema.

Si bien no es preciso señalar todo el pensamiento que existe y se ha escrito relacionado con el Estado, el gobierno, la administración pública, políticas sociales y pobreza. Es necesario desarrollar estos temas, al ser conceptos que permiten analizar y tratar el tema principal del documento. Así, la pretensión es revisar a los principales y más importantes exponentes del tema, sin el objetivo de ahondar demasiado en cada aspecto teórico.

Las políticas sociales son importantes en todo el mundo y sobre todo para nuestro país, debido a que el análisis realizado en éstas, implica examinar diversos actores como el Estado, el Gobierno y la Administración Pública, así como la Sociedad y los mínimos de bienestar que debe tener esta última para su desarrollo, la cual es la principal afectada en la relación entre los anteriores. Así, se puede comenzar a explorar de manera general al Estado, el que según algunos autores, es la organización máxima de la sociedad, de forma tal, se puede encontrar incluso una definición parecida en la República de Platón durante un dialogo entre Sócrates y Glaucón<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Platón, La República, México, ED. Editores Mexicanos Unidos 1985. p.90

“¿No nace la sociedad de la impotencia en que de bastarse a sí mismo se encuentra cada hombre, y de la necesidad que siente de muchas cosas? ¿Tiene alguna otra causa su origen? – Ninguna otra sino ésa. –Así como quiera que la necesidad de una cosa moviese a un hombre a unirse a otro, y otra necesidad a otro hombre, la multiplicidad de esas necesidades ha reunido en un mismo lugar a diversos hombres con la mira de ayudarse unos a otros, y hemos dado a esa sociedad el nombre de Estado.”

Platón ya hacía referencia a las formas de organización de los hombres en donde apuntaba que la necesidad e insatisfacción de ciertas cosas provocaba la reunión de los mismos, para cubrir las insuficiencias. Por lo que la congregación de los hombres en su máxima expresión dio origen a una forma de organización más avanzada; la “polis”, que para efecto de los estudios de muchos autores se ha interpretado como la ciudad Estado, o lo que equivaldría al Estado actual, donde según Platón, la forma en que se repartiría el fruto del trabajo obtenido en conjunto de los habitantes, era a través de la venta y la compra de las cosas. Y que lo más importante dentro de la constitución de la polis y la repartición de los frutos logrados, era la nutrición, la casa y el vestido y que el hombre debía cuidar el procurarse a sí mismo y a su familia, la carne, vino, vestiduras, calzado y un lugar en donde alojarse.<sup>2</sup>

La forma en que Platón describe la manera en que los individuos debían procurar vivir, no cambia en tiempo y espacio, debido a que las necesidades del hombre en sociedad siguen centrándose en conseguir alimento, trabajo y vivienda entre otros para tener calidad en su vida e incluso para subsistir dentro de la sociedad. También es preciso señalar la concepción que se tiene del Estado o de la polis, y su organización, debido a la relación que guarda con la sociedad, ya que cambia conforme a las necesidades del ser y requiere de un proceso de adaptación que corra en paralelo a las demandas y evolución sociales; así, la organización ideal de los hombres se verá reflejada en un Estado ideal.

---

<sup>2</sup> Ibídem, pp. 90-92.

La prudencia, valor, templanza y justicia, son adjetivos utilizados en “La República” para describir al Estado ideal en donde cada una de las cualidades enunciadas, tienen un igual en los seres humanos, es decir, que los hombres deben poseer las mismas características que el Estado, o visto de otra forma, la condición en que viven los hombres se ve reflejada en el Estado.

La *prudencia* por una parte, depende principalmente de los sujetos que integran al Estado, pero más enfáticamente de los que lo gobiernan y sobre todo de su forma de actuar ante la sociedad. El *valor* es considerado por Platón como; la educación adquirida por los guerreros para que no fallen en sus actividades y sean leales a pesar de los deseos a que puedan ser llevados por el poder, es decir, que la educación forma un papel fundamental al inculcar en las personas *valores*, lo que forma la lealtad a los principios adquiridos. La *templanza* según Platón es el orden que se establece en la sociedad en lo que se refiere a los placeres y las pasiones, de modo que ésta, es la armonía que existe entre los que gobiernan y los gobernados.

La justicia es la parte más importante para la creación del Estado ideal, ya que dentro de él, consiste en que cada cual haga lo que tiene que hacer, sin interrumpir o interferir en los asuntos de los demás. Los magistrados deben ser imparciales en los juicios que se impongan a los ciudadanos, que los guerreros no fallen a sus principios y exista armonía entre gobernados y gobernantes, y éstos actúen con prudencia frente a los asuntos públicos de la sociedad.<sup>3</sup> Por tanto, la forma en que se organiza la sociedad, los mínimos de bienestar que debe procurar el hombre o las cualidades del Estado en donde vive la sociedad y es gobernada, son los lineamientos que deben ser respetados y llevados a cabo para lograr la armonía y convivencia social y que el Estado entendido como la forma en que decidió organizarse la sociedad, debe garantizarlos para lograr su permanencia.

Aristóteles planteó en *la política* que el hombre es un animal social y tiene la necesidad natural de asociarse con otros individuos, por lo que la primera forma de organización o

---

<sup>3</sup> *Ibíd*em pp. 162-169.

colectividad que busca, se da en la familia, siendo esta última en la que el hombre satisface sus necesidades primarias, “la familia es la asociación natural para proveer a las necesidades diarias del hombre”<sup>4</sup>. Retomó los pensamientos de Platón en diversas formas como la idea de polis y las maneras de asociación del individuo, que por naturaleza busca cubrir sus carencias en la congregación de los individuos, ya que no puede lograrlas por sí solo en su totalidad, y la primera forma de estas asociaciones surge en la familia, según Aristóteles. Si podemos llevar un orden lógico del desarrollo de estas ideas, que la segunda etapa del proceso es la unión de varias familias, las cuales conforman a la polis o Estado.

Dentro de *la política* se encuentra una idea importante que esboza la necesidad que tienen los hombres cuando están a cargo de la familia y la administración de la casa y a cargo del gobierno de la polis. “Los bienes forman parte de la casa, y el arte de adquirirlos del arte del gobierno de la familia; porque ningún hombre puede vivir bien, o simplemente vivir de no tener cubiertas sus necesidades”<sup>5</sup>, al decir que el hombre requiere satisfacer sus necesidades, y no sólo al cubrirlas será suficiente, sino necesita vivir bien, es decir, necesita calidad en su vida. Esta idea hace reflexionar sobre la forma en que debe vivir el hombre perteneciente a una familia, polis o Estado y la forma en que debe gobernar dentro de ellas para lograr la calidad que necesita en su vida.

El hombre que se congrega y une para formar una familia es responsable por los integrantes de la misma, y tiene como compromiso procurar mantenerla, tanto en la subsistencia como en la administración de las riquezas según plantea Aristóteles, por lo que si se traslada esa idea al conjunto de familias que se organizan en una polis o Estado, también deben ser protegidas y atendidas por el que gobierna esa organización, es decir, que al organizarse la sociedad surge un Estado que debe proporcionarles lo necesario para su subsistencia.

---

<sup>4</sup> Aristóteles, *La Política*, México, Ed. Editores Mexicanos Unidos, 1998. p.10

<sup>5</sup> *Ibíd*em, p.12

Hegel supone la idea necesaria de que las cosas, según la dialéctica deben entenderse y estudiarse a través de un planteamiento que utilice como base fundamental una tesis, antítesis y el resultado de la contraposición de estos elementos es la síntesis, de tal modo que la convergencia y punto de unión de los dos primeros elementos da como resultado una síntesis. Así, el autor ejemplifica esta forma y método dialéctico de entender las cosas de la vida en sociedad; según Hegel, trasladado al método dialéctico entendemos que la contraposición de los que tienen (tesis) y los que no tienen (antítesis), se reúnen y tienen su punto de convergencia en el gobierno (síntesis), por lo que este último es el encargado de regular la vida entre los dos grupos y no necesariamente pertenece a alguno.

Hegel realiza otra importante aportación al trasladar la dialéctica de esas clases sociales en lucha, que tienen como síntesis al gobierno, al incluir a la familia y a la sociedad en general dentro de esta idea lógica y filosófica. Para desarrollar este punto dice que la familia es la tesis y la sociedad civil la antítesis por lo que la síntesis es el Estado, es decir, en donde convergen y se unen los dos anteriores. El punto de unión entre estos dos entes se da en la vida que desarrollan y crean a partir de su relación, es decir, que el conjunto de familias y la relación entre éstas se da en un entorno social y al organizarse el Estado, este argumento fue planteado por Platón y Aristóteles en la *república* y la *política* respectivamente, como resultado de la relación entre las familias, que en su conglomerado encuentran su antítesis en la sociedad. La idea de que la sociedad sea el contrario de las familias puede ser un tanto contradictoria, pero si se entiende a la sociedad como la forma opuesta de la individualidad de las familias se tiene como resultado nuevamente a la individualidad pero en el Estado.

“Para Hegel el Estado es la idea universal del hombre que se manifiesta en comunidad”<sup>6</sup>. Así como lo planteó Aristóteles, el hombre tiene la necesidad de buscar fuera de la individualidad y de la familia lo que le falta, esa necesidad se ve satisfecha en la sociedad, la cual es vigilada y regulada por otra expresión más grande que es el

---

<sup>6</sup> Sánchez Azcona, Jorge, Lecturas de Sociología y Ciencia Política, México, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, pp. 23-24

Estado. Si bien Hegel utilizó a la dialéctica para decir que la familia es una tesis, la sociedad es la antítesis y el Estado la síntesis, es necesario apuntar que el autor “insistió constantemente en la necesaria distinción entre sociedad y Estado, ya que las doctrinas antigua, medieval y moderna hablaron de la comunidad humana, polis, civitas o pueblo y del gobierno de la comunidad”<sup>7</sup>, por lo que la precisión de los términos debe ser tratada con cuidado para no generar confusiones en el desarrollo de la idea de Estado, que para Weber:

“una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente disponían de aquellos por derecho propio, y colocándose así mismo, en lugar de ellos, en la cima suprema... el verdadero dominio, que no consiste ni en los discursos parlamentarios ni en las proclamas de monarcas sino en el manejo diario de la administración, se encuentra necesariamente en manos de la burocracia, tanto militar como civil”<sup>8</sup> “Hoy tendremos que decir que Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima”<sup>9</sup>

El planteamiento de Weber respecto la idea de Estado no discrepa de las enunciadas por los autores clásicos, sin embargo, esta concepción se traslada a la relación entre personas que habitan en un mismo espacio y son administrados, es decir, que existe un ente mayor que se legitima a través de su accionar al regular las relaciones entre individuos.

---

<sup>7</sup> Ibídem, p. 15

<sup>8</sup> Weber, Max, tomado de Carrillo Landeros, Ramiro, Metodología y Administración, México, Limusa, 1982.

<sup>9</sup> Max, Weber, El político y el científico, España Ed. Alianza Editorial, 1967. p. 83

“El Estado, como todas las asociaciones políticas que históricamente lo han precedido, es un relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima. Para subsistir necesita, por tanto, que los dominados acaten la autoridad que pretenden tener quienes en ese momento dominan”<sup>10</sup>

Si bien las relaciones entre individuos dan origen a diversas formas de asociaciones, según Weber estas se deben organizar y deben ser organizadas por un ente mayor, conocido como Estado, de forma tal que para esta conformación deben existir dos partes; la sociedad administrada y el ente que la administra. Esta conformación se da en la actualidad como el gobierno, que no es otra cosa sino la materialización del Estado y la sociedad, o los gobernados que son la misma sociedad.

Existen tres justificaciones para legitimar esta dominación:

-la primera está basada en la costumbre y tradición; la segunda en el carisma; la tercera en la legalidad, es decir, sustentada en preceptos legales objetivamente fundados sobre normas racionalmente creadas.

Weber realiza una aportación al estudio del Estado a través de un enfoque sociológico y con una expresión relativamente estructuralista, donde parece que esa forma de organización creada por la sociedad, estuviera allí, únicamente como un instrumento de represión de la sociedad, enfocada a la protección de la misma irónicamente, de tal modo que es necesaria su existencia y se legitima de diversas formas, ya sea por la costumbre del dominio de hombres frente a hombres o por los preceptos legales que la misma sociedad acata y crea para su sobrevivencia. La idea del monopolio del Estado frente a las relaciones humanas o de la sociedad, es debido a que éste es el encargado de regular la vida en sociedad, es decir, en la forma en que decidieron organizarse los individuos y el Estado es el único con el poder de decidir cómo se deben dar esas relaciones.

---

<sup>10</sup> *Ibíd.*, pp. 84-85

El Estado es explicado y analizado de diversas formas según el paso del tiempo y de acuerdo con cada autor, la constante explicación de su razón de ser y la manera en que está conformado y fue creado, se debe básicamente a la forma en que decidió organizarse la sociedad, es decir, la forma en que comenzaron a unirse los intereses de los individuos, si bien es cierto que el Estado no se ha llamado siempre así, tiene sus antecedentes en la polis o civitas o ciudades Estado, siendo siempre estas, la forma en que la sociedad es organizada por un poder mayor, el cual procura el orden y relación entre individuos.

Hasta este momento se realizó un breve análisis del Estado y la sociedad con la finalidad de entender bajo qué circunstancias se da el desarrollo de la vida entre individuos y cuáles son las causas que originan su congregación, de tal forma que se señaló; la existencia de una fuerza que vigila el funcionamiento de ésta. Así podemos decir que el Estado en su relación con la sociedad tiene un aparato de coacción que se encarga de materializar todas sus funciones, el cual se denomina como gobierno. Este nuevo elemento es entendido por algunos autores como el Estado en acción y Montesquieu lo explica de la siguiente forma:

## **1.2. GOBIERNO**

### **Montesquieu y la División de Poderes.**

“Montesquieu, al analizar el régimen constitucional y político Inglés derivó la teoría de la división de poderes. El estudio de ese sistema permitió a Montesquieu llegar a los siguientes planteamientos:

- Las funciones del Estado son 3: Legislativas, Ejecutivas y Judiciales.
- Para garantizar la libertad política de los individuos es indispensable que esas funciones se desempeñen mediante tres órganos diferentes del Estado: el poder legislativo, el poder judicial y el poder ejecutivo.

- No deben reunirse dos funciones en un solo órgano, porque ello conduce al absolutismo, es decir, el abuso del poder.”<sup>11</sup>

Montesquieu realizó un estudio que lo llevó a determinar que la concentración del poder de un Estado en un individuo puede llegar a conducirlo al absolutismo, y la mejor manera de evitar ese proceso de acaparamiento del poder, para tener un Estado democrático es a través de la división del poder, mediante otro poder, es decir, quitarle dominio al poder a través de su división, y que éste estuviera sujeto a otro. Si bien el gobierno de los Estados varía dependiendo de cada país y a las corrientes adoptadas durante su formación, para el caso mexicano, el gobierno tiene la forma que señala Montesquieu, dividido en tres partes, siendo el ejecutivo, el más representativo –sin ser el más importante- de los tres, debido a su carácter de dirección en el entorno político, además de ser el que tiene mayor contacto con la sociedad, esto debido a la administración de lo público a través de sus dependencias y entidades. Por ello, es necesario analizar la composición del gobierno mexicano y sus elementos, con énfasis en la administración pública y la forma en que se relaciona con la sociedad, gobierno y Estado.

La necesidad de dividir el poder del gobernante sobre los gobernados, como lo estudió Montesquieu, radica básicamente en conformar al Estado de una forma en donde los habitantes de éste tengan la certidumbre de que sus derechos serán respetados. Así es como se puede analizar que temas como el de democracia, legalidad, derechos y obligaciones comienzan a surgir debido a la complejidad en que se desarrolla el hombre en sociedad, si bien es cierto que el titular del poder denominado Ejecutivo, es el encargado de dirigir al Estado en cuanto a política y administración se refiere, el poder Legislativo será el encargado de crear las normas necesarias para esa convivencia social y el Poder Judicial, el encargado de vigilar que esas reglas se cumplan. Se entiende que en todos y cada uno de los poderes en que se divide el gobierno existe una administración, pero el énfasis que se le da a la administración del poder ejecutivo, estriba en que es ésta parte del gobierno la que tiene a su cargo mayor número de

---

<sup>11</sup> Pagaza Ignacio, Pichardo. Introducción a la Administración Pública en México, México, INAP, 1984, p.103.

dependencias que atienden las demandas de la población, así la administración de lo público es entonces otro tema de vital importancia que se analizará más adelante.

### 1.2.1. PODER EJECUTIVO

Los gobiernos de los Estados actuales varían dependiendo de cada país, y no necesariamente responden a los mismos intereses, pero si tienen grandes semejanzas y contemplan la idea de un poder que determine y dirija el rumbo, por medio del poder ejecutivo, que es el que ejecuta, dirige o lleva el rumbo, además de ser generalmente el que integra y representa a los otros poderes en los planos internacionales. “Poder Ejecutivo: el depositario supremo de este poder de la Unión es un solo individuo denominado presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El poder ejecutivo materializa su acción a través de la administración pública, que es la intermediaria de las acciones del gobierno con la sociedad”<sup>12</sup> La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, que es la norma suprema de la cual se desprenden todas las leyes del país, plasma y ordena esta idea, además de enlistar las funciones que tiene a su cargo el ejecutivo.

“Las facultades más importantes del ejecutivo son:

- Nombrar y remover libremente a los funcionarios en quienes delega parte sustancial de la función administrativa, así como a los empleados de la Unión.
- Promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el congreso, previendo en la esfera administrativa su exacta observancia.
- Jefaturar a las fuerzas armadas
- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con el exterior
- Iniciar leyes ante el congreso de la unión.
- Enviar anualmente al congreso las iniciativas de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos de la federación”<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Ibídem, pp. 111-113.

<sup>13</sup> Pagaza Ignacio, Pichardo. Introducción a la Administración Pública en México, México, INAP, 1984, p.114.

En términos generales estas son las atribuciones más importantes y representativas del encargado del poder ejecutivo en particular del caso mexicano, siendo estas el eje rector de la administración pública. Para la ejecución de este poder, el responsable de esta tarea tiene a su cargo diversas Secretarías que materializan a través de su ejercicio esta labor tan compleja. Estas Secretarías tienen la responsabilidad de atender las demandas y necesidades de la población mexicana mediante programas de gobierno derivados de un plan nacional de desarrollo. El ejecutivo, además de concentrar sus esfuerzos para el mejoramiento de la vida nacional, también está encargado de atender las relaciones con el exterior, tales como los tratados de libre comercio y congresos mundiales, de modo tal que el crecimiento del país no depende únicamente del interior de éste, y que la administración de lo público, no se circunscribe únicamente a los estados que conforman el territorio mexicano, sino que esta labor también tiene responsabilidades al exterior del país.

### **1.2.2. PODER LEGISLATIVO**

El órgano de gobierno que tiene mayor contacto con la sociedad es el poder ejecutivo, ya que cuenta con una administración pública que implementa los objetivos del gobierno, pero en otro plano el poder legislativo es la sociedad representada en el plano político, y se encarga de hacer valer su voz y voto dentro de las decisiones de gobierno. Así, este poder debiera ser el de mayor contacto con la sociedad, debido a que plasma las necesidades del pueblo en la creación de leyes y decretos, así como representar inconformidades y propuestas de los ciudadanos.

“La Constitución dispone que el depositario del poder legislativo es un congreso general, dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Las facultades más importantes de las cámaras, son:

- Admitir nuevos Estados a la federación

- Formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes
- Cambiar la residencia de los poderes de la unión
- Legislar en lo relativo al Distrito Federal
- Imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto
- Declarar la guerra
- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos.

## **Integración de las cámaras**

### **Diputados**

La cámara de diputados se integra por representantes de la nación, electos en su totalidad cada 3 años. La fórmula electoral se integra por un diputado propietario y uno suplente. Los candidatos a diputados se eligen de acuerdo a los dos principios de se indican.

**Diputados de mayoría relativa:** de acuerdo a este principio se eligen 300 diputados, mediante el sistema de distritos electorales uninominales cuya demarcación territorial será la que resulta de dividir la población total del país entre los distritos señalados y su distribución por entidad federativa se hará tomando en cuenta el último censo general de población; en ningún caso la representación de un Estado será menor de dos diputados de mayoría.

**Diputados de representación proporcional:** la elección de los 200 diputados de acuerdo a este principio constitucional, se hace con base a listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. Se constituyen hasta 5 circunscripciones electorales plurinominales en el país; su demarcación territorial

está determinada por la comisión federal electoral para cada elección”<sup>14</sup>

En la actualidad los diputados en nuestro país no están cumpliendo su función primordial para la cual fueron electos, que es la de representar los intereses de la población en el plano político y se ven involucrados en temas como la corrupción. Es verdad que estos no son temas que comenzaron a suscitarse en los últimos años, pero lo que sí es notorio y fundamental en la vida política nacional e internacional, es que la población está cansada de estos acontecimientos que cada día parecen ser más comunes y adoptados por numerosos diputados. Estos no son casos y acciones particulares de los encargados del poder Legislativo también podemos encontrarlos en funcionarios que dependen del poder Ejecutivo y Judicial.

Un aspecto que beneficia en alguna medida a la vida democrática del país es la conformación al interior de la cámara de diputados, la cual es sexenios anteriores, estaba conformada totalmente por los colores del partido político en turno en el gobierno, cámara que se observa de diversos colores en la actualidad. Al país no le conviene tener una cámara de diputados que atenga sus decisiones y propuestas y votaciones por órdenes del presidente de la república, al contrario de esto, la cámara debe estar conformada por los diversos partidos políticos, verdaderamente representantes de la población, con la finalidad de equilibrar la toma de decisiones e incluso el absolutismo dentro del poder legislativo. Montesquieu habló de la división de poderes dentro de un gobierno, pero este precepto también es aplicable al interior de los poderes, con la finalidad de pluralizar las decisiones y consensarlas por medio de procesos democráticos.

---

<sup>14</sup> *Ibíd.*, pp. 111-116.

## Senadores

“La cámara de senadores se integra por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos formulas de candidatos que encabece la lista del partido político que, por si mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y formulas para estos efectos

Si bien la creación de leyes dentro del poder legislativo no es la única de sus atribuciones, es conveniente realizar una revisión en torno a ésta.

La sucesión de actos en forma ordenada y sistemática que se efectúa para crear una ley o un decreto dentro y fuera del congreso general constituyen las diferentes fases de todo el proceso legislativo. Las fases son:

**Presentación de una iniciativa:** acto por el cual se ejerce la facultad constitucional de someter a consideración del congreso un proyecto de ley o decreto.

**Dictamen:** acto en virtud del cual la comisión que conoce de una iniciativa presenta una opinión escrita y fundada al pleno sobre su

aprobación o rechazo, incluyendo en el primer caso, las modificaciones que a su juicio amerita.

**Discusión:** acto del congreso que le permite deliberar sobre el proyecto de ley o decreto.

**Aprobación:** acto final del congreso por el que éste acepta un proyecto de ley. Puede ser total o parcial.

**Sanción:** es el acto de aceptación de un proyecto de ley o decreto por parte del presidente de la república. La sanción presidencial a un proyecto ya admitido por el congreso puede ser negada, por una única vez, en ejercicio del derecho de veto que asiste al ejecutivo.

**Promulgación:** acto que lleva a cabo el ejecutivo conforme a lo dispuesto por la constitución, que implica el que la ley debidamente aprobada se tenga por disposición obligatoria y dar a conocer la existencia de la misma.

**Publicación:** acto mediante el cual una ley o decreto, una vez aprobado y sancionado, se da a conocer oficialmente a toda la población del Estado, se efectúa insertando la ley o decreto en el Diario Oficial de la Federación.

**Iniciación de la vigencia:** última fase del proceso legislativo que de marca el tiempo a partir del cual las disposiciones obligan y surten todos sus efectos. Existen dos sistemas al respecto; el sincrónico y el sucesivo”<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Ibidem, pp. 121-124.

### 1.2.3. PODER JUDICIAL

La estructura que ha conformado la sociedad, y sobre todo las relaciones que existen entre ésta, provoca que se creen órganos especializados para la defensa de los derechos del individuo frente al individuo y del individuo frente al Estado, por lo que este poder es el encargado, no sólo de dirimir las controversias entre los ya mencionados, sino que es el encargado de interpretar la ley en caso de vacíos e incluso de dictar alguna sentencia y hacerla cumplir, ya sea en casos entre los órganos del gobierno. Así, El poder judicial de la federación, tiene las siguientes características:

"ARTICULO 1o. El Poder Judicial de la Federación se ejerce por:

I. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;

II. El tribunal electoral;

III.- Los tribunales colegiados de circuito;

IV.- Los tribunales unitarios de circuito;

V. Los juzgados de distrito;

VI. El Consejo de la Judicatura Federal;

VII. El jurado federal de ciudadanos, y

VIII. Los tribunales de los Estados y el Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la justicia federal."<sup>16</sup>

De forma concreta el poder judicial se encarga de hacer cumplir las leyes que dirigen el rumbo del país, el cumplimiento de obligaciones y la sanción de faltas a esta. Para

---

<sup>16</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, p. 1

efectos de este trabajo podemos mencionar de manera reservada que este poder no sólo sanciona a los integrantes de una sociedad, sino que depende del delito o la desobediencia de la ley lo que faculta la acción a seguirse, es decir, que este poder no hace cumplir la ley únicamente a la sociedad civil, sino a empresas, organizaciones, personas, funcionarios de gobierno y extranjeros, entre otros, cualquier ente que infrinja la ley o desobedezca sus preceptos.

### **1.3. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

La administración pública es la parte organizada del gobierno en su rama ejecutiva, diversos autores plantean a ésta como la materialización de los objetivos del Estado a través de la acción gubernamental, sí bien el gobierno está compuesto por el poder ejecutivo, legislativo y judicial, el único de estos elementos que realiza la administración pública es el primero por medio de sus dependencias, entidades y órganos.

La administración pública tiene diferentes connotaciones pero todas respetan la idea del servicio público, es la encargada de optimizar los recursos que tienen el gobierno al servicio del pueblo. La administración pública únicamente puede hacer lo que la ley le ordena, a diferencia de la administración privada, y según el Dr. Ramiro Carrillo Landeros es la parte ejecutiva del gobierno, satisface las demandas de carácter colectivo y promueve el bienestar común, mediante una estructura compleja donde hace todo lo que la ley le ordena. La diferencia con la administración privada, radica en que ésta tiene como objetivo el lucro, con una estructura simple y hace todo lo que la ley no le prohíbe.

Es común que exista confusión al utilizar términos como los de Estado, gobierno y administración pública debido a su carácter social e interdisciplinario, ya que el último se deriva de los anteriores, la confusión es más frecuente para las personas que no tienen un estrecho contacto o estudios relativos al tema, e incluso los pueden llegar a utilizar como sinónimos. Otra de las confusiones que giran en torno a la administración

pública es su carácter científico, en donde, algunos autores y estudiosos del tema la ven como una simple técnica. El análisis minucioso de sus objetos, acciones e implementación, la convierten en una ciencia social, debido a que se maneja a través del método científico, tiene objeto de estudio, realiza hipótesis, verifica y evalúa sus acciones y resultados.

Una de las herramientas más utilizadas por la administración pública es el proceso administrativo, el cual consiste en planear, organizar, integrar, dirigir y controlar. Es sumamente importante realizar un análisis a estos elementos, ya que a través de ellos se da el funcionamiento de la administración pública, es decir, es por medio de tales componentes como se materializa e implementa ésta disciplina, accionando como brazo ejecutor del gobierno, y éste a su vez materializa los objetivos del Estado con el fin de lograr el bien común de la sociedad.

### **1.3.1. ELEMENTOS DEL PROCESO ADMINISTRATIVO**

Planeación: es la fase inicial de todo proyecto, es la encargada de ver el futuro, diseñar y anticiparse a lo que puede pasar, toda planeación lleva inserta una estrategia, táctica, diagnóstico e incluso pronóstico, de forma tal que puede crear los escenarios posibles para la solución de un problema o la creación de alguna actividad.

Organización: según el Dr. Ramiro Carrillo Landeros, este elemento se encarga de lograr un ordenamiento de las partes constituidas que tienen los órganos de una entidad o cuerpo. En este sentido permite aprovechar la división del trabajo, optimizando la fuerza productiva de sus elementos, incentivando la contribución individual al grupo.

Integración: permite la unificación de elementos tales como los recursos materiales, financieros, servicios personales y de información utilizados necesaria y

obligatoriamente en la administración pública. La integración facilita la conjunción de elementos, así como su utilización por medio de un principio de sistematización.

Dirección: este elemento es el encargado de llevar a cabo la conducción de un equipo de trabajo, es el que está a cargo de las formas de organización, delegación de funciones, división del trabajo, etc.

Control: es una forma de medición, inspección o vigilancia, verificación, examen revisión, dominio, comprobación y regulación. Existen diversos tipos de control que permiten saber cómo se está desarrollando una actividad, proceso, procedimiento, etc. Y en la administración pública ésta fase es sustancial, debido a que por su conducto se pueden comprobar y corregir los errores o ineficiencias del accionar del gobierno.

### **1.3.2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA<sup>17</sup>**

La administración pública mexicana ha sido influenciada en gran medida por conceptos administrativos extranjeros y no se ha determinado o conformado por sus acontecimientos y factores completamente endógenos. Así durante los siglos XVI y XVII los Habsburgo crearon la burocracia para ejercer la soberanía y aumentar al máximo el acceso a los recursos coloniales. La política imperial basada en el otorgamiento de amplias atribuciones a la administración, garantizar la lealtad al rey y a la madre patria era el propósito básico de la selección del personal burocrático, siempre español. Los empleos públicos eran una regalía de la corona, otorgados en gran parte con base en el favoritismo cortesano y el rango nobiliario. Los primeros nombramientos fueron vitalicios y hereditarios. La reforma borbónica profesionalizó la burocracia, especialmente en materia fiscal, para eliminar la corrupción y recuperar el poder central para la monarquía, se incrementaron así los ingresos y se sustituyó a los criollos empleados en cargos públicos por peninsulares.

---

<sup>17</sup> Jay M. Shafritz y Albert C. Lyde. Clásicos de la administración pública, FCE, México, 1999, p. 1155

Posteriormente, la burocracia se conformó en torno a los caudillos en turno y la corrupción se generalizó en medio de guerras civiles. Hasta el triunfo de Juárez, con la separación de la iglesia y el Estado, la administración pública, pudo iniciar una nueva etapa de modernización. Con la integración de México a la economía mundial como país exportador de productos agrícolas y minerales, Porfirio Díaz fue capaz de consolidar una alianza, entre la iglesia, oligarquía local, el capital extranjero y los militares para establecer un gobierno ordenado y sistemático con marcado tinte militar. Se reestructuró y tecnicizó la Administración Pública, sobre todo en el área financiera, y surgió una clase burocrática: 'los científicos', aunque existieron intentos de selección racional del personal mediante un catálogo de puestos.

Después con la revolución mexicana se concibió al Estado como un medio para alcanzar objetivos económicos y sociales. A partir del gobierno de Obregón se inició una intervención de Estado en todos los ámbitos de la vida nacional. Con fundamento en la legitimidad de la revolución triunfante, se concentró el poder en el ejecutivo y en la administración pública federales, en detrimento de los niveles locales y los otros poderes, como un medio efectivo se promover el cambio al que se resistían las fuerzas conservadoras, por eso creció, se diversificó y profesionalizó, asimismo, mediante la expropiación (petróleo), la nacionalización (eléctrica), la compra (teléfonos), formó un conjunto de empresas públicas, con el propósito de emprender nuevas actividades económicas y sustituir, complementar e inducir hacia objetivos sociales las realizadas por el sector privado, en lo que se denominó 'economía mixta'

Para 1971 se dispuso de un programa global de reestructuración de la Administración Pública. Los resultados fueron reformas legales y estructurales, la creación de unidades de organización y métodos y la aplicación de presupuestos por programas. Asimismo, se acordó crear las bases para la instauración de un servicio civil de carrera. Para asegurar la estabilidad en riesgo que comenzaba a surgir a finales de los 70; causadas por la apertura democrática, se iniciaron reformas políticas y se aumentó la inversión pública dirigida en impulsar el crecimiento y un gasto público de corte populista, que enfrentó el gobierno con los empresarios, se inició el periodo de crisis económicas

crecientes, tras el auge petrolero que hizo soñar con la administración de la abundancia.

Esto provocó una nueva alianza entre el Estado y la élite empresarial. En este contexto de crisis económica, a partir del adelgazamiento de la estructura administrativa, se cuestionó el nepotismo, ineficiencia, personalismo, manipulación del cliente, burocratización, baja productividad como si éstos no se dieran en el sector privado. Así, la administración pública fue otra, desde finales de los setenta, el déficit comenzó a provocar recortes presupuestales que afectaron seriamente la cantidad y calidad del personal; por este carácter uniforme y urgente, también deformaron las estructuras y los programas. La preocupación por la reforma administrativa perdió impulso al confiarse al mercado y a la empresa privada los objetivos de desarrollo y dejar a la administración pública como instrumento estratégico para el logro de este desarrollo anhelado.

La administración pública actualmente presenta un estado de deterioro con la inserción de servidores públicos sin vocación y preparación que entorpecen e ineficientan la labor administrativa en el sector público. La llegada del Partido Acción Nacional en el año 2000 al gobierno y administración mexicana es uno de los grandes problemas que aquejan a ésta, debido a que no cuentan con cuadros profesionales calificados en la labor de lo público, en donde la implementación de técnicas empresariales, sólo han provocado la incongruencia y contradicción del servicio público. De este modo la única forma de administrar lo público es por medio de la vocación por la función pública y de manera paralela la inclusión de la esfera privada y al revés.

#### **1.4. EL ESTADO DE BIENESTAR COMO ANTECEDENTE DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN EL COMBATE A LA POBREZA.**

Estado de Bienestar es referirse a un ente que se conformaba de dos componentes y al estudiarlo como antecedente, como algo que ya no existe en nuestro país, pero que tiene sus equivalentes, ayuda al entendimiento de las políticas sociales. Por una parte el elemento ideológico y en segundo lugar la política económica a la cual se sujetaba. El primero se refiere al “sistema social desarrollado en las democracias capitalistas industrializadas, después de la segunda guerra mundial y que permaneció más o menos intacto hasta mediados de los años setenta”<sup>18</sup> En cuanto a las cuestiones económicas podemos decir que el Estado tuvo en diversas épocas la capacidad y responsabilidad de regular el mercado y su relación en el intercambio de bienes y servicios con la sociedad, siendo un mediador en los procesos productivos y de consumo, incluso se definía al Estado de Bienestar como un agente económico que lejos de ser productor de recursos también entraba en esa dinámica.

El conglomerado de actividades económicas y políticas que realizaba éste ente, así como la ideología en la que se fundamentaba, debe ser “Entendido como aquel conjunto de actuaciones públicas tendientes a garantizar a todo ciudadano de una nación, por el mero hecho de serlo, el acceso a un mínimo de servicios que garanticen su supervivencia”<sup>19</sup> tomando en cuenta que para el caso mexicano, no existe Estado de Bienestar, si existen responsabilidades por parte del mismo plasmadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, éstas envuelven cuestiones como la educación gratuita, los derechos de los trabajadores y temas como el del desarrollo nacional. Las principales características del Estado de Bienestar eran:

“Intervención estatal en la economía para mantener el pleno empleo o, al menos, garantizar un alto nivel de ocupación.

---

<sup>18</sup> Muñoz de Bustillo, Rafael, Crisis y futuro del Estado de Bienestar, Madrid, Alianza Editorial, 1989, p. 56

<sup>19</sup> *Ibíd*em, p. 25

Provisión pública de una serie de servicios sociales universales, incluyendo transferencias para cubrir las necesidades humanas básicas de los ciudadanos en una sociedad compleja y cambiante.

Responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida, entendido como un derecho social, es decir, no como caridad pública para una minoría, sino como un problema de responsabilidad colectiva hacia todos los ciudadanos de una comunidad nacional moderna y democrática”<sup>20</sup>

Las actividades que realizaba el Estado de Bienestar para cumplir con las responsabilidades plasmadas en la definición antes citada, se estructuraba en la creación de una base económica y social que permitía a éste incorporarse al funcionamiento de la sociedad, el intercambio comercial y en diversas áreas de desarrollo, actividades que normalmente se llevaban a cabo por la implementación de políticas de bienestar, entendidas como el conjunto de acciones dirigidas al desarrollo económico y social de las personas. Es común confundir las políticas de desarrollo, de bienestar y sociales con asistencialismo, la diferencia radica en que las asistencialistas, generalmente están ligadas al clientelismo y la búsqueda de simpatía por parte de los gobernantes hacia los necesitados, en donde se llega a intercambiar el bienestar social por aprobación hacia los gobiernos, las otras políticas a diferencia de las antes mencionadas, buscan el crecimiento y fortalecimiento de las capacidades individuales, así como generar estructuras de desarrollo nacionales.

El gasto público por ejemplo, era una de las fuentes principales para que el Estado pudiera instrumentar las políticas de bienestar, que en términos más precisos, se conformaban por lineamientos programáticos y presupuestales, en donde, las políticas económicas y sociales convergían; las primeras eran las encargadas de vigilar las finanzas públicas ya fueran nacionales o globales, como también la estabilidad económica que repercutía directamente en la economía de las personas, de la misma

---

<sup>20</sup> *Ibíd.*, p. 25

forma buscaban el punto de equilibrio entre los embates del capitalismo y la pobreza, y las segundas estaban dirigidas principalmente al mejoramiento de la calidad de vida de los individuos en temas como programas de educación, sanidad, vivienda, pensiones y seguros de desempleo, alimentación y trabajo. Si bien el gasto público era empleado para diversas actividades dentro de la complejidad de las naciones, éste se dirigía en algunos países mayoritariamente al desarrollo, ciencia y tecnología, investigación y el bienestar social, esta distribución y asignación de gasto tenía como destino las directrices que enumeran los planes de desarrollo de cada lugar y dependía de los gobiernos tomar la decisión respecto de las prioridades y demandas colectivas.

En la época de la postguerra, varios países casi lograron cumplir con los objetivos que se planteaba el Estado de Bienestar, a tal grado de generar controversias ideológicas entre la extrema derecha y la extrema izquierda, siendo el punto medio entre el capitalismo conducido por corrientes liberales y el socialismo que abarcaba todo lo relacionado con la vida pública. Pero en la década de los setenta las economías de Estado comenzaron a tener problemas fiscales, endeudamiento, déficit público, inflación, estancamiento, etc. Lo que hizo más difícil hacer frente a los gastos sociales, por lo que surgió el neoconservadurismo con la promesa de estabilizar las finanzas públicas así como la economía nacional.

“El pleno empleo y la provisión universal de servicios sociales constituyen, en gran medida, la principal defensa contra la pobreza y el mecanismo para mantener un mínimo nivel de vida dentro del estado nación. Pero como complemento también es necesario que haya una preocupación especial y un compromiso para mantener los niveles de vida de los pobres y los grupos más vulnerables. Los gobiernos neoconservadores parecen haber abandonado de forma clara estos componente del Estado de Bienestar de postguerra”<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> *Ibíd.*, pp. 65-66

Con el detrimento del Estado de Bienestar en la década de los setenta por algunos de los factores mencionados, el neoconservadurismo eliminó prácticamente los principios y ejes rectores del Estado; el pleno empleo, los servicios sociales universales, mínimos de calidad de vida. El primero de estos elementos fue abatido principalmente por el capitalismo y la incorporación a la vida económica internacional, lo que generó el crecimiento de las tasas de desempleo y falta de ocupación de las fuerzas laborales. El segundo punto comenzó a deteriorarse cuando el capitalismo y las nuevas corrientes conservadoras privatizaron algunos de los servicios que se consideran básicos para la subsistencia y desarrollo individual. Finalmente la búsqueda por los mínimos de bienestar no pudieron resistir los embates del capitalismo, ya que éstos son producto de los dos primeros ejes rectores y objetivos del Estado de Bienestar.

Las políticas sociales en el combate a la pobreza encuentran su origen en los Estados de Bienestar, como una alternativa de incorporarse al capitalismo que busca enriquecerse y no el bienestar social, así como ser una forma de ayuda a las clases necesitadas, pero sobre todo como una plataforma del desarrollo social, de tal forma que son un mediador entre las desigualdades que se vive con los procesos de globalización, capitalización, industrialización y políticas neoliberales que afectan a los más pobres.

También deben ser consideradas como los lineamientos programáticos que el gobierno utiliza en diversas actividades de combate a la pobreza, encaminando sus acciones a subsanar carencias sociales y a cubrir necesidades básicas de la población a través de programas de atención y asistencia social, los cuales son enfocados a temas como alimentación, educación, salud, vivienda y trabajo principalmente, si bien estos últimos elementos no son todos los que afectan la condición y calidad de vida de la sociedad, si son considerados prioritarios en el desarrollo de un país, así como ser factores básicos de atención y priorización en la agenda del gobierno.

## 1.5. POBREZA

La pobreza es falta de *mínimos de bienestar* que debe tener una persona o familia para desarrollarse, es la ausencia de calidad vida en las personas. La calidad de vida en términos generales se basa en que el individuo cuente con elementos como; alimentación, educación, salud, un lugar en donde vivir, empleo y servicios básicos como drenaje, electricidad, agua, etcétera, si el ser humano no cuenta con estos elementos en proporción adecuada a sus necesidades, tiene algún tipo de pobreza de los elementos antes mencionados. El término pobreza es subjetivo y no existe homogeneización o estandarización en el ámbito nacional o internacional. Debido a esto se presentan las posturas de algunos estudiosos del tema, de organismos internacionales y de la SEDESOL, con la finalidad de entender de mejor forma el tema y por otra parte, para mostrar la concepción que tiene el gobierno de esta situación.

La **Secretaría de Desarrollo Social** (SEDESOL) publica diversas nociones y conceptos de pobreza; “la privación de elementos necesarios para la vida humana dentro de una sociedad”<sup>22</sup>, este concepto esta directamente ligado a la relación que tiene el individuo frente a la sociedad y puede estar definida en diversos ámbitos:

- “en oportunidades de participación en los mecanismos de decisión colectiva, o política, que le dan voz a la ciudadanía en la representación de sus intereses
- En mecanismos de apropiación o de titularidades sobre recursos, que entre otras cosas provocan incertidumbre respecto al acceso a satisfactores básicos
- En capital físico o humano (Por ejemplo, carencia de cierto tipo de vivienda o de un número de años de educación formal)
- En ingreso (por ejemplo, de flujos monetarios o no monetarios suficientes para adquirir ciertos satisfactores)

---

<sup>22</sup> Secretaría de Desarrollo Social, Comité técnico para la medición de la pobreza, Medición de la pobreza variantes metodológicas y estimación preliminar, julio 2002. p.17

- En bienes de consumo (por ejemplo, de una canasta de bienes alimenticios y no alimenticios)
- En bienestar, entendido en un sentido subjetivo (por ejemplo, de un nivel de satisfacción personal adecuado)”<sup>23</sup>

La SEDESOL indica que la pobreza es una “privación multidimensional” por lo que es; carencia, falta de acceso, limitaciones para la adquisición de bienes o servicios, así como inclusión en alguna parte de la sociedad que se cree necesaria para el desarrollo de una vida plena. La pobreza tiene diversas acepciones y debido a esto se llega a confundir con otros términos, padecimientos o problemas sociales referentes a un estado de pobreza o carencia de algo.

Conceptos e ideas como; desigualdad, clase social (baja), asistencialismo, marginación, rezago, exclusión, están estrechamente relacionadas con la pobreza, debido a que son padecimientos, clasificaciones, estratificaciones, etc. que rodean el tema y que enuncian la problemática de este fenómeno social sin que necesariamente sean sinónimos o referencien la problemática. En otras palabras:

La desigualdad no es la pobreza, sino un padecimiento que puede tener cualquier tipo de sociedad al no ser homogéneos los recursos (ingresos), servicios, forma de vida acceso a programas, alimentación, salud, etc. La diferenciación o clasificación que hay de clases sociales (en lo que a economía se refiere), es una forma de estratificación del nivel económico que tiene la gente de una sociedad, tampoco indica si una persona es pobre o no, sino, en qué parte de la sociedad se encuentra en relación a su poder adquisitivo. La SEDESOL también indica que algunos conceptos de pobreza pueden estar relacionados a la asistencia del Estado, por lo que los dependientes de programas “asistencialistas” o de asistencia social se consideran como pobres, y así se pueden mencionar múltiples ejemplos.

---

<sup>23</sup> *Ibíd.*, p.17

## **Amartya Sen y la idea de pobreza<sup>24</sup>**

Amartya Sen, desagrega y estudia los conceptos de pobreza de forma distinta a las que se manejan comúnmente. Términos como; capacidades, realizaciones, bienes y servicios son utilizados frecuentemente por Sen para desarrollar y explicar el tema de la pobreza.

“Realizaciones se refiere a las diversas condiciones de vida (las diversas dimensiones del ser y el hacer) que pueden o no ser alcanzadas, mientras que capacidades se refiere a nuestra habilidad para alcanzar dichas condiciones de vida. Una realización es un logro, mientras que una capacidad es la habilidad para lograr. Las realizaciones están, en cierto sentido, más ligadas con las condiciones de vida, puesto que son diferentes aspectos de las condiciones de vida. Las capacidades, en contraste, son nociones de libertad en el sentido positivo del término: las oportunidades reales que se tienen respecto de la vida que se puede llevar”<sup>25</sup>

Es por estas concepciones que Sen no considera adecuado contemplar la posesión o acceso a bienes y servicios como un parámetro para definir el nivel de vida de una persona, debido a que el poder de adquirir un elemento se transforma de maneras diferentes en cada individuo, es decir, que dos personas con igual poder adquisitivo pueden obtener las mismas cosas, sin embargo, las realizaciones de ambos son diferentes.

Por otra parte, el autor menciona que las necesidades humanas son finitas y clasificables, para lo cual propone sean separadas en existenciales; ser, tener, hacer, estar. Y las axiológicas; subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación,

---

<sup>24</sup> Amartya Sen, economista y filósofo indio, ganador del premio nobel de economía en 1998.

<sup>25</sup> Amartya Sen, The Standard of Living, Cambridge University Press, Cambridge, Gran Bretaña, 1987, p36, tomado de Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique, Pobreza y Distribución del Ingreso en México, México, Siglo XXI, 1999, p.32

ocio, creación, identidad y libertad. La alimentación y abrigo, no deben considerarse como necesidades, sino como satisfactores de la necesidad fundamental de subsistencia. De la misma forma la educación, el estudio, la investigación son satisfactores de la necesidad de entendimiento. Con estos ejemplos Sen explica que las necesidades son las mismas para todas las culturas y en todos los periodos históricos y lo que está determinado no son las necesidades sino los satisfactores de esas necesidades, y que el concepto de pobreza es limitado y de enfoque economicista, por lo que se debería hablar de pobrezas.<sup>26</sup>

Existe un debate internacional, en el que Amartya Sen resuelve y prioriza categorías, este tema es el de la existencia de una *pobreza absoluta o relativa*. En primer lugar Sen propuso que se fijara una línea de corte que mostrara la situación de pobreza en la que se encuentra la gente, es decir, los que se encuentran por debajo o por encima de la línea de acuerdo a los estándares de vida en cada país en particular.

“En 1978 sostuvo que hay un núcleo irreductible de privación absoluta en nuestra idea de pobreza, que traduce manifestaciones de muerte por hambre, desnutrición y penuria visible en un diagnóstico de pobreza sin tener que indagar primero el panorama relativo. Por tanto, el enfoque de privación relativa complementa u no suplanta el análisis de pobreza en términos de privación absoluta.”<sup>27</sup>

La conclusión de Sen al respecto de lo absoluto y lo relativo, es que la pobreza se compone por dos elementos, la pobreza absoluta más la pobreza relativa, teniendo cuidado en identificar y analizar el espacio en que se pretende desarrollar o estudiar. Por lo que la pobreza absoluta contempla el espacio de las capacidades y realizaciones, y la relativa, el espacio de bienes y servicios.

---

<sup>26</sup> Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique, Pobreza y Distribución del Ingreso en México, México, Siglo XXI, 1999, p. 33

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 38

Amartya Sen describe el problema de la pobreza como la privación de “el conjunto de acciones o estados que los individuos pueden alcanzar, y que son considerados como indispensables para elegir formas y proyectos de vida específicos”<sup>28</sup>, es decir, los mínimos de bienestar o capacidades básicas a las que no tienen acceso las personas clasificadas como pobres o que se encuentran en algún estado de pobreza y debido a esta incapacidad no puede desarrollar completamente sus capacidades, participar completamente en el aparato social, y de la misma forma no realiza totalmente una forma de vida adecuada a sus deseos o necesidades.

La idea de pobreza se ha considerado como la carencia de diversos factores que permiten desarrollar una vida plena, ya sea educación, nutrición y salud, y como lo menciona Amartya Sen está ligada a una adecuada nutrición y una razonable salud, aspectos más bien de tipo físicos, pero también está otra noción que considera el autor; es la que “se asocia con el hecho de que las personas pertenecientes a un hogar puedan vivir experiencias que consideran significativas en el contexto de la sociedad en la que viven”<sup>29</sup>

Si bien esta última cuestión se desprende o aleja un poco de la pobreza que comúnmente se conoce, es importante referenciarla ya que permite observar que la pobreza puede ser un padecimiento que no necesariamente afecta al organismo o las necesidades económicas de la población, sino que también influyen en el desarrollo de una vida y relaciones sociales normales, es decir, para el desenvolvimiento del individuo en el tipo de sociedad en el que vive. En referencia a este último punto “algunos investigadores consideran que las carencias que generan deterioro orgánico constituyen la pobreza extrema; aquellas adicionales que impiden funcionar como persona o integrarse al entorno social, corresponden a la pobreza moderada”<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Secretaría de Desarrollo Social, Comité técnico para la medición de la pobreza, Medición de la pobreza variantes metodológicas y estimación preliminar, julio 2002. p.18

<sup>29</sup> Ibídem p.19

<sup>30</sup> Ibídem p.19

## **Julio Boltvinik Kalinka y el concepto de pobreza.<sup>31</sup>**

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el significado de pobre es un adjetivo para hacer referencia de un individuo necesitado o que no tiene lo necesario para vivir o que tiene escasez de muchas cosas y de la misma forma se refiere a la pobreza como necesidad o carencia de lo necesario.<sup>32</sup>

De esta manera es como Julio Boltvinik comienza a referenciar el tema y desarrolla las nociones de pobres y pobreza. Si bien no existe un término o concepto generalizado u homogéneo a nivel nacional e internacional, es necesario revisar la interpretación de este estudioso del tema, con la finalidad de tener una idea más clara de lo que se está exponiendo.

En primer lugar asocia ambos conceptos a un estado de necesidad, de carencia, la cual se relaciona a su vez con lo que se necesita para vivir o para el sustento de la vida. Existe una valoración implícita entre el observador y el observado, es decir, la noción de pobreza para el investigador o científico puede resultar diferente de la realidad en que se encuentra el individuo en cuestión.

El sustantivo necesidad significa un sentido de carencia, relacionado a la subsistencia a mantener la vida. Es verdad que el concepto puede ser aplicado a cualquier especie, pero el interés que enmarca el autor se centra en las necesidades humanas.

El enfoque que maneja este autor es el de *Necesidades Básicas*<sup>33</sup> y se trata principalmente de una relación entre ingreso y posibilidad de consumo y que se complementan por el derecho a bienes y servicios proporcionados por el gobierno, acumulación de patrimonio, educación, ocio, las cuales, no son contempladas en otros conceptos de pobreza como la relativa o absoluta.

---

<sup>31</sup> Académico y político mexicano, reconocido a nivel internacional, su principal línea de investigación es la pobreza.

<sup>32</sup> <sup>32</sup> Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique, Pobreza y Distribución del Ingreso en México, México, Siglo XXI, 1999, p. 30

<sup>33</sup> Boltvinik, Julio. Pobreza y necesidades básicas. Concepto y métodos de medición, PNUD, 1990.

El ejemplo más sencillo de entender es el de una persona que tiene todas sus necesidades insatisfechas pero no es considerado como pobre porque su ingreso está por encima de una línea de pobreza preestablecida con criterios económicos principalmente. Por lo tanto “la pobreza es un concepto que da cuenta de una situación en la que las personas no pueden satisfacer una o más necesidades básicas y tampoco pueden participar plenamente en la sociedad” en consecuencia a esto existe un conjunto de necesidades básicas, satisfactores bajo las que se encuentra insatisfacción, osea, pobreza.

Este enfoque de pobreza y la visualización que se tiene respecto al tema ha propiciado la creación y utilización del método de medición de pobreza por *Necesidades Básicas Insatisfechas*, el cual contempla entre otras cosas, el tipo de vivienda en que se encuentra un grupo o familia, es decir, si existe hacinamiento, tipo de materiales de la construcción, si cuenta con agua potable, servicios sanitarios, asistencia de los menores a educación primaria, equipamiento del hogar, entre otros. Como se mencionó anteriormente es difícil presentar un concepto de pobreza, ya que depende mucho de la sensibilidad con que sea estudiado el tema, los métodos de medición y el entorno en que se pretende estudiar o clasificar, así como la visión del científico que lo desarrolla. De esta forma se presentan algunas conceptualizaciones de forma sintética de organismos internacionales e insertos en el tema.

El **Banco Interamericano de Desarrollo** menciona que la pobreza es el resultado de una extrema desigualdad de los medios económicos y exclusión social que ha estado presente durante toda la historia y que limita las oportunidades de un desarrollo homogéneo.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> <http://www.iadb.org/publications/search.cfm?docType=PAPERS&lang=es>

La **CEPAL** dice que la pobreza es consecuencia de un crecimiento económico desacorde a la realidad de las sociedades heterogéneas, marcadas por rezagos económicos y sociales.<sup>35</sup>

Para el **Banco Mundial**, la pobreza es producto de bajos ingresos y baja inversión en el capital humano, así como de la vulnerabilidad económica de los países, lo que limita las posibilidades de los pobres para aprovechar las oportunidades surgidas del crecimiento económico internacional. Y lo clasifica de la siguiente forma;<sup>36</sup>

Pobreza de capacidades humanas: es la falta de capacidades humanas mínimas que permiten desarrollar una vida sana y productiva.

Pobreza de activos e infraestructura: es la falta de activos físicos y financieros, lo que origina y da pauta a la pobreza, ya que existen sociedades en donde el acceso al conjunto de servicios básicos de infraestructura son vitales para lograr un nivel mínimo de satisfacción y crecimiento.

Pobreza de ingreso o de gasto: es la existencia de un nivel mínimo de ingresos económicos o de gastos que posibilite el poder adquisitivo y el consumo de una canasta básica de bienes y servicios.

Pobreza de dignidad e inclusión social: son elementos relacionados con la dignidad y la falta de inclusión social. Sin embargo, no existe un análisis preciso para el estudio de esta área y para dimensionar el tema.

---

<sup>35</sup> [http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/agrupadores\\_xml/ages17.xml&xsl=/](http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/agrupadores_xml/ages17.xml&xsl=/)

<sup>36</sup> <http://www-wds.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/PUBLICATIONSSPA/EXTERNALWDSSPANISH/0,,detailPagemenuPK:2823790~homeMoreTargetPK:2694294~menuPK:2824121~pagePK:64187848~piPK:64662834~searchPagemenuPK:64187511~theSitePK:2721342,00.html>

### 1.5.1. MEDICIÓN DE LA POBREZA EN MÉXICO

Actualmente no existe una forma exacta para medir la pobreza y ver cuáles son las fuentes o causas que originan el problema, es difícil realizar una medición apropiada ya que intervienen diversos factores como; Estado, gobierno, sociedad, economía, políticas, ingresos per cápita, el tipo de trabajo que realiza el individuo, los alcances que tiene la gente para poder sobrevivir y desarrollar una vida plena, integrantes de la familia que pertenecen a la población económicamente activa (PEA), el lugar en donde viven (zona rural o urbana), etc.

La SEDESOL trabaja con un grupo de expertos en el tema el cual se denomina **-comité técnico para la medición de la pobreza-** que realiza estudios e investigación para poder desarrollar instrumentos de medición de la pobreza, aclarar los vacíos que hay en el tema y desarrollar soluciones que se encaminen al mejoramiento de la calidad de vida de la población. Este comité utiliza entre otras herramientas; la metodología, estadística, datos como la canasta alimentaria, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, ingreso per cápita después de los impuestos y de manera referencial clasifica a la población por su nivel de ingresos.

Este comité tiene diversas propuestas para la medición y estudio de la pobreza y las acciones que desarrolla la SEDESOL. Como primer elemento para la medición de la pobreza realiza clasificaciones de la misma, con la finalidad de particularizar el problema y llevar acciones más focalizadas, esto debido a que los problemas que aquejan a la sociedad son diferentes en cada Estado y municipio, así como en las zonas urbanizadas del país.

La primera clasificación que se propone es “identificar a los hogares cuyo ingreso por persona es menor al que se considera como necesario para cubrir las necesidades de alimentación equivalentes a 15.4 y 20.9 pesos diarios del año 2000 por persona en

áreas rurales y urbanas, respectivamente”<sup>37</sup>, las personas que están por debajo de este nivel de ingreso son clasificadas como grupo en condiciones de;

**Pobreza alimentaria:** “es la población que cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para adquirir una alimentación mínimamente aceptable”<sup>38</sup>

Siguiendo la misma línea de tratamiento y medición de pobreza se realizó el mismo análisis de los ingresos que debe tener una persona, pero esta vez para desarrollar sus actividades y cubrir sus gastos básicos en educación y salud por lo que las investigaciones del comité apuntan 18.9 y 24.7 pesos diarios del año 2000, por persona, en áreas rurales y urbanas respectivamente. Basándose en estos datos se dice que las personas que estén por debajo de estos ingresos se consideran como grupo en condición de;

**Pobreza de capacidades:** “es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para realizar las inversiones mínimamente aceptables en la educación y salud de cada uno de los miembros del hogar”<sup>39</sup>

La segunda clasificación que realiza la SEDESOL es la que padecen las personas que tienen ingresos menores a 28.1 y 41.8 pesos diarios del año 2000 por persona en áreas rurales y urbanas respectivamente, y que con estos ingresos deben cubrir sus gastos básicos en alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público, es la llamada;

**Pobreza de patrimonio:** “es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, educación y salud, cuenta con un ingreso per cápita que no le

---

<sup>37</sup> *Ibíd*em, p.8

<sup>38</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, p. 145

<sup>39</sup> *Ibíd*em, p. 145

es suficiente para adquirir mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte para cada uno de los miembros del hogar”<sup>40</sup>

Si bien estos no son todos los gastos que realiza una población para subsistir, se consideran como los primordiales o básicos, y debido a esto el **comité técnico para la medición de la pobreza** enuncia que; para cubrir gastos adicionales a los ya mencionados, la población necesita un ingreso de 35.0 y 52.2 pesos diarios del año 2000 por persona en áreas rurales y urbanas respectivamente para poder realizar otras acciones de consumo que no necesariamente ayudan a medir la pobreza.

Estas dos clasificaciones que propone el comité técnico para la medición de la pobreza son las utilizadas por la SEDESOL como forma de orientación y acción de la institución, la cual expresa que no descalifica otras formas de medición de pobreza, debido a la diversidad del problema en diferentes partes del país y del mundo, de forma tal que se utilizan estos lineamientos con la finalidad de dar solución al tema e identificar las poblaciones que requieren atención por parte de las políticas sociales en México y el combate a la pobreza.

La medición de la pobreza ayuda a dimensionar el tamaño del problema para saber que prioridad se debe tener en la agenda nacional y cuál es la guía que deben seguir las políticas sociales de combate a la pobreza. También se debe realizar una justificación de por qué se tiene que atender este problema antes que cualquier otro. Por ejemplo, si en un país el 10% de la población es pobre, las políticas sociales dirigirán su accionar a otros asuntos que tengan un problema que afecte a un mayor número de individuos, y de forma contraria, si el 90% del país se encuentra en los índices de pobreza, la función de las políticas sociales debe enfocarse y llevar todos sus recursos a la solución del problema, debido a que requiere mayor atención.

Así la medición de la pobreza no sólo es cuestión de identificación y clasificación, sino también de cuantificar, valorar y justificar porque se atiende antes que otro problema

---

<sup>40</sup> *Ibidem*, pp. 145-146

social. La importancia de esta justificación radica fundamentalmente en los recursos (principalmente económicos) que se le designan a un programa de combate a la pobreza. Ya que en algunas ocasiones la excusa de los gobiernos es la carencia de dinero para poder implementar programas que lleguen a la mayor parte de la población, siendo que el problema puede radicar en un mal manejo de los recursos y falta de planeación por parte de los ejecutantes.

Este debate se relaciona con la idea economicista de que la solución al problema de los pobres es el desarrollo económico del país, lo cual da pauta al neoliberalismo desmedido o voraz y a la privatización de las fortalezas del Estado Mexicano o al debilitamiento de este último. Siendo éste un fenómeno considerado por muchos económico, no necesariamente, la vía de solución debe estar bajo la misma línea, sino que se deben buscar propuestas que incorporen la ayuda de otros mecanismos como la rendición de cuentas, contraloría social, gerencia social, políticas públicas, etc.

En México parece que solucionar el problema de los pobres es una forma de campaña política, debido a la falta de seguimiento y evaluación de los programas que se implementan sexenio tras sexenio. Así la población mexicana ha pasado su vida tratando de salir de su atraso paulatinamente utilizando estos programas que van saliendo de la administración de los gobernantes en turno, pero que carecen de continuidad. Hace falta que los políticos se comprometan que sus gobernados y desempeñen sus funciones con miras de ayudar a combatir la pobreza y no con miras a las siguientes elecciones.

El *comité técnico para la medición de la pobreza* de la Secretaría de Desarrollo Social identifica diversos aspectos relevantes para medir adecuadamente la pobreza, recordando que no son los únicos que existen para el tratamiento del tema y que son los utilizados por la institución, se usan para tener una base de análisis y un punto de partida que permita dar solución al problema. Es importante realizar un diagnóstico de la situación que vive la gente en el país, el tipo de pobreza que padece, que se está haciendo para atacar este mal, pero sobre todo cuáles son las causas que la originan.

## 1.5.2. CONSIDERACIONES ADICIONALES PARA MEDIR LA POBREZA

- “Identificación del espacio pertinente: establecer si se entiende la carencia fundamental de las personas en términos de activos, de ingreso, de bienes de consumo, de capacidades o alguna combinación de estos u otros conceptos. Ello incluye definir las variables específicas que capturan la dimensión pertinente, para demarcar con ellas el estándar mínimo aceptable. De esta forma, si la pobreza es concebida como necesidades básicas insatisfechas, por ejemplo, es necesario especificar qué necesidades se consideran como básicas y con qué información se determina su grado de insatisfacción”<sup>41</sup>

En este punto un paso fundamental para la medición de la pobreza es identificarla en los términos y basándose en los conceptos que se manejan hasta el momento, si la pobreza es considerada como la carencia de algún bien, servicio o necesidad básica, lo primero que se hace para saber el estado de la población, es identificar la conformación de un bien básico, como ejemplo, son todas aquellas cosas que el individuo necesita para desarrollarse física y socialmente, como alimento, salud y educación.

- “Selección de la unidad de análisis: determinar si se cuantificará la pobreza en términos de hogares o de individuos y, en este último caso, si se ajustan o no las condiciones de las personas por sus respectivas características demográficas o de otro tipo”<sup>42</sup>

Es necesario definir cómo se estudia y atiende el tema de la pobreza, si es de forma grupal o individual, e identificar si la atención se está dando de forma particular, es decir, si los programas, políticas y apoyo a los casos son para cada individuo o si se realizan de la misma forma para todos los individuos.

---

<sup>41</sup> Secretaría de Desarrollo Social, Comité técnico para la medición de la pobreza, Medición de la pobreza variantes metodológicas y estimación preliminar, julio 2002, p. 23

<sup>42</sup> Ibídem, p. 23

- “Identificación de las personas en condiciones de pobreza: definir la norma de satisfacción mínima pertinente o línea de pobreza en la dimensión y unidades seleccionadas, para identificar a la población pobre. Por ejemplo, si la pobreza se concibe como la privación de capacidades básicas, puede establecerse como parte de esta norma no sufrir desnutrición y, a cierta edad, saber leer y escribir; quienes no tengan suficientes recursos para simultáneamente estar bien nutridos y no ser analfabetas serían clasificados como pobres
- Agregación de carencias: en el caso de dimensiones múltiples, asignar una valor a las diversas insuficiencias para agregarlas y obtener un numero que represente el nivel general de carencias del hogar”<sup>43</sup>

Es importante saber a quién se atiende o a quien se pretende atender y cuáles son los factores que ayudan a resolver el problema de los pobres, por lo que se debe conocer las carencias que afectan a cada caso, ya sea individual o grupal con lo que se identifica si carece de todo lo que se considera como básico o si carece sólo de algunas cosas.

- “Agregación de individuos: dar cierta ponderación a las personas según su nivel general de carencias y después sumarlos y alcanzar un índice global de pobreza. Aunque en principio es posible contar como igualmente pobre a cualquiera que no haya alcanzado el mínimo considerado, es razonable diferenciar a los individuos por la intensidad de su pobreza. Por ejemplo si las carencias se han convertido a unidades monetarias, es posible dar una ponderación más que proporcional a su carencia de ingreso a los hogares más pobres y posteriormente sumarlos para obtener un índice de la pobreza general. De esta manera, se considera no sólo la intensidad de la pobreza sino también la desigualdad del ingreso entre los pobres”<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> *Ibíd.*, p. 23

<sup>44</sup> *Ibíd.*, p. 24

Como se mencionó anteriormente la desigualdad no es la pobreza, pero sí indica un grado de carencia entre los individuos de una sociedad, incluso dentro de las personas que se consideran como pobres podemos encontrar diferencias o diversos grados de pobreza, los cuales se identifican por la intensidad de su padecimiento. Con esto se identifica que pobre debe tener mayor atención, si se le debe atender antes que a otros o cuantos recursos se le deben asignar y así realizar una ponderación, valoración, o priorización en el accionar de las políticas sociales de combate a la pobreza.

Los aspectos considerados para medir la pobreza son sólo algunos de los lineamientos propuestos por el *comité técnico para la medición de la pobreza* y enuncian las características utilizadas por la SEDESOL para diseñar los programas de combate a la pobreza, por lo que son la mejor referencia de lo que se hace en el país para detener el deterioro de la sociedad mexicana.

Las consideraciones anteriores son la base tomada para el desarrollo de las **medidas de pobreza** que la SEDESOL utiliza con la finalidad de identificar el tamaño del problema y la situación del país. Éstas formas de medición son: medidas monetarias, medidas no monetarias, medias multidimensionales y medidas mixtas.

- **Medidas monetarias:** se basan exclusivamente en el ingreso o gasto de las personas, es decir, del aspecto económico de los individuos y familias, y la posibilidad que tienen para adquirir algún bien o servicio que se vincule con su poder de adquisición.
- **Medidas no monetarias:** son las que se consideran como rezago en los indicadores de bienestar y no son definidos como aspectos que dependan directamente de un valor monetario, tal es el caso por ejemplo, de los que no tienen acceso a agua potable, electricidad, drenaje, nivel de escolaridad, inseguridad, etc.

- **Medidas multidimensionales:** “que combinan indicadores de bienestar en dimensiones múltiples en un índice único”<sup>45</sup>
- **Medidas mixtas:** utilizan aspectos de las medidas monetarias, no monetarias y las multidimensionales, por lo que basan su método en la referenciación del ingreso y gasto de los hogares o individuos; la carencia de bienes y servicios que no son monetarios (como los ejemplificados en los puntos anteriores) y la homogeneización de los espacios en los que se desarrolla la población.

En América Latina, las medidas del primer y segundo tipo se han identificado, respectivamente, como los métodos de *Línea de pobreza* (LP) y *Necesidades Básicas Insatisfechas* (NBI). La diferencia entre ambos métodos radica en que las medidas no monetarias en general definen normas mínimas, en tanto que las medidas monetarias identifican una canasta de satisfactores considerada como indispensable. La línea de pobreza parte de una canasta alimenticia, debiendo definirse también un valor monetario de otros recursos no alimentarios.

Las medidas monetarias captan un componente básico de la pobreza en economías de mercado: la capacidad de adquirir bienes y servicios ofrecidos en el mismo. A pesar de ello, estas medidas ignoran por lo general otros bienes potencialmente importantes como son los bienes públicos y los bienes y servicios privados provistos o subsidiados públicamente. La principal limitación de las medidas monetarias es su corta capacidad para representar dimensiones no monetarias como componentes en el bienestar de las personas.

Las medidas no monetarias, por otra parte, pueden incluir tanto bienes y servicios que constituyen insumos básicos en el nivel de vida de los hogares, como capacidades y funcionamientos que representan elementos constitutivos del bienestar. El problema de las medidas multidimensionales y mixtas, es agregación, interpretación y comparación

---

<sup>45</sup> *Ibíd.*, p. 25

de dos o más dimensiones, espacios, por lo que se estaría realizando estudios cualitativamente distintos<sup>46</sup>

Existe otra medida que es comúnmente utilizada, es el Índice de *Pobreza Humana* (IPH) del PNUD, es similar al de NBI, y define elementos básicos constitutivos del desarrollo humano, además de incluir diferentes consideraciones que hace representativa la pobreza del hombre. Las consideraciones adicionales son:

- “Supervivencia: por ciento de población que se estima morirá antes de los 40 años.
- Conocimientos: por ciento de adultos analfabetos.
- Nivel decente de vida: o aprovisionamiento económico general, que en el IPH no se mide por ingreso, sino por el acceso a servicios de salud y agua potable, así como el porcentaje de niños desnutridos menores de cinco años”<sup>47</sup>

El *comité* realiza un énfasis en la utilización del método por *medición monetaria* de la pobreza debido al peso relativo a la bibliografía especializada en el tema, tanto en el contexto nacional como en el mundial. Sin dejar de lado que al utilizar las mediciones multidimensionales, se cae en vacíos de interpretación y homogeneización de valores. De tal modo que la SEDESOL utiliza este método por ser el que más se apega, según el comité, a la forma en que se debe atender el problema de los pobres. Sin embargo no se dejan de considerar en su totalidad las diferentes formas de medición de pobreza se proponen en diferentes espacios nacionales y mundiales.

Existen algunas consideraciones finales que se deben contemplar antes de ahondar en la situación que guarda la pobreza en el país y como están funcionando los programas de gobierno. Estas son particularidades de la medición de la pobreza monetaria o línea de pobreza:

---

<sup>46</sup> *Ibíd*em pp. 26-27

<sup>47</sup> *Ibíd*em p. 30

- a) “Determinación de las líneas de pobreza: esta elección metodológica involucra la identificación y cuantificación de los umbrales de pobreza, ya sea a partir del ingreso o del gasto de los hogares.
- b) Especificación del concepto de ingreso o consumo a utilizar: este procedimiento establece qué concepto de ingreso se usará (total, neto de impuestos, excluyendo regalos, monetario, permanente o corriente) o de gasto (total, en bienes no duraderos o monetarios)<sup>48</sup>
- c) Ordenamiento de los hogares de acuerdo con distintas dimensiones: este punto se refiere a la relación que existe entre el tamaño del hogar y los habitantes del mismo, así como la relación que guardan sus ingresos declarados en las encuestas nacionales
- d) Utilización de fuentes alternativas de información y la corrección o no de sus deficiencias: existen diferencias entre las encuestas levantadas ya sea de los hogares o de las encuestas nacionales, por lo que se realizan ponderaciones y se utilizan diversas fuentes de información para obtener el dato más adecuado.

La medición de la pobreza o línea de pobreza se conforma a partir de la creación de una *canasta básica alimentaria*, y la forma en la que se crea es identificando los requerimientos nutrimentales de los individuos, teniendo en cuenta las diferencias que existen de edad, físico, sexo, determinando el valor monetario de la canasta básica seleccionada. Adicionalmente a los aspectos alimenticios que deben conformar la canasta básica, se deben considerar aspectos que sean necesarios para el desarrollo del individuo. Diversos organismos internacionales consideran estos elementos adicionales dentro de una Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE).

Una vez consolidada la línea de pobreza a través de la conformación de una canasta básica, el comité para la medición de la pobreza de la SEDESOL utiliza este mecanismo para identificar a la población pobre; que respecto de sus ingresos puede o no adquirir los elementos constitutivos de la canasta básica en su totalidad, y de forma inversa, si sus ingresos sobrepasan el poder adquisitivo de la canasta básica.

---

<sup>48</sup> *Ibíd.*, p. 33

Una vez identificados los individuos considerados como pobres, se tienen tres consideraciones para diferenciar a los que carecen de algunos satisfactores o de otros. “De esta forma el nivel 1 de pobreza está referido a la imposibilidad de obtener una canasta alimentaria aun haciendo uso de todos los recursos disponibles; el nivel 2 de pobreza corresponde a no alcanzar el valor de la canasta alimentaria, mas una estimación de los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación; el nivel 3 de pobreza se asocia a no obtener el valor de la canasta alimentaria mas una estimación de los gastos no alimenticios considerados como necesarios en general”<sup>49</sup>

Se tiene presente en todo momento que la línea de pobreza, la conformación de una canasta básica y la identificación de las necesidades básicas de los individuos, son elementos fundamentales para la medición de la pobreza en México, así como la descomposición en niveles de la pobreza en general, sin embargo existen otros factores que son considerados para determinar que una persona es pobre o no, y dentro de este apartado se pueden encontrar múltiples formas de medición que se utilizan para el tratamiento del tema, las cuales dependen en gran medida de las circunstancias que vive el país, las expectativas de vida, la calidad de vida, el lugar en donde se aplica la medición, la población objetivo, etc.

“La medición de la incidencia de la pobreza en México se ha realizado desde 1960 en varios puntos de tiempo a medida que se han efectuado las encuestas de ingresos y gasto de los hogares para conocer la distribución del ingreso. La información proporcionada por las diferentes mediciones de la pobreza muestran que el total de pobres ha ido en aumento desde 1960 hasta la actualidad, salvo una pequeña disminución durante el sexenio de José López Porillo. De acuerdo con el Consejo Consultivo del Pronasol (1987,2), en 1960 había 27.5 millones de pobres y para 1970 su número ya había crecido a 31.2 millones y en 1977 a 34.3 millones; entre este último año y 1981 hubo

---

<sup>49</sup> *Ibíd.*, p. 57

una disminución de 2.2 millones, pero a partir de la crisis de 1982 la pobreza se dispara de manera dramática.

[...] el número de pobres aumentó de 31.9 millones en 1982 a 50.7 millones en 1989 y a 59.0 millones en 1994, año en el que termina el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. El arribo de Ernesto Zedillo al poder fue marcado por la crisis de 1994-1996, por lo que la pobreza continuó su ritmo creciente en vista de la elevación del desempleo y el subempleo, así como por la dramática caída de los salarios reales, pasando a 65.2 millones el número de pobres en 1996. Aun cuando la economía se recuperó a partir de 1997, el rezago en el empleo formal y el incremento en los empleos precarios, sumados a la pérdida en los salarios reales, aparte de otros factores, ocasionaron que el total de pobres pasará a 70.9 millones en 1999”<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Ana Alicia Solís de Alba; Enrique García Márquez; Max Ortega, El último gobierno del PRI balance del sexenio zedillista, México, Ítaca, 2000, pp. 106-107

## **CAPÍTULO 2: CAUSAS DE LA POBREZA EN MÉXICO**

### **CRISIS ECONÓMICAS EN MÉXICO COMO CAUSA DEL EMPOBRECIMIENTO DEL PAÍS.**

El estudio de las causas del empobrecimiento en México facilitan el entendimiento del problema y la creación de soluciones para abatir el rezago educacional, social, alimenticio y de salud en el país, por lo que la revisión se basa principalmente en los años de las crisis económicas de 1982 y 1994, sin embargo se revisan antecedentes que son de importancia como punto de partida del auge, crecimiento y declive de la economía nacional desde el cardenismo, así como las sucesiones presidenciales y el deterioro heredado por los diversos sexenios. Si bien la administración pública juega un papel fundamental en el tema, los datos encontrados durante la realización del trabajo, son preponderantemente económicos y cabe hacer mención que no se pretende realizar una tesis de carácter económico, sino enriquecerlo con diversas disciplinas.

#### **2.1. LÁZARO CÁRDENAS (1934-1940)**

“La base de su gobierno fue el Plan Sexenal y planteó dos alternativas para su programa: la subordinación de todo programa de mejoramiento social a la conservación de la riqueza organizada, por una parte, y la dirección de la economía del país en el sentido de los intereses del mayor número de sus habitantes”<sup>51</sup> Cárdenas enfatizó su apego al mejoramiento económico y social de la población.

Entrado su gobierno Cárdenas anunció la intención de reivindicar los problemas sociales y económicos mediante su programa de gobierno para abatir los padecimientos de la gente trabajadora. La consolidación del cardenismo permitió que se impulsara la administración de lo público, la creación de infraestructura para generar la producción de bienes y servicios, la defensa de la soberanía del país y sentó las bases de la economía del país con la expropiación petrolera.

---

<sup>51</sup> Flores Caballero, Romeo R. Administración y Política en la Historia de México, México, FCE, 1981, p.212

De esta forma decretó “la creación de un sistema de crédito popular; el otorgamiento de facultades a la Secretaría de Hacienda para exigir la inversión de reservas con los fines de utilidad social; la transformación de la Comisión Técnica Consultiva dependiente de la Secretaría de Educación Pública en Instituto de Orientación Socialista con el fin de fomentar la educación y la organización de centros de educación indígena y de escuelas regionales; el establecimiento de la Procuraduría de Aguas en la Secretaría de Agricultura y Fomento para asesorar a los campesinos y, la coordinación institucional en materia agraria”<sup>52</sup>

El desarrollo de la reforma agraria tuvo un incremento considerable durante el gobierno de Cárdenas, se dio un auge con la repartición de tierra para los campesinos y ejidatarios, así como el impulso a la creación de escuelas, construcción de caminos y obra pública y el incremento en educación que se entendió como socialista. Durante ese mismo periodo se crearon instituciones para la defensa de los trabajadores, asesoría para los campesinos y ejidatarios, y para el mantenimiento y fortalecimiento de la economía nacional, tales como; El Banco Nacional de Comercio Exterior y Nacional Financiera, creadas para fomentar la industrialización del país.

La nacionalización de los ferrocarriles (1937), creación de la Comisión Federal de Electricidad (1937) y Ferrocarriles Nacionales de México (1938), la reorganización del Partido Nacional Revolucionario (PNR) al Partido de la revolución Mexicana (PRM) (1938), así como la expropiación petrolera (1938) y con la modificación de la ley de Secretarías y Departamentos de Estado se crearon y eliminaron diversas instituciones y empresas públicas como el Departamento Forestal de Caza y Pesca, Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, Departamento de Asistencia Social e Infantil, etc., consolidando la administración pública en México en 1939 con 13 Departamentos y Secretarías de Estado.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> *Ibíd.*, pp.213-214

<sup>53</sup> Sánchez González, Juan José. Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México, México, IAPQROO, 2004, pp. 228-236.

El 18 de marzo de 1938 con la expropiación petrolera, el gobierno de Cárdenas asumió la responsabilidad de la administración, exploración, localización, comercialización y distribución del hidrocarburo a través de Petróleos Mexicano. En materia de educación se realizaron reformas al artículo tercero constitucional, por lo que la Secretaría de Educación Pública fue reestructurada para adecuarla a las nuevas disposiciones oficiales. “Como consecuencia del incremento del gasto público de la educación, se logró disminuir el índice de analfabetismo y elevar el número de escuelas”<sup>54</sup>

Durante el mandato de Lázaro Cárdenas se observó un desarrollo en temas como la educación por medio de las reformas de la Secretaría de Educación Pública; el cuidado a la salud mediante la creación de instituciones dedicadas a la educación física; y sobre todo en la atención de las necesidades de los trabajadores, campesinos y ejidatarios, mediante la reforma agraria, y de forma trascendente la nacionalización del petróleo, siendo esta última la base de la economía nacional como hasta hoy se conoce.

## **2.2. MANUEL ÁVILA CAMACHO (1940-1946)**

“Las consecuencias de la llamada Segunda Guerra Mundial condicionaron las decisiones políticas tanto del último año del presidente Cárdenas, como las del régimen de Manuel Ávila Camacho que se iniciaba en 1940”<sup>55</sup> Debido a la coyuntura internacional, se diseñó y desarrolló la llamada economía de transición, la que supuso el desarrollo industrial del país. La gran intervención que mantuvo Estados Unidos en ese conflicto mundial, propició el llamado al sector privado a la participación en esta nueva faceta de producción y exportación de recursos que se necesitaban en el exterior a causa de la guerra. Así “la Cámara Nacional de la Industria de Transformación, permitió aumentar el número de empresas de noventa y tres a más de cinco mil en 1944”<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Flores Caballero, Romeo R., Administración y Política en la Historia de México, México, FCE, 1981, p.219

<sup>55</sup> *Ibíd*em, p. 220

<sup>56</sup> *Ibíd*em, p. 220

“La creación de la Cámara Nacional de la Industria y de la Transformación (CANACINTRA), junto con la Confederación de Cámaras nacionales de Comercio (CONCANACO) y la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), que funcionaba desde 1936, facilitaron la comunicación con el gobierno y este sector [...] El crecimiento del sector privado no significó, de manera alguna, que el sector paraestatal detuviera su crecimiento. En esta época se invirtió en la formación de Altos Hornos de México, S.A.; Fundiciones de Fierro, S.A.; Aceros Esmaltados, S.A.; Maquinas y Herramientas, S.A.; e Industria Eléctrica Mexicana, S.A. de C.V.

Así mismo se crearon Sosa Texcoco, S.A.; Beneficios Mexicanos del Café; Gusanos y Fertilizantes; Compañía Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A.; Cafés de Tapachula; Cobre de México, S.A.; Compañía Carbonífera Unidad de Palaú, S.A.; además , se crearon el Banco Nacional Cinematográfico y los Estudios Churubusco Azteca”<sup>57</sup>

Debido al incremento del aparato administrativo se crearon Secretarías, comisiones, juntas y consejos para la modernización de la administración, tal es el caso de la Comisión Intersecretarial de Administración Pública (para mejorar la estructura administrativa); Junta de Economía de Emergencia (para estudiar los efectos de la guerra en la economía mexicana); Banco de México (para regular la circulación y producción de moneda entre otras actividades). De la misma forma y como consecuencia del desarrollo que presentó en país en ese periodo se destinó gran cantidad de recursos al gasto público para el crecimiento de la sociedad, siendo el efecto; la construcción de escuelas, centros de capacitación magistral, creación de hospitales, centros de atención a la salud e higiene, institutos para el tratamiento de enfermedades, etc.

---

<sup>57</sup> *Ibíd.*, p. 221

“En 1942 se promulgó la Ley del Seguro Social, en la que, se preveía a la implantación de un seguro sobre los diversos riesgos profesionales que garantizara los derechos adquiridos a los contratos colectivos y, básicamente, se proponía el establecimiento de un instituto de servicio público descentralizado, con representación de Gobierno, trabajadores y patrones, que procurara todas las garantías deseables para la inversión y manejo de fondos que se acumularan con el objeto de favorecer a los trabajadores desprovistos de protección contractual [...]

La Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad se fusionaron en una sola Secretaría: la de Salubridad y Asistencia, y se inauguraron el primer dispensario Anticanceroso, el Instituto Nacional de Cardiología, el Hospital Infantil en el Distrito Federal, el Instituto Nacional de Nutriología, la Dirección de Cooperación Interamericana de Salubridad y el Museo Nacional de Higiene, y se promulgó la Ley de Instituciones de Asistencia Privada [...]

Durante este periodo el crecimiento del producto interno bruto fue del 7.1 por ciento anual; y la tasa de inversión pública y privada fue del doble. Las manufacturas, el comercio y la construcción, favorecidas por la guerra, elevaron su posición. La política de fomento económico del gobierno tuvo fuerte incremento en la inversión pública; que se concentró en las comunicaciones y transportes, fomento agropecuario, industrial y obras de beneficio social.

Al concluir el régimen de Ávila Camacho el país presentaba características de una sociedad moderna, urbana e industrial”<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> *Ibíd.*, pp.225-227

### 2.3. MIGUEL ALEMÁN VALDÉS (1946-1952)

El modelo económico del país continuó debido a la constante de conflictos bélicos en el mundo con la Guerra Fría y la Guerra de Corea y los objetivos de la Administración de Miguel Alemán consistían en:

- Enriquecer al país
- Luchar contra la pobreza
- Impulsar la salubridad nacional
- Elevar la calidad de enseñanza y la cultura
- Mantener las reformas sociales a favor de los trabajadores
- Apoyar a las empresas

“Estos objetivos se pusieron a prueba de inmediato al sentir el país los efectos inflacionarios de la postguerra que ocasionó un desequilibrio financiero que afectaba el poder adquisitivo de la moneda”<sup>59</sup>. De la misma forma se comenzaron a realizar ajustes económicos devaluando la moneda nacional para evitar y reducir la inflación. La crisis económica de la postguerra también se debió a la gran medida a la cantidad de divisas que se exportaban al importar maquinarias y equipo para el sector agrícola y el industrial. Dentro de este marco se creó una comisión intersecretarial subordinada a la Secretaría de Relaciones Exteriores para proteger la emigración de los trabajadores hacia Estados Unidos a causa del desempleo, el abandono del campo mexicano y los crecientes problemas económicos.

Durante los años cuarenta la dinámica económica, política y social en el país estuvo sujeta a los intereses de una creciente burguesía industrial, solicitando industrialización a toda costa, donde los intereses y demandas de los trabajadores del campo y de otros sectores, esperaron a que la industrialización, estrechara la distancia que separaba a México del mundo industrializado.

---

<sup>59</sup> *Ibíd.*, pp. 228

La rapidez con que creció el proceso inflacionario a finales de la década de los cuarenta, permitió a las empresas reducir los salarios reales y aumentar las ganancias del sector privado, incrementando la acumulación de capital a costa de los sueldos de los trabajadores. “En un estudio sobre salarios reales de los obreros de la industria en el Distrito Federal, se ve que éstos se reducen a la mitad entre 1939 y 1946, y con altibajos se mantienen en ese nivel hasta 1954, año en el que empiezan a ascender hasta alcanzar en 1968 el nivel que tenían en 1939”<sup>60</sup>

En 1952 después del término de la Guerra de Corea (1952), el consumo internacional de materia primas y manufacturas, disminuyeron, así como las exportaciones y la inversión privada, por lo que la economía nacional y el consumo interno comenzó a tener problemas, aunado a esto, se presentó una insuficiencia en la producción agrícola frente al crecimiento poblacional y su consumo, debido al abandono de este sector a cambio del desarrollo industrial.

La inestabilidad y volatilidad de los ingresos de los trabajadores durante esa época, frenaron el desarrollo económico de la población, creando incertidumbre sobre el futuro de la satisfacción de necesidades y planes de vida, aunado a la acumulación de capital de las empresas y provocando mayor distancia entre las clases sociales y desequilibrando la distribución del capital en la sociedad. En los años cuarenta el gasto público federal mantuvo una predominante asignación de recursos a la inversión industrial, en donde la construcción –principalmente- y la manufactura fueron las principales beneficiadas del proceso. El PIB de la industria sobrepasó en gran medida al de la agricultura, provocando pérdidas importantes en el sector.

“El capital extranjero –léase las empresas transnacionales- es importante beneficiario de ésta política, orientándose preferentemente a las ramas más rentables de la industria de transformación. En 1970 participaba con 12.6% en el valor de la producción total del país y en la

---

<sup>60</sup> Rueda Peiro, Isabel. México: Crisis, Reestructuración Económica, Social y Política. 1982-1996, México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 1998, p.51

industria esta proporción era de 27.6% rebasando el 50% en algunas ramas manufactureras: 80% en la industria del tabaco, 84% en productos de caucho, 67% en la industria química, 62% en la construcción de maquinaria y 79% en construcción de maquinaria eléctrica; en la formación bruta de capital fijo las empresas extranjeras contribuían con 8.5% y con 20.3% de los ingresos tributarios del gobierno federal”<sup>61</sup>

Durante el periodo comprendido entre 1940 y 1970 México se transformó de ser un país principalmente agrario a uno con cierto grado de industrialización, en donde una gran proporción de la población económicamente activa incrementó su participación en el sector creciente:

**Proporción de la población económicamente activa (PEA) <sup>62</sup>**

<b>Proporción de la población económicamente activa (PEA) dedicada a los sectores</b>	<b>1940</b>	<b>1970</b>
INDUSTRIA	15.5%	22.9%
MANUFACTURA	11.4%	16.7%
CONSTRUCCION	1.8%	4.4%
SERVICIOS	19.1%	37.6%
COMERCIO	7.7%	9.2%
<b>AGROPECUARIO (AGRICULTURA, GANADERÍA, SILVICULTURA Y PESCA)</b>	<b>65.4%</b>	<b>39.6%</b>

Fuente: Rueda Peiro, Isabel. *México: crisis, reestructuración económica, social y política. 1982-1996*, México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 1998, p.53

Antes de la caída de la agricultura ésta funcionó como subsidiador y proveedor de la industrialización. La producción de alimentos y materia prima a bajo costo provocó el abaratamiento de la mano de obra de trabajadores, utilización de productos del sector

<sup>61</sup> *Ibíd.*, pp. 51- 52

<sup>62</sup> *Ibíd.*, p. 53

primario para la creación de productos de industria, así como la captación de divisas que sirvieron para importar maquinaria y otros insumos para diversas actividades económicas del país.

De forma inversa el desarrollo capitalista del agro expulsó cada año miles de jornaleros que buscaron nuevas oportunidades de trabajo en la industria u otras actividades económicas, el no encontrar oportunidades laborales generó una creciente población de desempleados. “Este a su vez, opera a favor de la contención de los salarios reales y distorsiona la demanda interna, privilegiando la producción de medios de consumo para la burguesía, las clases medias y los asalariados con mayores ingresos. Además, los bajos salarios frenan la introducción de mejoras tecnológicas, ya que el costo de éstas es mayor que el de la mano de obra que desplazarían”<sup>63</sup>

El descenso en la inversión pública para el agro mexicano, el papel subsidiador del campo para la industria, la descapitalización campesina, el estancamiento de las tierras de temporal, la rigidez de los precios de garantía de los productos agrícolas y sobre todo; la concentración de las tierras y producción en manos de un sector de empresarios exportadores, provocó que la producción interna se deteriorara orillando a los minifundistas a cultivar en los peores sitios y depreciando el valor de su producción.

A causa de la crisis agrícola la gente del campo se vio obligada a migrar a las ciudades y regiones urbanizadas en busca de empleo y mejores oportunidades de vida y desarrollo, encontrándose con situaciones de exclusión, marginación y subempleo, originando crecimiento desmesurado de las ciudades y la imposibilidad de las autoridades para satisfacer las demandas de la población agregada.

---

<sup>63</sup> *Ibíd.*, pp. 57-58

## 2.4. ADOLFO RUÍZ CORTINES (1952-1958)

Ante una situación de precariedad en la economía mexicana Ruíz Cortines “trató de mantener la estabilidad de los precios, equilibrar la balanza comercial, apoyar la producción, aumentar los incentivos fiscales y otorgar créditos a la industria. Sin embargo, su política económica no tuvo el éxito esperado en virtud del grave desequilibrio de la balanza comercial y el descenso de los precios de las materias primas en el mercado internacional. Esta situación hizo crisis a mediados de 1954 al resentir la huída de capitales. En tales circunstancias el gobierno se vio obligado a decidir la devaluación del peso, de ocho pesos sesenta y cinco centavos a doce pesos cincuenta centavos por dólar”<sup>64</sup>

Si bien se realizaron diversas acciones; incentivos económicos, programas de mejoramiento económico, estabilización de los precios y salarios reales, estímulos fiscales, la creación del Instituto Nacional de Vivienda, Instituto Nacional de Bienestar de la Infancia (para el combate a la desnutrición y poliomielitis), Banco Nacional del Ejército y Armada, Banco Nacional Monte de Piedad, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Comercial Mexicana, Comisión Nacional de Seguros, Comisión Nacional de Energía Nuclear. Estos no fueron suficientes para contrarrestar los problemas que deterioraban al país, principalmente los ocasionados por la industrialización, el descuido de la agricultura y el fin de la guerra de Corea en 1952. “El costo del nivel de vida se elevó por la disminución del poder adquisitivo de la moneda y el país experimentó serios desequilibrios estructurales que produjeron una inestabilidad social manifiesta en los conflictos sindicales de los electricistas, ferrocarrileros y del magisterio”<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Flores Caballero, Romeo R. Administración y Política en la Historia de México, México, FCE, 1981, p.235

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 239

Durante los años sesenta México experimentó un cambio drástico en su economía agrícola, debido al proceso de sustitución de importaciones derivada de una política económica que privilegió la industrialización a toda costa, sostenida por subsidios estatales al capital, inversión del Estado en la actividad y regulación económicas y la protección del mercado interno. La economía agrícola comenzó a sufrir grandes pérdidas, problema que no se solucionó de fondo siendo de vital importancia su recuperación en ese momento, ya que es una de las bases económicas y de desarrollo, así como de consumo de múltiples sectores de la población.

La falta de esta inclusión e integración provocó descontento social y rezagos sociales y económicos en el país, teniendo como resultado marginación y falta de acceso a los medios de producción en ciertos segmentos de la población, así como la captación desmesurada de capital por las grandes empresas. Si bien el sector industrial acaparó en determinado momento el trabajo de miles de personas, las demandas por mejores salarios y oportunidades no se hicieron esperar, estallando movimientos sociales de grupos principalmente del sector industrial. El descontento generalizado se dio principalmente entre los ferrocarrileros, maestros, petroleros, mineros, telegrafistas, telefonistas, etc., agravando e intensificando la situación del país.

## **2.5. ADOLFO LÓPEZ MATEOS (1958-1964)**

Con el proceso de industrialización, algunos sectores de la población se vieron favorecidos por el modelo económico e incrementaron su riqueza de forma rápida, al contrario de esto; el campo mexicano y la agricultura en general padecieron los efectos del privilegio y apoyo que se le dio a la industria, aumentando la distancia entre las clases sociales. El gobierno de López Mateos intensificó los programas de beneficio social, conjuntados con la estabilidad monetaria, para disminuir el costo que los sectores desfavorecidos sufrieron durante el proceso. También se incrementó la producción de alimentos y se mejoraron las bases jurídicas y administrativas para controlar los precios de los productos básicos.

El objetivo de López Mateos y su mensaje a la nación fue: “tenemos que luchar para que el progreso sea general y equilibrado, cuidando que la riqueza no se centre en pocas manos, en ciertas actividades y limitadas regiones geográficas”<sup>66</sup>. Parte de estas acciones resultaron en la reforma del artículo 123 constitucional, a la ley federal del trabajo, y leyes relacionadas con el tema laboral, en donde se estableció la fijación de salarios mínimos, protecciones a los trabajadores, se reafirmaron los sistemas de pensiones del ISSSTE y del IMSS, en términos generales se sentaron las bases para mejoras laborales. “No se puede dejar de mencionar el papel que desempeñaría CONASUPO como promotora del ingreso rural mediante el establecimiento de precios de garantía para productos básicos del campo y mantener las reservas que garantizarían el abastecimiento así como la regulación de los precios en el mercado de consumo”<sup>67</sup>

En su gobierno el Instituto Mexicano del Seguro Social, extendió su cobertura de un 7.7 por ciento del total de la población en 1958 a un aproximado de 15.9 por ciento en 1964. Además, el seguro social amplió su protección a la población rural, como parte del Reglamento para el Seguro Obligatorio de los Trabajadores del Campo, por otra parte la seguridad social de los trabajadores de Estado estuvo a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que tenía como antecedente la Dirección de Pensiones Civiles, dentro de las acciones más importantes de este gobierno fue la compra de la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza, de propiedad extranjera y la transformación de CEIMSA en Conasupo.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> *Ibíd.*, p.251

<sup>67</sup> *Ibíd.*, p.253

<sup>68</sup> Sánchez González, Juan José. Reforma, Modernización e Innovación en la Historia de la Administración Pública en México, México, IAPQROO, 2004, pp. 248-250

## 2.6. GUSTAVO DÍAZ ORDAZ (1964-1970)

Al inicio de la administración de Díaz Ordaz no heredó grandes problemas económicos, debido al avance que consiguió López Mateos y la relativa estabilidad de la economía del país. Más bien la preocupación del nuevo gobierno se situó en intentar equilibrar la relación inversa que se dio entre el crecimiento económico y la participación de los beneficios a los que tuvo acceso la población desfavorecida, es decir, con un crecimiento económico al cual no tuvo acceso toda la población. De la misma forma el aspecto político se encontró con dos posturas; por una parte la creciente institucionalización de obreros y campesinos, debido a las reformas constitucionales y reparto masivo de tierras. Pero por otro lado el descontento de la clase media y los círculos de estudiantes universitarios culminando con el movimiento estudiantil de 1968.

“En 1970, ni los sectores de la clase media, ni los empresariales, mostraban intranquilidad. Los desequilibrios en la distribución del ingreso persistían. Las políticas de beneficio social de los regímenes anteriores habían probado su efectividad; pero la conducción política era cada vez más difícil porque porciones visibles de las mayorías marginadas tomaban conciencia de su situación en tanto que los sectores empresariales aprovechaban el margen de negociación que les otorgaba la coyuntura histórica.

El desarrollo estabilizador había definido una época que se caracterizaba, a finales del sexenio anterior, por conseguir una tasa de crecimiento que duplicaba a la demográfica: índices de inflación interna bajos; solidez monetaria; aparato productivo diversificado y otros parámetros igualmente alentadores, pero paradójicamente mostraba también efectos que requerían correcciones sobre sus desequilibrios regionales; mercado interno descuidado; capacidad instalada subutilizada; precarios niveles de competitividad industrial;

endeudamiento exterior cada vez más alto; un déficit comercial que se hacía ya crónico; marginación creciente; desempleo y subocupación.”<sup>69</sup>

La administración pública federal no tuvo grandes cambios, pero fue en este gobierno que se comenzaron a sentar las bases de la reforma administrativa, que planteó la examinación del aparato gubernamental, con el objeto de que funcionara como un real instrumento de desarrollo económico y social para el país, por lo que en 1965 nace la Comisión de Administración Pública (CAP), de la misma se faculta a la Secretaría del Patrimonio Nacional para auditar permanentemente a diversos órganos de gobierno. En este mismo año se fundó el Instituto Mexicano del Petróleo como parte del apoyo a la industria petrolera y el fortalecimiento del sector. Durante la década de los sesenta se crearon múltiples organismos que incrementaron el aparato administrativo en diversas áreas estratégicas del desarrollo nacional.<sup>70</sup>

## **2.7. LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ (1970-1976)**

Entrada la administración de Luis Echeverría los problemas económicos de la población resurgieron mediante la exigencia de mejoras económicas combinadas con la democratización de las condiciones laborales y los deberes y derechos económicos de las empresas y del Estado hacia los trabajadores, dando lugar a reformas fiscales, desconcentración geográfica de las actividades industriales y sobre todo un incremento real en la proporción del gasto público dirigido a bienestar social.

Para 1970, el gasto público en bienestar social se vio realmente favorecido en comparación con otros rubros, sin embargo el siguiente cuadro muestra que es un sector que no se atendió con la misma importancia en los años siguientes.

---

<sup>69</sup> Flores Caballero, Romeo R. Administración y Política en la Historia de México, México, FCE, 1981, pp.265-267

<sup>70</sup> Sánchez González, Juan José. Reforma, Modernización e Innovación en la Historia de la Administración Pública en México, México, IAPQROO, 2004, pp. 254-256.

**Distribución de la inversión pública federal por sectores 1970-1980**  
**(Precios de 1970) <sup>71</sup>**

SECTOR	1970	1972	1974	1976	1978	1980*	1982
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100
<b>INDUSTRIAL</b>	<b>38.0</b>	<b>34.5</b>	<b>36.0</b>	<b>46.0</b>	<b>48.1</b>	<b>45.6</b>	<b>48.9</b>
PETROLEO Y PETROQUIMICA	18.6	18.8	15.7	19.5	28.9	26.4	28.0
ELECTRICIDAD	14.2	11.7	11.2	14.3	14.2	13.1	11.9
SIDERURGIA	2.5	1.1	5.5	7.1	0.6	3.8	1.3
OTRAS INVERSIONES	2.6	2.9	3.6	5.1	4.4	2.4	7.6
<b>BIENESTAR SOCIAL <sup>1</sup></b>	<b>27.1</b>	<b>23.1</b>	<b>20.8</b>	<b>14.5</b>	<b>16.0</b>	<b>16.6</b>	<b>12.9</b>
TRANSPORTE Y COMUNICACIÓN <sup>2</sup>	19.9	23.7	24.0	19.2	14.5	12.1	16.6
FOMENTO AGROPECUARIO Y DESARROLLO RURAL <sup>3</sup>	13.4	14.9	17.0	14.8	19.4	21.9	17.1
TURISMO	N.D.	0.4	0.6	1.3	0.4	0.6	0.9
EQUIPO E INSTALACIONES PARA ADMINISTRACION Y DEFENSA	1.6	3.5	1.7	4.3	1.7	3.2	3.5

\*En 1980 se crea Desarrollo Regional y Ecología, que incluye Obras de Servicios Urbano y rural y vivienda, antes comprendidas en Bienestar Social; Programa de inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), antes comprendido en Fomento Agropecuario y Desarrollo Rural, sector del que se sepra Pesca; Convenios Únicos de Coordinación; Y Otras Inversiones. Para homogeneizar la información se ordenaron los datos de 1980 a 1982 de acuerdo con la presentación anterior.

1 Incluye obras de servicios urbano y rural; construcción de escuelas; hospitales y centros asistenciales, viviendas y otras inversiones.

2 Incluye carreteras, ferrocarriles, marítimas, aéreas, telecomunicaciones y otras inversiones

3 Hasta 1980 incluye agricultura, ganadería, forestal, pesca, Pider y otras

Fuente: elaborado con cifras de los anexos estadístico-histórico de los informes de gobierno de José López Portillo, para los años de 1970 a 1980; y para los de 1982, Secretaría de Programación y Presupuesto- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, El ingreso y el gasto público en México, México, 1985.

“México, después de presentar tasas altas y sostenidas de crecimiento económico desde la década de los cuarenta, comenzó a reflejar en la última etapa del gobierno del presidente Echeverría (1970-1976) los efectos de una política expansiva del gasto sin su correspondiente financiamiento sano. El punto final de esta crisis fue la devaluación de 1976, debida al gran desequilibrio externo”<sup>72</sup>

<sup>71</sup> Cuadro e información de Rueda Peiro, Isabel. México: Crisis, Reestructuración Económica, Social y Política, 1982-1996, México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 1998, p.56

<sup>72</sup> Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique, Pobreza y Distribución del Ingreso en México, México, Siglo XXI, 1999, p.119

Desde mediados de los años sesenta y entrando a los años setenta los déficit de la balanza comercial se incrementaron de forma rápida, conjuntándose con crecimientos pobres del PIB principalmente en 1965, 1971 y 1976. También se observa el incremento del déficit público debido a la creciente necesidad de subsidiar al sector privado e incrementar la inversión pública para 1970. “Los déficit fiscal y del comercio exterior, al ser financiados con préstamos externos, incrementan la deuda pública externa y con ella su servicio”<sup>73</sup>

En los primeros dos años del gobierno de Echeverría no se registró una gran contratación de préstamos externos, pero en 1973 debido al incremento de los precios del petróleo, México se vio “favorecido” para solicitar préstamos con la finalidad de invertir en la industria petrolera. Teniendo como resultado un gran endeudamiento con la caída de los precios del petróleo en los años siguientes. “de 1970 a 1974 la deuda externa del sector público aumentó de 3,762 millones de dólares a 9,975 millones (165%), para 1976 llegó a 19,600 millones (95% más que en 1974), en 1981 ascendió a 32,961 millones (un incremento de 68% respecto a 1976). Pero al año siguiente casi se duplicó, al elevarse a 64,100 millones de dólares, es decir, 227% superior a su monto en 1976”<sup>74</sup>

Desde 1973 comenzó un gran auge de los procesos especulativos, conjuntada con los déficit fiscales, la deuda externa, la fuga de capitales, la excesiva emisión de moneda y sobre todo la dificultad de mantener la paridad cambiaria del peso frente al dólar (donde Estados Unidos mantenía una inflación menor a la de México), provocando la devaluación del 31 de agosto de 1976.

En el tema de educación se llevó a cabo una reforma al sistema educativo nacional a través de la Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa, iniciada en este periodo, formuló objetivos que pretendieron renovar los planes y programas de estudio,

---

<sup>73</sup> Rueda Peiro, Isabel. México: crisis, reestructuración económica, social y política. 1982-1996, México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 1998, p. 64

<sup>74</sup> Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique, Pobreza y Distribución del Ingreso en México, México, Siglo XXI, 1999, p.65

introducir nuevos métodos de enseñanza, expandir los servicios educativos, elaboración y distribución de nuevos libros de texto gratuitos. Para lograr esta reforma se expidió la Ley Federal de Educación, se reestructuró la Secretaría de Educación Pública, se creó infraestructura para dar mayor alcance y proporcionar educación a más gente, por ejemplo, el Colegio de Bachilleres, la Universidad Autónoma Metropolitana, el Colegio de Ciencias y Humanidades, los Institutos Tecnológicos Regionales, etc.<sup>75</sup>

Adicionalmente los programas de gobierno destinaron mayor atención a resolver problemas de vivienda, salud, cultura, entre otros; “para la vivienda, se reformó el artículo 123 constitucional, con objeto de dar vida al Infonavit como organismo tripartita y se reestructuró el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda popular (INDECO) que se complementó con el Fondo para la Vivienda de los trabajadores del Estado (FOVISTE) [...] A la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública se le asignó el desarrollo y ejecución del Plan Nacional de Salud que señalaba necesidades, prioridades y racionalización de recursos para el periodo”<sup>76</sup>

## **2.8. JOSÉ LÓPEZ PORTILLO (1976-1982)**

Durante su gobierno el presidente López Portillo, continuó con la línea del “desarrollo compartido”, centró el eje de su política económica en un crecimiento que no estaba sustentado en una política fiscal adecuada. Algunas áreas del gasto público eran semejantes a las tasas de crecimiento del producto interno bruto, debido a que se continuaba con la idea de que la presencia del Estado era fundamental para el desarrollo económico.

“En este contexto se produjo el auge petrolero de 1978-1981, el cual generó una tasa de crecimiento anual de 8.5% (contra 6.6% entre 1960 y 1981). Durante esta etapa el dinamismo de la acumulación estuvo en

---

<sup>75</sup> Flores Caballero, Romeo R. Administración y Política en la Historia de México, México, FCE, 1981, p.272

<sup>76</sup> *Ibíd*em, p. 273

manos del Estado. La notable expansión de la demanda agregada impulsó la economía. Por ejemplo, entre 1977 y 1981 el gasto público programable creció 180%. Por otro lado, en el frente externo se produjo un generoso ingreso de divisas. De 1977 a 1981, la deuda pública externa se incrementó en más de 30 mil millones de dólares, empero, también el sector privado incrementó su deuda, de cerca de 2 mil a 18 mil millones de dólares en el mismo periodo

En 1981-1982, la inestabilidad financiera internacional, que se tradujo en la negativa de los acreedores a prestar recursos a los países subdesarrollados, se combinó en México con la imposibilidad de seguir financiando su déficit en cuenta corriente con fuentes externas. Asimismo, la inminencia de una devaluación –como efectivamente se dio en febrero de 1982- provocó una gran fuga de capitales. La actividad económica respondió a esta inestable situación con señales recesivas. Sin embargo, el gobierno continuó aplicando su política de gasto a pesar del descenso en la recaudación fiscal y de la negativa de los bancos internacionales a seguir prestando dinero fresco”<sup>77</sup>

Como consecuencia el déficit público llegó a un punto histórico que estaba alrededor del 17% del PIB. Este déficit se financió básicamente con emisión de dinero, de tal forma que la oferta monetaria se incrementó 71% en 1982. Al final del sexenio del presidente José López Portillo el estado de la economía era desalentador y la inflación llegaba al 100%, el PIB no era suficiente y la deuda externa utilizaba el 77% de las exportaciones de mercancía. Las condiciones en México durante el auge petrolero fueron favorables para el crecimiento nacional, pero la suma dependencia de este producto, aunado a otras circunstancias llevó al país a una gran recesión económica, la baja en los precios del petróleo, así como de otras materias primas, las restricciones

---

<sup>77</sup> Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique, Pobreza y Distribución del Ingreso en México, México, Siglo XXI, 1999, pp. 119-120

internacionales de préstamos al país el incremento de las tasas de interés a nivel internación, condujeron a México a la crisis de 1982.<sup>78</sup>

“El descenso de los precios del petróleo y de otras materias primas frenó el crecimiento de las exportaciones, aceleró la dinámica de las importaciones y llevó al gobierno mexicano a solicitar un mayor crédito externo para disponer de recursos. El desequilibrio que padecían los países industrializados condujo a la agudización de las políticas proteccionistas y al aumento de las tasas de interés, lo cual provocó, en nuestro país, la disminución del turismo, menor productividad y fuertes fugas de capital [...], La crisis sin embargo, aumentaba y en medio de ella. El 1ro de septiembre de 1982, el presidente José López Portillo decretó la nacionalización de los bancos privados al terminar la concesión a los particulares para incorporarlos al servicio directamente de la Nación [...]

La baja del ritmo de actividad productiva por falta de recursos, el aumento del déficit de la balanza de pagos por los intereses de la deuda y la constante salida de capitales hacia el exterior, sumados a las restricciones para la obtención de crédito externo, a una escasez de ingresos para cubrir los gastos del sector público y a una elevada tasa de desempleo, agravaron aún más la situación económica de fines de 1982. Además, la crisis económica propició el descontento social, el riesgo de una inestabilidad política, a su vez, originó un ambiente de desconfianza e incertidumbre. En este clima, terminó el mandato del presidente López Portillo”<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> *Ibíd.*, p. 120

<sup>79</sup> Flores Caballero, Romeo R. *Administración y política en la historia de México*, México, FCE, 1981, pp. 304-309

## 2.9. MIGUEL DE LA MADRID (1982-1988)

Parte de las promesas de la administración de De la Madrid fueron crear una sociedad igualitaria; “La sociedad igualitaria implica eliminar las diferencias sociales; lograr el acceso a la educación en todos los niveles y a los servicios públicos de salud y seguridad; ejercer el derecho a la vivienda; tener empleo y sistemas modernos y eficientes de abasto popular. Es decir, alcanzar un mejor nivel de vida significa corregir los desequilibrios económicos y recuperar las bases del crecimiento.”<sup>80</sup> Al contrario de este mensaje, al inicio de la administración de Miguel de la Madrid, la indiscriminada apertura de la economía nacional al mercado internacional y la falta de mecanismos económicos que regularan el intercambio entre países, provocó el cierre de numerosas empresas mexicanas y el retroceso de gran parte de la industria, sobre todo la manufacturera. Para poder competir con el mercado externo se redujo la planta laboral y se siguió con el debilitamiento de los salarios reales y el deterioro de la sociedad.

Estos factores tuvieron como resultado desempleo, economía informal, autoempleo, desigualdad entre los diversos sectores de la población. Por otra parte las empresas y grupos financieros de gran capital, fueron beneficiados por la política neoliberal de la apertura comercial, generando concentración de la riqueza, del capital, de los medios de producción, inequitativa distribución de riqueza, etc. Al inicio de su gestión mandó al congreso una propuesta de reforma a la Ley Orgánica con la finalidad de recuperar la confianza de la sociedad en el gobierno y la honradez de los funcionarios, creándose la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef), la cual puso en primer lugar la evaluación como una norma para la vigilancia del gobierno.

Miguel de la Madrid inició su gestión con grandes problemas económicos y tuvo que poner en marcha el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) con la finalidad de regular y estabilizar las finanzas del país, crear superávit, cumplir con el pago del servicio de la deuda, reducir la inflación y comenzar a recuperar la economía a un estado sano y a mediano plazo. Los recortes de gastos tuvieron efectos

---

<sup>80</sup> *Ibíd.*, p.314

contraproducentes en lo económico y en lo social, tal fue el caso de los salarios reales y el deterioro de alimentación y salud de la población.

“De acuerdo con la ortodoxia monetarista, el PIRE se orientó a reducir la demanda interna disminuyendo los salarios reales, el crédito interno y el gasto público”<sup>81</sup>, elementos necesarios para el desarrollo social, predominando una fuerte liberalización de productos, y eliminando los subsidios vía precio de los bienes y servicios producidos por las empresas. Lo que únicamente beneficiaba de manera importante al sector privado.

Al mismo tiempo se pusieron en marcha diversos programas de combate a la inflación, el desempleo, ayuda para adquisición de vivienda, estabilizar el tipo de cambio, mantener la oferta monetaria, etc., de los cuales destacan;

“El Programa de Defensa de la Planta Productiva y el Empleo, fue aprobado el 22 de febrero de 1983 y, tiene como antecedente el Plan de Emergencia para la Protección del Empleo de enero del mismo año. Sus objetivos son combatir el desempleo, la disminución de la demanda de fuentes de trabajo, la falta de liquidez y la insuficiencia de divisas para importaciones indispensables y el pago de la deuda”<sup>82</sup>

De igual forma se realizó un esfuerzo por mantener el acceso de la población a productos de primera necesidad, de consumo popular, a precios bajos y de la misma manera aplicando subsidios que no tuvieran impactos negativos en la economía nacional.

“El Programa para la Producción, Abasto y Control del Paquete Básico de Consumo Popular se puso en marcha el 2 de marzo de 1983; garantiza el abasto de 17 productos alimenticios, bienes y servicios de

---

<sup>81</sup> Rueda Peiro, Isabel. México: crisis, reestructuración económica, social y política. 1982-1996, México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 1998, p. 85

<sup>82</sup> Flores Caballero, Romeo R. Administración y política en la historia de México, México, FCE, 1981, p.335

consumo mayoritario, sujetos a control de precios, de tal forma que sean inferiores al salario mínimo. Asimismo pretende reorientar los hábitos de consumo y establecer subsidios transparentes [...]

El 27 de septiembre de 1984 se puso en operación el Sistema Nacional para el Abasto, con el propósito de modernizar el comercio y distribuir mejor los productos alimenticios, eliminar el intermediarismo y beneficiar el poder de compra de la mayoría de la población. Incluye programas de integración y construcción de módulos de acopio de abasto y centrales, construcción de almacenes frigoríficos y adquisición de equipo especializado”<sup>83</sup>

En el tema de Salud también intervino un programa de asistencia aunque de poca duración pero con metas particulares y sobre todo de coyuntura; “El Programa Nacional de Salud, del 9 y 23 de agosto de 1984, es importante porque mejora la salud de la población y amplía su protección social. Sus metas son reducir las tasas de mortalidad y fecundidad; proporcionar atención médica a toda la población, abatir la incidencia de las enfermedades transmisibles y los accidentes, otorgando prioridad a las acciones de carácter preventivo”<sup>84</sup>

Por otro lado, en 1983 comenzó la privatización de las empresas del Estado, cediendo estos aparatos productores a manos de empresarios privados, con la justificación de mayor eficacia y eficiencia al ser comparados con la administración pública, “en 1985 se impulsa la apertura del comercio exterior mediante la eliminación de las barreras no arancelarias y la reducción de los aranceles, argumentando que la apertura, al originar mayor competencia, impulsaría el incremento de la productividad interna”<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> *Ibíd*em, pp. 335 y 338

<sup>84</sup> *Ibíd*em, p. 337

<sup>85</sup> Rueda Peiro, Isabel. *México: crisis, reestructuración económica, social y política. 1982-1996*, México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 1998, p. 87

“En 1984 se inició el proceso de apertura y liberalización comercial para permitir una mayor competitividad internacional. Tuvo un punto culminante con el ingreso de México al GATT en 1985. En ese año se estableció el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC). En materia de finanzas públicas se aplicaron los siguientes criterios:

- a) Mantener un nivel de finanzas públicas compatible con el abatimiento de la inflación.
- b) Atender a las necesidades básicas de la reconstrucción.
- c) Avanzar en la reconversión industrial del sector paraestatal”<sup>86</sup>

Los cambios estructurales que se dieron durante el sexenio de Miguel de la Madrid según Isabel Rueda Peiro, fue cargar sobre las espaldas de los trabajadores todo el peso del país, al aumentar el desempleo y disminuir los salarios reales, apoyando a las empresas de los grandes grupos transnacionales y financieros, dejando que las empresas ineficientes sucumbieran ante la apertura del mercado. La apertura comercial supuso mayor competitividad, productividad y eficiencia, reducción de la inflación y otros padecimientos económicos. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados y el desempleo, los salarios bajos y la pobreza en México continuaron.

En 1987 se presentó una pequeña recuperación económica, la cual se vio mermada por una gran crisis financiera a consecuencia de caídas en las bolsas de Nueva York y las principales economías mundiales, así como de la Bolsa Mexicana de Valores provocando nuevamente la fuga de capitales y junto con las tasas inflacionarias que oscilaban en 6% mensual, colapsaron la economía nacional, teniendo como consecuencia una nueva devaluación en ese mismo año. El costo social fue muy elevado debido a la reducción en desarrollo social, el continuo desempleo, la caída de los salarios reales y principalmente el deterioro en programas salud y educación.

---

<sup>86</sup> Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique, Pobreza y Distribución del Ingreso en México, México, Siglo XXI, 1999, pp. 120-121

“En efecto, el salario mínimo general, en términos reales se redujo 44.6% entre 1982 y 1987 [...] El gasto público en educación, que en 1982 representó 3.8% del PIB en 1987 se redujo a 2.6%, y el gasto público en salud bajó de 2.4 a 1.9% del PIB en esos años. De hecho, el gasto público en salubridad y asistencia y en educación se fue reduciendo a lo largo del sexenio conforme aumentaba la deuda pública y su servicio, que pasó de absorber 43.4% del gasto ejercido por el gobierno federal en 1982 a 68.0% en 1987”<sup>87</sup>

A fines de ese año los sectores obrero, campesino y empresarial dieron marcha al Pacto de Solidaridad Económica (PSE), el cual tenía tres ejes rectores:

- 1.- Concertación social como marco de la política económica
- 2.- Establecer anclas monetarias múltiples para el control de la oferta
- 3.- Política de demanda global orientada a evitar un posible colapso de las anclas establecidas

Las principales características del PSE fue conjuntar los esfuerzos de ajustes financieros y económicos, en donde se eliminaba el financiamiento del déficit mediante la emisión de dinero, otra característica fue la concertación de los precios y salarios reales, aunque estos no fueron beneficiados del todo debido a que el incremento de los precios públicos siguieron por encima de los salarios.

“El crecimiento económico de las tres últimas décadas implicó una serie de transformaciones en la estructura productiva del país, a consecuencia de la instrumentación de políticas económicas que tendieron a favorecer el sector industrial en perjuicio de las actividades primarias. Esto contribuyó a acentuar los desequilibrios internos y

---

<sup>87</sup> Rueda Peiro, Isabel. México: crisis, reestructuración económica, social y política. 1982-1996, México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 1998, p. 90

externos de la economía, los cuales condicionaron la evolución de la pobreza en México”<sup>88</sup>

A partir de la firma del Pacto de Solidaridad Económica, se llevaron a cabo diversas maniobras económicas que pretendían disminuir la inflación y los salarios reales, manteniendo el tipo de cambio, reducción del déficit operacional del sector público –por medio del gasto público corriente-, aplicando una política monetaria restrictiva, incremento los precios de los productos y servicios que producía el sector paraestatal, renegociación la deuda externa y finalmente ampliando la privatización de las empresas del Estado.

La desaceleración del sector industrial durante la segunda mitad de los años 80 provocó un incremento y agravamiento del desempleo en México, en donde las tasas de “persona empleada” y el crecimiento de la oferta de empleos no eran suficientes para absorber a toda la población que sufría los efectos de la política neoliberal, así como de la reducción de la planta laboral de las empresas paraestatales.

Las empresas paraestatales en años anteriores fungían como importantes amortiguadoras del desempleo, volviéndose en los años de privatización en generadoras de desempleados, debido a los masivos recortes de personal, si bien las empresas privatizadas fueron las que mayor número de personal arrojaron al desempleo, las empresas paraestatales que continuaron en manos del gobierno, también tuvieron importantes recortes; “en petróleo, gas, agua el personal ocupado se reduce 20.1% de 1982 a 1993; en electricidad dicha disminución es de 6.9%; en fertilizantes de 18% entre 1982 y 1990. En las siderúrgicas paraestatales se redujo casi a la mitad el personal ocupado entre 1989 y 1991, año en que pasaron a manos privadas”<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique, Pobreza y Distribución del Ingreso en México, México, Siglo XXI, 1999, pp.122-124

<sup>89</sup> Rueda Peiro, Isabel. México: crisis, reestructuración económica, social y política. 1982-1996, México, Siglo XXI, UNAM , Instituto de Investigaciones Económicas, 1998, p.124

“Un dato significativo lo representa el de servidores públicos. Entre 1986 y 1987, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el Instituto Nacional de Administración Pública, iniciaron una labor de levantamiento estadístico sobre el servicio público, que culminó con un trabajo en el que se sistematizaron diversas características del empleo público. En 1987 se encontraban 3´159,886 servidores públicos, de los que correspondían al Gobierno de la República (con sus tres poderes) 1´429,755, y al sector paraestatal 1´150,858; en tanto que a los gobiernos municipales 308,000. Considerando la cifra de 1975, en comparación con 1982 el número de servidores públicos se había duplicado: aproximadamente 1.5 millones de trabajadores públicos se transformó en más de 3 millones, en poco más de una década.”<sup>90</sup>

## **2.10. CARLOS SALINAS DE GORTARI (1988-1994)**

Los economistas neoliberales del FMI llegaron a la conclusión de que los crecientes problemas económicos de México desde mediados de los setenta, se debieron a los grandes déficits presupuestales y la reglamentación excesiva del tipo de cambio debido a la gran injerencia del Estado en la vida económica del país. De acuerdo al Consenso de Washington y tras la firma del Plan Brady desde el sexenio de Miguel de la Madrid y el de Carlos Salinas de Gortari, los gobiernos asumieron la idea de que la disminución de la deuda externa era un pilar fundamental para reactivar la economía nacional, así como la reducción de la inflación y del déficit público.<sup>91</sup>

De esta forma todos los esfuerzos y la agenda gubernamental se enfocaron, según las recomendaciones de los asesores económicos de Salinas a reducir el déficit fiscal con la finalidad de estabilizar la economía. “En estas condiciones, los tecnócratas mexicanos se dedicaron, de manera obsesiva, a reducir el déficit financiero del sector

---

<sup>90</sup> Sánchez González, Juan José. Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México, México, IAPQROO, 2004, pp. 273-274

<sup>91</sup> Guillén Romo, Héctor. La contrarrevolución neoliberal en México, México, Era, 1997, p.99

público y lograron hacerlo pasar de 16.9% del PIB, a inicios del periodo de ajuste en 1982, a una situación cercana al equilibrio en 1991”<sup>92</sup>

“México conoció una fuerte disminución de sus gastos públicos, en efecto, éstos pasaron de 41.4% del PIB en 1983 a sólo 25.6% en 1994. El gobierno aplicó un programa de extrema austeridad que afectó los gastos de salud, de educación, el mantenimiento de las inversiones, así como los subsidios:

- Gastos de salud: los gastos públicos en materia de salud disminuyeron en términos reales. Los trabajadores del sector salud vieron sus salarios reales bajar y los recursos asignados a los organismos de seguridad social se redujeron. Muchos indicadores muestran, ahora, que las normas de salud se deterioraron como resultado de la compresión real de los gastos públicos. A este respecto, cabe señalar que las autoridades médicas informaron de la multiplicación de los casos de malnutrición entre los bebés y de muertes por deficiencias nutricionales.
- Gastos de educación: los gastos de educación que alcanzaban 5.3% del PIB en 1982 cayeron a 3.5% en 1988. Entre 1982 y 1987 el salario promedio de los maestros fue amputado en más de 33% en términos reales. El esfuerzo de saneamiento presupuestal llevó a frenar la construcción de los edificios escolares y a diferir los gastos de mantenimiento.
- Mantenimiento de las inversiones: el mantenimiento fue abandonado durante los años ochenta, sobre todo en el caso de las carreteras y de la red de conducción y saneamiento de aguas. Hacia el fin de los años ochenta, retrasos de mantenimiento se acumularon en alrededor de 50% de la red federal de carreteras. Se evaluaron las necesidades de renovación de la red de conducción de agua, en 40% en la zona urbana y en 70% en la zona rural.

---

<sup>92</sup>Ibídem, p. 99

- Subsidios: en materia de subsidios el gobierno ha hecho un esfuerzo por eliminar lo que considera como subsidios no justificados. A este respecto, su estrategia evolucionó hacia acciones cada vez más enmarcadas. Así por ejemplo en el caso de la alimentación, el gobierno pasó de subsidios a los precios de los productos de primera necesidad, que benefician a toda la población, a subsidios dirigidos hacia los más pobres<sup>93</sup>

Las políticas neoliberales y tecnócratas que se adoptaron urgente y prioritariamente para reducir el costo de la deuda y la inflación en realidad son contrarias a las políticas sociales y económicas que necesita el país, en términos de desarrollo social y de inversión pública. La reducción del gasto público en desarrollo social, atención a salud, subsidios en alimentación, construcción de escuelas y hospitales, repercute significativamente en la sociedad mexicana, debido a que no tienen en su gran mayoría los recursos necesarios para acceder a los servicios básicos que necesita para vivir.

La atención a la salud se vio afectada por las políticas neoliberales que agravaron la crisis del país, la reducción de los salarios como mecanismo económico provocó el decremento de la calidad de vida de las familias, la carencia de escuelas y profesores de calidad impactó significativamente en el capital intelectual y el desarrollo cultural del país.

Otra de las acciones llevadas a cabo durante los gobiernos de De la Madrid y de Carlos Salinas que causaron pobreza en el país, fue el desmantelamiento de las empresas del Estado, mediante el llamado proceso de privatización, el cual tuvo como objetivo fundamental el mejoramiento de los ingresos públicos, la eficientización de las empresas, la erradicación de la corrupción de la administración pública dentro de las empresas y responder a los requerimientos internacionales de los grupos comerciales que expresaban su descontento por el tamaño del Estado en la incursión que tenía en el mercado, al mantener bajo su monopolio diversos sectores productivos como el tabaco, las comunicaciones y las principales empresas industriales y mineras.

---

<sup>93</sup> *Ibíd.*, pp.101-102

Este proceso fue entre 1983 y 1985 comenzando por las pequeñas empresas, vendiéndolas, privatizándolas o liquidándolas. Posteriormente entre 1986 y 1988 se privatizaron las medianas empresas. Y finalmente a partir de 1988 se privatizaron las grandes empresas como Teléfonos de México, Aeroméxico, Miconsa, etc. Antes de la privatización las empresas públicas eran 1155 y después del proceso de privatización cayó a menos de 200, generando ingresos cifrados en 23 700 millones de dólares, monto que se destinó principalmente a la deuda pública.<sup>94</sup>

En el periodo gobernado por Salinas continuó la reforma administrativa, la modernización, esta vez implicó adecuar el tamaño por medio de la precisión de funciones y el fortalecimiento de las instituciones, reformando, la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamentos, etc. Las principales acciones llevadas a cabo fueron la eliminación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, para dar mayor solidez a los procesos de las secretarías de Desarrollo Social, Hacienda y Crédito Público y Educación Pública. También desapareció la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, surgiendo la Secretaría de Desarrollo Social, la SEP absorbió el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Adicionalmente las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comercio y Fomento Industrial, y Secretaría de Energía ampliaron sus atribuciones y estructura.

Como un intento por hacer frente a los efectos de las políticas económicas neoliberales y de austeridad presentadas en el gobierno de Salinas, éste llevó a cabo un programa de combate a la pobreza que no excluía las políticas neoliberales bajo las que se encontraba el país, sino todo lo contrario fungiría como una forma de aseguramiento y de apoyo social. “El gobierno de Salinas comprendió que, al otorgar mejoras al bienestar bajo la forma de un programa de combate a la pobreza, aseguraba el apoyo necesario para continuar en una dirección neoliberal y a la vez mantener el control de los ámbitos de decisión más importantes”<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> *Ibíd.*, pp.119-120

<sup>95</sup> *Ibíd.*, p.136

Como ya se mencionó, los programas de ajuste, el pago de la deuda pública, las políticas neoliberales y los procesos de privatización tuvieron como resultado la disminución del gasto público, de manera importante en educación y salud provocando el deterioro de la sociedad mexicana, a este respecto y en el contexto que vivía México en 1988, entrado el gobierno de Salinas, se llevó a cabo uno de los programas sociales más importantes -no necesariamente efectivo- de combate a la pobreza el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

“Este programa formó parte del nuevo enfoque del gasto social para enfrentar la pobreza extrema e integrar a los pobres al proceso de estabilidad económica y recuperación. El Pronasol puso énfasis, más bien, en programas específicos que en subsidios generalizados y costosos. Buscó expandir y fortalecer los programas existentes en materia de educación, nutrición y salud, así como los relacionados con la provisión de agua, alcantarillado, electricidad, pavimentación de calles, construcción y rehabilitación de caminos [...] El monto de los recursos gubernamentales asignados al Pronasol se incrementó significativamente desde su creación. Pasaron de 0.61% del PIB en 1989 a 1.48% en 1994”<sup>96</sup>

Sin embargo, el Pronasol inclinó mayores esfuerzos en las zonas en donde el PRI era menos popular, tuvo gran dispersión geográfica y funcionó como una inversión del gobierno para atenuar el descontento social frente al proceso de estabilización económica que estaba sufriendo el país, intentando ayudar a las poblaciones que padecían pobreza extrema y como una forma de aminorar los efectos de los problemas económicos nacionales, y no como un programa de desarrollo social.

---

<sup>96</sup> *Ibíd.*, p.138

## 2.11. ERNESTO ZEDILLO PONDE DE LEÓN (1994-2000)

A veinte días de la toma de posesión de Ernesto Zedillo (1994-2000) tuvo que anunciar una inminente devaluación del peso mexicano, aún peor que la sufrida en 1982. Para diciembre de ese año, se presentó ante el congreso el programa económico de Zedillo, el cual planteaba una estrategia económica para mantener la inflación baja y cumplir con la deuda externa. Durante los primeros meses de la gestión de Zedillo se suscitaron diversos problemas en la balanza comercial, el tipo de cambio del peso frente al dólar y las políticas económicas restrictivas que pretendían mantener la inflación baja y al mismo tiempo cargar con el peso de la deuda.

A pesar de que la devaluación era inminente algunos empresarios y sectores económicos se vieron sorprendidos, debido a que días antes el secretario de Hacienda y Crédito Público anunció en Nueva York que se mantendría la política monetaria y el tipo de cambio. “Desde el momento de la devaluación, los responsables de la política económica del país anunciaron que para hacer frente al encarecimiento de la deuda externa por la medida devaluatoria se aplicarían los programas de privatización de puertos, aeropuertos, carreteras de cuota, plantas energéticas, plantas petroquímicas propiedad de PEMEX y otras paraestatales”<sup>97</sup>

El 4 de enero de 1995 el presidente anunció una serie de medidas necesarias para superar la crisis. “Propuso en su Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE) un ajuste rápido que permitiera restablecer un crecimiento sostenido para 1996 y reducir el déficit de la cuenta corriente a niveles compatibles con el financiamiento externo”.<sup>98</sup> Para lograr sus objetivos el AUSEE recibió financiamiento internacional de; Estados Unidos, FMI, Banco de pagos internacionales, pero a pesar de las medidas adoptadas y de la liquidez con que contaba el país, el gobierno aceptó la ineficacia del plan para combatir la incertidumbre y volatilidad de los mercados financieros.

---

<sup>97</sup> Rueda Peiro, Isabel. México: crisis, reestructuración económica, social y política. 1982-1996, México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 1998, p.132

<sup>98</sup> Romo, Héctor. La contrarrevolución neoliberal en México, México, Era, 1997, p.191

En estas condiciones y como parte de los compromisos adquiridos con el refinanciamiento de la deuda externa, el país tuvo que volver a apretar la economía nacional mediante el Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (PARAUSEE). Este programa significó: mayor ahorro público mediante la reducción del gasto programable, incremento de los precios de los bienes y servicios del sector público; la gasolina y diesel subieron 35%, el gas LP y tarifas eléctricas 20%, se registró un aumento del 50% del IVA, es decir, del 10 al 15%, en términos reales fueron pocos los beneficiados con estas estrategias y sobre todo las empresas y los bancos fueron los más favorecidos, nuevamente los salarios reales se vieron reducidos y el desempleo siguió creciendo.<sup>99</sup>

Debido a la creciente tasa de desempleo, se llevaron a cabo acciones que pretendían aminorar la cantidad de gente que estaba siendo arrojada a esta situación por la creciente crisis, así se invirtieron millones de nuevos pesos para mitigar este problema, pero los montos de inversión, así como los programas de generación de empleo no fueron suficientes para absorber a los desempleados de las zonas rurales, urbanas y metropolitanas.

La forma en que se manejó la política económica y los acuerdos internacionales, así como el manejo del pago y contratación de deuda externa, fueron similares a las que se aplicaron en 1982 durante el sexenio de Miguel de la Madrid, aunque en esta ocasión fueron costos mayores y sacrificios más duros, esto tuvo como resultado cero crecimiento en la economía nacional, la creciente fuga de capitales, desempleo, etc. La diferencia con 1982 básicamente fue que en esta ocasión el país estaba debilitado, tenía el comercio exterior abierto al extranjero, la planta productiva deteriorada, el campo destruido, las zonas metropolitanas incapaces de hacer frente a las migraciones del campo y sobre todo la continua disminución de los salarios reales.

---

<sup>99</sup> Rueda Peiro, Isabel. México: crisis, reestructuración económica, social y política. 1982-1996, México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 1998, p.136

A partir de la revisión de los acontecimientos económicos, políticos y sociales suscitados en México desde la década de los ochenta, y con la entrada del neoliberalismo al país a través de los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, se observa el mal manejo de la economía nacional y el deterioro de la sociedad mexicana, así como el decremento en la calidad de vida de la sociedad, ocasionando el empobrecimiento de los individuos y del país. Según Victoria M. Soria, la crisis de 1982 marcó el comienzo de una nueva economía y la dependencia asidua a la economía estadounidense, siendo las administraciones de 1982 a 2000 las causantes del aceleramiento del empobrecimiento en México. Los factores más importantes que generaron esta situación fueron:<sup>100</sup>

- “La insuficiencia de inversión productiva, la ausencia de políticas agropecuarias e industrial eficaces, la falta de infraestructura de apoyo y el estancamiento científico y tecnológico.
- El aumento del conflicto distributivo al que han contribuido las sucesivas caídas de los salarios reales, las altas tasas de interés que expropiaron la vivienda de las clases medias, el tipo de cambio ficticio que propició grandes devaluaciones e inflación, así como la política de gasto público y de impuestos que frenaron la actividad económica y restringieron el ingreso.
- El desplome del gasto en desarrollo social durante las crisis de 1982-1987 y 1994-1996, la desestructuración de las instituciones de seguridad social y la agudización del asistencialismo en el sector de la salud.
- La liberalización comercial y financiera-, la primera ocasiono el cierre de miles de pequeñas y medianas empresas y la segunda la especulación financiera que se convirtió en factor detonante de la crisis de 1994-1995.
- Fenómenos internacionales relacionados con el sector externo, que influyen a nivel macroeconómico en el empobrecimiento indirecto de la población, como el elevado servicio de la deuda externa”<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> Solís de Alba, Ana Alicia; García Márquez, Enrique; Ortega, Max. El último gobierno del PRI balance del sexenio zedillista, México, Ítaca, 2000, p.105

<sup>101</sup> Ibídem, pp.105-106

### **CAPÍTULO 3: LA POBREZA EN MÉXICO**

La condición de pobreza en que está inmersa la sociedad mexicana es el resultado de años de crisis económicas, devaluaciones, mal manejo de las finanzas públicas, introducción en modelos económicos desacordes a la realidad mexicana, privatizaciones, reducción del gasto social, abandono al campo y falta de desarrollo social, provocando; aceleramiento del empobrecimiento, deterioro social, marginación, migración, desigualdad, desempleo, ignorancia, desnutrición e indigencia. Debido a esto es importante resaltar los problemas que trae consigo la pobreza y cuáles son los efectos que repercuten en el individuo, con la finalidad de identificarlos y erradicarlos para el mejoramiento de la población.

En los países desarrollados se debate constantemente la crisis fiscal del Estado, la cual impacta negativamente el gasto social, proveniente del gasto improductivo que se realiza para sostener el nivel de actividad económica. El problema se localiza en las exigencias que realizan los diferentes actores sociales, los subsidios que se otorgan a grupos empresariales, así como gastos superfluos que no contribuyen a elevar la producción y la acumulación de capital. La constante presión sobre el gasto público no productivo, vuelve difícil financiar adecuadamente los gastos de protección social y a no fortalecer los apoyos para elevar la productividad.<sup>102</sup>

En los países subdesarrollados, los problemas fiscales tienen causantes diferentes, sin dejar de lado que también tienen gastos improductivos, entre los cuales destaca la dificultad de los gobiernos por incrementar su base de contribuyentes, elevar la tasa impositiva para el capital, eliminar la evasión fiscal y regular los sectores informales, dado que los agentes económicos evaden el pago de impuestos y las cotizaciones de la seguridad social, todos estos elementos limitan en gran medida el incremento del gasto público, aunado a la creciente inflación, el desempleo y demás problemas generados por las crisis económicas.<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup> Soria, Víctor M. Crecimiento Económico Crisis Estructural y Evolución de la Pobreza en México. México, Plaza y Valdés, 2000, p.162

<sup>103</sup> *Ibíd*em, p. 163

### 3.1. SALUD

Al estudiar la repercusión de la pobreza en la salud, debido a las crisis económicas, dentro del contexto de las políticas de austeridad económicas neoliberales, así como el cambio estructural promovido por el Consenso de Washington, se puede encontrar que se aunaron restricciones que tienen por finalidad segmentar la protección social de acuerdo con la pertenencia de clase, al controlar el costo de los servicios médicos y de salud para las clases menos favorecidas y constituir un mercado de servicios médicos rentables para las clases medias y pudientes.<sup>104</sup>

“Las instituciones asistenciales de la salud construyeron un sistema hospitalario de primero, segundo y tercer nivel entre los años cuarenta y sesenta, y la seguridad social a partir de mediados de los cuarenta creció vigorosamente hasta llegar a cubrir una tercera parte de la población mexicana hacia 1975. Sin embargo, después de ese año, la seguridad social comienza a enfrentar problemas financieros, y con la crisis económica y política de los ochenta, tanto las instituciones asistenciales como las de seguridad social entran en una aguda crisis financiera y de servicios [...]

Las administraciones neoliberales han aplicado cada vez con más fuerza la reforma de la protección social, debilitando primero el presupuesto de sus instituciones, privatizando los servicios de mantenimiento, limpieza, preparación de alimentos, etc., instituyendo cuotas de recuperación en los servicios médicos asistenciales, promoviendo seguros de salud privados, complementarios a los servicios médicos del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y recientemente privatizando las pensiones a cargo del IMSS [...]<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> *Ibíd.*, p. 163

<sup>105</sup> *Ibíd.*, p. 164

Para 1982 el gasto programable de la Secretaría de Salud ascendió a 18.2 miles de millones de viejos pesos, el cual bajo alrededor de un 30% para fines de esa década. El gasto programable del IMSS para 1982 fue de 106.3 miles de millones de viejos pesos, durante los siguientes 6 años tuvo fluctuaciones para finalmente descender 7% para 1988. La recuperación del presupuesto para el sector salud y seguridad social fue hasta 1990, el cual volvió a bajar 7% para 1993 y 5% para 1996. Durante los años siguientes se observa una constante variación a la baja en el presupuesto asignado a seguridad social.<sup>106</sup>

La reducción del gasto público destinado a los programas de salud, disminuye de igual modo la capacidad de las personas de tener acceso a servicios médicos. Los principales afectados son los individuos identificados como pobres, que aunado a su situación de pobreza se ven restringidos a la ayuda que les puede proporcionar el gobierno, la carencia de recursos económicos imposibilita a estas personas a acceder a servicios de salud privados. Las consecuencias se ven reflejadas en el incremento de la mortalidad infantil y de personas de la tercera edad, epidemias, contagio de enfermedades, reemergencia de enfermedades erradicadas, etc.

“De esta manera, la tasa de mortalidad infantil es cuatro o cinco veces más grande entre las familias más pobres que entre las no pobres y la mortalidad materna en Chiapas y Oaxaca duplican el promedio nacional. En estos estados, la muerte por diarrea en población adulta es comparable a las tasas de muerte de algunos países africanos del sur del Sahara y de la India. Las tasas de mortalidad infantil y en adultos, con predominio de causas infecciosas y carenciales, en los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Oaxaca y Veracruz son superiores al promedio nacional [...]”<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> *Ibidem*, pp.167-169

<sup>107</sup> *Ibidem*, p. 170

La reducción en el gasto social, repercutió directamente en el sistema de salud mexicano, así como la imposibilidad de enfrentar y atender las demandas sanitarias del país, erradicar enfermedades, atender a la población adecuadamente, evitar epidemias, mortalidad, además, limita la cobertura de los servicios de salud tanto en el ámbito urbano como en el rural. Al referirse a estas dos zonas se puede observar que los problemas de proporción del servicio son más escasos en el sector rural a diferencia del urbano, por lo que las enfermedades, mortalidad, altas tasas de nacimiento e infecciones son mayores en el primero que en las ciudades o zonas mayormente pobladas. En el caso mexicano las zonas más vulnerables se ubican al sur del país en lugares como Guerrero, Chiapas, Oaxaca y Tabasco principalmente.

El acceso a los servicios de salud se determina principalmente por dos factores; por un lado la distribución geográfica y los niveles de atención y por el otro la pertenencia a algún sistema de seguridad social, en donde el último se supedita a tener trabajo formal para tener acceso al IMSS o ISSSTE o de otra forma a los programas de gobierno o al sector privado. Otro aspecto que se encuentra ligado a la cobertura es la accesibilidad a las poblaciones, es decir, la existencia de servicios generales, comunicación y transporte que permitan el acceso de los servicios de salud. Por otro lado, otro de los motivos por los cuales no se atiende la salud de la población se expresa por:

- “El deseo de búsqueda de ayuda: considera no necesaria la atención médica
- Los obstáculos a la búsqueda de atención, clasificados en geográficos: distancia, falta de tiempo, no hay servicio
- Los económicos: costosos
- Organizacionales: falta de confianza en el servicio, mal trato”<sup>108</sup>

En el 2008 el Sistema Nacional de Salud está conformado por “las dependencias y entidades de la administración pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud, así como por

---

<sup>108</sup> Lozano, Rafael. Infante, Claudia. Schlaepfer, Loraine. Frenk, Julio. Desigualdad, Pobreza y Salud en México. México. Consejo consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. 1993. p.133

los mecanismos de coordinación de acciones”<sup>109</sup>. Fundamentalmente la Secretaría de Salud a través del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), las instituciones al servicios de la seguridad social de las fuerzas armadas, la marina y los trabajadores de Petróleos Mexicanos, son los encargados de proporcionar y resguardar la salud de la población mexicana, por lo que las estadísticas que muestran las instituciones son el reflejo de la situación en que se encuentra el país.

### **Estadísticas del INEGI respecto al Sector Salud<sup>110</sup>**

Población total 2008 (a mitad de año)	106 millones 682.5 mil
Población derechohabiente del IMSS e ISSSTE, 2006	58 millones 717 mil
Familias afiliadas al Seguro Popular de Salud, 2006	5 millones 100 mil
Tasa de mortalidad infantil, 2008	15.2 por mil nacidos
Esperanza de vida al nacer, 2008	75.1 años
Gasto Público en Salud, 2006	2.9 del PIB total
Gasto Privado en Salud, 2005	3.4 del PIB total

Fuente: INEGI. <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/integracion/inegi324.asp?c=11722#seis>

<sup>109</sup> Ley General de Salud, última reforma publicada DOF 18-12-2007

<sup>110</sup> INEGI. <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/integracion/inegi324.asp?c=11722#seis>

## Evolución de indicadores de salud en el PND<sup>111</sup>

Indicador	1995	2000	2005	2006e
Mortalidad materna <sup>1</sup>	83.2	72.6	63.3	61.9
Mortalidad infantil <sup>2</sup>	27.6	23.3	18.8	18.0
Esperanza de vida al nacer (años)	72.5	74.3	75.4	75.7
Cobertura e vacunación en niños menores a 1 año (%)	87.9	94.4	95.4	95.8
Mortalidad por deficiencias nutricionales en niños menores de 5 años <sup>3</sup>	24.4	12.1	8.8	8.0

1 Tasa por 100 000 nacimientos estimados

2 Tasa por 1000 nacimientos estimados. Niños menores de 1 año

3 Tasas por 100 mil niños del grupo de edad

E estimado

Fuente: Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se resalta la importancia de los avances que se han tenido en estos cinco indicadores en los últimos años y que representan en gran medida la mejoría que tiene la población en relación al cuidado de su salud, sin embargo, también se reconoce que existen otros campos en los que no se ha podido tener gran mejoría y que representa la mayoría del país, ya que son difíciles de atender y están ligados a factores demográficos y de desigualdad económica. Del mismo modo se puede observar que los individuos más pobres tienden a tener una vida más corta y llena de enfermedades y padecimientos a diferencia de la población que cuenta con recursos suficientes para atender su salud, además, ésta es el reflejo de las desigualdades de entre la sociedad y la economía del país.

“Las muertes por enfermedades no transmisibles, los padecimientos asociados a una larga vida –como la diabetes, la hipertensión- así como las lesiones por accidentes o violencia, representan hoy el 85% de todas las muertes que se registran en México [...] el otro 15% corresponde a las muertes por enfermedades asociadas con la pobreza, como las infecciosas, la desnutrición y las que tienen que ver

<sup>111</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, p. 160

con la reproducción, mismas que hace 50 años eran las más frecuentes en el conjunto de la población y que ahora afectan sobre todo a quienes viven en situaciones precarias.”<sup>112</sup>

Las acciones de los programas de combate a la pobreza de los sexenios de Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón ayudan al mejoramiento y cuidado de la salud de los mexicanos de manera muy importante, pero a pesar de este esfuerzo, y respecto a las normas internacionales de salud propuestas por la Organización Mundial de la Salud (OMS), existe un gran déficit en la atención de la salud en el país. La información contenida en el PND 2007-2012 muestra un incremento por ejemplo; en la esperanza de vida durante las últimas cinco décadas pasando de 51.7 a 75.7 años, incremento en la talla de los niños, prevención de enfermedades, disminución de; mortandad infantil de 0 a 5 años, muerte materna, desnutrición, etc. Sin embargo, esta norma no es generalizada ya que existen rezagos en las mismas zonas geográficas de hace 50 años. El PND enuncia los motivos por los cuales la población no es atendida en su totalidad y las deficiencias del servicio, estos son la falta de infraestructura, presupuesto, alcance, recursos humanos, recursos económicos del individuo; iniquidad en la atención que proporcionan las diferentes instituciones de salud; problemas demográficos; educación y sobre todo por las diferencias sociales y la pobreza.

### **3.2. EDUCACIÓN**

De acuerdo a la constitución de 1917 en el artículo tercero se estipula que el Estado debe proporcionar educación elemental a la población, que para esos efectos se conforma de; preescolar, primaria y secundaria. Para 2006 la cobertura de educación primaria se encuentra cercana al 100 % y la educación secundaria cada vez se expande más y con mejores resultados. Sin embargo, aún existen rezagos importantes en el sistema educativo nacional debido a la falta de oportunidades de la población para acceder a él, tecnológicos y de información, sin dejar de lado la incapacidad gubernamental por atender la demanda de la población. Otro problema característico es

---

<sup>112</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, p. 161

la falta de vinculación entre los niveles de educación y la incorporación al campo laboral y el sistema productivo del país.<sup>113</sup>

“El rezago en educación básica se estima en más de 30 millones de personas de más de 15 años que no concluyeron, o que nunca cursaron la primaria o la secundaria. De ellos, la mitad son jóvenes de entre 15 y 35 años. Actualmente los años de escolaridad promedio de las personas entre 15 y 24 años es de 9.7 [...] El nivel nacional de analfabetismo es de 7.7 %, aunque con notables variaciones entre los estados de la república. Por ejemplo mientras en Baja California el porcentaje de población analfabeta es de 1%, en Chiapas es de 18.9%”<sup>114</sup>

Las diferencias entre los estudiantes de escuelas públicas y escuelas particulares son de consideración, ya que según las pruebas EXCALE y ENLACE que aplica la SEP y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), revelan que “la condición socioeconómica de los estudiantes es el factor que más se relaciona con el nivel de logro educativo” y dentro de las escuelas públicas, las telesecundarias, escuelas de educación indígena y escuelas comunitarias, presentan disparidades con las escuelas urbanas. Por otra parte el desempeño de los estudiantes de escuelas particulares obtienen mejores resultados académicos contra los de educación pública, y adicionalmente su desarrollo es más integral, al incorporar dentro de su desempeño actividades deportivas, culturales, artísticas, aprendizaje de lenguas extranjeras, etc. dentro de su educación formal.<sup>115</sup>

La importancia de los datos en educación radica en que el 87% de los estudiantes del país son atendidos por las instituciones públicas, mientras que las privadas atienden al 13% de la población. La cobertura en educación que logra el país es fundamental para el desarrollo de la sociedad y mientras en 1992 se cubrió el 59.7% de la demanda, en

---

<sup>113</sup> *Ibíd*em, p.177

<sup>114</sup> *Ibíd*em, p. 177

<sup>115</sup> *Ibíd*em, p. 178

2006 fue de 73%, sin embargo, los esfuerzos realizados en este campo son insuficientes ya que la atención sólo se dio positivamente en la educación elemental; preescolar 66.9%, primaria 94.1%, secundaria 87%. Mientras que la educación media superior y superior en el sector público atiende al 58.6 % y 25 % respectivamente.<sup>116</sup>

En comparación con países *desarrollados*, México tiene un matriculado en educación superior muy por debajo de las recomendadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), lo cual “obedece a rezagos e ineficiencias en los niveles previos, a la pobreza de las familias y a las características propias de las instituciones de educación superior”, otro de los factores que conllevan al deterioro y no aprovechamiento de la educación, particularmente la superior, es la concentración geográfica que tiene el país en la prestación de este servicio, en donde, las zonas urbanas y universidades más importantes atienden a la mayor parte de la demanda.<sup>117</sup>

La relación entre educación y trabajo es precaria en México debido a que los estudiantes de educación superior deciden desertar por la incertidumbre generada del desempleo y la falta de oportunidades al concluir su educación. La eficiencia terminal es baja y no se aplica un método de medición en esta área para observar el comportamiento de este factor. Además se tiene desconfianza en la retribución salarial y el éxito que se tendrá al momento de incorporarse al mercado laboral, es decir, si el esfuerzo realizado por varios años resultará en un adecuado empleo suficiente para continuar con el desarrollo profesional y personal, así como satisfacer sus necesidades básicas.

De esta forma la deserción aparece a temprana edad y por motivos económicos, principalmente para trabajar y lograr la manutención de los miembros de la familia. Para este problema no existen programas sociales o económicos que permitan fortalecer esta vinculación o la posibilidad de trabajar y estudiar al mismo tiempo de una forma sana y acorde a la realidad mexicana. El retraso en el sistema educativo nacional y el

---

<sup>116</sup> *Ibíd.*, pp. 178-179

<sup>117</sup> *Ibíd.*, pp. 179-180

desarrollo educativo de los individuos imposibilitan el crecimiento económico y la superación de la pobreza, al mismo tiempo que genera ignorancia.

En México se preponderan cuestiones cuantitativas y no se da atención correcta a la cuestión cualitativa, tanto de la educación impartida a los jóvenes como el aspecto magisterial, y administrativo, es decir, los resultados se miden por la matrícula y no por los resultados obtenidos y la eficiencia terminal. Por otro lado gran parte del presupuesto se destina al gasto corriente, lo que repercute en la insuficiencia de recursos para investigación, tecnologías, inversión, y el mejoramiento de la educación en general. “En 2006, México gastó en educación 622.4 miles de millones de pesos, equivalentes a 7.1% del PIB. Sin embargo, 90% de los recursos se destinó al gasto corriente, lo que significa que el monto disponible para inversión e innovación es significativamente pequeño en comparación con las necesidades de cambio cualitativo que presenta el sistema educativo.”<sup>118</sup>

### **Estadísticas del INEGI respecto al Sector Educación**

Grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más, 2005	8.1 años
Población analfabeta, de 15 años y más, 2005	8.4 %
Matrícula escolar del Sistema educativo escolarizado, 2006/2007	32 millones, 955 mil
Gasto Nacional en Educación, 2006	6.9 PIB

Fuente: INEGI [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

---

<sup>118</sup> *Ibíd*em, p. 181

### 3.3. POBLACION Y VIVIENDA

Es importante hacer una revisión del tema de población y vivienda y la relación que tienen con la pobreza, debido a que son factores que interrelacionan directamente con este problema social, de modo que los índices demográficos que presenta el Consejo Nacional de Población y la Comisión Nacional de Vivienda, muestran la situación en que se encuentra la sociedad mexicana, así, los indicadores de hacinamiento, concentraciones urbanas y tipos de vivienda que existen en el país ayudan a exhibir la marginación que padecen miles de personas en los hogares y en sus localidades.

Según Hernández Laos al iniciar la década de los setenta, México sufrió una transformación en sus tasas de natalidad debido al funcionamiento de políticas de planificación familiar implementadas por las instituciones gubernamentales y la urbanización del país, para 1970 se registraron 44.2 nacimientos por cada mil habitantes, en 1988 se redujeron a 30 y a fines del 2000 solamente se registraron 22 por cada mil. Sin embargo a partir de la pos revolución la esperanza de vida de los habitantes del país se ha incrementado considerablemente, por lo que el crecimiento poblacional refleja un aumento del 70 % en los últimos 25 años.<sup>119</sup>

Es necesario considerar este crecimiento debido a que miles de individuos en edad de trabajar están migrando hacia los Estados Unidos, alrededor de 300 mil anualmente, y gran parte de los que se quedan en el país no encuentran empleo y otros tantos están alcanzando edades por encima de los 64 años. De la misma forma las proyecciones de incremento en la población del país se estiman en 117.5 millones para el año 2015 y los empleos generados en las últimas décadas no han sido suficientes para absorber la demanda de la sociedad. Como consecuencia de la incapacidad gubernamental de generar empleos bien remunerados para la creciente fuerza de trabajo, se incrementó; la economía informal principalmente del sector terciario, el desempleo y la pobreza.<sup>120</sup>

---

<sup>119</sup> Hernández Laos, Enrique. Prospectiva Demográfica y Económica de México y sus efectos sobre la pobreza. México. CONAPO. 2000, pp. 1-7.

<sup>120</sup> *Ibíd*em, pp. 1-7.

De la misma forma el crecimiento poblacional repercute significativamente en el aspecto habitacional, en donde, el hacinamiento se hace presente sobre todo en las familias más necesitadas y en sectores del país con altos índices de pobreza, el tema de vivienda se enfoca prioritariamente en la calidad de ésta, ya que es contraproducente poseer una vivienda en condiciones precarias o en zonas de riesgo como las orillas de los ríos o barrancos, lo que conlleva mayores inversiones y mayores problemas. De acuerdo al Programa Nacional de Vivienda 2007-2012 la continua urbanización del país facilita la atención a las necesidades de vivienda, pero sobrepasa la disposición de mantos acuíferos, la infraestructura que se tiene para la proporción de servicios, la disponibilidad de territorio apto para la construcción de viviendas e instancias gubernamentales para controlar las relaciones sociales.<sup>121</sup>

Los datos presentados por el INEGI, en el II Censo de Población y Vivienda 2005 muestran que en México habitan 103 263 388 personas, 53 013 433 mujeres y 50 249 955 hombres, en 24 706 956 viviendas particulares. De las 32 entidades de la federación el 40.7% de la población se concentra en 5 estados: Estado de México, Distrito Federal, Veracruz, Jalisco y Puebla. De las 24 706 956 viviendas 87.8 % tiene el servicios de agua entubada, 84.8 % tiene drenaje, 89% con piso diferente a tierra, y 96.6% cuenta con energía eléctrica. Aunque los datos obtenidos por el INEGI son alentadores, existe un gran número de personas que aún no tiene los servicios descritos y tiene alguna carencia en su hogar.

“En las metrópolis residen siete de cada diez habitantes asentados en barrios en colonias de alta y muy alta marginación, que carecen de los servicios básicos. Si bien es cierto que los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno han logrado extender la disponibilidad de servicios, en 2005 aún se reporta que la población que carece de ellos representa 11.5 por ciento en el caso de agua entubada, 14.2 de drenaje, el 6.6 por ciento de excusado y 2.5 por ciento de energía eléctrica. Adicionalmente las viviendas que requieren mejoras o

---

<sup>121</sup> Programa Nacional de Vivienda 2007-2012

remodelaciones porque no cuentan con materiales durables son, en techos 35.8, en muros 20.7 y en pisos 10.3 por ciento.”<sup>122</sup>

“La vivienda constituye la base del patrimonio familiar y es el centro de la convivencia y desarrollo social. Una vivienda de calidad, con certidumbre jurídica sobre su propiedad, permite a las familias generar mayor riqueza, tanto para las generaciones actuales, como para las futuras”<sup>123</sup> En este sentido la pobreza significa en muchas ocasiones la falta de posesión de este bien, como también el patrimonio que dejan los padres a los hijos, la carencia de una vivienda digna y con servicios básicos como: energía eléctrica, drenaje, agua potable y salubridad son el reflejo de algún grado de pobreza de las familias en México, de la misma forma, las condiciones de la vivienda pueden repercutir de forma inversa en la pobreza de la gente.

Por ejemplo, las viviendas que no tienen piso firme y son de tierra generan la propagación de enfermedades infecciosas que repercuten en la salud de los individuos y esto a su vez el gasto en la atención médica, lo mismo pasa con el agua potable y la contaminación que puede producir enfermedades al igual que la falta de drenaje. Los elementos mencionados forman parte de la pobreza de patrimonio y constituyen de igual manera un problema de desigualdad y exclusión en el país. La incapacidad de las personas por obtener un lugar en donde vivir provoca el pago de rentas que disminuyen el ingreso que puede ser destinado a educación, salud y alimentación, es decir, para el mejoramiento de la calidad de vida de las familias.

### **3.4. DESEMPLEO**

Desde la década de los ochenta el país sufrió de diversos problemas económicos, políticos y administrativos, en gran medida por la herencia de las administraciones de los años setenta, de la caída de los precios del petróleo, y de la creciente deuda externa, así como las consecuencias que trajo consigo el proceso de sustitución de importaciones. Como consecuencia, México se vio envuelto en programas de ajustes

---

<sup>122</sup> *Ibíd*em, p.15

<sup>123</sup> [http://www.conafovi.gob.mx/que\\_es.html](http://www.conafovi.gob.mx/que_es.html)

macroeconómicos que permitirían acelerar el crecimiento económico del país estabilizando las finanzas públicas, y tal vez una de las más importantes acciones fue la apertura comercial de mediados de los ochenta. Estos procesos se conjuntaron con la reducción de la participación del Estado en la economía nacional, por medio del proceso de privatización y desregulación de mercados de bienes y servicios, acrecentando los cambios, con la firma del Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos, la devaluación de 1994.<sup>124</sup>

Los cambios en la economía nacional y principalmente la apertura comercial desmedida se tradujeron en el incremento de la pobreza así como del desempleo abierto en el país. Durante el periodo comprendido 1981-1996 la economía de México creció 1.7% anual, mientras que la oferta de mano de obra, entendida como la PEA, creció alrededor de 3.2% anual, debido a las altas tasas de crecimiento de las décadas de los sesenta y setenta. En ese periodo no se presentaron grandes tasas de desempleo abierto debido a los ajustes que se realizaron de manera formal y la que surgió a consecuencia de las dificultades en materia laboral, éstos fueron principalmente la reducción de los salarios reales, así como la amortización que se produjo por la subocupación y el crecimiento del sector informal. Por otra parte diversos sectores como el manufacturero tuvo modificaciones en su proceso productivo y de contratación de personal, en donde se sacrificó la capacitación y la contratación colectiva, por empleos temporales o de corta duración.<sup>125</sup>

Por otra parte, el proceso de industrialización y el abandono al campo de los sesenta y setenta significaron la migración de campesinos a las ciudades, con la esperanza de mejorar sus oportunidades de empleo y vida, generando cinturones de miseria y el incremento de la pobreza urbana. El agotamiento de tierras y el deterioro de la agricultura de temporal imposibilitaron al sector, la captación de toda la mano de obra ofertada, generando una de las clases sociales más afectadas por la pobreza y el desempleo, éstos son los trabajadores del campo que no poseen tierras. Por otro lado,

---

<sup>124</sup> Hernández Laos, Enrique. Productividad y Empleo en la Apertura Económica. Perú, OIT, 1999, p. 145

<sup>125</sup> *Ibíd*em, p. 147

durante el auge petrolero, se logró crear empleos de forma rápida y a tasas elevadas, pero debido a la migración rural urbana y el crecimiento de la Población Económicamente Activa (PEA), la economía de la población continuó deteriorándose.<sup>126</sup>

Los años ochenta fueron fundamentales para entender el desempleo en México debido a que, desde los años cuarenta a sesenta ya se comenzaba a observar un incremento importante de la PEA, mismo que repercutió en una población en edad de trabajar y demandante de trabajo en los años subsecuentes. Aunado al crecimiento poblacional, la crisis de 1982 condicionó la creación de nuevos empleos y la manutención de otros, debido a “la caída drástica del tipo de cambio real, el nivel real del gasto público interno y los precios relativos para la producción de diversos sectores, así como los salarios deprimidos para la mano de obra y el costo del capital”<sup>127</sup>

“En términos generales, el proceso de transformación sectorial de las últimas cuatro décadas se caracteriza por: a) la paulatina y sistemática disminución de la importancia relativa al sector primario en el producto interno bruto de la economía. b) el aumento temporal en la importancia del sector minero durante el auge petrolero y su posterior disminución; c) el acrecentamiento del sector manufacturero en los sesenta; su reducción en el primer quinquenio de los ochenta y de nuevo su aumento en los últimos años, y; d) el sistemático crecimiento del sector terciario –incluida la industria de la construcción y de la generación de electricidad- durante los sesenta, setenta y primera mitad de los ochenta, para decrecer marginalmente en los últimos años, conforme se aceleraba la importancia relativa del sector manufacturero.”<sup>128</sup>

---

<sup>126</sup> *Ibidem*, pp. 25-30

<sup>127</sup> *Ibidem*, p. 36

<sup>128</sup> Hernández Laos, Enrique. Prospectiva demográfica y económica de México y sus efectos sobre la pobreza. México. CONAPO. 2000, p.10

Hernández Laos menciona al respecto que la creación de empleos depende en gran medida del crecimiento económico del país y de la adecuación del tipo de ingresos y los ingresos per se al cambiante mundo laboral y comercial. En las últimas décadas no se han registrado tasas de desempleo absolutas o las llamadas de desocupación abierta entre la mayoría de la población, siendo las excepciones los años inmediatos a los de las crisis económicas como 1983 y 1995. Sin embargo la creación de empleos resulta insuficiente para satisfacer a la población en edad de trabajar, rezago que no se ha podido superar desde la posguerra. Por ejemplo, para el periodo comprendido entre 1970 y 1996 se crearon únicamente 840 mil empleos por año cantidad menor a la demandada por 873 mil personas que pretendían incorporarse a la vida laboral, sin embargo estas cifras se incrementan considerablemente conforme evoluciona el crecimiento poblacional.

Por otra parte la transformación de la estructura sectorial del empleo tiene cambios de consideración marcando el desarrollo del empleo en el país, este hecho repercute en la importancia que se le da a los sectores productivos y su impacto en la economía familiar y por ende en la pobreza de la población, esto es: la reducción del empleo agropecuario disminuyendo de 41.4% en 1970 a 22.2% para 1996, el minero de 2.0% a .4 % en el mismo periodo y el manufacturero de 19.3% a 16.2% respectivamente. De forma contraria el sector terciario incremento su participación de 32.6% a 55% durante los mismos años.<sup>129</sup>

“Todas las características anteriores han tenido grandes repercusiones sobre el mercado laboral, abatiendo las remuneraciones reales de trabajo. Las series de largo plazo existentes muestran que el deterioro ha sido significativo: los salarios mínimos perdieron más de 70% de su poder adquisitivo entre 1976 y 1996; las remuneraciones medias en las manufacturas perdieron 30% entre 1981 y 1996, en tanto que los salarios medios contractuales perdieron cerca de 60% de su poder adquisitivo entre 1982 y 1996. La pérdida del poder adquisitivo es

---

<sup>129</sup> *Ibíd.*, p. 13

mayor en sectores con predominio de actividades informales, como lo ponen en manifiesto las estadísticas más recientes, así el salario mínimo real se redujo 32 por ciento; el salario contractual promedio en 29 en la industria de construcción en 23 y en el sector comercial en 24 [...] como consecuencia de las tendencias en el empleo y en los ingresos reales, se han registrado modificaciones de importancia en la forma como se distribuye el ingreso entre los hogares mexicanos”<sup>130</sup>

Para entender el tema del desempleo y su relación con la pobreza y como lo menciona Hernández Laos, se deben considerar diversos aspectos inmersos en el tema, como la pérdida del poder adquisitivo de los ingresos y el decremento de los salarios reales, así como la transformación que sufrió el sector productivo del país en las últimas décadas. Existen otros determinantes igualmente importantes que mantienen e incrementan el desempleo en el país, tal es el caso de las políticas económicas, en el ámbito laboral, en donde, durante décadas se ha privilegiado el desarrollo de la empresa sobre los salarios reales de los trabajadores y la seguridad social.

De esta forma las políticas se orientan a la generación de empleos, que en muchas ocasiones son mal pagados. A este respecto las empresas también se encuentran con la burocracia, el papeleo administrativo, corrupción, centralización de los servicios en las ciudades, falta de organización interna, pérdidas, falta de capacitación, intermediación financiera, falta de sistemas de control de calidad, ineficiencia productiva, etc., lo que imposibilita de igual modo la contratación de más personal y con salarios que permitan cubrir las necesidades de los trabajadores.<sup>131</sup>

En México como consecuencia del mal manejo de la economía nacional, las crisis económicas, las políticas laborales inequitativas, la predominancia de la industria, el abandono al campo, las migraciones rural urbana, se presenta una situación de desempleo en la población que afecta a la PEA tanto de las zonas urbanas como en las

---

<sup>130</sup> *Ibidem*, p.22

<sup>131</sup> Hernández Laos, Enrique. Productividad y Empleo en la Apertura Económica. Perú, OIT, 1999, pp. 106-108

rurales. En las primeras, se considera que gran parte se debe a los flujos migratorios de la gente del campo, que al introducirse en un modelo de economía del segundo y tercer sector, no encuentran posibilidades de ocupación por diversos factores y se añan a la población con capacidades de trabajar que no encuentran empleo, de la misma forma, la gente de la ciudad se ve afectada por la depresión de los salarios reales causados por la excesiva oferta de mano de obra, siendo las empresas las principales beneficiadas de esta. En las segundas el abandono al campo y la disminución de las exportaciones de la agricultura en el país, arroja a miles de campesinos a la búsqueda de opciones laborales en las zonas urbanas, en donde, la oportunidad de encontrar un mejor ingreso, es hasta 50% mayor al que pueden obtener en su lugar de origen.

De esta forma, la gente pobre del campo y de la ciudad no se pueden permitir estar desempleados, por lo que en ocasiones deben aceptar empleos en condiciones por debajo de lo óptimo, sacrificando mejores oportunidades de trabajo e incluso sin los seguros de protección social y con salarios desacordes a sus necesidades. El desempleo significa el incremento de la pobreza y la imposibilidad de salir de ésta, el aceptar empleos con baja remuneración económica también limita la generación y cumplimiento de expectativas de productividad y crecimiento de la economía del individuo. La pérdida del empleo conlleva a la reducción de ingresos a lo largo del tiempo y el debilitamiento del poder adquisitivo de las personas, por lo que solucionar este problema se reduce a unas cuantas opciones para el desempleado, por una parte utilizar los ahorros obtenidos durante el periodo productivo para suavizar los efectos de la pérdida de ingresos, pero contrario a esto, los pobres tienen dificultades para ahorrar en caso de perder su empleo.

Por otra parte la obtención de préstamos de instituciones financieras es escaso o nulo debido a que no son sujetos de crédito y en caso de obtenerlo, el individuo debe destinar parte de sus ingresos al pago de la deuda al momento de incorporarse a la vida laboral. Debido a esto el desempleado permanece en un círculo vicioso, en donde tener empleo significa en muchas ocasiones aceptar la primera opción que le ofrezca a

costa de un crecimiento integral, y por otra parte significa el aceleramiento o incremento de su pobreza.

“La creación de suficientes empleos productivos es tal vez la única forma sólida de lograr una mejora permanente en la equidad del proceso de desarrollo. Sin embargo, es un tema difícil de abordar y tal vez por ello no se ha avanzado todo lo que sería deseable en cuanto a crear empleos para todos los mexicanos. El rezago ocupacional probablemente se ha incrementado de manera significativa en los años de la crisis al haberse reducido el ritmo de la actividad económica [...]

El grado en el cual una sociedad puede asegurar a sus integrantes el acceso a las oportunidades de empleo digno y bien remunerado es tal vez el criterio básico para juzgarla. El empleo permite al hombre no sólo asegurar su supervivencia y la de los suyos; es también vía hacia la realización personal y el desarrollo pleno de su potencial. Por otra parte, en el empleo y la oportunidad de contribuir a los fines de la sociedad puede el individuo integrarse plenamente a la misma, así como buscar la posibilidad de igualarse a sus semejantes y compartir con ellos las tareas de la nación.”<sup>132</sup>

### **3.5. MIGRACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS**

Los movimientos migratorios son parte sustancial del desarrollo del capitalismo y están asociados a la dependencia de tener mano de obra barata, a lo largo de la historia reciente se mantiene como un sistema de abastecimiento de fuerza de trabajo indispensable para el capital y la industria. El flujo migratorio México-Estados Unidos, se remonta a más de un siglo de circulación constante, con incremento y decremento a lo largo de la historia de este fenómeno. El trabajo de los mexicanos en el extranjero es de vital importancia desde mediados del siglo XIX, a partir de las necesidades

---

<sup>132</sup> Trejo Reyes, Saúl. Empleo para todos. El reto y los caminos. México. FCE. 1988. pp. 7,11

económicas del país vecino es como se da la regulación y vigilancia de las fronteras de Estados Unidos.<sup>133</sup>

Desde la Primera Guerra Mundial, las empresas estadounidenses, principalmente las ferrocarrileras y agrícolas del sureste, solicitaron la contratación de mano de obra mexicana a su gobierno, con la finalidad de realizar trabajos en su país, debido a la carencia de personal y sobre todo por el costo beneficio de ésta. Durante el periodo de *entreguerras* los mexicanos se dispersaron en diversos estados de la unión americana buscando nuevas fuentes de trabajo, así como la diversificación e inclusión en otros sectores económicos. Durante la Segunda Guerra Mundial se recurrió nuevamente a la contratación de mexicanos por medio de contratos temporales debido a la escasez de mano de obra, estos periodos migratorios estuvieron en la legalidad, mientras que los programas entre ambos países estuvieron vigentes.<sup>134</sup>

“A raíz del agotamiento del largo ciclo de expansión capitalista que siguió a la Segunda Guerra Mundial, la migración laboral internacional cobró creciente importancia y complejidad. Bajo el influjo de la globalización neoliberal, el cúmulo de migrantes transfronterizos y de remesas enviadas por éstos a sus lugares de origen, se incrementó aceleradamente. Por un lado, el stock mundial de emigrantes se duplicó en un lapso de 25 años, para alcanzar en el 2000 un máximo histórico de 150 millones de personas. Por el otro, el flujo de remesas se elevó a un ritmo aún mayor, al pasar de 45 a casi 80,000 millones de dólares, entre 1992 y 2000”<sup>135</sup>

A partir de la década de los cincuenta la migración se vuelve “autónoma” y la contratación de mexicanos indocumentados comienza a desarrollarse como una forma de tener mano de obra barata y temporal, en donde el perfil del contratado era

---

<sup>133</sup> Córdova Plaza, Rocío. Núñez Madrazo, María Cristina. Skerritt Gardner, David. In God We Trust del Campo Mexicano al Sueño Americano. Plaza y Valdez, México, 2007, p.10

<sup>134</sup> Ibidem, pp.12-13

<sup>135</sup> Delgado Wise, Raúl. Favela, Margarita. Nuevas tendencias y desafíos de la migración internacional México-Estados Unidos. México, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2004, p.13.

masculino, en edad de trabajar, sano y desempleado. Durante la década de los sesenta se dio un giro en cuando al género, edad y cuestiones sociales de los migrantes, en donde comienza el arribo de mujeres y niños, así como el establecimiento de los indocumentados en los Estados Unidos. Durante las siguientes décadas se establecen mecanismo gubernamentales con la finalidad de regular esta situación, así como por parte de los Estados Unidos de proteger sus fronteras y la economía interna.

“Esto puede ser entendido en dos direcciones, por el lado de México, cuyo dependiente desarrollo ha estado desde mucho tiempo atrás ligado a la economía estadounidense, el recrudecimiento de la crisis durante las últimas dos décadas ha impactado tan severamente la economía nacional, tanto en zonas urbanas como en el medio rural, que está propiciando la integración de nuevas áreas de expulsión y la apertura de nuevos destinos al circuito migratorio internacional con velocidad y magnitud tales que algunas regiones se están quedando semipobladas. Además de las altas tasas de desempleo en las ciudades, la dramática situación que atraviesa el campo mexicano como resultado de la liberalización comercial y de las políticas de ajuste económico impuestas desde los años ochenta del siglo pasado.”<sup>136</sup>

Respecto a la migración se debe tomar en cuenta los cambios en los patrones migratorios que acontecieron durante los últimos 50 años, las nuevas ocupaciones de los trabajadores que salen de sus países, la nueva geografía migratoria, los montos y modalidades de las remesas y sobre todo los motivos por los cuales continua el incremento migratorio de los mexicanos que deciden probar suerte en los Estados Unidos de América. Para realizar el análisis de este fenómeno en el aspecto nacional se debe considerar: que Estados Unidos es el país con mayor índice de inmigrantes en el mundo; proporcionalmente los mexicanos son el mayor número extranjeros que

---

<sup>136</sup> Córdova Plaza, Rocío. Núñez Madrazo, María Cristina. Skerritt Gardner, David. In God We Trust del Campo Mexicano al Sueño Americano. Plaza y Valdez, México, 2007, pp.14.15

trabajan en ese país (27%); las remesas que recibe México se multiplicaron 10 veces en las últimas dos décadas, siendo 8,895 millones de dólares para 2001.<sup>137</sup>

Existe una gran contradicción respecto de los beneficios que tiene México al ser uno de los principales surtidores de diversos productos y fuerza de trabajo a los Estados Unidos, este tema recae principalmente “Al examinar el tipo de exportaciones mexicanas, lo primero que llama la atención es el elevado dinamismo y peso específico alcanzado por las empresas maquiladoras, concebidas como plantas de ensamble asociadas a procesos productivos internacionalizados, con muy escasa integración a la economía nacional”<sup>138</sup>, siendo que de 1982 a 2001 la industria de maquila multiplicó sus ventas 25 veces alcanzando alrededor del 48.5 % del total de las exportaciones del país. Aunado a este fenómeno, existe el llamada *comercio intrafirma* entre Estados Unidos y México, en el que la producción realizada en el país, no implica utilidades para ambos países, y siendo todo lo contrario las compañías inmersas en este proceso fijan los precios de exportación de forma artificial, sin declarar utilidades, lo que implica la transferencia de ganancias netas al exterior y subsidios al empleo con cargo a la economía mexicana.<sup>139</sup>

“Lo paradójico del caso es que, a pesar de la fuerza con la que la economía mexicana se vuelca hacia las exportaciones, cuyo monto se eleva de 22 a 158,000 millones de dólares, entre 1982 y 2001, ello no contribuye a mitigar el agudo problema del déficit externo, sino que, por el contrario, implica en una expansión aún mayor de las importaciones [...], esta línea de especialización de las exportaciones guarda una cierta relación con la exportación directa de fuerza de trabajo de México hacia Estados Unidos, vía migración laboral, imprimiendo un sello característico a la naturaleza del intercambio comercial entre ambas naciones. En uno u otro caso implica la transferencia neta de

---

<sup>137</sup> Delgado Wise, Raúl. Favela, Margarita. Nuevas Tendencias y Desafíos de la Migración Internacional México-Estados Unidos. México, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2004, p. 14

<sup>138</sup> *Ibidem*, p. 16

<sup>139</sup> *Ibidem*, pp.16-17

ganancias al exterior. [...] lo que en el fondo se vende al exterior es fuerza de trabajo sin que ésta salga del país.”<sup>140</sup>

La migración de mexicanos hacia Estados Unidos se debe en gran medida al incremento de las desigualdades sociales, la creciente tasa de desempleo, la falta de oportunidades de desarrollo, las crisis económicas, pero sobre todo por la necesidad de los individuos de satisfacer sus necesidades, si bien, esta migración laboral está presente desde la segunda mitad del siglo XIX, se ve incrementada en las últimas décadas. Este incremento en el flujo migratorio conlleva diversas transformaciones de orden social, es decir, existe una diversificación de las regiones origen y destino; mayor presencia de la población urbana en las migraciones; nuevos ámbitos de inserción en el mercado laboral estadounidense; cambios en la edad, sexo, escolaridad, posición en el hogar, tiempo de estancia en los Estados Unidos, estatus legal, envío, recepción, uso e impacto de las remesas, etc. Un ejemplo del tamaño de la situación se refleja en los siguientes datos:

- “El número de personas nacidas en México que residen en el vecino del norte asciende a 8.5 millones de personas, de las cuales poco más de la tercera parte son migrantes indocumentados;
- El flujo de migrantes temporales (sojourners) oscila entre 800,000 y un millón de desplazamientos por año; y
- Anualmente alrededor de 300,000 mexicanos establecen su residencia permanentemente (settlers) en Estados Unidos [...]
- 96.2 por ciento de los municipios del país registra algún tipo de vínculo con este tipo de migración [...]
- El 55 por ciento de la población de 15 años y más nacida en México que reside en Estados Unidos, cuenta con una escolaridad de secundaria completa o más [...]
- Los migrantes mexicanos en Estados Unidos que cuentan con el equivalente a licenciatura ascienden a más de 250,000 personas [...]

---

<sup>140</sup> *Ibíd.*, p. 17

- El 36.2 por ciento de los emigrantes laboran en el sector secundario (industria), contrastando con la visión estereotipada del migrante como trabajador agrícola.

Estos datos representan de forma general la situación migratoria hacia los Estados Unidos que acontece en México; sin embargo, la atención que se le da al tema se basa fundamentalmente en cuestiones de orden político y no tanto el social, es decir, se; prepondera la relación internacional con el vecino del norte, se busca la forma de hacer valer los derechos y voto de los mexicanos en el exterior, se realizan programas de atención al *paisano* para el regreso a México, etc. Sin embargo, existe un pobre enfoque para atacar el problema de raíz que es la falta de oportunidades que tienen los mexicanos en su país, falta de generación de empleos productivos y la situación de pobreza en que vive la población.

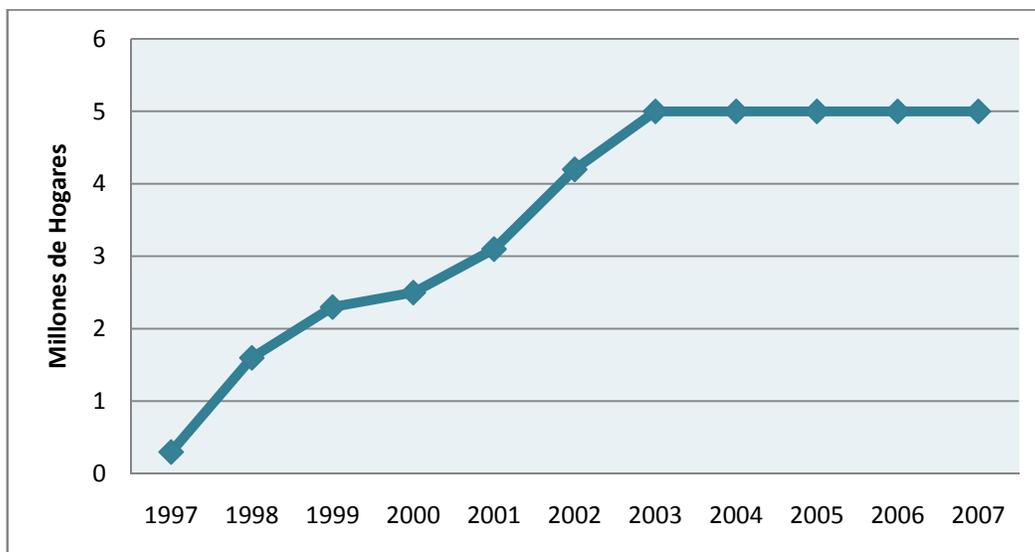
### **3.6. OPORTUNIDADES EN LOS SEXENIOS DE VICENTE FOX Y FELIPE CALDERON**

La pobreza es carencia, falta de mínimos de bienestar, oportunidades, servicios de salud y educación; precariedad en el trabajo, vivienda y alimentación. Dentro del conglomerado de factores que caracterizan la pobreza en México, la marginalidad, desigualdad y exclusión social se determinan principalmente por la incapacidad de los individuos de la sociedad de tener acceso a servicios básicos, oportunidades y formar parte del juego social, en donde este último significa la interrelación entre los integrantes de una comunidad. Así, la marginación y exclusión social se entienden como la no integración de toda la población a los beneficios que conlleva ser mexicano y formar parte de los beneficios económicos, culturales, políticos, democráticos y sociales de la nación. Por otra parte la desigualdad sugiere la idea de diferencias entre individuos de la misma sociedad, es decir, existe una distancia entre la calidad de vida de una persona pobre y una que no se encuentra en ese estado.

Una forma de apreciar el grado de pobreza, marginación y desigualdad en el país, es mediante el análisis de la capacidad que tiene la población mexicana para acceder a los servicios básicos de salud, alimentación y educación; a las actividades que llevan a cabo los programas de desarrollo social como *Oportunidades* y los planes de desarrollo que tiene el gobierno mexicano para la superación de la pobreza. Si bien existen varios programas sociales que anteceden a éste, se parte del supuesto que durante los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón no ha existido una gran crisis económica como las antecidas a estos gobiernos, por lo que la implementación de ese programa supone el reflejo de los avances que se han tenido en materia de combate a la pobreza.

El programa de desarrollo humano Oportunidades, tiene antecedentes en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), creado en 1997 en la administración de Ernesto Zedillo, durante su implementación atendió inicialmente a 300 mil familias y para 2007 apoyó a 5 millones de familias en 92,672 localidades marginadas.

**Crecimiento de la cobertura 1997-2007<sup>141</sup>**



Fuente: [www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx)

<sup>141</sup> Oportunidades, un Programa de resultados, [www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx)

“Los objetivos rectores de Oportunidades son:

- Mejorar los niveles de educación, salud y bienestar de la población beneficiaria;
- Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades de la población beneficiaria, y
- Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental, para fomentar la confianza en las instituciones participantes en el Programa [...]

Objetivos específicos:

- Mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en condición de pobreza extrema, mediante el acceso a servicios de calidad en materia de educación, salud, alimentación, así como la entrega de apoyos monetarios;
- Integrar acciones de educación, salud y alimentación para que la continuidad escolar no se vea afectada por enfermedades o desnutrición, ni por la necesidad de realizar labores que dificulten la asistencia escolar de los niños y jóvenes;
- Contribuir a que los niños y jóvenes completen la educación básica y media superior mediante becas escolares crecientes, y que tengan la posibilidad de continuar hacia estudios superiores;
- Atender la salud y nutrición de las madres durante las etapas de gestación, así como en el crecimiento de niños y niñas mediante la entrega de complementos alimenticios, vigilancia médica en las unidades de salud e información para el autocuidado y la buena alimentación;
- Fomentar la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de la familia para mejorar su educación, salud y alimentación, y

- Promover la participación y respaldo de los padres en el mejoramiento de la calidad de la educación y los servicios de salud para que beneficien a toda la comunidad”<sup>142</sup>

De acuerdo a las reglas de operación de Oportunidades, el programa se orienta al desarrollo humano al apoyar de forma conjunta la educación, salud y alimentación, al desarrollar las capacidades y oportunidades de las familias beneficiarias. Facilita el acceso a los bienes y servicios que les permite alcanzar una vida plena y autosuficiente. Focaliza las zonas e individuos que requieren atención y ayuda gubernamental para dejar la condición de pobreza, marginación y aislamiento, así como la vulnerabilidad que presentan al padecer de bienes y servicios. Rompe la perpetuidad del ciclo generacional de transmisión de pobreza, es decir, actúa para que la pobreza no sea una cuestión hereditaria. La implementación se realiza con un enfoque de género al otorgar los beneficios del programa principalmente a las madres de familia e impulsando con mayor fuerza el desarrollo humano de las niñas y mujeres. Involucra e integra actores sociales como las instituciones públicas, empresas privadas y la sociedad en general en la movilización de recursos y realización de tareas. Su accionar se basa en coordinación intersectorial e interinstitucional, conjuntando esfuerzos de la SEDESOL, SEP, IMSS, los estados y municipios del país. Realiza procesos de evaluación de impacto a corto, mediano y largo plazo, con la finalidad de mejorar su diseño y ejecución.<sup>143</sup>

La selección de localidades beneficiarias se determina con base en datos recopilados por diversas instituciones gubernamentales tales como; CONEVAL, CONAPO, INEGI y con información de los estados y municipios de las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEBs), una vez obtenidos estos datos, se realiza una validación de la posibilidad de acceso y capacidad de atención de los servicios de salud y educación para las áreas seleccionadas. La identificación de familias se realiza mediante la consideración de las condiciones socioeconómicas y demográficas de los individuos.<sup>144</sup>

---

<sup>142</sup> Reglas de operación 2008 Oportunidades. [www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx)

<sup>143</sup> *Ibíd*em, pp. 2-5

<sup>144</sup> *Ibíd*em, p. 5-6

Oportunidades y su estrategia en educación “orienta sus acciones a apoyar la inscripción, permanencia y asistencia regular a la escuela de los hijos de las familias beneficiarias”. En conjunto con el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), se refuerza la oferta educativa para garantizar el acceso de niñas, niños y jóvenes al sistema educativo nacional. Al mismo tiempo los beneficiarios mayores de 15 años pueden tener acceso a los servicios del INEA, al trabajar en conjunto el Programa y la SEP. Oportunidades otorga becas educativas a los menores de 18 años que cursan entre tercero de primaria y tercero de secundaria. Becas de educación media superior son asignadas para personas entre 14 y 21 años. Los apoyos económicos son incrementados en la medida que el nivel escolar que cursan es más alto y se da un monto mayor a las mujeres debido a que son más propensas a abandonar los estudios a temprana edad en comparación con los hombres. Adicionalmente los becarios reciben un apoyo para la adquisición de útiles escolares al inicio y mediados del ciclo escolar en el caso de estudios primarios y una vez al año en caso de educación secundaria y media superior.<sup>145</sup>

“El componente de salud opera bajo cuatro estrategias específicas:

- a) Proporcionar de manera gratuita el Paquete Básico Garantizado de Salud, el cual constituye un beneficio irreductible, con base en las cartillas de salud, de acuerdo con la edad, sexo y evento de vida de cada persona, conforme al numeral 6.8.1. de estas Reglas de Operación;
- b) Promover la mejor nutrición de la población beneficiaria, en especial, prevenir y atender la desnutrición de los niños desde la etapa de gestación y de las mujeres embarazadas o en lactancia, mediante la entrega de complementos alimenticios, la vigilancia y el monitoreo de la nutrición de los niños menores de cinco años, de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, el control de los casos de desnutrición y la educación alimentario-nutricional;

---

<sup>145</sup> *Ibíd.*, pp. 6-7

- c) Fomentar y mejorar el autocuidado de la salud de las familias beneficiarias y de la comunidad, mediante la comunicación educativa en salud, priorizando la nutrición, la promoción de la salud y la prevención de enfermedades, y
- d) Reforzar la oferta de servicios de salud en las unidades de salud del primer nivel de atención en las que opera el Programa.”<sup>146</sup>

El programa paralelamente atiende y otros aspectos fundamentales para la superación de la pobreza y el desarrollo de capacidades de las familias beneficiarias. En cuanto al componente alimentario se les otorga un apoyo monetario para mejorar la cantidad, calidad y diversidad de la alimentación. El componente jóvenes con oportunidades designa a los becarios una suma adicional condicionada a la continuación de los estudios medio superiores y su terminación, a través de fideicomisos se otorgan apoyos monetarios a estos estudiantes. Para los adultos mayores a 70 años se les designa un incentivo adicional de forma bimestral con el único fin de que mejoren su calidad de vida. Finalmente existe un apoyo energético que significa un subsidio compensatorio para los gastos realizados en fuentes de energía como luz, gas, combustible, etc.<sup>147</sup>

“Oportunidades maneja el presupuesto más grande para un programa del Gobierno Federal. Durante 2007 los recursos autorizados por el Congreso son de más de 36 mil millones de pesos, (3,272 millones de dólares). A esto se suman 3 mil millones transferidos para operar Oportunidades Energético, lo que da un total de más de 39 mil millones de pesos. Su costo operativo (menos de 6 centavos de cada peso invertido)”<sup>148</sup>

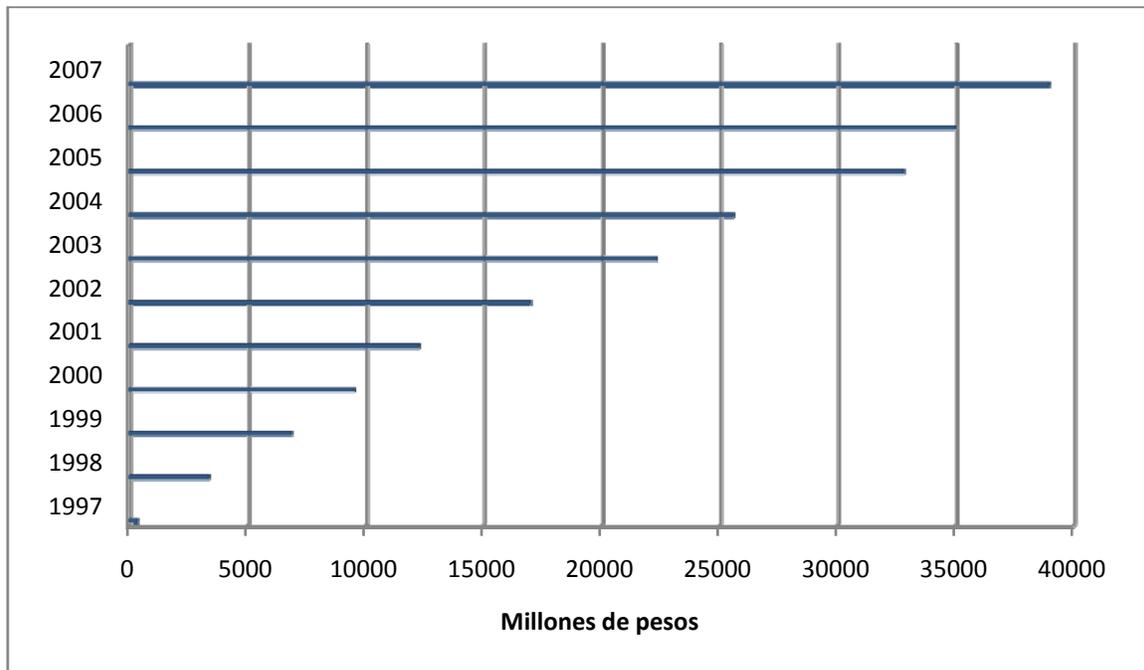
---

<sup>146</sup> *Ibidem*, p.7

<sup>147</sup> *Ibidem*, p. 8

<sup>148</sup> Oportunidades, un Programa de resultados, [www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx)

## Presupuesto del Programa 1997-2007<sup>134</sup>



Fuente: [www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx)

De los resultados obtenidos por el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades destacan;

- Entre el 30 y 40% de los becarios egresados de secundaria pasa a nivel superior. Esto multiplica la proporción que lo hacía en 2000.
- La eficiencia terminal de secundaria se elevó 23 por ciento en lugares que cuentan con Oportunidades
- Aumento en un 85% en inscripción a nivel medio superior en zonas rurales
- Incremento de consultas preventivas hasta de 35% en zonas rurales y 25% en urbanas
- Reducción de mortalidad materna e infantil del 11 y 2% respectivamente
- Incremento de 1.42 cm en talla de niños menores a 2 años
- Consumos adecuados de vitaminas en más del 90% de los niños con Oportunidades

El Programa Oportunidades realiza múltiples acciones de combate a la pobreza, prioritariamente en temas como alimentación, educación y salud, así como apoyo a adultos mayores, jóvenes y subsidios para el consumo de energía de diversos tipos. La forma de operación se basa en la transferencia directa de dinero a las familias beneficiarias incentivando el cuidado de la salud, evitando la deserción escolar, fomentando una alimentación de mayor calidad y cantidad y mejorando la calidad de vida de adultos y jóvenes.

La selección de beneficiarios es metodológica y basada en información de instituciones gubernamentales que recopilan información demográfica y con criterios formales. Las familias con Oportunidades deben cumplir con obligaciones para poder aprovechar el programa de forma integral y continua, así como respetar los procedimientos y compromisos estipulados. Los resultados obtenidos desde la implementación son alentadores y significativos en el espectro social, son la reducción de mortalidad materna e infantil, incremento en la matrícula escolar y término de estudios, mejor aprovechamiento del sistema educativo, y mejoramiento de la calidad de vida de algunos individuos.

Sin embargo, Oportunidades no presenta grandes índices de reducción de la pobreza en el país durante los periodos comprendidos de 1997 a 2007. Puesto que el padecimiento se conforma de deficiencias en; alimentación, educación, salud, vivienda, empleo, acceso a servicios básicos como alcantarillado, sanidad, luz eléctrica, agua potable, entre otros, y sólo se atienden de forma sesgada los tres primeros, por lo que la falta de atención en los otros elementos que mantienen la pobreza, así, no se atienden con la misma intensidad que los considerados por el programa. Adicionalmente la situación de pobreza que vive el país no es únicamente cuestión de salir de la pobreza como lo plantea el Programa sino que, también se deben conjuntar acciones que prevengan el empobrecimiento de los mexicanos por medio de políticas sociales y económicas orientadas a fortalecer la calidad de vida de la población.

### **3.7. PRONÓSTICO DE LA POBREZA EN MÉXICO**

La Secretaría de Educación Pública es la encargada y tiene el objetivo de crear las condiciones adecuadas y necesarias para permitir el acceso de todos los habitantes de la población a una educación de calidad y acorde a las necesidades que se demanden en espacio y tiempo. Junto con las políticas de desarrollo social implementadas por los diferentes ordenes de gobierno, desarrollará planes y programas que generen espacios suficientes para una población creciente y solicitante de servicios educativos. Los indicadores oficiales muestran que durante la última década y principalmente a partir del 2000 se mejoró el sistema educativo nacional por medio del incremento del presupuesto público destinado a educación, el cual creció considerablemente en los últimos años, así como también por la implementación de becas, apoyos y subsidios económicos para abatir la deserción y abandono escolar destinados por medio del programa Oportunidades.

Sin embargo, el futuro de la educación en México tiene grandes objetivos por cumplir como incrementar la cobertura de los servicios educativos en el país para atender a un mayor número de personas tanto en la educación básica como en la secundaria; detener el abandono escolar que se presenta en los últimos años de secundaria y nivel medio; incorporar a la gente que terminó sus estudios al mercado laboral con la finalidad de evitar el desempleo; eliminar el analfabetismo que se presenta principalmente en los lugares marginados; y sobre todo crear las condiciones necesarias para dar servicios educativos a toda la población, ya que el crecimiento poblacional demanda cada vez más y mejores escuelas, maestros y calidad educativa. De no ser resueltos completamente estos problemas, México experimentará y verá incrementadas las tasas de analfabetismo, ignorancia y carencia de oportunidades y de desarrollo profesional y cultural.

Por otro lado, los logros obtenidos en el tema de salud son importantes y representativos en la actualidad, debido a los resultados derivados de los programas que atienden el mejoramiento de la calidad física y mental del ser humano. Las cifras

muestran que se tuvieron avances al elevar la esperanza de vida de la población mexicana, disminuir la mortandad infantil y materna, así como por la instrumentación del seguro popular que funge como un aparato más para el combate y prevención de enfermedades.

De acuerdo a la Secretaría de Salud, se diseñarán acciones que hagan frente a la actual transición y situación epidemiológica, que permitan la promoción de la salud, prevención de enfermedades, atención de calidad y universal para toda la población. También deberá contribuir a un desarrollo humano justo, por medio de la salud como un objetivo social, el cual deberá satisfacer las necesidades y responder a la demanda poblacional, mediante la correcta utilización de los recursos y con una amplia participación de la sociedad. “el Programa Nacional de Salud anticipa la conformación de un sistema de salud universal, equitativo, solidario, plural, eficiente, de alta calidad, anticipatorio, descentralizado, participativo y vinculado al desarrollo”<sup>149</sup>

Bajo la misma tesitura se espera que en el año 2025 todos los habitantes del país tengan acceso a algún tipo de seguro para el cuidado de la salud, sin importar su poder económico y el lugar en donde trabajen. Adicionalmente se realizará una descentralización hasta el nivel municipal, en donde las decisiones y atención la desempeñará el ámbito local. El sistema de salud mantendrá un vínculo particular con otras instancias de desarrollo social, como la educación y alimentación, con la finalidad de realizar un crecimiento integral del ser humano.<sup>150</sup>

Debido a las características demográficas del país, la cobertura de salud tendrá que realizar modificaciones en los sistemas de pensiones, atención en clínicas y hospitales, así como crear un nuevo departamento encargado de atender a la población de adultos mayores, debido a que la población está envejeciendo y se espera que acapare en un futuro próximo los servicios de salud existentes. De la misma forma se deberá ampliar

---

<sup>149</sup> [http://portal.salud.gob.mx/contenidos/secretaria/mision\\_vis\\_valores.html](http://portal.salud.gob.mx/contenidos/secretaria/mision_vis_valores.html)

<sup>150</sup> [http://portal.salud.gob.mx/contenidos/secretaria/mision\\_vis\\_valores.html](http://portal.salud.gob.mx/contenidos/secretaria/mision_vis_valores.html)

la capacidad y cobertura de infraestructura y modernización tecnológica para proporcionar servicios de calidad.

En el tema de alimentación se puede apreciar de manera clara el futuro que le espera a México y en particular a los grupos vulnerables y que están insertos en la pobreza y pobreza extrema. Durante el año 2007 y 2008 los precios de los alimentos aceleraron el incremento de sus precios de forma rápida y descontrolada, al subir más del 100 por ciento en algunos casos o duplicar su valor en la mayoría de ellos, tal es el caso de insumos de primera necesidad y que conforman la dieta principal de la población mexicana, entre los cuales se encuentra; la tortilla, huevo, frijol, aceite, carne, leche, entre muchos otros.

Los principales motivos que provocan el incremento de los precios y que generan la crisis mundial por la que se atraviesa, es la precariedad en las cosechas en diversas partes del mundo; la utilización de materia prima, como granos, para la creación de biocombustibles en países desarrollados, principalmente Estados Unidos; el incremento de la población mundial y la insuficiencia de crear alimentos para satisfacer las necesidades internacionales; el incremento de la clase media asiática e india, demandante de nuevas formas de alimentación y cambios debido al cambio de sus hábitos alimenticios, lo que incluyen productos que antes no consumían.<sup>151</sup>

De la misma forma la crisis se debe al incremento excesivo de los precios del petróleo, lo que conlleva a encarecer, los combustibles, transportación de productos, producción de fertilizantes, entre otros, lo cual provoca en encarecimiento de producción y distribución de los productos del sector primario. Al mismo tiempo la crisis reciente los efectos de la disminución de las reservas internacionales de los bancos de alimentos y la inestabilidad de los procesos especulatorios del mercado. De acuerdo a estimaciones del presidente del Banco Mundial alrededor de 100 millones de personas se verán afectadas por esta crisis.<sup>152</sup>

---

<sup>151</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Crisis\\_alimentaria\\_mundial\\_\(2007-2008\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Crisis_alimentaria_mundial_(2007-2008))

<sup>152</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Crisis\\_alimentaria\\_mundial\\_\(2007-2008\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Crisis_alimentaria_mundial_(2007-2008))

## **CAPÍTULO 4: PROPUESTA PARA EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO.**

El combate a la pobreza en México es un tema complejo que requiere atención inmediata según organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, Food and Agriculture Organization, Banco Interamericano de Desarrollo, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, etcétera y nacionales como la Secretaría de Desarrollo Social. A más de veinte años de la implantación de políticas neoliberales, los males que aquejan a la sociedad se incrementaron en las últimas décadas. Las soluciones, propuestas y acciones no son suficientes para terminar con el problema, debido a eso, es necesario realizar una aportación que ayude a mitigar la carencia y miseria en que se encuentra la sociedad mexicana. Por las razones anteriores se revisa las propuestas de la *Cumbre Sobre Desarrollo Social* llevada a cabo en 1995 en Copenhague y la *Cumbre Social + 5* de Ginebra en el año 2000 con la finalidad de tener bases políticas, administrativas y sociales para desarrollar una solución.

### **4.1. COPENHAGUE**

En marzo de 1995 se llevó a cabo la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en Copenhague (Dinamarca), donde se reunió el mayor número de dirigentes mundiales para un evento de ese tipo (incluido México), con la finalidad de alcanzar consensos sobre la necesidad de poner a las personas en el papel central del desarrollo social, erradicar la pobreza en el mundo, fomentar el pleno empleo e integrar a la sociedad en el desarrollo. Las estrategias acordadas se diseñaron con metas al año 2000; sin embargo, los resultados no se alcanzaron al cien por ciento, debido a que dependen de la capacidad y eficiencia de implementación de cada gobierno, por lo que siguen teniendo validez en la actualidad y sobre todo al ser formulaciones generales son una línea a seguir para el desarrollo social en México.

“Nosotros, jefes de Estado y de gobierno, declaramos que sostenemos una visión política, económica, ética y espiritual del desarrollo social

que está basada en la dignidad humana, los derechos humanos, la igualdad, el respeto, la paz, la democracia, la responsabilidad mutua, y la cooperación y el pleno respeto de los diversos valores religiosos y éticos de los orígenes culturales de la gente. Por consiguiente, en las políticas y actividades nacionales, regionales e internacionales, otorgaremos la máxima prioridad a la promoción del progreso social y al mejoramiento de la condición humana, sobre la base de la plena participación de todos.”<sup>153</sup>

Un aspecto fundamental para llevar a cabo la lucha contra la pobreza en México y en todo el mundo, es el compromiso de los jefes de Estado y de gobierno de cada país, como la sociedad en general. De esa forma en Copenhague se manifestó dicho compromiso basado en el respeto, responsabilidad y democracia, entre otros, como ejes principales de acción. El plan de trabajo aprobado por los asistentes a la cumbre fue amplio y multidisciplinario, por lo que se presentan las más importantes en términos de política y administración pública consideradas para este trabajo.

#### **4.1.1. ENTORNO POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO**<sup>154</sup>

- Las instituciones y organismos gubernamentales responsables de la planificación y la aplicación de políticas sociales deben contar con jerarquía, recursos e información necesaria para priorizar el desarrollo social.
- Mediante la ley, democracia, procedimientos administrativos y responsabilidad de las instituciones públicas y privadas se prevenga y combata cualquier tipo de corrupción.
- Eliminar cualquier tipo de discriminación en las instituciones y programas de gobierno.

---

<sup>153</sup> Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. ONU. p. 10

<sup>154</sup> *Ibíd*em, pp. 40-44

- Descentralizar las instituciones y servicios públicos de forma que sea congruente con las responsabilidades, prioridades y objetivos de gobierno, así como a las necesidades locales.
- Garantizar la libertad de expresión, asociación y negociación colectiva de las personas, teniendo en cuenta las leyes y la reglamentación nacional.
- Establecer y mantener organizaciones que representen los intereses de las personas y especialmente de los grupos vulnerables.
- Proteger los derechos de la mujer y de los niños, eliminando los obstáculos para el pleno desarrollo de ambos y evitar la discriminación al derecho de trabajo de la mujer.
- Mejorar la confianza, validez, utilidad, disponibilidad de información estadística de las instituciones académicas y de investigación.
- Fortalecer las relaciones intergubernamentales y de los estados, así como las interinstitucionales.

#### **4.1.2. ESTRATEGIAS, ACCIONES Y OBJETIVOS**

- “Integrar las políticas económicas, culturales y sociales de manera que se apoyen mutuamente y reconocer la interdependencia de las esferas de actividad pública y privada [...]
- Promover la distribución equitativa de los ingresos y un mayor acceso a los recursos mediante la equidad y la igualdad de oportunidades para todos [...]
- Apoyar el progreso y la seguridad de los seres humanos y de las comunidades, de modo que cada miembro de la sociedad pueda satisfacer sus necesidades humanas básicas y realizar su dignidad personal, su seguridad y su creatividad [...]
- Poner de relieve la importancia del buen gobierno y la administración transparentes y responsables en todas las instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales. [...]”<sup>155</sup>

---

<sup>155</sup> *Ibíd*em, pp. 10-11

- “Fortalecer según resulte apropiado, los medios y las capacidades que permitan a las personas participar en la formulación y aplicación de las políticas y programas sociales y económicos mediante la descentralización, la administración abierta de las instituciones públicas y el aumento de las capacidades y las oportunidades de la sociedad civil y las comunidades locales de desarrollar sus propias organizaciones [...]
- Superar las causas fundamentales de la pobreza y atender las necesidades básicas de todos, por medio de la eliminación del hambre y la malnutrición; establecimiento de la seguridad alimentaria, y el suministro de educación, empleo y medios de vida, servicios de atención primaria de la salud, incluida la salud reproductiva, agua potable y saneamiento, vivienda adecuada y oportunidades de participación en la vida social y cultural. Se concederá prioridad especial a las necesidades y derechos de las mujeres y los niños, que suelen soportar la carga de la pobreza y a las necesidades de los grupos vulnerables y desfavorecidos”<sup>156</sup>
- Garantizar el acceso a recursos de producción, como crédito, tierra, educación y formación tecnológica que les permita aprovechar las oportunidades económicas y de empleo. De la misma forma se debe asegurar la protección económica y social durante el desempleo, las enfermedades, la maternidad, la crianza de hijos, la viudez, la discapacidad y la vejez.
- Por parte de los órdenes de gobierno se debe evitar el entorpecimiento y limitaciones en los ámbitos administrativos, jurídicos y económicos, para el desarrollo y superación de la pobreza de las personas.
- Proteger a los pobres de recortes presupuestales, aumentando el gasto público en factores que incidan directamente en los menos favorecidos, mejorando la calidad y eficiencia del gasto social.
- “Vigilar y evaluar el logro de los objetivos y metas convenidos en los foros internacionales sobre el desarrollo social; evaluar en forma cuantitativa y cualitativa, los cambios en los niveles de pobreza y la persistencia de la pobreza,

---

<sup>156</sup> *Ibíd.*, pp. 13-15

así como la vulnerabilidad de este fenómeno, particularmente en relación con los niveles de ingreso doméstico y el acceso a los servicios y recursos [...]”<sup>157</sup>

- “Construir y aumentar las reservas de alimentos de emergencia como medio de evitar las insuficiencias graves de alimentos y estabilizar los precios, con instalaciones de almacenamiento y servicios de transporte y distribución de alimentos durante las situaciones de emergencia, aprovechando al máximo los mecanismos tradicionales y los del mercado.”<sup>158</sup>

En cuanto a la **pobreza rural** se refiere, existen medidas más particulares y específicas que ayudan al combate a la pobreza en zonas marginadas de este tipo.

- “Aumentar la disponibilidad y accesibilidad de los servicios de transporte, comunicaciones y energía a nivel local o de la comunidad, particularmente en el caso de las comunidades aisladas, remotas y marginadas.”<sup>159</sup>
- Promover actividades en zonas rurales que no tengan que ver con el agro, como los servicios o creación de microempresas, fortaleciendo las organizaciones de agricultores, arrendatarios y trabajadores son tierra y de pescadores.
- Realizar una reforma agraria que mejore la propiedad de la tierra y con acciones orientadas a aumentar la seguridad de la tenencia.
- Crear las condiciones necesarias para aperturar nuevas tierras para la explotación agrícola, regular los arriendos y transferencias de tierras bajo un esquema de legalidad.
- Establecer medidas precautorias para mantener salarios justos, mejorar la situación laboral de los jornaleros agrícolas, mejorar las tecnologías e incentivar el acceso a créditos para mejora tecnológica.
- “Proteger en el contexto nacional los derechos tradicionales a la tierra y otros recursos de los pastores, pescadores y poblaciones nómadas e indígenas y fortalecer la ordenación de la tierra en las zonas de pastores o de pueblos nómadas, tomando como base las prácticas tradicionales de la comunidad,

---

<sup>157</sup> *Ibíd.*, p.50

<sup>158</sup> *Ibíd.*, p. 62

<sup>159</sup> *Ibíd.*, p. 52

evitando la ocupación de la tierra por otros grupos y elaborando mejores sistemas de ordenación de las praderas y de acceso al agua, los mercados, el crédito, la producción pecuaria, los servicios veterinarios, la salud, incluidos los servicios correspondientes, la educación y la información.”<sup>160</sup>

- “En las zonas expuestas a desastres y en cooperación con las organizaciones comunitarias, desarrollar prácticas agrícolas tendientes a mitigar las sequías, y las inundaciones y programas de conservación de recursos, y construcción de infraestructura, utilizando programas de alimento por trabajo, según proceda, e incorporando prácticas tradicionales de respuesta, a los desastres que puedan convertirse rápidamente en programas de empleo.”<sup>161</sup>

Las medidas que se deben tomar para eliminar la **pobreza urbana** pertenecen a otro contexto y forma de acción.

- Creación y fortalecimiento de microempresas, cooperativas, inclusión en distintos mercados y en caso de ser viable, estructurar los sectores no estructurados.
- Acrecentar las oportunidades de desarrollo personal y capacitación, como de educación de las personas pobres, para la incorporación al mercado laboral, adicionalmente a la generación de empleos productivos y bien remunerados.
- Incrementar la inversión pública y privada para el mejoramiento del medio ambiente humano, casos específicos como la vivienda, el agua, el saneamiento y el transporte público.
- “Promover los servicios sociales y otros servicios esenciales, inclusive, cuando fuese necesario, la prestación de asistencia para que las personas puedan trasladarse a zonas que ofrezcan mejores oportunidades de empleo, vivienda, educación, salud, y otros servicios sociales.”<sup>162</sup>
- “Ayudar a los sectores no estructurados y a las empresas locales a aumentar su productividad e integrarse progresivamente en la economía estructurada

---

<sup>160</sup> *Ibíd.*, p. 53

<sup>161</sup> *Ibíd.*, p. 62

<sup>162</sup> *Ibíd.*, p. 54

brindándoles acceso a créditos a bajo costo, información, mercados más amplios, tecnología nueva y capacidad técnica y de gestión apropiada, oportunidades para mejorar la capacidad técnica, y de gestión y mejores locales, y otra infraestructura material, y aplicando normas laborales y proporcionando protección social sin destruir la capacidad de los sectores no estructurados para generar empleo”<sup>163</sup>

Las propuestas anteriores muestran el deber ser de la lucha contra la pobreza, de forma general en los aspectos coyunturales y del entorno y de forma particular en los casos del ámbito rural y urbano. También representan ideas innovadoras comprometidas con el desarrollo social y la importancia de dar fin al problema, de tal forma, que en el año 2000 se realizó otra reunión en Ginebra (Suiza), para dar continuidad a la labor, en donde siguió la participación de México. Por tal motivo se contemplan las nuevas propuestas para la solución.

#### **4.2. GINEBRA**

Debido a la importancia del tema y la urgencia de dar solución a la pobreza en México y en diversas partes del mundo, durante junio y julio del 2000 se llevó a cabo la *Cumbre Social + 5* en Ginebra, reagrupando a los jefes de Estado de múltiples naciones, congregados para revisar y evaluar los logros alcanzados desde la *Cumbre de Copenhague* en 1995, al mismo tiempo que se debatieron nuevas propuestas para alcanzar los objetivos de superación de la pobreza.

La reafirmación del compromiso adquirido por los jefes de Estado durante Copenhague y de nueva cuenta en Ginebra, la revisión de logros alcanzados y fallas encontradas durante la implementación de acciones de combate a la pobreza, la creación y formulación de nuevas estrategias, refleja la perseverancia que se tiene para alcanzar los objetivos sociales. Sin embargo, en México falta continuidad en estos aspectos y sobre todo en los programas gubernamentales de desarrollo social, siendo en

---

<sup>163</sup> *Ibíd.*, p. 65

ocasiones campañas políticas que tienen como fin otro, y no el mejoramiento de la calidad de vida de los mexicanos. Como se señaló, el programa *Oportunidades* de la administración de Vicente Fox y Felipe Calderón, proviene del ejercido por Ernesto Zedillo como *Progresá*, por lo que de continuar con ese enlace entre sexenio y sexenio se pueden tener mejores resultados para resolver este padecimiento social, con la salvedad de eliminar prácticas demagógicas que denotan falta de veracidad y compromiso de los implementadores del programa.

La continuidad en Ginebra resultó en nuevos planes de acción formulados a partir de la revisión de logros obtenidos desde Copenhague, los cuales se toman en cuenta para la propuesta de combate a la pobreza en México desde lo político y administrativo.

- Enfatizar el desarrollo social centrado en el ser humano, mediante medidas y programas que conlleven al mejoramiento de la alimentación, educación, vivienda, empleo, salud e información, ayudándose del fortalecimiento de las instituciones nacionales y no gubernamentales. Exhortar a los organismos internacionales a condonar la deuda externa o plantear mecanismos de saneamiento de las finanzas públicas, con la finalidad de destinar mayores recursos al desarrollo de las personas. Establecer sistemas de vigilancia ex ante para contemplar los efectos económicos y sociales de las políticas gubernamentales, así como la elaboración de directrices nacionales para realizar estudios exhaustivos de los costos sociales del desempleo y la pobreza.<sup>164</sup>
- Articular las políticas de todas las instituciones gubernamentales, en mira del combate a la pobreza, con el objetivo de disminuir el número de pobres a la mitad para el año 2015. Dando prioridad a toda inversión en educación, y salud, protección social y servicios sociales básicos. Reestructurar las políticas de gasto público para eficientarlas y transparentarlas, incluyendo mecanismos de rendición de cuentas. Asistirse de las instituciones y programas internacionales

---

<sup>164</sup> Nuevas iniciativas en pro del desarrollo social. Asamblea General, ONU. pp. 15-18

como el Programa Mundial de Alimentos, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.<sup>165</sup>

- “Promover el objetivo del pleno empleo como prioridad básica de las políticas económicas y sociales y preparar a todas las mujeres y hombres para conseguir medios de vida seguros y sostenibles mediante el trabajo y el empleo productivos elegidos libremente”<sup>166</sup> Realizar esfuerzos en conjunto con la OIT para mejorar las prácticas laborales, políticas de empleo, ampliar la generación de empleo, reducir el desempleo, elevar la calidad del trabajo y mejorar el mercado laboral.

Establecer programas que eviten el trabajo y la explotación infantil. Instar al sector privado a que respete los derechos básicos de los trabajadores. “Adaptar y mejorar el acceso de los jóvenes a planes de estudio de educación técnica, secundaria y superior para responder a las necesidades de un mercado de trabajo que evoluciona con rapidez y facilitar la transición entre el aprendizaje y el trabajo”<sup>167</sup>

- “Promover la integración social fomentando sociedades estables, seguras y justas, que estén basadas en la promoción y protección de todos los seres humanos, así como en la no discriminación, la tolerancia, el respeto de la diversidad, la igualdad de oportunidades, la solidaridad, la seguridad y la participación de todas las personas, incluidos todos los grupos y las personas desfavorecidas y vulnerables”<sup>168</sup>
- Dar al combate a la pobreza un enfoque de género emancipando y poniendo por delante el respeto a los derechos de la mujer, eliminando cualquier tipo de discriminación por su condición de mujer, priorizar la educación universal y gratuita y obligatoria. Aumentar el acceso de mujeres y niñas a cualquier tipo de formación académica. Equilibrar la ocupación del mercado laboral de hombres y

---

<sup>165</sup> *Ibidem*, pp. 18-22

<sup>166</sup> *Ibidem*, p. 23

<sup>167</sup> *Ibidem*, p. 26

<sup>168</sup> *Ibidem*, p. 26

mujeres. “adopción de medidas para que la reducción de morbilidad y la mortalidad derivadas de la maternidad sea un objetivo prioritario del sector de la salud”<sup>169</sup>

- “Promover y lograr los objetivos del acceso universal y equitativo a una educación de calidad, el nivel más alto posible de salud física y mental y el acceso de todas las personas a la atención primaria de salud, procurando de modo especial rectificar las desigualdades relacionadas con la situación social, sin hacer distinción de raza, origen nacional, género, edad o discapacidad [...]”

Adoptar medidas para reconocer y apoyar mejor la labor de los maestros y otro personal docente, incluso, cuando proceda, la mejora de la remuneración y las prestaciones, los programas pertinentes de capacitación y perfeccionamiento de los recursos humanos y de promoción de las perspectivas de carrera, y medidas para alentar a los maestros a que hagan esfuerzos constantes para mejorar la calidad de la educación.”<sup>170</sup>

La experiencia adquirida durante las dos Cumbres Mundiales de Desarrollo Social demuestra que falta mucho por hacer en materia de combate a la pobreza y que la capacidad de implementación de programas depende en gran medida de la modificación del entorno en que se pretenda llevar a cabo. En México se pueden realizar muchas tareas que proponen los organismos internacionales, pero existen otras tantas que requieren mayores elementos. Las recomendaciones contempladas anteriormente, son sólo una forma de lograr el objetivo, pero existen múltiples instituciones, organismos y autores que plantean distintas formas de atacar la pobreza, por lo se consideran algunas de ellas antes de realizar la propuesta final.

---

<sup>169</sup> *Ibíd.*, p. 31

<sup>170</sup> *Ibíd.*, pp. 32-33

### 4.3. PROPUESTAS ALTERNATIVAS

Ma. Socorro Entrena, plantea aspectos de carácter estructural, de diseño, focalización y priorización en cuanto a la implementación de políticas sociales se refiere y de cambio del entorno en que se pretenden implementar:<sup>171</sup>

- *Medidas estructurales*; como reducción de los gastos militares y reorientación de recursos hacia el desarrollo, participación de la mujer en condiciones de igualdad; justicia social, renovación de la política fiscal; mejorar las condiciones de intercambios comerciales; reducción de la deuda externa; mayor control a las actividades de las compañías multinacionales; protección al medio ambiente.<sup>172</sup>
- “*Políticas generalizadas*. Son medidas universales, para toda la población, sin discriminar entre grupos sociales o regiones. Programas de inmunización, de alimentos, de educación primaria, etc. Es una estrategia necesaria en todos los casos, y especialmente en los países con una adecuada distribución de ingresos y macro políticas apropiadas. *Políticas con objetivos específico, focalizados*. Son medidas dirigidas sólo a un sector de la población o en un ámbito determinado. Alimentación complementaria a niños desnutridos, alimentos para grupos de ingreso más bajos, etc.”<sup>173</sup>
- La *focalización* del problema hace referencia de donde se van a emplear los recursos, programas, etc. es decir, mediante la identificación de una persona, familia o grupo con ciertas características, o identificando espacios geográficos.

Según la autora en comento existen redes de atención social a los pobres que se enfocan principalmente en el abastecimiento o proporción de necesidades básicas. Siendo esta una propuesta concreta y de acción inmediata.

---

<sup>171</sup> *Ibíd*em, pp. 107-134

<sup>172</sup> *Ibíd*em, pp. 109-110

<sup>173</sup> *Ibíd*em, pp. 110-111

- *Alimentación.* Las vías de abastecimiento puede ser por medio de programas de nutrición; apoyos económicos directos a familias con ingresos bajos; subsidios alimenticios; becas alimentarias; y comedores gratuitos.
- *Salud.* Garantizar a todas las personas los servicios básicos de salud; canalización y descentralización hacia zonas rurales; fomento a la lactancia mediante programas de salud materna e infantil; educación sobre la nutrición, salud e higiene; programas específicos para personas con discapacidades; incremento de la medicina preventiva; mejorar la producción de vacunas; garantizar el acceso a agua potable.
- *Educación.* Elevar los presupuestos para la capacitación del magisterio; programas específicos para adultos; facilitar la matriculación escolar; elevar los niveles de enseñanza en el país; mejorar la calidad de la enseñanza; promover la investigación científica; establecer sistemas de educación a distancia.
- *Familia y Mujer.* Evitar el crecimiento de zonas marginadas, programas de adquisición de viviendas; programa de ayuda a familias numerosas; evitar discriminación por razones de sexo; promoción de la participación de la mujer en actividades culturales, sociales y recreativas.

Existen otras propuestas y recomendaciones de Ma. Socorro Entrena que hacen referencia a la modificación de las conductas sociales en el ámbito político, modernización del gobierno y la economía.

- *La democratización y participación social.* Las personas deben tener injerencia y participación en las actividades económicas y políticas; promover las instituciones sociales; las asociaciones de todo tipo; participación en los procesos electorales; promover la información y libertad de expresión.
- *Gobierno.* Modernizar las instituciones; eficientar las instituciones; defender y promover los derechos humanos; promover el desarrollo integral; incentivar la

creación de empresas; aprovechar los recursos naturales y energéticos; garantizar el sistema de pensiones y seguridad social; proteger el medio ambiente.

- *Nuevas estrategias económicas.* Incentivar la generación de empleo mediante los aparatos productivos; recorte de gastos innecesarios; equilibrar los salarios; afrontar la deuda externa mediante la reducción de los intereses, alargar los vencimientos; mejorar la distribución de la riqueza y el acaparamiento del capital y los medios de producción.

Después del análisis de diversos puntos de vista, propuestas, estrategias, compromisos, acciones y posturas, tanto de organismos internacionales como de estudiosos de la materia, es posible señalar características similares que se contemplan en los diferentes debates, tales como, el cambio del entorno, disposición, integración de los factores que atenúan la desigualdad, modernización de los procesos y formas de atacar la pobreza y sobre todo mayor inversión en el desarrollo social y atención a los grupos más necesitados. Los anteriores son elementos que permiten desarrollar la propuesta final, basados en la información obtenida y expuesta en este trabajo.

#### **4.4. PROPUESTA FINAL**

Para llevar a cabo estrategias de desarrollo social se necesita renovar la disposición y compromiso por parte de los gobiernos en los órdenes que sea necesario, es decir, el Federal, Estatal, Municipal o en el urbano. Fortalecer y recobrar la confianza de las personas en el sistema de gobierno y modernizar las instituciones públicas, privadas, educativas y de investigación. Fomentar la participación de la sociedad en la toma de decisiones y planeación de las políticas sociales y de desarrollo social, como también la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil. Reorientar los recursos que se destinan actualmente al desarrollo social, generar nuevas inversiones y aumentar el gasto social en el combate a la pobreza a la par de una economía sana y estable.

El desarrollo social es la contraparte de la pobreza en México y es mediante éste que se puede mejorar la calidad de vida de las personas y asegurar que tengan alimentación y nutrición adecuada, educación gratuita, universal y de calidad, salud preventiva y curativa al alcance de todos, vivienda digna y decorosa, así como empleos y oportunidades de crecimiento de acuerdo con las necesidades de cada individuo. Por lo anterior las políticas sociales y propuestas se orientan a estos fines, para lo cual se describen las salidas viables y factibles de lograr, así como las actividades que se deben efectuar para su realización.

- **Propuesta.** Es necesario fortalecer los valores, objetivos y compromisos de los tomadores de decisión, implementadores de políticas y programas de combate a la pobreza y en general de todo el aparato gubernamental, debido a que son ellos quienes llevan a cabo la labor de distribuir los beneficios que genera el país y canalizan los recursos para el desarrollo social.

**Acción.** Mediante el servicio profesional de carrera, evaluaciones periódicas sobre el desempeño de funciones, creación de cuadros profesionales en las escuelas de administración pública, auditorías internas y externas, mediante la implementación o mejoramiento de órganos especializados en la rendición de cuentas.

- **Propuesta.** La sociedad debe tener mayor injerencia y participación en la toma de decisiones, en la creación, implementación, diseño de políticas y programas sociales. Así como ser mejor informados de los procesos que se llevan a cabo en el gobierno y que puedan afectar su calidad de vida, ya sea en cuestiones económicas, políticas o sociales.

**Acción.** Creación, ampliación y modernización de foros, consultas ciudadanas, referendos, plebiscitos, votaciones, elecciones, selecciones, asambleas y mesas de trabajo, mediante la utilización de nuevas tecnologías como la internet.

- **Propuesta.** Al respecto del punto anterior, paralelamente a la integración de la sociedad en las decisiones de gobierno, la gente debe realizar mayores actividades de forma comunitaria y sin depender de la asistencia gubernamental, de forma que potencie su capacidad de acción, autonomía y superación de la pobreza mediante la autosuficiencia.

**Acción 1.** Promover la creación de empresas rurales o comunitarias, mediante la asociación de localidades, familias y barrios, permitiendo la expansión comercial entre municipios, hacia las ciudades e incluso al exterior del país.

**Acción 2.** Implementar metodología y tecnificación a los procesos de artesanía rural, local o regional, por medio de capital comunitario, con la finalidad de obtener mayores ingresos, producción y promoción de la zona geográfica, atrayendo inversiones y turismo.

**Acción 3.** Aprovechar la naturaleza, zona arqueológica o atractivo silvestre que se posea en el estado o municipio para fomentar el ecoturismo y la conservación ambiental, obteniendo recursos de la derrama económica que éste genera.

**Acción 4.** Combinar las creencias, prácticas, actividades, cultura y tradiciones del ámbito rural o indígena, con las necesidades y consumo urbano o turístico, tales como la comida y medicina entre otros. Adicionalmente se pueden utilizar los recursos naturales y materia prima con fines de explotación y comercio.

- **Propuesta.** La modernización de las instituciones del gobierno es un paso fundamental para la mejor prestación de servicios a la sociedad, ya que son el enlace principal entre lo que necesita y demandan las personas y las acciones que puede llevar a cabo el gobierno, si bien los representantes electos por los ciudadanos tienen a cargo ese papel, el vínculo con las administración pública incrementa la atención y resultados.

**Acción.** Se puede dar por medio de la incorporación de nuevas tecnologías, capacitación de servidores públicos e incorporando nuevas corrientes administrativas tanto públicas como privadas. La adecuación y selección de estas nuevas herramientas estarán supeditadas y condicionadas a la capacidad de adaptación y adecuación al entorno político y administrativo mexicano.

- **Propuesta.** Las organizaciones e instituciones públicas deben contar con el grado y poder de decisión que se necesita para poder actuar frente a necesidades y solicitudes, sin tener que realizar procesos complicados y burocráticos (peyorativamente), priorizando el desarrollo social.

**Acción.** Independencia administrativa, organogramas jerarquizados correctamente y bien diseñados, flujos de proceso claros y sencillos, capacitación de los tomadores de decisiones, incorporar nuevas tecnologías.

- **Propuesta.** Eliminar la corrupción dentro de las instituciones gubernamentales logrará el crecimiento de la democracia, mejorará los procesos administrativos, evitará la malversación de recursos destinados al servicio de la población y potenciará los resultados y actividades a favor del combate a la pobreza.

**Acción.** Instauración de valores en cada institución, motivación en el desempeño de funciones, incentivos de diversos tipos para el abatimiento de la corrupción y formación de cuadros profesionales en las escuelas de administración pública con valores éticos y morales.

- **Propuesta.** La atención que presta la administración pública al público en general debe ser imparcial, objetiva, efectiva y sin ningún tipo de discriminación. El acceso a los programas de gobierno debe ser inclusivo y focalizado, orientando los beneficios a los sectores más necesitados del país.

**Acción.** Profesionalización de servidores públicos, mecanismos de control del servicio al público, mayor monitoreo al desempeño de funciones, atención a quejas y solicitudes del ciudadano. Perfeccionamiento de los métodos de focalización y localización de nichos de oportunidad.

- **Propuesta.** En gran medida las posibilidades que tienen los grupos más necesitados de acceder al desarrollo social y a los servicios públicos, es la capacidad de las instituciones de llegar hasta la zona en donde son requeridos, de tal forma que la descentralización de estas y la ampliación de los programas de gobierno elevan el número de beneficiados.

**Acción.** Descentralización y desconcentración de las instituciones gubernamentales que tengan mayor concentración en el país o en funciones y procesos. Destinar mayores recursos respecto al PIB y excedentes petroleros a los programas de combate a la pobreza con la finalidad de ampliar la cobertura.

- **Propuesta.** De acuerdo con el punto anterior, se deben reestructurar funciones, procesos, planes y programas, comenzando por los lineamientos nacionales como el Plan Nacional de Desarrollo, los objetivos y funciones de la Secretaría de Desarrollo Social y sobre todo coordinar y conjuntar las acciones de todas las dependencias de gobierno para que trabajen bajo un fin común que sea la superación de la pobreza.

**Acción.** Replantear los objetivos y acciones enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo a otros más reales, siendo alcanzables y presupuestalmente viables. Se debe redimensionar la labor de la Secretaría de Desarrollo Social ampliando su jerarquía, poder de decisión e incluso subordinar otras Secretarías a ésta, evitando duplicación de funciones y con la finalidad de integrar todas las acciones que repercuten la vida de las personas.

- **Propuesta.** Reducir gastos innecesarios en el sector público y reorientarlos hacia el combate a la pobreza, la eliminación de la deuda externa, el saneamiento de las finanzas públicas, el fomento al ahorro público y la equitativa distribución de la riqueza, puede mejorar los beneficios económicos que genera el país hacia las personas.

**Acción 1.** Reducir el gasto corriente y fijo en las áreas que sea necesario para mejorar la utilización de los recursos públicos, no castigar el ahorro presupuestal de las instituciones públicas acusándolas de subejercicio. Utilizar los recursos destinados al desarrollo social correctamente y no su difusión mediática o con fines partidistas. Reducir los salarios de los servidores públicos acorde a la realidad y situación que vive el país.

**Acción 2.** De ser posible utilizar un porcentaje de las reservas del Banco de México para pagar parte o el total de la deuda externa. De no ser posible lo anterior contratar deuda a plazos mayores y con menores intereses. Solicitar a los organismos acreedores la condonación de la deuda a cambio de utilizar esos recursos en el desarrollo social del país.

**Acción 3.** Lograr la distribución de la riqueza que genera el país puede ser posible mediante el incremento del *salario mínimo*, mejoras laborales, concientización de las empresas transnacionales que obtienen ganancias multimillonarias en zonas de alta pobreza. Establecer mecanismo hacendarios que permita captar mayores contribuciones de las personas y empresas que más tienen y subsidiar los salarios mínimos.

- **Propuesta.** Apoyar el desarrollo, progreso y la seguridad social de los mexicanos, de forma tal que tengan garantizado el acceso a servicios básicos como alimentación, educación, salud, vivienda, trabajo, alcantarillado, sanidad, agua potable, etc. Lo anterior con la finalidad de que puedan satisfacer sus

necesidades básicas, para realizarse personalmente, con dignidad, seguridad y plenamente.

**Acciones para la alimentación y nutrición.** Mediante la creación de programas de nutrición; apoyos directos en especie o económicos para complementar la dieta familiar, con perspectiva de género y atención a niños y niñas principalmente; becas alimentarias condicionadas al desempeño escolar; subsidios a los alimentos de la canasta básica; comedores gratuitos en las escuelas de educación primaria y secundaria; implementación de mecanismos económicos que protejan a las familias de la alza de precios en los alimentos por cuestiones relacionadas a la escasez mundial y los altos precios del petróleo.

**Acciones para educación.** Garantizar la educación primaria, secundaria y de nivel medio, de forma universal y gratuita, ampliando la construcción de escuelas, capacitación del cuerpo magisterial; Incrementar el otorgamiento de becas económicas para la continuidad de estudios condicionadas al desempeño escolar; alcanzar mayores tasas de alfabetización en todas las edades por medio del servicio social o voluntario de la los ciudadanos; acercamiento de la enseñanza y cultura a las zonas de difícil acceso mediante educación a distancia.

**Acciones para salud.** Mejorar la educación respecto a las causas que producen y contagian enfermedades y detrimento de la salud en el individuo, a través de medicina preventiva y jornadas de educación sobre la salud en escuelas y comunidades con mayores índices de insalubridad; programas de inmunización infantil y materna; garantizar el acceso a agua potable y de fácil acceso con ayuda de empresas y organismos internacionales del ramo. Realizar programas en conjunto de vacunación, nutrición y alimentación.

**Acciones para vivienda.** Prevenir la ocupación de zonas de alto riesgo para la construcción de hogares, mediante programas de reubicación y otorgamiento de

créditos para la adquisición de viviendas; establecer convenios financieros entre empresas constructoras y el gobierno para la creación de viviendas a cambio de estímulos fiscales y de pago de impuestos; acabar con la indigencia de las zonas urbanas a través de mecanismos que permitan el regreso de los individuos a su lugar de origen.

**Acciones para empleo.** Incluir a las personas en las áreas productivas y económicas del país, por medio del acceso a créditos para la creación de microempresas; fomentar el autoempleo productivo, por medio de capacitación y apoyos económicos y tecnológicos; otorgar estímulos a las empresas o personas que generen empleos provechosos y bien remunerados; incrementar el salario mínimo subsidiado o con convenios con las empresas; instauración del seguro de desempleo a todas las personas en edad de trabajar, condicionadas a la asistencia a jornadas de capacitación y educación.

En términos generales las propuestas que pueden ayudar al desarrollo social de México, son las que involucran el trabajo en conjunto del sector público, privado y social ya que multiplica la capacidad de respuesta de las demandas y necesidades de los sectores más pobres. La proporción de servicios básicos a la población y la atención a temas como la alimentación, salud, educación y trabajo son fundamentales para poder erradicar la pobreza, de esta forma es como se podrá lograr y acabar con la pobreza. Materializar las propuestas es un aspecto indispensable, de forma que no se queden en simples deseos y buenos propósitos y al contrario de esto se vuelva una realidad, una forma de vida y un objetivo nacional.

## **CONCLUSIONES**

La revisión teórica y conceptual del Estado, gobierno, administración pública y sociedad, permite el entendimiento del entorno en que se desarrolla la pobreza en México. La clara diferenciación entre todos los elementos es indispensable para saber qué papel tiene cada uno en la superación del problema. Se deriva por lo tanto que el primero es la forma en que la sociedad decide organizarse, siendo el aparato gubernamental el encargado de llevar a cabo sus ideales y materializarlos a través de la administración pública.

El Estado está obligado a generar los medios y mecanismos necesarios para que los individuos desarrollen sus vidas con plenitud, en el caso particular del combate a la pobreza, por medio de la satisfacción de alimentación, salud, educación, y trabajo entre otros. Para el cumplimiento de lo anterior utiliza a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, con la finalidad de realizar las tareas de forma democrática.

El gobierno es el encargado de orientar los recursos públicos al desarrollo social, en concreto a la erradicación del hambre, ignorancia, desempleo e insalubridad. Para lo cual debe instrumentar políticas y programas sociales que atiendan y satisfagan las necesidades de los individuos, incentivar el crecimiento económico de tal forma que se logre una equitativa distribución de la riqueza y todas las personas sean parte de los beneficios económicos que genera el país.

La administración pública y los servidores públicos deben planear, organizar, integrar, dirigir y controlar los recursos económicos, financieros, de información, humanos, y materiales utilizados para el combate a la pobreza y el desarrollo humano. A la vez que proporciona servicios de calidad, eficientes y eficaces orientados al mejoramiento y cumplimiento de las demandas y necesidades de las poblaciones más necesitadas y los grupos vulnerables, con atención prioritaria en adultos mayores, mujeres, niños y niñas principalmente.

La sociedad debe integrarse y tener mayor contacto con los tomadores de decisiones, creadores de políticas e implementadores de estrategias, debido a que repercute en su desarrollo personal y familiar. Por lo que informarse, participar, inconformarse, demandar y solicitar oportunidades de crecimiento para todos es un derecho que se tiene que utilizar con la finalidad de salir de la pobreza y la precariedad.

### **Lázaro Cárdenas (1934-1940)**

Es importante referenciar el mandato de Lázaro Cárdenas ya que tuvo un importante papel en el crecimiento de la economía nacional, con la nacionalización del petróleo y de áreas estratégicas del sector energético, la reforma agraria, la repartición de tierras a campesinos, consolidación del Partido de la Revolución Mexicana, modificación de la ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creación de empresas públicas y en general al consolidar la administración pública. Lo que repercutió en gran medida en el desarrollo de la educación por medio de la Secretaría de Educación Pública, el cuidado de la salud a través de instituciones dedicadas al tema y sobre todo en la atención a la ayuda de los sectores obrero y campesino.

### **Manuel Ávila Camacho (1940-1946)**

A partir de Manuel Ávila Camacho y con el inicio de la segunda guerra mundial, el país continuó con crecimiento en diferentes áreas, como la industrial y parecía haber logrado su inserción en los países desarrollados. Sin embargo, el sector empresarial demandó industrialización a toda costa y aunado al termino de la guerra, los procesos inflacionarios comenzaron a surgir, de modo que las empresas tuvieron que equilibrar la economía, por medio de reducción de salarios, recortes presupuestales y de personal.

Sin embargo, durante el auge de la economía e industrialización mexicana y antes del inicio de los procesos inflacionarios al concluir la segunda guerra mundial, se destinaron grandes recursos al desarrollo social, destinados principalmente a la construcción de escuelas, hospitales, centros de capacitación magisterial, centros de atención a la salud

e higiene e institutos para el tratamiento de enfermedades. Así como también en 1942 se promulgó la Ley del Seguro Social con la finalidad de atender las necesidades de la población en materia salud relacionada a lo laboral y los riesgos de trabajo, al mismo tiempo que se proponía el establecimiento de un instituto de servicio público descentralizado.

### **Miguel Alemán Valdés (1946-1952)**

Cabe destacar que durante este periodo de gobierno se realizaron acciones encaminadas al desarrollo social a pesar de la situación en que se encontraba la economía del país de las que destacan principalmente; la construcción de caminos y puentes y vías de comunicación, obras de regadío, la construcción de vías ferroviarias, de escuelas y obras portuarias. Durante ese sexenio y en el tema de educación, se construyó la Ciudad Universitaria, la Escuela Nacional de Maestros, la Escuela de Aviación Militar en Zapopan, se reformó nuevamente el artículo 3ro constitucional, la educación socialista quedó suprimida, se desarrollaron amplios programas de vivienda popular y se logró consolidar el voto de la mujer en elecciones municipales.

### **Adolfo Ruíz Cortines (1952-1958)**

Los problemas económicos del país continuaron durante el mandato de Ruíz Cortines, pero se llevaron a cabo acciones para ayudar al desarrollo social de México aunque estas no fueron suficientes para abatir el rezago social, las acciones fueron; la creación del Instituto Nacional de Vivienda, Instituto Nacional de Bienestar de la Infancia (para el combate a la desnutrición y poliomeilitis), Comercial Mexicana, aceleró el reparto agrario al entregar un total de 3.5 millones de hectáreas a los campesinos. También creó el Patronato del Ahorro Nacional, Programa de Bienestar Social Rural, estableció precios de garantía para las cosechas, inició una campaña de salud para erradicar el paludismo, impulso la educación politécnica y universitaria equipando Ciudad Universitaria, creó el Centro Médico Nacional y consolidó el voto de la mujer mexicana principalmente.

### **Adolfo López Mateos (1958-1964)**

Durante los años sesenta México experimentó un cambio drástico en su economía agrícola debido al proceso de sustitución de importaciones, derivado de la política que privilegió y puso por delante la industrialización sobre los sectores de trabajadores. Adolfo López Mateos siguió con la misma dinámica y provocó que algunos sectores de la población ligados a la industria incrementaran su riqueza de forma rápida, al contrario de las personas del campo y la agricultura, los cuales sufrieron el empobrecimiento. De esta forma la distancia entre las clases sociales fue cada vez mayor.

Dentro de las acciones de desarrollo social y de ayuda a las clases necesitadas se puede mencionar que se intensificaron los programas sociales, incrementó la producción de alimentos y se mejoraron las bases jurídicas y administrativas para controlar los precios de los productos básicos, se amplió el abastecimiento y distribución de los desayunos escolares y se estableció el libro de texto gratuito para escuelas públicas de nivel primaria. Se reformó el artículo 123 constitucional, la ley federal del trabajo y las leyes relacionadas con lo laboral, se fijó el salario mínimo, se fortalecieron los sistemas del ISSSTE e IMSS. De la misma forma el Seguro Social extendió su cobertura del 7.7 por ciento al 15.9 por ciento del total de la población.

### **Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)**

Las acciones más relevantes en materia de desarrollo social que se llevaron a cabo durante el periodo de gobierno de Díaz Ordaz se centran en gran medida en sentar las bases de la Reforma Administrativa con la finalidad de que funcionara como un verdadero instrumento de desarrollo económico y social, motivo por el que se creó la Secretaría del Patrimonio Nacional para vigilar a los órganos de gobierno y auditarlos permanentemente. Por otro lado, se impulsó un plan agrario integral, se continuó con las obras de irrigación e impulso al sector rural y se realizó la construcción de 107 presas en todo el país y comenzó el desarrollo del Sistema de Transporte Colectivo Metro.

### **Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)**

El inicio de sexenio de Luis Echeverría se caracterizó por el incremento en el gasto público, el cual se vio favorecido sobre otros rubros, sin embargo, disminuyó a la mitad para 1976. Dentro de los logros alcanzados, la educación, se favoreció en gran medida por una reforma del sistema educativo nacional que integraron la renovación de planes y programas de estudio, introducción de nuevos métodos de enseñanza, expansión de los servicios educativos, elaboración y distribución de nuevos libros de texto gratuito, se creó también la Ley Federal de Educación, se le dieron nuevas atribuciones y tareas a la Secretaría de Educación Pública. De la misma forma se amplió la infraestructura para proporcionar mejor y mayor educación, por medio de la construcción de Escuelas, Colegios e Institutos tecnológicos.

### **José López Portillo (1976-1982)**

Debido al auge petrolero que surgió en 1978, el gobierno de López Portillo realizó un gasto público con tasas semejantes a las del crecimiento del producto interno bruto, motivo por el que se creció a un ritmo acelerado del 8.5% anual. Sin embargo, la crisis económica de 1982, la cual se registró al término de la administración, en términos generales, se debió al estado de la economía internacional, la inflación que llegó al 100%, el acaparamiento de la deuda externa que se mantenía con el 70% de las exportaciones de mercancía, el descenso de los precios del petróleo, entre otros factores. Motivo por el que se aceleró la pobreza en el país, incluso volvió parte de la clase media a baja y agudizó la pobreza extrema.

### **Miguel de la Madrid (1982-1988)**

Un aspecto a resaltar es el proceso que llevó a cabo Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari con el inicio de la etapa privatizadora de las empresas del Estado, cediendo áreas estratégicas para la nación y la economía mexicana, a manos de particulares, así como la apertura comercial desmedida y desacorde a la realidad y

necesidades de la sociedad, aunado a la incorporación al Tratado de Libre Comercio con América del Norte, lo que provocó nuevamente el deterioro de la economía interna y el abaratamiento de los productos nacionales.

En esta etapa se recrudecieron las crisis económicas en el país, se observó el desmoronamiento y privatización de empresas del Estado, el abandono al campo y la instauración de políticas neoliberales, que contribuyeron al empobrecimiento de los mexicanos, al acelerar la miseria y el detrimento de la sociedad.

Dentro de las acciones de combate a la pobreza que se llevaron a cabo durante esta administración se encuentran programas de combate a la inflación, al desempleo y para la adquisición de vivienda. Se realizaron esfuerzos para mantener el acceso de la población a productos de primera necesidad y de consumo popular aplicando subsidios principalmente. En 1983 se puso en marcha el Programa para la Producción, Abasto y Control del Paquete Básico de Consumo Popular para garantizar el abasto de 17 productos, bienes y servicios de consumo mayoritario.

Al siguiente año comenzó a operar el Sistema Nacional para el Abasto con la finalidad de mejorar la distribución y comercialización de productos básicos, evitando intermediarios. Uno de los programas con mayor importancia en para ese periodo fue el Pacto de Solidaridad Económica que tuvo como finalidad la concertación social, anclas monetarias para controlar la oferta y políticas económicas orientadas a evitar problemas monetarios.

### **Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)**

Su gobierno asumió la idea de que la disminución de la deuda externa era un paso fundamental para reactivar la economía nacional, al mismo tiempo que reducir la inflación y el déficit público. Pero la decisión afectó al gasto público pasando del 41.4% del PIB en 1983 a 25.6% para 1994. Al inicio el gobierno adoptó un programa de gran austeridad afectando el gasto en salud, educación y subsidios, lo que llevó al

detrimento de estos rubros. Al mismo tiempo el proceso de privatización contribuyó al deterioro de la economía nacional, la reducción de salarios reales y la pérdida masiva de empleos del sector público.

Como un intento por hacer frente a los efectos de las políticas económicas neoliberales y de austeridad presentadas en el gobierno de Salinas, éste llevó a cabo un programa de combate a la pobreza que no excluía las políticas neoliberales bajo las que se encontraba el país, sino todo lo contrario fungiría como una forma de aseguramiento y de apoyo social. Se llevó a cabo uno de los programas sociales más importantes -no necesariamente efectivo- de combate a la pobreza, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

El programa fue parte de un nuevo enfoque del gasto social para enfrentar la creciente pobreza e integrar a los sectores vulnerables a la recuperación económica. Intentó ser específico al atacar los problemas en vez de continuar con subsidios generales y de alto costo. Intentó expandir los programas existentes en cuestión de salud, educación y nutrición, así como en la provisión de agua, alcantarillado, electricidad, pavimentación y restauración de caminos.

Pronasol funcionó como una inversión del gobierno para atenuar el descontento social frente al proceso de estabilización económica que estaba sufriendo el país, intentando ayudar a las poblaciones que padecían pobreza extrema y como una forma de aminorar los efectos de los problemas económicos nacionales, y no como un programa de desarrollo social.

### **Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)**

Debido a la devaluación del peso mexicano a pocos días de iniciada la administración de Zedillo, se tuvo que realizar ajustes en la economía nacional, anunciando una serie de medidas para superar la crisis. Se propuso el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE), que pretendió restablecer un crecimiento sostenido y

la reducción del déficit de la cuenta corriente, por lo que recibió financiamiento internacional. Finalmente el gobierno aceptó la ineficiencia del programa para salir de la crisis en que se encontraba.

En estas condiciones y como parte de los compromisos adquiridos con el refinanciamiento de la deuda externa, el país tuvo que volver a apretar la economía nacional mediante el Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (PARAUSEE). Este programa significó: mayor ahorro público mediante la reducción del gasto programable, incremento de los precios de los bienes y servicios del sector público; la gasolina y diesel subieron 35%, el gas LP y tarifas eléctricas 20%, se registró un aumento del 50% del IVA, es decir, del 10 al 15%, en términos reales fueron pocos los beneficiados con estas estrategias y sobre todo las empresas y los bancos fueron los más favorecidos, nuevamente los salarios reales se vieron reducidos y el desempleo siguió creciendo.

Para atacar el problema de la pobreza en México durante el sexenio de Ernesto Zedillo se puso en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación, basándose principalmente en la integración de acciones que ayudaran al mejoramiento en temas como educación, salud y nutrición, mediante apoyos de largo plazo. La forma en que se implementó permitió focalizar las zonas, familias y grupos más vulnerables y necesitados, con la pretensión de terminar con la herencia de la pobreza extrema asociada a altos niveles de natalidad, desnutrición y abandono escolar.

Una de las innovaciones del programa se reflejó en las transferencias monetarias que se otorgaron a las familias, evitando intermediarios, desviaciones y eficientando su uso por medio de mecanismos de evaluación sobre el impacto obtenido en tiempos específicos. La finalidad principal fue acabar con la pobreza monetaria de los individuos, ayudar a la adquisición de bienes de primera necesidad, abatir el abandono escolar y llevar nutrición a las zonas vulnerables del país por medio de la integración y coordinación de los niveles de gobierno, la participación social y desarrollo humano.

## **Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006- )**

Los problemas heredados por los sexenios anteriores, las crisis económicas nacionales e internacionales, las múltiples devaluaciones del peso, las altas tasas de inflación, el poco crecimiento económico sostenido, el mal manejo de las finanzas públicas, la privatización de empresas del Estado, la reducción del gasto social, la corrupción y la falta de desarrollo social y crecimiento económico en México, generó que más de la mitad de la población (106,682.5 millones de personas) se encuentre en algún tipo de pobreza.

Con la finalidad de erradicar a la pobreza en el país se continúan implementando programas de desarrollo social que disminuyan o detengan el detrimento de la sociedad y sobre todo de los grupos vulnerables. Tal es el caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que se comenzó a implementar en el sexenio de Vicente Fox y que continúa en el de Felipe Calderón, teniendo como antecedente el Programa de Educación, Salud y Alimentación de Ernesto Zedillo. Así esta estrategia tiene como objetivos principales mejorar los niveles de educación, salud, bienestar de la población y lograr un desarrollo humano integral.

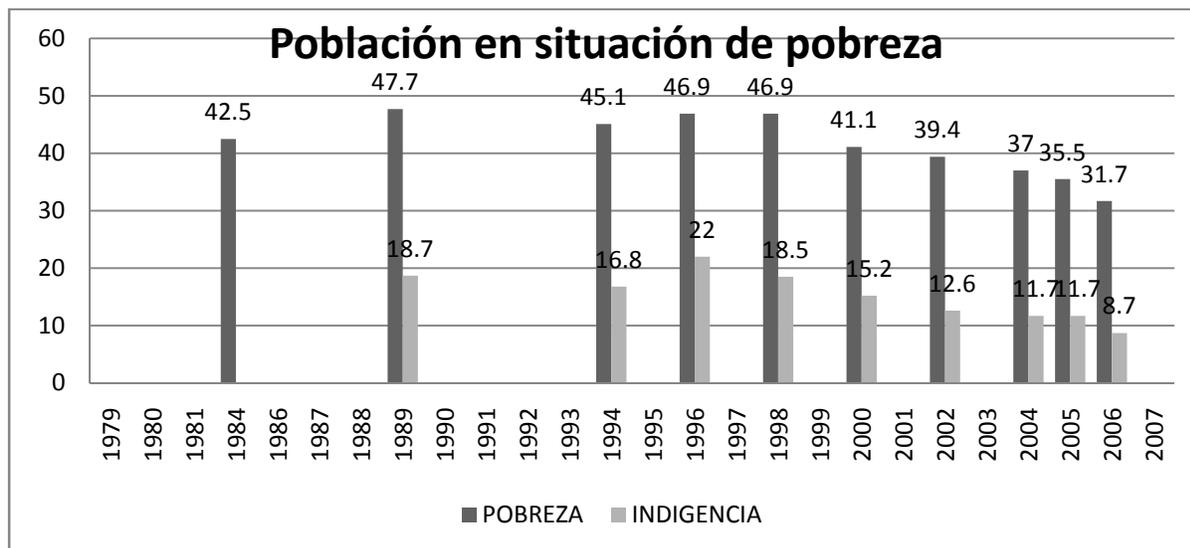
Para lograr lo anterior, desarrolla las capacidades y oportunidades de las familias beneficiarias del programa, facilita el acceso a los bienes y servicios que les permita alcanzar plenitud, focaliza las zonas vulnerables y más necesitadas, actúa para que la pobreza no sea una cuestión hereditaria, realiza sus acciones con perspectiva de género, involucra a los actores sociales tales como las instituciones públicas, empresas privadas y a la sociedad en general, realiza actividades en conjunto de los tres órdenes de gobierno y evalúa los impactos a corto, mediano y largo plazo.

Por otra parte, la revisión de algunos elementos de la administración pública mexicana, las crisis económicas, la política y programas de desarrollo social, así como los padecimientos sociales, permiten el entendimiento del incremento de la pobreza en México. De esta forma se entiende que la pobreza se incrementa en la medida que los

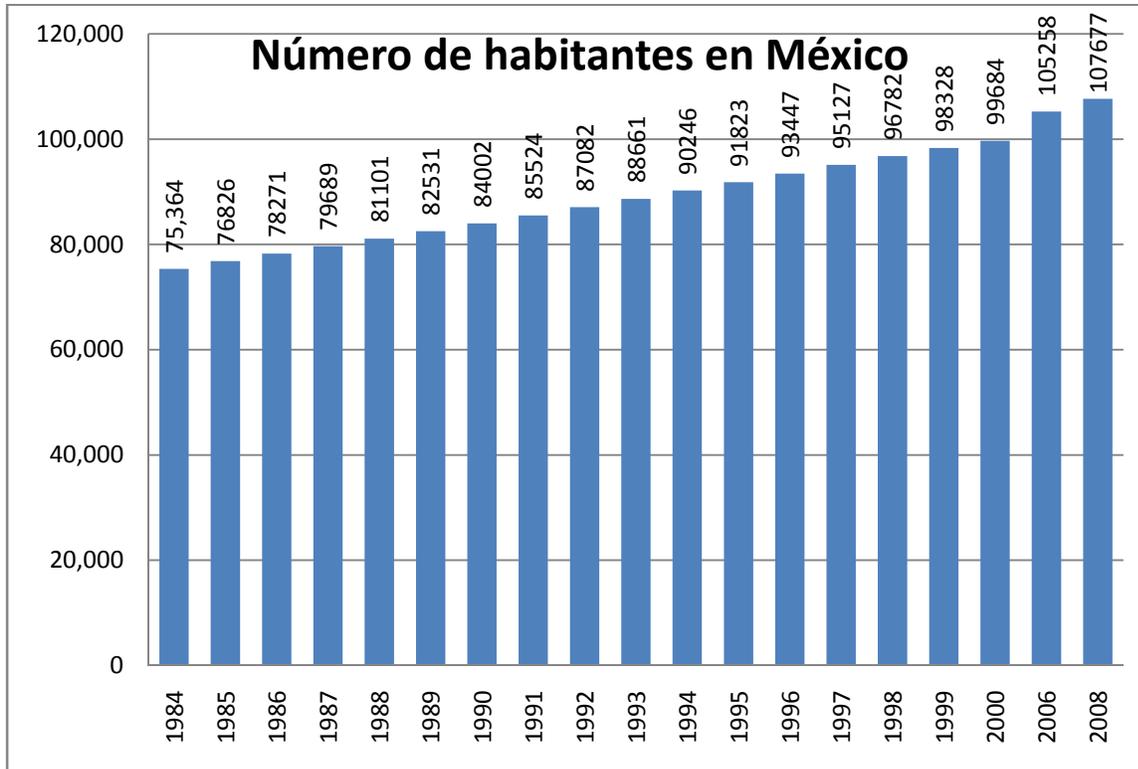
problemas económicos del país no son resueltos, al mismo tiempo que no se llevan a cabo programas y políticas de desarrollo social acordes a la realidad del país. Sin embargo, algunas estadísticas y números presentados por organismos gubernamentales e incluso internacionales intentan mostrar que existe una reducción de la pobreza.

Al interpretar las cifras publicadas por la CEPAL respecto al incremento y desarrollo de la pobreza en México se encuentra que existe un pequeño incremento de la misma en los últimos años, por lo que la siguiente gráfica, es un intento por interpretar y enfocar los datos de forma que simplifique el entendimiento de los mismos.

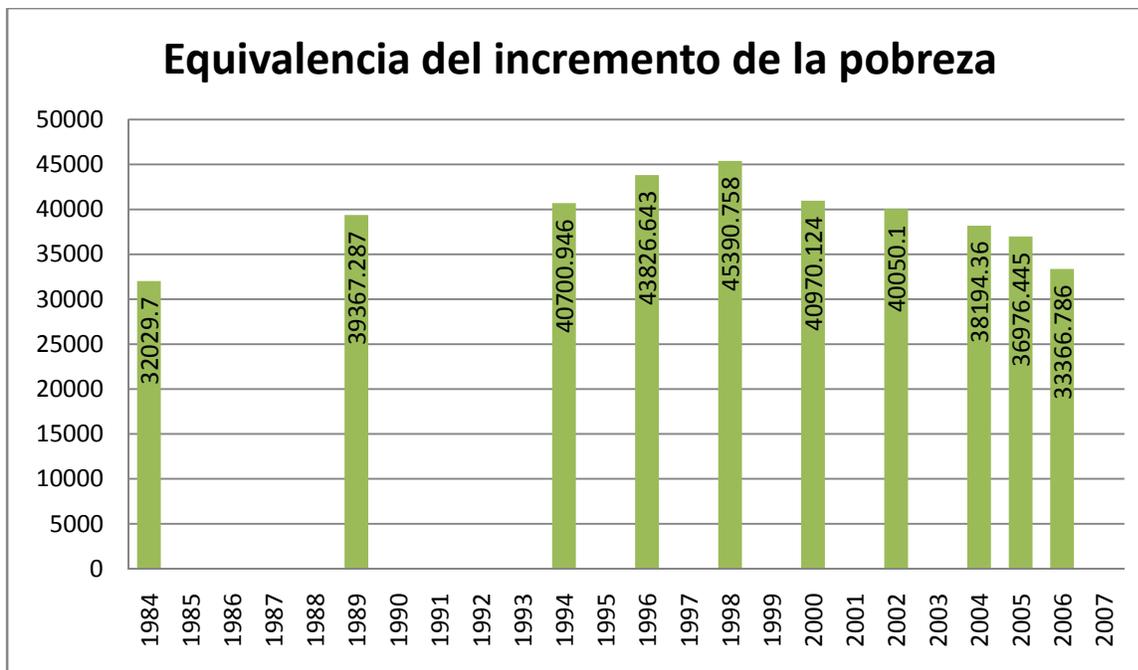
Población en situación de pobreza e indigencia a nivel nacional: Porcentaje del total de la población cuyo ingreso per cápita medio está por debajo de la línea de pobreza e indigencia (extrema pobreza).



Número de habitantes (millones de personas) que viven efectivamente dentro de los límites fronterizos de un país, territorio o área determinada.



La siguiente gráfica es una equivalencia realizada con los porcentajes de Población en *Situación de Pobreza* desde 1984 y el número de habitantes en cada año. Es decir, se realizó un cruce entre el porcentaje de pobres por año y el número de habitantes en su periodo correspondiente, lo que muestra de resultado, que la pobreza de acuerdo con las cifras de la CEPAL, aumentó de 1984 al 2006. La gráfica es un pequeño esbozo del incremento de la pobreza durante los últimos años, debido a que no se logró realizar una tabla de mayor precisión y relacionarla con los años de las crisis económicas, por falta de homogeneización y acceso de los datos necesarios.



Finalmente, eliminar las causas que genera, desarrolla e incrementa la pobreza debe ser un objetivo nacional y una forma de gobierno. De modo que sanear las finanzas públicas, pagar la deuda externa responsablemente, crecer económicamente, distribuir la riqueza, crear empleos dignos y bien remunerados, crear empresas públicas eficientes, formar cuadros profesionales de servidores públicos, detener la corrupción y utilizar los recursos naturales y energéticos de manera responsable, terminará con la pobreza en el país.

Mantener una economía sana, competitiva y generadora de empleos, mediante la utilización de los recursos naturales, energéticos, el turismo y la prestación servicios, ayuda a eliminar las causas de la pobreza, potencia el desarrollo humano y equilibra las diferencias entre los estratos más altos y bajos de la sociedad. Por lo tanto, forma un país igualitario, sin distinción de clases y próspero para los habitantes del país.

Crear empresas públicas eficientes, profesionalizar a los integrantes de la administración pública, eliminar la corrupción en todos los aspectos y gobernar bajo la

idea de desarrollo social y combate a la pobreza, ayudará a generar empleos, eficientar y los resultados de la actividad gubernamental, entre otros. Por esta razón se debe reforzar los valores y compromiso del servicio público desde la figura presidencial hasta los enlaces y personal sindicalizado.

El futuro de la pobreza en México depende en gran medida de las acciones que el gobierno lleve a cabo para terminar con el problema, la incorporación de la sociedad a la toma de decisiones, diseño e implementación de políticas sociales, la inversión en desarrollo social y potencializar las oportunidades de crecimiento integral de las personas. Por otro lado, si no se llevan a cabo y ponen en marcha las soluciones adecuadas de forma inmediata, eficaz y puntualmente, el incremento de la pobreza continuará en los siguientes años, al orillar a un mayor número de la población a la pobreza extrema e incrementando la riqueza de unos cuantos.

El combate integral a la desnutrición, ignorancia, insalubridad y desempleo principalmente, es necesario para la superación de la pobreza en México. Por lo tanto, se deben llevar a cabo acciones particulares en cada uno de estos padecimientos, pero a la vez se tienen que erradicar de forma conjunta, ya que el desequilibrio e insatisfacción de alguno, incrementa y multiplica lo nocivo del otro.

El desempleo y por ende la falta de recursos económicos, imposibilita a las personas de proporcionar una alimentación adecuada y de calidad a los integrantes de una familia, al afectar de manera significativa el desempeño en las actividades escolares y de aprendizaje, por lo que se incrementa la deserción escolar y se disminuyen las oportunidades de conseguir un empleo bien remunerado, por otra parte se disminuye la calidad física del ser humano, volviéndolo más propenso y vulnerable a adquirir enfermedades.

## BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS FUENTES DE CONSULTA

Aristóteles, La Política, México, Editores Mexicanos Unidos, 1998.

Arteaga Basurto, Carlos. Campos, Guillermo. Covarrubias, Mario. Estado Economía y Pobreza en México. México, UNAM, 2007.

Boltvinik, Julio. Damián, Araceli. La Pobreza en México y el Mundo realidades y desafíos. México. Siglo XXI.

Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique. Pobreza y Distribución del Ingreso en México, México, Siglo XXI, 1999.

Carrillo Landeros, Ramiro, Metodología y Administración, México, Limusa, 1982.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Córdova Plaza, Rocío. Núñez Madrazo, María Cristina. Skerritt Gardner, David. In God We Trust del campo mexicano al sueño americano. Plaza y Valdez, México, 2007.

Delgado Wise, Raúl. Favela, Margarita. Nuevas tendencias y desafíos de la migración internacional México-Estados Unidos. H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2004.

Entrena Jiménez, María Socorro. Pobreza el clamor silencioso de los pobres. España. San Pablo. 2001.

Félix Tezanos, José. Tendencias en desigualdad y exclusión social. España, Sistema 1999.

Flores Caballero, Romeo R. Administración y política en la historia de México, México, FCE, 1981.

Gallardo Gómez, Luis Rigoberto. Osorio Goicochea, Joaquín. Los rostros de la pobreza, El debate, Tomo I, México, Limusa, 1998.

Gil Villa, Fernando. La exclusión social, España, Ariel, 2002.

Guillen Romo, Héctor. La contrarevolución neoliberal en México, México, Era, 1997.

Hernández Laos, Enrique. Productividad y Empleo en la Apertura Económica. Perú, OIT, 1999.

Hernández Laos, Enrique. Prospectiva demográfica y económica de México y sus efectos sobre la pobreza. México. CONAPO. 2000.

Informe sobre desarrollo humano 2007-2008 del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo.

Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Asamblea General, ONU.

Jay M. Shafritz y Albert C. Lyde. Clásicos de la administración pública, FCE, México, 1999.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Ley General de Salud

Lozano, Rafael. Infante, Claudia. Schlaepfer, Loraine. Frenk, Julio. Desigualdad, Pobreza y Salud en México. México. Consejo consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. 1993.

Martínez, Ifigenia. Algunos efectos de la crisis en la distribución del ingreso en México, México, UNAM, 1989.

Max, Weber, El político y el científico, España Ed. Alianza Editorial, 1967.

Muñoz de Bustillo, Rafael, Crisis y futuro del Estado de Bienestar, Madrid, Alianza Editorial, 1989.

Nuevas iniciativas en pro del desarrollo social. Asamblea General, ONU.

Pagaza Ignacio, Pichardo. Introducción a la Administración Pública en México, México, INAP, 1984.

Platón, La República, México, ED. Editores Mexicanos Unidos, 1985.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Programa Nacional de Vivienda 2007-2012

Renes Ayala, Víctor. Luchar Contra la Pobreza la Pobreza Hoy. España. HOAC. 1993.

Rueda Peiro, Isabel. México: crisis, reestructuración económica, social y política. 1982-1996, México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 1998.

Sánchez Azcona, Jorge, Lecturas de Sociología y Ciencia Política, México, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 1980.

Sánchez González, Juan José. Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México, México, IAPQROO, 2004.

Secretaría de Desarrollo Social, Comité técnico para la medición de la pobreza, Medición de la pobreza variantes metodológicas y estimación preliminar, julio 2002.

Solís de Alba, Ana Alicia; García Márquez, Enrique; Ortega, Max. El último gobierno del PRI balance del sexenio zedillista, México, Ítaca, 2000.

Soria, Víctor M. Crecimiento económico crisis estructural y evolución de la pobreza en México, México, Plaza y Valdés, 2000.

Trejo Reyes, Saúl. Empleo para todos El reto y los caminos, México, FCE, 1988.

Valencia Lomelí, Enrique. Gendreau, Mónica. Tepichín Valle, Ana María. Los dilemas de la política social. México. Amaroma.2000.

[www.alud.gob.mx](http://www.alud.gob.mx)

[www.conafovi.gob.mx](http://www.conafovi.gob.mx)

[www.economia.gob.mx](http://www.economia.gob.mx)

[www.funcionpublica.gob.mx](http://www.funcionpublica.gob.mx)

[www.gobernacion.gob.mx](http://www.gobernacion.gob.mx)

[www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

[www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

[www.salud.gob.mx](http://www.salud.gob.mx)

[www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

[www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx)