

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS

DEPARTAMENTO DE HISTORIA

SUA y ED

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

HISTORIA

EL BIENESTAR EN MÉXICO (1972-1981)

EL EJERCICIO DE LA POLÍTICA SOCIAL PARA MANTENER LA DESIGUALDAD
ECONÓMICA

Por: Oscar G. Cortés Juárez

Asesora: Dra. Isabel Avella Alaminos

Septiembre del 2014



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.

Índice general

| Capítulo | | Página |
|----------|--|--------|
| | Introducción | 4 |
| 1 | La conformación del Estado de bienestar en México (1917-1970) | 25 |
| | 1.1 El bienestar durante el Porfirismo (1876-1910) | 25 |
| | 1.2 De la Revolución al cardenismo (1910-1939) | 29 |
| | 1.3 La fase ascendente del Estado benefactor (1934-1946) | 34 |
| | 1.4 Un alto en el camino (1946-1958) | 38 |
| | 1.5 Los claroscuros del bienestar (1959-1970) | 40 |
| | 1.6 Los saldos del desarrollo estabilizador | 45 |
| 2 | De la crisis económica al cambio de la política social (1970-1976) | 53 |
| | 2.1 Las razones del cambio en la política social | 53 |
| | 2.2 Estrategias del “desarrollo compartido” | 54 |
| | 2.3 La geografía de la pobreza | 56 |
| | 2.4 El bienestar durante el desarrollo compartido: ¿para quién?, ¿por qué? | 70 |
| | 2.5 Los pobres, su medición y localización | 73 |
| 3 | Logros y carencias del Estado de bienestar en el sexenio de Luis Echeverría | 78 |
| | 3.1 Los problemas salariales y de empleo del desarrollo compartido | 78 |
| | 3.2 El dinamismo en la salud | 89 |
| | 3.3 Los compromisos de la Ley Federal de Educación | 94 |
| | 3.4 Logros y carencias en el bienestar | 97 |
| 4 | El Estado de bienestar en el sexenio de José López Portillo, entre la crisis económica y la administración de la abundancia (1976-1981) | 100 |
| | 4.1 La herencia del sexenio echeverrista | 101 |
| | 4.2 Las nuevas reglas del juego del empleo y la política salarial | 102 |
| | 4.3 Del Plan Nacional de Educación a los Programas y Metas del Sector Educativo | 105 |
| | 4.4 El Programa de Acción del Sector Público | 106 |

| | | |
|-----|--|-----|
| 4.5 | Los cambios en la política social y el combate a la pobreza | 107 |
| 4.6 | La crisis económica y el impacto en la política social | 113 |
| 5 | Logros y carencias del Estado de bienestar en el sexenio de José López Portillo | 116 |
| 5.1 | Los logros del sexenio en el bienestar | 116 |
| | 5.1.1 Los avances en el desarrollo | 116 |
| | 5.1.2 Salario y empleo | 129 |
| | 5.1.3 La salud durante el sexenio de José López Portillo | 131 |
| | 5.1.4 El Programa Nacional de Educación | 134 |
| 5.2 | Las carencias del sexenio en el bienestar | 135 |
| | 5.2.1 La política salarial diferenciada | 135 |
| | 5.2.2 La otra cara de “la demanda satisfecha” en la educación | 137 |
| | 5.2.3 El punto débil de la salud | 139 |
| 5.3 | La deficiencia en la distribución del bienestar | 142 |
| 5.4 | La evaluación de la pobreza | 144 |
| | Conclusiones | 157 |
| | Índice de cuadros | 161 |
| | Índice de mapas | 164 |
| | Bibliografía | 165 |

Introducción

Desde finales del siglo XVIII, la discusión respecto del papel que debían jugar las instituciones públicas en el desarrollo social estuvo enmarcada por dos posiciones claramente definidas: por un lado, estaban quienes opinaban que el Estado debía incrementar su intervención, limitada hasta entonces a labores de corte asistencialista/caritativo, a fin de reducir las evidentes desigualdades producidas por la Revolución industrial, que amenazaban con convertirse en crónicas, como el desempleo y la pobreza; por otro lado, estaban quienes sostenían que el Estado debía seguir los principios liberales que privilegian el esfuerzo individual y la libre empresa. Las diferencias de fondo entre ambas propuestas radicaban en su visión respecto del origen de los problemas sociales y en los costos fiscales de su solución. Para los primeros, el costo debía ser asumido socialmente en la medida que también la sociedad era causante de la existencia precaria. Para los segundos, en cambio, la imposición de cargas fiscales a las actividades productivas para subsanar problemas individuales era una amenaza para la prosperidad de la economía de toda la nación¹.

Hacia finales del siglo XIX las posturas reformistas tuvieron logros importantes. El primero ocurrió durante el mandato del canciller Bismarck en la Alemania de Guillermo I, cuando se adoptaron las primeras medidas públicas tendientes a institucionalizar un incipiente sistema de protección para algunas categorías de trabajadores. Entre 1883 y 1889, se aprobaron en ese país las primeras leyes que establecieron seguros obligatorios contributivos contra enfermedades (1883), accidentes (1884), invalidez y vejez (1889). Para solventar la distribución de costos, después de numerosas negociaciones, se estableció que los seguros fueran financiados con las aportaciones conjuntas o exclusivas de tres fuentes principales: trabajadores y empresarios cubrirían el seguro de

¹ Ordóñez, Gerardo, "El Estado de bienestar en las democracias occidentales: lecciones para analizar el caso mexicano", en *Región y Sociedad*, Vol. 14, No. 24, 2002, p. 104.

enfermedad, estos últimos los accidentes de trabajo y ambos, junto con el gobierno, los derechos a una pensión por vejez o invalidez².

A pesar de los avances en materia social, el proyecto de Bismarck no ha escapado de la polémica. Ha sido considerado por algunos investigadores un intento de reforma social limitado y conservador, cuyos fines se fincaron en propósitos más políticos que sociales, pues sus acciones se realizaron en respuesta a las demandas crecientes de la clase trabajadora. En este análisis, se considera que a los obreros se les abona en términos de política social lo que se les retiene en términos políticos: pensiones a cambios de conceder el poder y la autoridad. De esta forma, la política social, se dice, cumplía un papel políticamente funcional, estabilizando unas circunstancias que de otro modo hubiesen sido más volátiles.

Con el gobierno de Bismarck, sin embargo, inició una etapa de intervencionismo de Estado que posibilitó el reconocimiento público de algunas responsabilidades sociales y la formación de instituciones que fueron más allá de las restricciones impuestas por los principios rectores del *laissez-faire*, reconocimiento que pronto se extendió en otros países, particularmente de la Europa occidental. En esta línea de cambio, Inglaterra introdujo el seguro obligatorio de paro en el año de 1911.

Durante la mayor parte del siglo XX se designó con el término de bienestar (o Estado de bienestar³) a los empeños de los gobiernos modernos por mejorar el nivel de vida de las personas o grupos familiares cuyos ingresos, en caso de no tomarse esas medidas, quedarían por debajo del nivel que los responsables de las políticas públicas y sus partidarios consideraban mínimo. Dando al término una definición algo más amplia, se ha designado con él a los programas oficiales en

² Huerta, Rosario, "Los conceptos de Estado social de derecho, Bienestar social e interés colectivo", en *Letras jurídicas*, Número 18, julio 2008, p. 7. Ordóñez, *op. cit.*, p. 105, destaca el carácter excluyente de los seguros, pues los obreros beneficiados de las propuestas bismarckianas fueron los trabajadores que podían acceder o contaban ya con un trabajo formal. En la práctica, los beneficios se distribuyeron, en su mayor parte, entre los obreros de la industria alemana.

³ *Ibid*, p. 4. El concepto de Estado de bienestar fue acuñado en 1940 por William Temple, en ese entonces Arzobispo de Canterbury, como contraposición al *warfare state* ("Estado de guerra") de la Alemania Nazi.

materia de educación, salud, vivienda, cultura, atención de los ancianos, seguro de desempleo, protección ambiental, etcétera⁴.

El primer paso para la construcción del Estado de bienestar en el siglo XX sucedió nuevamente en Alemania durante la República de Weimar (1918-1933), tras la abdicación al trono de Guillermo II. En los dos primeros años de esta naciente república comenzó a conformarse, con la dirección del Partido Socialdemócrata, un nuevo ordenamiento constitucional que a la postre sentaría las bases jurídicas y morales que han justificado la creciente intervención estatal en el desarrollo social.

La Constitución de Weimar (1919) aportó a la construcción del Estado de bienestar un conjunto de reformas que proyectaban la intervención estatal como un ingrediente indispensable para fomentar el progreso social.

En la Constitución de Weimar destacan las facultades que se conceden al Estado para intervenir en prácticas contrarias a los principios de “justicia” o “bien general”. Con esta orientación, se impusieron límites u obligaciones al ejercicio de las libertades económicas (como la libre empresa, art. 151) y la regulación de las relaciones laborales (art. 69). Al mismo tiempo, se extendió la cobertura de los servicios públicos en tres dimensiones de bienestar: seguridad social (protección de la maternidad, enfermedad y vejez), vivienda (mediante el derecho al acceso a la vivienda, art. 155) y educación (mediante la gratuidad de la educación primaria, arts. 143 y 145). Y aunque la construcción de este nuevo modelo de Estado fue impactada por el ascenso del nazismo, el proyecto de Weimar abrió un camino que fue, en sus trazos generales, retomado por la mayoría de los países de Europa occidental una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial⁵.

Unos años antes de concluir la Segunda Guerra Mundial, el gobierno británico solicitó a un comité de expertos, dirigido por el reformista Lord Beveridge, quien desde 1910 había participado en el diseño del seguro de desempleo en ese país, la elaboración de un proyecto para estudiar el funcionamiento y la posibilidad

⁴ John H. Coatsworth, “En torno de la historia del bienestar”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 36, No. 144, (enero-marzo), 1973, p. 992.

⁵ Ordóñez, *op.cit.*, p. 108.

de ampliar la capacidad del sistema de protección ante el evidente deterioro y la desintegración social provocados por la guerra. Los resultados de este estudio, que fueron publicados en 1942 con el título de *Beveridge Report on Social Insurance and Allied Service*, aportaron justificaciones técnicas y sociales para extender las prestaciones de la seguridad social a toda la población. El argumento central de esta propuesta consistió en el reconocimiento a la calidad de “ciudadano” intrínseca a todo individuo, que se derivaba de su pertenencia a una comunidad nacional y le otorgaba derechos de igualdad⁶.

En su parte medular, las recomendaciones contenidas en el *Informe Beveridge* hicieron hincapié en la responsabilidad del Estado de proveer a todos sus ciudadanos, sin importar su capacidad contributiva, un mínimo nacional de ingresos y servicios que les permitieran enfrentar los riesgos de la vida y los alentara a mejorar sus propias condiciones de subsistencia.

Una vez finalizada la guerra, entre 1945 y 1948, el gobierno inglés aprobó una serie de leyes que dieron cabal reconocimiento a las recomendaciones del *Informe Beveridge*, lo que llevó a la construcción de la estructura de protección social de mayor amplitud conocida hasta el momento.

En la constitución del Estado de bienestar inglés también fueron decisivos los trabajos de algunos pensadores de la escuela de Cambridge en el campo de la economía, entre los que sobresalen Alfred Pigou y John Maynard Keynes. Las contribuciones de estos estudiosos tuvieron como eje común la desconfianza en “la mano invisible del mercado” para regular la economía, asignar eficientemente los recursos y distribuir equitativamente la renta y la riqueza generada; por ello, postularon la intervención del Estado como la vía para corregir las desigualdades generadas en el capitalismo (Pigou) y dar solución a los problemas de crecimiento y desempleo (Keynes). La teoría económica encontró en estos autores, principalmente en el último, principios normativos que, en oposición a la teoría

⁶ *Ibíd.*, p. 109.

clásica, justificaron la intervención pública en la economía con el fin de sostener la demanda interna y el crecimiento y garantizar pleno empleo⁷.

A medida que fueron consolidándose la reconstrucción y la recuperación económicas en Europa occidental, la mayoría de los países de la región acogieron en sus respectivos ordenamientos jurídicos el compromiso de universalización de los servicios de bienestar, entendiéndolos como un derecho social inherente a la investidura ciudadana.

Durante los años cincuenta y sesenta, el Estado benefactor vivió un periodo de expansión acelerada que tuvo un alto grado de consenso gracias a que había conseguido afianzar un relativo equilibrio en el logro de sus objetivos económicos (fuerte crecimiento económico) y sociales (mejora de servicios y altos niveles de empleo). Sin embargo, a mediados de los setenta, esta situación comenzó a cambiar drásticamente al sobrevenir una serie de acontecimientos internacionales (la crisis del dólar de 1971 y la crisis petrolera de 1973, el aumento del precio de los alimentos y el colapso del sistema de cambios fijos) que provocaron el estancamiento de la producción, el aumento de la inflación y del desempleo, así como incrementos sostenidos en los déficits públicos. En este desfavorable escenario comenzaron a gestarse fracturas en los acuerdos políticos y gubernamentales que habían dado firmeza a la intervención estatal en las actividades económicas y sociales⁸.

Frente a la idea socialdemócrata de que los servicios de bienestar son resultado del reconocimiento de los derechos sociales inherentes a la investidura ciudadana, por ejemplo, se fortaleció la oposición de grupos conservadores -que buscaban que la intervención pública se limitara a aliviar exclusivamente situaciones sociales de extrema necesidad-, con el argumento de que el Estado de bienestar era económicamente inviable, reducía los incentivos, sofocaba la

⁷ Huerta, *op.cit.*, pp. 8-9 y 11-12; Ordóñez, *op.cit.*, p. 110.

⁸ *Ibíd*, p. 7. Entre los argumentos que nutren la fractura destacan: el alto costo de la intervención estatal, las deficiencias en la misión redistribuidora de los servicios sociales y la persistencia de problemáticas no resueltas, como la indigencia o la desigual distribución de la riqueza.

iniciativa privada, absolvía a la gente de responsabilidad personal y estimulaba la dependencia⁹.

En la *praxis* pública, el rompimiento de los consensos de mediados de los setenta abrió las puertas para que los gobiernos pusieran en marcha un paquete de iniciativas tendientes a contrarrestar las manifestaciones de la crisis económica. Entre los primeros objetivos de política adoptados, destacó la contención del déficit público mediante ajustes a los presupuestos gubernamentales, principalmente en aquellas partidas relativas al bienestar. Fue en esos años cuando ocurrió una reducción generalizada del financiamiento público del gasto social¹⁰.

En la década de los ochenta, con el ascenso al poder de las administraciones neoconservadoras en países como Inglaterra y Estados Unidos y con la reelección de gobiernos socialdemócratas en naciones como Austria y Suecia, se perfilaron dos proyectos políticos divergentes en torno al futuro del Estado de bienestar. Por un lado, la derecha con una estrategia de desmantelamiento y liquidación y, por el otro, la socialdemocracia con una política de conservación.

Por lo que respecta a la evaluación de los resultados del desarrollo del Estado de bienestar recientemente se han realizado estudios que vinculan el mejoramiento del bienestar humano con los avances en la productividad económica y la organización política que lo hacen posible¹¹. En éstos se destaca que durante el siglo XX se presentaron dos escenarios mundiales distintos, donde la diferencia esencial radicó en la intervención eficaz del Estado: uno en el que el aumento de la productividad de la era industrial finalmente logró traducirse en beneficios concretos en la nutrición, la salud y, por ende, en la esperanza de vida

⁹ Ordóñez, *op. cit.*, p. 118, haciendo referencia a Johnson, Norman, *El Estado de bienestar en transición*, España, MTySS, p. 68.

¹⁰ *Ibid.*, p. 120. Como ejemplo, entre 1975 y 1980 el conjunto de países de la OCDE mostró una desaceleración del gasto social con respecto a los ritmos registrados en las dos décadas anteriores (de 8 a 4% anual).

¹¹ Coatsworth, John, "Trayectorias económicas e institucionales en América latina durante el siglo XIX", en *Anuario del IEHS*, 1, 1999, p. 991.

de las personas, y el otro en el que hubo dificultades o imposibilidad para convertir ese aumento en mejoras de bienestar físico para la población.

Desde la historia económica se han realizado aportaciones sustanciales para la comprensión del vínculo entre la productividad y el bienestar. Tres de ellas son particularmente significativas. Primero, trabajos recientes han señalado que la mayor igualdad en la distribución del ingreso influye en la mejora del bienestar. Segundo, se ha demostrado que la mejora del bienestar eleva la productividad de toda la economía de un país. Por último, gran cantidad de trabajos de las dos últimas décadas han probado que la educación, y en general la inversión en capital humano, elevan la productividad y el nivel de vida de las personas¹².

En el caso particular de México La Constitución de 1917 ocupó una posición central en la reconstrucción histórica del proceso de formación del Estado mexicano en términos de sus responsabilidades y funciones como agente de desarrollo, principalmente en lo relativo a la evolución y alcances de las políticas de bienestar básicas, pues en ella se facultó al Estado para erigirse como el eje rector del desarrollo económico y protector de los intereses de la sociedad. Así, con esta Constitución (y con otras contemporáneas, como la ya mencionada de Weimar de 1919), comenzó a definirse un nuevo modelo de organización estatal: el Estado social de derecho, base del Estado de bienestar¹³.

¹² Coatsworth, "En torno", *op.cit.*, p. 1001. En este sentido coinciden diversas publicaciones del Banco Mundial. Véase Guillermo E. Perry, *et. al.*, *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos* (resumen ejecutivo), Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Washington, 2006. Además del Banco Mundial, instituciones como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) tienen numerosas publicaciones que enfatizan la importancia del crecimiento para la reducción de la pobreza. Por ejemplo, Un artículo titulado "El crecimiento es bueno para los pobres" publicado en el año 2000 por los economistas David Dollar y Aart Kraay del Banco Mundial concluyó que los pobres se benefician en igual proporción que el resto de la población del crecimiento per cápita de la economía. En el trabajo titulado "Reducción de la pobreza y crecimiento económico: la doble causalidad", Nora Lustig, *et. al.*, elaborado en el marco del Seminario "La teoría del desarrollo en los albores del Siglo XXI", evento conmemorativo del centenario del nacimiento de Raúl Prebisch, CEPAL, Santiago de Chile, 28 y 29 de agosto, 2001, muestra investigaciones recientes de la importancia del crecimiento para la reducción de la pobreza y cómo las acciones orientadas a reducir la pobreza pueden contribuir al crecimiento económico.

¹³ Huerta, *op.cit.*, p. 1-3. La autora menciona que en esta visión el Estado no se limita sólo a tutelar la vigencia de las libertades individuales sino que asume el compromiso de llevar a la práctica una política social que busque la consecución de un orden social justo. Como resultado de ello, el

Hasta 1981 estuvo vigente un modelo económico estatista¹⁴. Se caracterizó por la intervención del Estado en numerosas acciones relativas al bienestar, como fueron: el fuerte activismo social en la construcción de la infraestructura básica (hidroagrícola, carretera, etcétera); la resuelta promoción de la educación y la salud pública y las políticas sectoriales orientadas al fomento de la agricultura (con sus múltiples instrumentos específicos: política de precios de garantía, Conasupo, etcétera), entre otros¹⁵.

Durante el siglo XX México evolucionó de una población de 13.6 millones de personas, con un 70% de población rural, 80% de analfabetos, una tasa de mortalidad infantil de 250 por cada mil y una esperanza de vida al nacer de apenas 30 años, a una sociedad de poco más de 100 millones de personas, con 75% de población urbana, con 90% de alfabetización, una tasa de mortalidad infantil de 20 por cada mil y una esperanza de vida media de 75 años. Durante la segunda mitad del siglo, la escolaridad promedio de la población adulta pasó de 2 a 8 años¹⁶.

José Luis Calva, un especialista en el tema de bienestar, al comparar el modelo estatista con el modelo neoliberal, que inició hacia 1981, destaca que bajo aquél el poder adquisitivo de los salarios mínimos incrementó 96.9% durante el periodo 1935-1982, mientras que con el segundo, entre 1982-2002, los salarios mínimos perdieron 69.6% de su poder de compra, es decir, se deterioraron a menos de la tercera parte de los vigentes en 1982¹⁷. En otro análisis, aunque

derecho al trabajo, la salud, la educación, entre otros derechos de clara asignación social se extendieron desde el siglo XIX hasta el siglo XX en torno a los principios de igualdad jurídica y material.

¹⁴ Medina Peña, Luis, *Hacia el Nuevo Estado, México, 1920-2000*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002, p. 202. Además del gran activismo en el bienestar, el autor menciona que este modelo (al que también llama Estado interventor), se caracterizó por el papel activo del Estado en la economía.

¹⁵ Calva, José Luis, "La economía mexicana en perspectiva", en *La pobreza en México y el mundo, realidades y desafíos*, Siglo XXI Editores, México, 2004, p. 104.

¹⁶ Scott, John, *The Social Failure of the Mexican Revolution: Redistributive Constraints under High Inequality*, CIDE, p. 7.

¹⁷ Calva, *op. cit.*, p. 105. Este autor considera el incremento salarial entre 1935 y 1982 como un logro del modelo estatista que lo diferencia del neoliberalismo. Sin embargo, al hacerlo ignora la diversa situación económica y política nacional e internacional del México posrevolucionario, del cardenismo y del milagro mexicano.

coincidente con éste, Julio Boltvinik destaca que la proporción de mexicanos pobres disminuyó de 77% en 1963 a 48.5% en 1981¹⁸. En contraste, entre 1982-2002, dos décadas después de la implementación del modelo neoliberal, según Julio Boltvinik y Araceli Damián, la población pobre de México subió de 45% de la población total en 1981 a 69.8% en 1994, a 75.8% en 1994 y a 76.9% en el 2000¹⁹.

De hecho, a pesar de los avances logrados en materia de bienestar durante el siglo XX, antes referidos, a poco menos de cumplirse 100 años del inicio de la Revolución mexicana, un informe del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)²⁰ detallaba que gran parte de la población del país vivía inmersa en numerosas carencias de orden social: rezago educativo, 21.7%; acceso a los servicios de salud, 40.7%; cobertura de seguridad social, 64.7%; calidad y espacios de la vivienda, 17.5%; servicios básicos en la vivienda, 18.9%; alimentación, 21.6%²¹.

Una explicación de los insuficientes logros de la política social, particularmente los observados en las últimas dos décadas del siglo XX, sugiere que éstos son resultado del arribo del neoliberalismo, cuando el Estado mexicano experimentó un conjunto de transformaciones que modificaron su posición y

¹⁸ Damián, Araceli, "Panorama", p. 151. Tres análisis a los que hace referencia muestran una reducción de la pobreza en México entre 1968 y 1981, tendencia que se revierte al alza y que se mantiene casi continúa hasta finales del siglo XX. Las series son: la de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que cubre desde 1968 hasta el 2001 y que está ajustada a cuentas nacionales; una del Banco Mundial (BM), que cubre el periodo 1968-1996, en la que no se explica la metodología y la de Hernández Laos/Boltvinik (HLB), que cubre el periodo 1968-2000 y que se basa en la línea de pobreza de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) de COPLAMAR, que está ajustada a cuentas nacionales hasta 1984.

¹⁹ Calva, José Luis, *op.cit.*, pp. 105-108.

²⁰ El 20 de enero de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la *Ley General de Desarrollo Social* la cual, en su Artículo 81, establece la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), es el encargado de establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social (LGDS).

²¹ CONEVAL, *Informe de pobreza multidimensional*, p. 15.

capacidad para intervenir en todas las esferas del desarrollo nacional²². Junto con las reformas de tipo económico (apertura comercial, desregulación, eliminación de subsidios, liberalización, privatización, entre otras), que tendieron a modificar y limitar la participación del Estado en los mercados y en diversos campos de la producción, se aplicó otro paquete de medidas que afectaron el devenir de la política social en varias de sus dimensiones. Entre estas últimas destacan la descentralización de la educación básica y de los servicios de salud asistencial, la privatización del sistema de pensiones, el retiro de la mayor parte de los subsidios a la alimentación y a la construcción y adquisición de viviendas populares, así como a la implementación de programas compensatorios y de “inversión en capital humano” como medio para combatir la pobreza; el resultado fue el aumento del empleo precario, la erosión de los salarios reales, la profundización de la desigualdad social y el aumento de la pobreza.

Dado lo anterior, surgen diversas interrogantes que han sido la motivación central para realizar el presente trabajo: ¿por qué la política social de nuestro país no logró generar en el siglo XX los estándares de bienestar que caracterizaron a las democracias desarrolladas? ¿En verdad se revirtió la situación de pobreza antes de 1982?

Dado que el Estado de bienestar se desarrolló como tal a partir de mediados del siglo XX, la elección del periodo del estudio buscó centrarse entre la promulgación de la Constitución de 1917 (cuando se facultó al Estado mexicano para constituirse en el protector de los intereses de la sociedad) y 1982, cuando se desató la crisis nacional e internacional que propició la mayor intervención de organismos financieros internacionales en México, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), en las decisiones internas de política social y económica y que impactó negativamente en el bienestar de grandes grupos de la población.

²² Ordóñez, *op. cit.*, p. 9. Aunque es evidente el impacto sufrido en el bienestar desde la década de los ochenta, en las páginas 18 y 19, se expresa que los problemas asociados con el bienestar no son exclusivos del modelo neoliberal y no son consecuencia de la implementación de uno u otro modelo sino de deficiencias en la acción institucional.

Se tomó la decisión de estudiar el periodo comprendido entre 1972-1981, que abarca gran parte de los sexenios de los presidentes Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo.

El periodo de estudio adquiere relevancia debido a que es en este tiempo cuando en México se inicia la instrumentación de una serie de políticas tendientes a aminorar los niveles de marginación y pobreza que afectaban a una parte importante de la población. En un primer momento, dichos programas sociales se orientaron a brindar atención a la pobreza en áreas rurales, como el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), en 1973, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), en 1977, y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), en 1980. Estos últimos tenían como eje de atención a la salud y la alimentación, respectivamente²³.

El gran dinamismo del Estado de bienestar en México durante este periodo contrastó con la situación internacional, cuando la crisis económica de 1973 amenazó la continuidad del Estado de bienestar en la mayoría de las democracias avanzadas del planeta. Debido a ello, la motivación para impulsar el bienestar en México durante este periodo ha sido asociada con acciones populistas.

En efecto, el concepto de populismo económico, es de índole política, social y económica, y se ha utilizado fundamentalmente para caracterizar regímenes políticos que buscan mejorar el nivel de bienestar de su pueblo, afectando a ciertos grupos minoritarios de la población, muchas veces con fines más bien demagógicos que reales. Se habla de un gobierno “populista”, en sentido económico, cuando éste distribuye recursos entre la población pobre, o cuando se beneficia a grupos específicos que lo apoyan políticamente, y cuando el gasto se realiza en grupos o sectores de baja productividad económica, y se caracteriza por el notable incremento en los indicadores de bienestar que resulta del aumento en

²³ Mendoza Enríquez, Hipólito, “El concepto de pobreza y su evolución en la política social del gobierno mexicano”, en *Estudios Sociales*, revista de investigación científica, vol. 19, núm. 37, enero-junio, 2011, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C., Hermosillo, México, p. 225.

el gasto social²⁴. Por ejemplo, durante el periodo de estudio, los institutos de seguridad social (IMSS e ISSSTE) tuvieron la mayor expansión de su historia, al pasar de una cobertura cercana a una cuarta parte de la población nacional en 1970 a casi la mitad (46.5%) en 1982²⁵.

Según Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards²⁶ el populismo pasa por varias etapas: en la primera se provoca un fortalecimiento de la demanda a través del gasto público deficitario, de una política monetaria expansionista, y del aumento de los salarios, lo que da por resultado un incremento de la producción y del empleo sin que surja un repunte importante de la inflación.

En una segunda etapa empiezan a aparecer cuellos de botella en el aparato productivo, incapaz de aumentar la producción al mismo ritmo de la demanda y se presenta el desabasto de cada vez más artículos, como consecuencia de que los inventarios han caído a su mínimo nivel y de que la disponibilidad de divisas es baja. La inflación y el déficit fiscal aumentan significativamente.

La tercera etapa se caracteriza por la escasez casi generalizada de productos, fuerte inflación, carencia de divisas, huída de capitales, devaluación de la moneda, desmonetización de la economía, descenso en la recaudación de impuestos, creciente costo de los subsidios y desplome de los salarios reales.

Finalmente, un nuevo gobierno se ve obligado a establecer un programa ortodoxo de estabilización siguiendo las recomendaciones de organismos como el Fondo Monetario Internacional, pero en condiciones de mayor depresión que cuando se inició el experimento populista, porque hay desconfianza entre los inversionistas, los capitales han huido y los salarios son significativamente menores que cuando empezó el episodio²⁷.

²⁴ Cárdenas, Enrique, *La política económica de México, 1950-1994*, COLMEX-FCE, México, 1996, p. 86.

²⁵ INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, 2009, tomo I, p. 291.

²⁶ Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards forman parte de la Escuela de Economía de Chicago, cuyo pensamiento económico es partidario del libre mercado y contrario al keynesianismo. En este sentido, la posición de la Escuela de Economía de Chicago contrasta con la visión de Estado de bienestar de algunos de los pensadores más notables de la escuela de Cambridge (ver página 7).

²⁷ Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards, "La Macroeconomía del Populismo", en Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards (compiladores), *Macroeconomía del populismo en la América Latina*, FCE, México, 1992, pp. 6-8.

El “populismo económico” en México inicia en 1972, durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez, con la introducción del desarrollo compartido, un ambicioso programa de reformas fiscales, estructurales y sociales destinado a impulsar la economía, a la vez que mejorar el bienestar de la población, y culmina en 1981, como resultado del agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador y el inicio de una crisis económica derivada del descenso de los precios internacionales del petróleo y en general de la caída de la producción industrial, agrícola y ganadera, que terminó impactando en la política social del gobierno de José López Portillo.

El periodo de estudio coincide, además, con las postrimerías del modelo estatista y el inicio del neoliberalismo²⁸.

Numerosos analistas han abordado el tema y el periodo de estudio, la mayoría desde la óptica de la economía política, es decir, buscando explicar la influencia de las fuerzas económicas y políticas en la orientación de las acciones y el papel del Estado a favor o en contra de determinados intereses, grupos, regiones y/o actividades económicas. Por su análisis y profesión, autores como Carlos Tello, Ifigenia Martínez, José Luis Calva, Enrique Hernández Laos, Enrique Cárdenas, Julio Boltvinik, Esthela Gutiérrez, John Scott, Leopoldo Solís y Rolando Cordera, entre otros mencionados en la bibliografía, estudian el tema a partir de esta óptica. Ya que en esta investigación se busca analizar la interacción de factores internos y externos que estimulan/limitan la acción gubernamental en el bienestar, los estudios de economía política sobre el periodo resultan de importancia central.

También destacan los estudios demográficos, que tienen como objetivo el estudio de las poblaciones humanas y sus dimensiones, estructura y evolución. Éstos han aportado valiosa información cualitativa y cuantitativa a esta

²⁸ Rousseau, Isabelle, *México: ¿una revolución silenciosa? 1970-1995. Elites gubernamentales y proyecto de modernización*, México, COLMEX, 2001, pp. 41-149. Esta autora menciona que durante el periodo de estudio se construyó el proyecto neoliberal en México. En su análisis destaca que la sustitución de elites gobernantes que ocurrió con la llegada de los llamados “técnicos” a espacios como la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) tuvo como propósito revitalizar al régimen. De esta forma, los cambios ocurridos en el terreno político, según esta visión, no fueron resultado del debilitamiento del Estado sino de la rearticulación de su monopolio.

investigación. De éstos destacan los trabajos de Araceli Damián, Lucero Jiménez Guzmán, Héctor Hiram Hernández Bringas y en general todas las publicaciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO). Otras ópticas que enriquecen este trabajo provienen de la antropología y la política pública. Esta última, al buscar explicar la función del Estado en términos de sus responsabilidades como agente de desarrollo, en lo relativo a la evolución y alcances de las políticas de bienestar básicas; aquella, mediante el estudio de los grupos humanos a partir de sus costumbres, relaciones parentales, alimentación o salud, entre otros. En este sentido, destaca la información aportada por Gerardo Ordóñez, desde la política pública y de Fernando Cortés, desde la antropología social.

A pesar de la importancia del bienestar durante el periodo, prácticamente el tema no ha sido abordado desde la perspectiva histórica.

Gran parte de los libros analizados y que se incluyen en la bibliografía fueron publicados en las décadas de los ochenta y noventa, tiempo en que se hicieron sentir con mayor intensidad en el bienestar de las personas los efectos de la crisis de 1982²⁹. Debido a ello, como he señalado antes, no es de extrañar que numerosos autores realicen comparaciones sobre el bienestar entre el modelo estatista y el neoliberalismo. También es de destacarse que muchos de los autores estudiados ocuparon cargos públicos de relevancia dentro del poder Ejecutivo en alguno o en ambos gobiernos estudiados. Por ejemplo, Carlos Tello Macías fue subsecretario de Hacienda y Crédito Público en el gobierno de Luis Echeverría y secretario de Programación y Presupuesto, primero, y director general del Banco de México (BM), después, durante el gobierno de José López Portillo; Ifigenia Martínez Hernández fue directora general de planeación y descentralización administrativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez; Julio Boltvinik, fue director de Necesidades Esenciales de la Coordinación General del Plan Nacional de

²⁹ Algunos de los autores y años de publicación son: Tello, Carlos, 1979; Solís, Leopoldo, 1981, 1985; Gutiérrez, Esthela, 1988; Martínez, Ifigenia, 1989, 1995; Cárdenas, Enrique, 1996; Hernández Laos, Enrique, 1999; Boltvinik, Julio, 2001.

Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), durante el sexenio de José López Portillo.

El objetivo general de este trabajo es explicar en perspectiva histórica cómo y por qué se ejerció el Estado de bienestar en México entre 1972 y 1981, así como destacar cuáles fueron sus características y las consecuencias de su implementación.

Entre los objetivos particulares estuvieron investigar: a) qué noción de bienestar se tenía en el periodo de estudio, b) con qué argumento se responsabilizó al Estado de la procuración de bienestar a la población, c) cuál fue la población objetivo de la política social, d) qué motivó al Estado a impulsar o limitar el bienestar, e) qué relación hubo entre el desempeño institucional y el bienestar de la población, y e) qué relación se dio entre el bienestar y la desigualdad social.

La hipótesis que pretende demostrarse en esta investigación es que durante el periodo de estudio no se hizo política social para mejorar y promover el bienestar, se hizo con el objetivo de mantenerlo en niveles que asegurasen la estabilidad social y política, pero sin alterar sustancialmente la desigualdad económica.

La presente hipótesis difiere de lo expuesto por investigadores como José Luis Calva, Julio Boltvinik y Araceli Damián quienes al comparar el modelo estatista con el neoliberalismo expresan que durante aquél hubo una disminución considerable de la pobreza y que el neoliberalismo incrementó la desigualdad social y económica. En contraste con lo anterior, en esta investigación se afirma que durante el periodo de estudio, que coincide con el fin del modelo estatista, la pobreza se mantuvo en grandes números y creció en términos absolutos, mientras la desigualdad se aferró a la vida social.

La presente tesis no tiene el propósito de realizar un comparativo entre el modelo estatista y el neoliberalismo pues su alcance temporal llega hasta 1981, antes de su arribo, además de que no considera que la desigualdad social fuera consecuencia de la implementación de uno u otro modelo, sino que la acción

institucional durante el periodo de estudio no buscó igualar las condiciones iniciales para todos³⁰.

Aunque el concepto de “condiciones iniciales” es anacrónico con el periodo de estudio, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 introduce explícitamente los principios de igualdad³¹.

Entre las fuentes primarias utilizadas destacan los textos de autores nacionales de la época que laboraban en la academia o que dirigían asociaciones independientes (como ejemplo puede citarse el Centro Rolando Cordera A. C.), los Informes de Gobierno de los presidentes Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo y las publicaciones de organismos como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO), que consolidan información de fuentes diversas (de secretarías de Estado, de estudios independientes, de información censal, etcétera)³². De las publicaciones de estas organizaciones destacan las de estudios demográficos y socioeconómicos del CONAPO, del Centro de Ecodesarrollo (CECODES) y las *Estadísticas Históricas de México*, del INEGI³³.

Con las publicaciones de estas instituciones se tiene la ventaja de que son de fácil adquisición y/o revisión y que ofrecen series completas de todo el periodo, pues el INEGI y el CONAPO tienen biblioteca y página electrónica sin restricciones significativas de acceso al público.

³⁰ *Informe Regional sobre el Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, EE. UU., 2010, pp. 16-17.

³¹. El concepto de igualdad de oportunidades destaca la importancia de las condiciones iniciales y enfatiza la necesidad de “igualar el piso para todos”. En una conocida metáfora la igualdad de oportunidades plantea que los corredores de una competencia deben partir cada vez del mismo punto en lugar de hacerlo desde la posición alcanzada en la competencia anterior.

³² Aunque se tuvo acceso a publicaciones de instituciones como Banco Mundial (BM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL), la información sobre el periodo de estudio es escasa.

³³ Mucha de la información cuantitativa que ofrece el INEGI sobre actividades productivas del periodo de estudio proviene del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), que fue creado durante la década de los setenta.

Aunque el INEGI, por ejemplo, es de creación relativamente reciente³⁴, los organismos a los que sustituyó estuvieron bajo la dirección del Estado mexicano durante todo el siglo³⁵. Debido a ello, puede cuestionarse la veracidad de la información (la cobertura médica y educativa, la creación de empleo, la tasa de analfabetismo) o la metodología que se utiliza para medir diversos indicadores, como ocurre con el desempleo. Adicionalmente, algunos autores acusan a las instituciones públicas de alterar las cifras para mostrar mejores resultados en los indicadores de bienestar³⁶.

En relación con la información sobre la salud consultada para esta investigación, el cruce de datos estadísticos sobre los avances de algunos estados de la República, como es el caso particular de Chiapas, expone notables inconsistencias que permiten suponer que las cifras pueden no corresponder a la realidad. Por ejemplo, aunque esta entidad federativa hacia 1980 era clasificada como el segundo estado del país en cuanto a su grado de marginación³⁷ y penúltimo en el Índice de Desarrollo Educativo³⁸, sólo por arriba de Oaxaca, sus tasas de mortalidad general y mortalidad infantil se reportaron por debajo de la media nacional desde 1940³⁹.

³⁴ En 1983 surgió como resultado de la integración de diversas direcciones: la Dirección General de Estadística, en funciones desde 1882, cuando pertenecía a la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, la Dirección General de Geografía, establecida en 1968 y que estaba adscrita a la Secretaría de la Presidencia, la Dirección General de Política Informática y la Dirección General de Integración y Análisis de la Información dependientes de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). Fuente: <http://www.inegi.org.mx/> 04.05.2011.

³⁵ Las instituciones que después integraron al INEGI, incluyendo a éste, laboraron durante todo el siglo XX sin tener autonomía plena. No fue sino hasta la promulgación de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG), el 16 de abril de 2008, que el INEGI cambió su personalidad jurídica, adquiriendo autonomía técnica y de gestión. Fuente: <http://www.inegi.org.mx/> 04.05.2011.

³⁶ Como ejemplo, ver Jorge Padua, *Educación, Industrialización y progreso técnico en México*, El Colegio de México-UNESCO, México, 1984, p. 89-90. Jorge Padua menciona que los criterios de “demanda satisfecha” enunciados por la SEP parten de bases insatisfactorias en los cálculos. De hecho, dice, con esta afirmación se da la impresión de que las tasas de penetración por grupos de edades estarían ya completas en todas las regiones y a lo largo del nivel básico para 1980, lo que es erróneo. Y destaca que el “error” de la SEP, que resulta en la elevación de las cifras de eficacia en la cobertura y avance escolar, radica en que no se toman en cuenta aspectos como la deserción, la repetición ni la reprobación escolar.

³⁷ *Supra*, p. 150.

³⁸ *Supra*, p. 152.

³⁹ INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, 2009, Tomo I, pp. 51-54.

La hipótesis de esta investigación ha sido abordada por el economista Peter Ward, en el libro *Políticas de bienestar social en México: 1970-1989*, donde apoyado en información estadística de organismos internacionales (como es el banco Mundial o la Organización de las naciones Unidas, ONU) y nacionales (como el INEGI), cuestiona la eficacia del Estado durante el periodo y critica la política social implementada porque sólo buscó sostener los niveles de bienestar social, en lugar de usar los beneficios del desarrollo económico para estimular y mejorar las condiciones de ese desarrollo⁴⁰.

Peter Ward identifica tres perspectivas generales que justifican la intervención del Estado y las funciones que éste desempeña ante los diversos grupos sociales. Primera, en la visión “progresista” el Estado actúa de acuerdo con los mejores intereses de la sociedad, buscando desarrollar el bienestar; se dedica a la planificación racional y difunde los beneficios del desarrollo económico a casi todos los grupos de la sociedad⁴¹.

En segundo lugar, la perspectiva “instrumentalista” afirma que el Estado es una herramienta de la clase dominante en la sociedad, y actúa para asegurar que se mantengan y extiendan los intereses de esa clase. El Estado está formado por representantes de los grupos dominantes y fomenta una ideología que es compatible con los intereses de esos grupos. En contraste, la tercera perspectiva, la “estructuralista”, muestra que el Estado a menudo actúa contra los intereses

⁴⁰ Ward, Peter, *Políticas de bienestar social en México: 1970-1986*, Ed. Nueva Imagen, México, 1989, p. 223. Esta idea también la esboza Luis Medina al mencionar que durante este periodo se buscó el crecimiento, más no el desarrollo. Ver, Medina, *op. cit.*, p. 240. Esta visión coincide con lo expuesto en Perry, *et. al.*, *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos* (resumen ejecutivo), Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Washington, 2006, p. 6, donde se explica el efecto que tienen el crecimiento y los cambios en la desigualdad sobre la reducción de la pobreza de ingresos en países con diferentes características. En éste se muestra dos escenarios, dependiendo de las condiciones iniciales: países con gran cantidad de pobres y con una relativa igualdad (tales como Bolivia, Honduras o Haití) necesitan antes que nada, lograr un crecimiento alto y sostenido, aun a costa de algunos aumentos en la desigualdad; esto puede llamarse el modelo de China. Por el contrario, los países relativamente más ricos y con más desigualdad —la mayoría de los países de América Latina, y en especial Argentina, Brasil, Colombia y México —necesitan tanto mayor crecimiento como una considerable redistribución si quieren lograr un avance significativo en la reducción de la pobreza

⁴¹ Ward, *op. cit.*, p. 17. Aunque Peter Ward no ejemplifica ni menciona los países a los que puede asociarse esta perspectiva, dicha visión se asocia a los postulados de la socialdemocracia europea, que ya se han mencionado.

claramente definidos de los grupos dominantes. Hace esto porque el Estado responde a la estructura del conflicto de clases en formas que mantienen y reproducen las condiciones que favorecen a los grupos dominantes. Por consiguiente, en ocasiones se pide al Estado que ejerza su “autonomía relativa” de aquellos grupos para mantener la estructura general de dominio. En contraste con el argumento “instrumentalista”, ya no es necesario que la clase de mayor poder económico domine físicamente el aparato del Estado, pues controla la estructura a la que el Estado responde⁴².

Una primera diferencia de este trabajo con el realizado por Peter Ward es que este estudio se realiza desde la perspectiva histórica. Debido a ello, una de las mayores fortalezas de esta investigación es que aporta y analiza información cualitativa y cuantitativa que enriquece el conocimiento del tema.

Otra diferencia con el trabajo de Peter Ward es que este autor basa su estudio principalmente en salud, servicio médico, condiciones de alojamiento y regularización de tierras, mientras que esta investigación se centra en tres indicadores de bienestar, educación (en el nivel básico), salud y empleo, en concordancia con los que utiliza el Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD) para obtener el Índice de Desarrollo Humano (IDH)⁴³.

Una aportación adicional está relacionada con la desigualdad. Los estudios que evalúan la pobreza y la desigual distribución del ingreso de ese tiempo coinciden en afirmar que hubo una clara disminución de estos índices. De estos estudios destacan tres versiones: la de la CEPAL, la del Banco Mundial (BM) y la

⁴² *Ibíd*, p. 18. El autor menciona que estas catalogaciones son una simplificación extensiva y las diferencias reales entre ellos no son tan claras. Sin embargo, destaca que de estas tres la perspectiva “estructuralista” es la que más conviene al Estado mexicano.

⁴³El Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD), que depende de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ha promovido desde los años noventa el concepto de desarrollo humano, entendido como un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, como son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y disfrute de un nivel de vida digno. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) creado por el PNUD, se basa en tres indicadores: longevidad, medida en función de la esperanza de vida al nacer, nivel educacional, medido en función de una combinación de la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria, y nivel de vida (empleo), medido por el PIB per cápita (en dólares americanos). Ver *Informe de Desarrollo Humano 1990 e Informe de Desarrollo Humano 2003*, Organización de las Naciones Unidas (ONU).

de Hernández Laos/Julio Boltvinik (HLB), que muestran que durante el periodo se registró una modesta redistribución del ingreso a favor de los hogares con ingresos medios y bajos⁴⁴.

En oposición con lo anterior y para intentar comprobar la hipótesis de esta investigación se ha incorporado un estudio realizado desde la óptica de la antropología social. Ya que se ha tomado como base el aumento del ingreso real por hogar para afirmar que el funcionamiento de la economía y las políticas públicas lograron mejorar las condiciones de vida de la población, y que este argumento se ha utilizado para establecer que hubo una clara disminución de la pobreza y la desigual distribución del ingreso en ese tiempo, Fernando Cortés destaca, en contraste con lo anterior, que los hogares reaccionan en defensa de sus condiciones de vida cuando las medidas de política económica los lesionan significativamente. Sus acciones se orientan a aumentar el ingreso o a reducir el gasto, aunque su análisis se centra en el primero de los casos⁴⁵.

Esta investigación, además, presenta dos características metodológicas: 1) considera dos niveles de análisis: la evolución del bienestar en sí misma y el marco institucional en el que operó. En este sentido, la noción de instituciones que se maneja corresponde a la definición de Douglass C. North⁴⁶; 2) se inscribe dentro de la historia económica, entendida como Historia, no como economía aplicada, y se centra en un análisis tanto cualitativo como cuantitativo.

⁴⁴ Damián, Araceli, "Panorama de la pobreza en América Latina y México", en *La pobreza en México y el mundo, realidades y desafíos*, Siglo XXI Editores, México, 2004, p. 150.

⁴⁵ Cortés, Fernando, "Distribución del ingreso y población en el México contemporáneo", en Gómez de León Cruces, José y Cecilia Rabell Romero (coordinadores) *La población de México, tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo XXI*, FCE-CONAPO, México, 2001, p. 924.

⁴⁶ Douglass C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, capítulo I. Según Douglass C. North las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones e imposiciones ideadas por las personas que dan forma a la interacción humana. Las imposiciones pueden dividirse en formales e informales. Las primeras son conformadas –por ejemplo– por reglas, leyes o constituciones (que conforman el derecho positivo) y las segundas de normas de conducta, convenciones, costumbres (derecho consuetudinario). La función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre, imponiendo una estructura estable (aunque no necesariamente eficiente) de la interacción humana.

El presente trabajo está dividido en cinco capítulos ordenados a partir de un criterio temático. En el capítulo 1, “La conformación del Estado de bienestar en México (1917-1970)”, se analizan las causas que dieron origen al Estado de bienestar en México y la forma en que éste se ejerció entre 1917 y 1970. En el capítulo 2, “De la crisis económica al cambio de la política social (1972-1976)”, se analiza el contexto económico y político interno y externo durante el periodo que explica las causas que obligaron al cambio en la política social. El tercer capítulo, “Logros y carencias del Estado de bienestar en el sexenio de Luis Echeverría”, se analizan los logros y la desigual distribución del bienestar de la población a nivel nacional y hace comparativos específicos entre estados y/o regiones. En el capítulo 4, “El Estado de bienestar en el sexenio de José López Portillo, entre la crisis económica y la administración de la abundancia (1976-1981)”, se analiza el impacto de la crisis económica de 1976 en el bienestar y el cambio aparente de la política social como resultado del descubrimiento de yacimientos petrolíferos. En el capítulo 5, “Logros y carencias del Estado de bienestar en el sexenio de José López Portillo”, se analizan los logros en el bienestar de la población a nivel nacional y establece comparativos entre estados y/o regiones, para destacar la desigual distribución del bienestar. Al final, se incluyen las conclusiones generales y las referencias.

Capítulo I La conformación del Estado de bienestar en México (1917-1970)

En el presente capítulo se explica cómo desde la promulgación de la Constitución de 1917 y hasta 1972, con el inicio del desarrollo compartido, la toma de decisiones de política social respondió más a la influencia de factores económicos y políticos nacionales e internacionales que a la búsqueda de consolidar un proyecto de Estado de bienestar a largo plazo o de eliminar las desigualdades imperantes entre espacios rurales y urbanos, las entidades o las personas.

1.1 El bienestar durante el Porfirismo (1876-1910)

Durante la mayor parte del siglo XIX en México las organizaciones privadas de beneficencia, herencia del periodo colonial, fueron las responsables de dar atención a los pobres. Sin embargo, de manera paulatina, pasaron a formar parte del patrimonio del Estado, sobre todo en educación⁴⁷.

Aunque las políticas públicas en materia de educación iniciaron desde 1867, con la promulgación de la Ley Orgánica de Instrucción Pública, en la que se establecía la educación primaria gratuita y obligatoria, no fue sino hasta el gobierno de Porfirio Díaz, con la Ley de Instrucción Obligatoria de 1888, que buscó definirse un proyecto gubernamental de educación pública⁴⁸. Con la llegada de Justo Sierra a la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes en 1905, buscó mejorarse la organización del sistema educativo, expandirlo a todos los sectores sociales y elevar los niveles de escolaridad. Fue también bajo el gobierno de Porfirio Díaz, en 1891, que se tomaron las primeras acciones públicas en

⁴⁷ Pardo López María del Carmen, "La administración de la política social: cuatro estudios. El diseño administrativo de programas de emergencia", tesis para obtener el doctorado en Historia, Universidad Iberoamericana, México, 1988, p. 113.

⁴⁸ Meneses, Ernesto "El saber educativo" en Pablo Latapí (coord.), *Un siglo de educación en México II*, FCE, México, 1998, pp. 23-27.

materia de salud, cuando el Congreso federal aprobó el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos e implementó una serie de políticas y programas dirigidos a las zonas urbanas del país⁴⁹.

En relación con el salario, durante todo el siglo XIX estuvo vigente la práctica liberal de abstenerse de intervenir en las relaciones laborales, al considerarse que los salarios debían fijarse a través del mercado y que la intervención estatal sólo debía realizarse cuando las demandas obreras llegaran a amenazar el orden público.

La política de salud siguió la misma tendencia de distribución desigual. La mayoría de los establecimientos hospitalarios, por ejemplo, se construyeron en el Distrito Federal: el Hospital Juárez, el Instituto Bacteriológico Nacional, el Hospital General de México y el Manicomio La Castañeda, a los cuales se agregaron hospitales privados de las colonias extranjeras, como el Hospital Francés, el Hospital Anglo-Americano, el Hospital Americano y el Sanatorio Español⁵⁰.

A finales del siglo XIX México tenía una tasa de mortalidad infantil de 250 por cada mil y una esperanza de vida al nacer de apenas 30 años⁵¹. Una explicación a los desfavorables indicadores de salud hace referencia al mayor costo monetario que las vacunas y los medicamentos representaban en relación con la dotación de aulas y profesores⁵².

Desde la llegada al poder de Porfirio Díaz en 1876 se consideró la posibilidad de lograr el crecimiento económico y social del país basado

⁴⁹ Cosío Villegas, Daniel, *Historia Moderna de México: la República restaurada, vida social*, Ed. Hermes, México, 1974., pp. 378-379. Según este autor, el escaso compromiso del Estado mexicano del siglo XIX con las acciones de bienestar fue resultado de la visión liberal de la época, que consideraba que éstas podían sofocar cualquier esfuerzo progresista. Debido a ello, predominaba la idea de considerar a la beneficencia en su sentido más restringido.

⁵⁰ Brachet-Márquez, *op. cit.*, p. 245.

⁵¹ Scott, John, *op. cit.*, p. 7. Estas cifras pueden dimensionarse si se comparan con las de finales del siglo XX, cuando la tasa de mortalidad infantil era de 20 por cada mil y la esperanza de vida media era de 75 años.

⁵² Brachet-Márquez, *op. cit.*, p. 245. Esta autora menciona, además, que a diferencia de los ferrocarriles, las obras de infraestructura sanitaria que se necesitaban para dotar al país de agua potable y drenaje eran poco atractivas para los capitales extranjeros. Aun en la ciudad de México, por ejemplo, comparativamente la más desarrollada del país, el drenaje profundo se construyó a el final del siglo XIX, por lo que la “ciudad de los palacios”, dice, era también la “ciudad del tifo”, debido a las frecuentes inundaciones, mezcla de aguas pluviales e inmundicias. En el resto del país, la fiebre amarilla, el dengue, la malaria y el cólera eran endémicos.

principalmente en la formación de una planta industrial, en la acumulación de capital y en la vinculación del país con el mercado capitalista internacional. Como resultado de las políticas implementadas para lograr estos objetivos, México había iniciado un franco desarrollo económico e industrial⁵³. Sin embargo, a pesar de los avances en administración de política social por parte del Estado el crecimiento económico alcanzado contrastaba con el bienestar de la mayoría de la población⁵⁴.

Los logros sociales alcanzados durante el Porfirismo fueron expuestos en la famosa entrevista otorgada por Porfirio Díaz al periodista Creelman. En ésta hacía referencia a que durante su administración se había transitado de un proyecto irregular e ineficaz de educación pública, a un proyecto de educación obligatoria a las que asistían más de un millón de alumnos⁵⁵. Sin embargo, a pesar de los avances logrados en materia educativa, en particular en la última parte del Porfirismo, el gasto federal estaba marcado por una distribución desigual: para 1910, se gastaba 6.9 pesos per cápita en el Distrito Federal para la educación, contra 36 centavos en los estados⁵⁶.

Hacia la última década del siglo XIX, como resultado del incremento demográfico experimentado desde mediados del siglo XIX y la creciente demanda de empleo y alimentos por parte de la población mexicana, se experimentó un drástico descenso en la calidad de vida de las personas. Entre 1895 y 1910, por ejemplo, los salarios reales descendieron en alrededor de un 25%, al pasar de 34 a 28 centavos –en pesos de 1900-⁵⁷. Además, se observó un descenso en la

⁵³ Hansen, *op. cit.*, p. 30. Roger Hansen refiere que las utilidades anuales de la industria mexicana durante el Porfirismo oscilaban entre el 10 y el 15 por ciento.

⁵⁴ *Ibid*, p. 32. Roger Hansen menciona que aunque durante el Porfirismo la favorable demanda extranjera para los comestibles y las materias primas mexicanas provocó un aumento anual de 6.1 por ciento de las exportaciones entre 1877-1911, la rígida protección al capital y la política de bajos salarios implementada derivaron en el incremento de las ganancias del capital industrial y en el paulatino empobrecimiento de la población trabajadora. También menciona que durante el periodo de 1810-1910, los salarios reales disminuyeron hasta en un 75%.

⁵⁵ González y González Luis, *Los presidentes de México ante la nación 1821-1984*, Editorial Congreso de la Unión, México, 1985, p. 503.

⁵⁶ Brachet-Márquez Viviane, *op. cit.*, p. 245.

⁵⁷ CONAPO, *Población y desarrollo en México y el mundo, evolución, situación actual y perspectivas*, CONAPO, 1988, tres volúmenes, p. 379.

capacidad de absorción de la mano de obra por parte del aparato productivo⁵⁸. En 1910, por ejemplo, las industrias del petróleo, extractiva y de transformación daban empleo a poco más de 13 000 personas menos que en 1900 –de poco más de 731 mil trabajadores en 1900, se descendió a 718 mil en 1910-⁵⁹.

Roger Hansen recupera la visión de dos escritores sobre la crisis económica que enfrentaba la población en las postrimerías del Porfirismo:

En ciertas épocas, en ciertos países, la baja de los salarios impide que se realicen consumos ostentosos; en otros casos, los placeres perdidos se acercan al mismo límite de la vida. Desgraciadamente, para la gran mayoría de los mexicanos, esto último era lo que ocurría en las postrimerías de la etapa porfirista: Las investigaciones posteriores confirman lo que era obvio para los observadores contemporáneos. Francisco Bulnes advirtió que la población mexicana se estaba “acercando a la muerte por inanición”, y Andrés Molina Enríquez escribió que el creciente número de huelgas entre 1900 y 1909 era “el resultado de hambre entre nuestras clases bajas”.⁶⁰

En el último lustro del Porfirismo, las demandas sociales por mejorar las condiciones de vida de la población se volverían imperativos reclamos por el establecimiento de un salario mínimo, por jornadas más cortas de trabajo y por compensaciones por accidentes y enfermedades⁶¹. Estos reclamos representarían una seria amenaza para el régimen de privilegio de la dictadura⁶² y para los grupos a los que ésta protegía⁶³.

⁵⁸Solís, *op. cit.*, p. 102. Leopoldo Solís menciona que la incapacidad de la economía porfirista para absorber mano de obra en proporciones iguales o superiores al crecimiento de la población, tuvo como consecuencia una marcada tendencia a la desigual distribución del ingreso.

⁵⁹ CONAPO, *op. cit.*, pp.379-381.

⁶⁰ Hansen, *op. cit.*, pp. 33-34.

⁶¹ Córdova, *op. cit.*, pp. 20-22. Por ejemplo, el notable protagonismo de la corriente magonista, que fue duramente reprimida en 1905-1906, dejó como saldo positivo la creación (más no la puesta en marcha) de seguros contra accidentes en el trabajo en los estados de Nuevo León y México. En el programa del Partido Liberal, publicado el 1 de julio de 1906, Francisco I Madero se asume como portavoz de las demandas magonistas.

⁶²*Ibid*, pp. 15-16. En este sentido, Arnaldo Córdova menciona que desde la dictadura porfirista se asentó en México un sistema de privilegio, como régimen en el cual el poder político se emplea directamente para proteger y promover el capitalismo. El gobierno porfirista argumentaba que como la riqueza social era poca y se encontraba en pocas manos, debía promoverse que quienes la poseyeran gozasen de la protección y seguridad indispensables para que ellos mismos pudieran desarrollarla. Esta idea también es compartida por Vernon, *op. cit.*, p.194.

⁶³*Ibid*, pp. 15-16. Los sectores protegidos correspondían a terratenientes, grandes industriales, comerciantes y banqueros e inversionistas extranjeros.

Grupos excluidos, como los sectores medios urbanos, conformados por intelectuales, profesionistas y pequeños propietarios, fueron los que comenzaron a enjuiciar a la dictadura⁶⁴ y al régimen de privilegio, planteando los valores ideológicos que luego servirían de bandera a los revolucionarios⁶⁵. Por su parte, las masas trabajadoras, menos organizadas, esperarían hasta el inicio del movimiento maderista para exigir la expropiación de quienes habían despojado de sus tierras a los campesinos y de quienes se habían enriquecido al amparo del poder.

1.2 De la Revolución al cardenismo (1910-1939)

Una vez llegado al poder Francisco I. Madero, movimientos campesinos en rebeldía, como el de los zapatistas, que exigían al nuevo gobierno no limitarse a un simple cambio administrativo, dejaron en evidencia los grandes problemas sociales y la dificultad para contener a las masas, particularmente a los campesinos, si el Estado se limitaba a simples medidas de carácter político, sin satisfacer, al menos en parte, sus reivindicaciones sociales.

Los primeros trazos de lo que sería el Estado posrevolucionario comenzaron a dibujarse después de la muerte de Francisco I. Madero, a partir de la promulgación del Plan de Guadalupe en 1913⁶⁶, y tomaron forma en la Constitución de 1917. Carranza logró la presidencia pero no el poder. Éste quedaría en manos de los generales sonorenses –Obregón primero y Calles después- que gobernarían México hasta los años treinta del siglo XX. Aunque

⁶⁴ Hansen, *op.cit.*, p. 202. Por abajo del grupo de la élite de la población, estaban las clases medias, que gradualmente iban recibiendo educación y que cada vez se distanciaban más de un sistema político y económico que les proporcionaba poca o ninguna oportunidad de movilidad social.

⁶⁵ Córdova, *op.cit.*, p. 16. Las banderas de este grupo fueron: la democratización del régimen, la defensa de la Constitución y de la legalidad y la defensa del pequeño propietario emprendedor, provisto de los medios suficientes para ejercer su espíritu de empresa.

⁶⁶ En 1914 se hacen adiciones al Plan de Guadalupe en las que se establecen elementos de política social con miras, en gran medida, a lograr el apoyo de estratos populares ante la guerra de facciones. Fuente:

http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1914_211/Adiciones_al_Plan_De_Guadalupe_por_las_qu_e_se_esta_108.shtml. (14.07.214).

Obregón actuó como subordinado de Carranza, logró consolidar su propia posición. A diferencia de Carranza, percibió la necesidad de reconocer a obreros y campesinos como piezas importantes del rompecabezas político⁶⁷.

Entre 1910 y 1921 la población de nuestro país pasó de 15.1 a 14.3 millones de habitantes. La elevada mortalidad causada por la guerra, el impacto de la epidemia mundial de “influenza española” y las importantes hambrunas debidas a la falta de producción, aunadas al bajo nivel de vida imperante y la mínima inversión en obras sociales, explican la muy alta tasa de mortalidad prevaleciente en esa época⁶⁸. Sin embargo, durante las dos décadas posteriores a la consumación de la Revolución mexicana, dada la inestabilidad económica y política por la que atravesaba el país, las acciones de política social de los primeros gobiernos posrevolucionarios estuvieron limitadas a intentar cubrir las responsabilidades impuestas por la Constitución.

Durante el gobierno de Álvaro Obregón (1921-1924), con José Vasconcelos al frente de la recién instaurada Secretaría de Educación Pública (1921) y ante una población con 85% de analfabetismo, se manifestaron en el ramo educativo las primeras acciones de bienestar de los gobiernos posrevolucionarios, mediante campañas de alfabetización, para las cuales fue necesario habilitar maestros honorarios que acudían a las diferentes regiones del territorio nacional a desarrollar esta labor educativa, reparto de libros, apertura de bibliotecas y escuelas y la traducción de obras de autores clásicos⁶⁹.

El presupuesto para la educación mostró ascensos y descensos notables con los primeros gobiernos posrevolucionarios: un ligero avance con el gobierno de Álvaro Obregón (1920-1924); una baja con el gobierno de Plutarco Elías Calles (1924-1928) y un nuevo aumento durante el periodo del Maximato (cuadro 1.1).

⁶⁷ Solís, *op. cit.*, p. 85.

⁶⁸ Lucero Jiménez Guzmán, “Breve reseña de las políticas de población en México”, en Lucero Jiménez Guzmán (coordinadora), *Políticas de población en México: un acercamiento a sus planteamientos y efectos*, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias Cuernavaca Morelos, México, 1992, p. 32. La mortalidad general durante el periodo fue superior a 25 por cada mil.

⁶⁹ CONAPO, *op. cit.*, p.622.

Cuadro 1.1 Presupuesto en educación, serie anual (miles de pesos)

| Año | Participación porcentual del presupuesto |
|-----------|--|
| 1910-1911 | 7.09 |
| 1911-1912 | 7.48 |
| 1912-1913 | 7.32 |
| 1913-1914 | 9.87 |
| 1914-1915 | 6.87 |
| 1915-1916 | ND |
| 1916-1917 | 1.21 |
| 1917-1918 | 1.27 |
| 1918-1919 | 0.84 |
| 1919-1920 | 0.94 |
| 1920-1921 | 4.90 |
| 1922 | 12.99 |
| 1923 | 17.06 |
| 1924 | 12.50 |
| 1925 | 10.26 |
| 1926 | 9.91 |
| 1927 | 9.80 |
| 1928 | 10.17 |
| 1929 | 10.95 |
| 1930 | 12.3 |
| 1931 | 14.73 |
| 1932 | 14.27 |
| 1933 | 14.82 |
| 1934 | 14.14 |

Fuente: INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, 2009, Tomo I, pp. 233-234.

Como puede observarse en el cuadro 1.2, aunque el abatimiento de los índices de analfabetismo hasta los años treinta puede considerarse modesto, al reducirse sólo 5 puntos porcentuales desde la creación de la SEP, el desempeño institucional en la educación influyó en su constante disminución⁷⁰. En este sentido

⁷⁰ Por ejemplo, desde la fundación de la SEP bajo el nombre de “Misiones culturales” se organizaron contingentes de profesores formados en la Escuela Normal de Maestros para alfabetizar a personas de comunidades pobres y de difícil acceso del país. Acciones como éstas,

cabe destacar que entre 1920-1930 la cantidad de escuelas y alumnos inscritos en primaria casi se duplicó, al pasar de 8 171 escuelas y 679 000 alumnos, a 13 487 escuelas y 1 299 900 alumnos, durante dicho periodo⁷¹.

Cuadro 1.2 Tasa de analfabetismo en México (1910-1930)

| Año | 1910 | 1921 | 1930 |
|---------------|------|------|------|
| Analfabetismo | 72.3 | 66.2 | 61.5 |

Fuente: INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, 2009, Tomo I, pp. 246-259.

En la administración del presidente Plutarco Elías Calles y en el periodo conocido como el Maximato (1929-1934) se crearon escuelas elementales, rurales, técnicas y jardines de niños, lo que influyó en el incremento de la matrícula escolar. La política educativa puesta en marcha, que procuraba mejorar el nivel de educación de los obreros para cubrir los requerimientos que la naciente industrialización requería, propició una notable desigualdad entre las localidades urbanas y rurales⁷².

Desde la década de los veinte, con el fin de las guerras de Revolución y cristera, empieza a observarse una ligera mejoría en la supervivencia de las personas. Esta mejoría es en gran parte atribuible al desempeño de las organizaciones de salud.

Desde la promulgación de la Constitución hasta finales de los años treinta, se crearon sólo las dependencias centrales que se encargarían de aplicar las medidas sanitarias preventivas (el Consejo de Salubridad General, CSG) y el Departamento de Salubridad Pública (DSP), ambas en 1917. Sin embargo, como puede observarse en el cuadro 1.3 la mortalidad general se mantuvo, la esperanza de vida aumentó y la mortalidad infantil disminuyó.

junto con la creciente apertura de escuelas resultará en la disminución de los índices nacionales de analfabetismo.

⁷¹INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, 2009, Tomo I, pp. 221-225.

⁷² COPLAMAR, *Geografía de la marginación*, COPLAMAR-Siglo XXI, México, 1982, pp. 30-31.

Cuadro 1.3 Principales indicadores demográficos 1895-1930

| Año | Nacimientos por cada 1000 nacidos vivos | Defunciones por cada 1000 nacidos vivos | Defunciones en menores de un año | Esperanza de vida |
|-----------|---|---|----------------------------------|-------------------|
| 1895-1910 | 50.5 a/ | 35.5 a/ | ND | 29.5 a/ |
| 1895-1910 | 47.3 b/ | 33.8 b/ | ND | ND |
| 1895 | 30.4 | 31.0 | ND | ND |
| 1900 | 34.0 | 32.7 c/ | 286 | ND |
| 1907 | 31.8 | 32.1 | 320 | ND |
| 1921-1924 | ND | 25.1 d/ | ND | ND |
| 1922 | 31.4 | 25.3 | 223 | ND |
| 1925-1929 | ND | 25.5 d/ | ND | ND |
| 1930 | 49.5 | 26.7 | 131.6 | 36.9 d/ |

Fuente: INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, 2009, Tomo I, p. 16.

Un hecho importante de este periodo, que se aproxima al ambiente de preocupación internacional, fue el inicio de las discusiones en torno a la seguridad social que propiciaron la modificación al artículo 123 constitucional en 1929, en el cual se decretó de “utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social” (LSS, el 6 de septiembre de 1929), reconociendo en ella, además de los seguros contemplados originalmente (de invalidez, vida, cesación involuntaria de trabajo y accidentes), el de enfermedades⁷³.

Durante el Maximato se establecieron las bases para fijar el primer salario mínimo de alcance nacional. Aunque en la Constitución de 1917, (artículo 123, fracción VI) quedó establecido por primera vez el salario mínimo con amplitud nacional, fue hasta 6 de septiembre de 1929, siendo Presidente de la República Emilio Portes Gil, que apareció publicada en el *Diario Oficial* la reforma de la fracción X del artículo 73 de la Constitución, que le da facultad al Congreso para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del art. 123 de la propia Constitución.

⁷³ Sin embargo, la expedición de dicha ley, que sería el preámbulo para la creación de una institución pública, fue aplazada catorce años (es decir, hasta 1943) debido a la falta de acuerdo entre los trabajadores, empresarios y gobierno sobre la distribución de costos contemplados para su implementación.

En agosto de 1931, durante la Presidencia de Pascual Ortiz Rubio, se promulgó la Ley Federal del Trabajo. En ésta se retoman las disposiciones establecidas en el artículo 123 constitucional de 1917, fracción IX que señala: "La fijación del salario mínimo se hará por comisiones especiales que se formarán en cada municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación que se establecerán en cada Estado" y establece que las comisiones especiales municipales se formarían con un número igual de representantes de los trabajadores y de los patrones, que no podrá ser menor de dos por cada parte y uno de la autoridad municipal, quien fungiría como Presidente. En la Constitución de 1917 se establece: "El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere suficiente, atendiendo a las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia". En la Ley Federal del Trabajo de 1931 se conserva la misma definición y se adiciona: "y teniendo en cuenta que debe disponer de los recursos necesarios para su subsistencia durante los días de descanso semanal en los que no perciba salario"⁷⁴.

En 1933 Abelardo L. Rodríguez creó una Comisión del Salario Mínimo para promover la aplicación de los preceptos legales, lo que favoreció la entrada en vigor del primer salario mínimo el 1° de enero de 1934⁷⁵.

1.3 La fase ascendente del Estado benefactor (1934-1946)

En 1934, Lázaro Cárdenas asumió el poder y promovió durante su mandato, ya con una situación económica y política relativamente más estable, dos importantes cambios en materia de bienestar: en primer término, formaliza en la Constitución el derecho social a la educación primaria, adicionando al principio de la gratuidad el de la obligatoriedad (13 de diciembre de 1934, art. 3°, Frac. IV,

⁷⁴Cárdenas Ojeda Mauro Ernesto, *Et. Al., El Salario mínimo en México*, en http://www.insyde.org.mx/images/salario_minimo_en_mexico.pdf pp. 1-2. (10.02.2012).

⁷⁵*Ibíd*, p. 4.

párrafo 3); en segundo lugar, funda la Secretaría de Asistencia Pública (SAP, en 1937) con el objetivo de procurar atención médica y alimentos a niños y a sectores marginados de la sociedad y se establecieron “escuelas Artículo 123” para los hijos de trabajadores en empresas industriales o rurales⁷⁶.

Con base en la modificación del Art. 3°, buscó darse una orientación socialista a la educación. Esta pretendía inculcar la solidaridad humana, los derechos laborales, promover la participación de la comunidad escolar, preparar a los alumnos para la producción y fomentar la idea del trabajo como deber social. Al mismo tiempo se dio el fortalecimiento de la cultura de la salud y del vigor físico, así como expresión artística y cultural de corte nacionalista⁷⁷.

La formalización del derecho a la educación primaria de 1934 sumadas a la intensa campaña realizada durante la primera gestión de Jaime Torres Bodet como secretario de Educación (1943-1946), cuando se fundaron diversos organismos, como el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas y el Instituto Nacional de Capacitación del Magisterio⁷⁸, dieron como resultado un notable descenso del analfabetismo y un incremento en la demanda satisfecha de educación (cuadros 1.4 y 1.5).

| Cuadro 1.4 Tasa de analfabetismo en México (1930-1950) | | | |
|--|------|------|------|
| Año | 1930 | 1940 | 1950 |
| Analfabetismo | 61.5 | 58.2 | 43.2 |

Fuente: INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, 2009, Tomo I, pp. 246.

⁷⁶ Ordóñez, *op. cit.*, p. 127.

⁷⁷ Raby, David L., “La educación socialista en México”, en *Cuadernos Políticos*, No. 29, Editorial Era, julio-septiembre 1981, México D. F., pp. 75-82.

⁷⁸ Fernando Carmona, “El capitalismo del subdesarrollo y la “apertura democrática”, en Fernando Carmona (coordinador), *Reforma educativa y “apertura democrática”*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1972, p 22.

Cuadro 1.5 Demanda absoluta y demanda satisfecha en niños inscritos en escuelas primarias
1930-1950

| Año | Demanda absoluta (cantidad de niños en edad escolar) | Cantidad de niños inscritos | Demanda satisfecha (%) |
|------|--|-----------------------------|------------------------|
| 1930 | 3 413 900 | 1 299 900 | 38.1 |
| 1940 | 4 501 800 | 2 111 500 | 46.9 |
| 1950 | 6 501 100 | 3 030 400 | 46.6 |

Fuente: Padua, Jorge, *Educación, Industrialización y progreso técnico en México*, El Colegio de México-UNESCO, México, 1984, p. 89.

Entre 1940-1946, durante el sexenio de Manuel Ávila Camacho, se observa con mayor claridad la participación gubernamental en el ámbito de la salud, aunque con una marcada tendencia a cubrir los requerimientos del crecimiento industrial. Por primera vez en la historia moderna de México, se definirían estrategias en materia de salud, que se orientaban no sólo a aspectos de atención propiamente, sino también a cuestiones como los servicios personales: abasto de agua potable, control sanitario de puertos, fomento al consumo adecuado de alimentos, programas habitacionales, vacunación antidiftérica obligatoria, lucha contra padecimientos y parasitarios más comunes; impulso a la campaña contra el paludismo; creación de leprosarios; campañas contra tuberculosis; impulso a la educación higiénica, creación de brigadas sanitarias entre otras.

Los hechos más notables en este sexenio fueron la creación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

En 1943 la federación adoptó dos iniciativas: la primera consistió en la creación de la SSA; la segunda se refiere a la tan ansiada aprobación de la LSS, es decir, del estatuto fundacional del IMSS, cuya finalidad fue ofrecer seguros contractuales-contributivos contra los riesgos de la vida y la vejez a amplios sectores de la población (19 de enero de 1943)⁷⁹. De acuerdo con la estrategia gubernamental, estas instituciones jugarían un papel complementario al proveer

⁷⁹Brachet-Márquez, *op. cit.*, p. 245. En el artículo 2º de esta Ley se incluyen: I. Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; II. Enfermedades no profesionales y maternidad; III. Invalidez, vejez y muerte, y IV. Cesantía involuntaria en edad avanzada.

sus servicios a dos poblaciones distintas: la SSA, dedicada a atender a los indigentes y menesterosos, y el IMSS, obligado a proteger a las clases trabajadoras que tuvieran alguna relación formal de trabajo.

Formalmente, con estos dos sistemas de salud el Estado mexicano se acercaba a las reformas sociales emprendidas en los países desarrollados durante el periodo de entreguerras. Sin embargo, el aseguramiento obligatorio al IMSS se redujo al subconjunto de trabajadores que laboraba bajo contrato en empresas paraestatales, privadas o de administración social, lo cual llegó a generar protestas de los trabajadores; para el resto de la sociedad, que era la mayoría, sólo aceptaba la posibilidad de contratar seguros voluntarios⁸⁰. En suma, en esta primera etapa el IMSS fue concebido, siguiendo los pasos de la política económica, para proteger a los trabajadores de la industria. La instrumentación de esta política diferenciada dejaría a grandes grupos de la sociedad fuera de la óptica estatal de la salud y la seguridad social. De hecho, esta población recibió el nombre de “población abierta”, eufemismo con el que se agrupó a los campesinos pobres, a los indígenas, a los llamados marginales urbanos y a las personas que se incorporaban al trabajo informal⁸¹.

En el cuadro 1.6 puede observarse una disminución paulatina de la mortalidad general y la mortalidad infantil durante este periodo.

Cuadro 1.6 Tasa de mortalidad general y mortalidad infantil en México (1930-1950)

| Año | 1930 | 1940 | 1950 |
|----------|-------|-------|------|
| General | 26.7 | 22.8 | 16.2 |
| Infantil | 131.6 | 125.7 | 98.2 |

Fuente: INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, 2009, Tomo I, pp. 50-52.

⁸⁰Ordóñez, *op. cit.*, p. 129. Los empleados públicos, por ejemplo, estaban excluidos del servicio y sólo contaban con las prestaciones que les otorgaba la Dirección General de Pensiones Civiles, DGPC, establecida en 1925.

⁸¹Hernández Bringas, *op. cit.*, pp. 158-159.

En el ámbito laboral, a partir de 1939 se establece el índice del costo de la vida obrera en la Ciudad de México (ICVO), que servirá para expresar el salario mínimo en “salario real”⁸².

Cuadro 1.7 Salarios mínimos en México, 1938-1947

| Año | Salario mínimo nominal diario (pesos corrientes) | Índice del costo de la vida obrera 1939=100 | Salario real |
|-----------|--|---|--------------|
| 1938-1939 | 1.46 | 100.0 | 1.46 |
| 1940-1941 | 1.52 | 102.6 | 1.48 |
| 1942-1943 | 1.52 | 139.8 | 1.08 |
| 1944-1945 | 1.90 | 206.3 | 0.92 |
| 1946-1947 | 2.48 | 283.5 | 0.87 |

Fuente: Gutiérrez Garza, Esthela, “De la relación salarial monopolista a la flexibilidad del trabajo, México 1960-1986”, en Gutiérrez Garza, Esthela (coordinadora), *La crisis del Estado de bienestar*, Siglo Veintiuno Editores- UNAM, México, 1988, pp. 152-153.

Una vez iniciado el proceso de industrialización, durante los años cuarenta, numerosas industrias impusieron mecanismos de fijación en el arbitraje salarial, lo que dio como resultado que los salarios nominales crecieran muy por debajo del índice del costo de la vida, y en consecuencia, que se presentara una caída del salario real⁸³ (cuadro 1.7).

1.4 Un alto en el camino (1946-1958)

En los hechos, en este periodo pudo observarse una agudización de los rezagos en la infraestructura médica y hospitalaria. La estrategia de incrementar

⁸²Cárdenas Ojeda, *op. cit.*, p. 35. Cuando un salario expresado en pesos se multiplica por 100 y se divide entre el índice de precios, se dice que el resultado es el "salario real"; lo mismo se dice cuando se hace la misma operación con el salario mínimo. El resultado, esto es, el salario mínimo real, presenta una nueva información, distinta a la que se obtiene cuando se observa solamente su expresión en pesos originales. El término "salario real" formalmente se refiere a la capacidad del salario para comprar realmente en los distintos años si se hubieran mantenido los precios del año base (1939).

⁸³Gutiérrez Garza, *op.cit.* p. 151.

los niveles de salud y bienestar de los mexicanos iniciada unos años atrás, pareció estancarse. Entre 1946 y 1958, durante los sexenios de Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines, no hubo un plan formal de salud. Lo más cercano a un programa se dio durante el sexenio de Ruíz Cortines con la creación del Programa de Bienestar Social Rural, para promover el desarrollo comunitario como elemento central.

La razón del rezago en el bienestar durante el periodo parece estar relacionada también con un factor externo de gran relevancia económica. A partir de 1946 fue desapareciendo la prosperidad que la Segunda Guerra Mundial había traído a México, a medida que fueron retirándose los capitales que se habían refugiado en nuestro país. Para lograr que regresaran, los gobiernos de la época impulsaron un modelo de desarrollo desigual: salarios bajos, sostenidos por bajos precios de los productos agrícolas, baja fiscalidad, protección arancelaria y sumisión total de campesinos y del proletariado industrial vía el control férreo que el gobierno había forjado a través de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Nacional Campesina (CNC). Esta fue la época del “charrismo” y de la represión de los movimientos obreros que no fueran directamente controlados por el partido oficial⁸⁴. Adicionalmente, los años entre 1940 y 1959 fueron de crecimiento con inflación, lo que provocó que el salario real se mantuviera por debajo del nivel alcanzado al inicio de la década de los cuarenta⁸⁵ (cuadro 1.8).

⁸⁴Según lo destacado por Isabelle Rousseau (*infra*, nota 28, p. 16), con Miguel Alemán ocurre un notable cambio en las elites que gobiernan el país al pasar de los presidentes con formación militar a civiles.

⁸⁵*Ibíd*, p. 151.

Cuadro 1.8 Salarios mínimos en México, 1939-1959

| Año | Salario mínimo nominal diario (pesos corrientes) | Índice del costo de la vida obrera 1939=100 | Salario real |
|-----------|--|---|--------------|
| 1938-1939 | 1.46 | 100.0 | 1.46 |
| 1940-1941 | 1.52 | 102.6 | 1.48 |
| 1942-1943 | 1.52 | 139.8 | 1.08 |
| 1944-1945 | 1.90 | 206.3 | 0.92 |
| 1946-1947 | 2.48 | 283.5 | 0.87 |
| 1948-1949 | 3.01 | 327.4 | 0.91 |
| 1950-1951 | 3.35 | 378.8 | 0.88 |
| 1952-1953 | 5.35 | 455.6 | 1.17 |
| 1954-1955 | 6.34 | 510.9 | 1.24 |
| 1956-1957 | 7.25 | 592.1 | 1.22 |
| 1958-1959 | 8.13 | 672.1 | 1.21 |

Fuente: Gutiérrez Garza, Esthela, "De la relación salarial monopolista a la flexibilidad del trabajo, México 1960-1986", en Gutiérrez Garza, Esthela (coordinadora), *La crisis del Estado de bienestar*, Siglo Veintiuno Editores- UNAM, México, 1988, pp. 152-153.

1.5 Los claroscuros del bienestar (1959-1970)

El inicio del sexenio de Adolfo López Mateos (1958-1964), coincidió con importantes movilizaciones sociales, que fueron anteceditas por un periodo largo de virtual congelamiento del gasto gubernamental en materia de bienestar social.

A partir de la Segunda Guerra Mundial, pero sobre todo durante la década de los años cincuenta, México vio en la industrialización un camino que al mismo tiempo que modernizaría al país y mejoraría las condiciones de existencia de la población, afirmarían y fortalecerían la independencia económica de la nación.

A finales de los años cincuenta la orientación diferenciada de la atención de la salud sería parcialmente modificada con la adopción de nuevas políticas y la creación de organizaciones que ampliarían las responsabilidades del Estado. Este cambio de énfasis se extendió a la seguridad social y a otras áreas de bienestar, como la vivienda y la alimentación. Dentro del IMSS se abrió la obligatoriedad al aseguramiento de los empleados de todas las instituciones de crédito y

organizaciones auxiliares de seguros y de fianzas en la República Mexicana. En 1959 la Dirección General de Pensiones Civiles (DGPC) se transforma en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE). La asistencia pública, por su parte, recobró parte del rezago y pudo acrecentar la capacidad hospitalaria en diversas partes del país, al crear dos nuevos organismos especializados en el cuidado de los infantes: el Instituto de Protección a la Infancia (INPI, en 1961) y el Instituto Mexicano de Atención a la Niñez (IMAN, en 1968).

Como resultado del crecimiento económico y las políticas de bienestar implementadas aumentó en el consumo per cápita de alimentos (cuadro 1.9).

| Cuadro 1.9 Cuadro Consumo anual per cápita, en México, de algunos alimentos (en kg.) | | |
|--|-----------|-----------|
| | 1937-1944 | 1957-1960 |
| Maíz | 138.1 | 164.7 |
| Arroz | 4.8 | 7.7 |
| Trigo | 21.1 | 39.2 |
| Frijoles | 5.4 | 15.2 |
| Patatas | 3.0 | 7.0 |
| Tomates | 3.1 | 7.1 |

Fuente: Raymond Vernon, *El dilema del desarrollo económico de México*, Editorial Diana, México, 1966, p. 109.

Sin embargo, la aparente mejoría en el consumo observado en el cuadro 1.9 oculta la desigual distribución del bienestar entre el campo y la ciudad (cuadro 1.10).

Cuadro 1.10 Analfabetismo, nutrición (consumo semanal) y vestuario de la población urbana y rural de México, 1960

Miles de personas y porcentajes

| Concepto | Total nacional | Población urbana | Población rural |
|--------------------------------|-----------------|------------------|-----------------|
| Alfabetismo | 27 987.8 | 14 176.1 | 13 811.7 |
| Alfabetas | 62.2 | 75.8 | 48.3 |
| Analfabetas | 37.8 | 24.2 | 51.7 |
| Consumo de pan de trigo | 33 778.9 | 17 125.6 | 16 653.3 |
| Comen | 68.6 | 87.3 | 49.4 |
| No comen | 31.4 | 12.7 | 50.6 |
| Carne, pescado, leche y huevos | 33 778.9 | 17 125.6 | 16 653.3 |
| Comen uno o más | 75.9 | 87.4 | 64.0 |
| No comen ninguno | 24.1 | 12.6 | 36.0 |
| Calzado | 33 778.9 | 17 125.6 | 16 653.3 |
| Usan zapatos | 62.3 | 84.3 | 39.6 |
| Usan huaraches | 23.4 | 9.4 | 37.9 |
| Descalzos | 14.3 | 6.3 | 22.5 |

Fuente: *Dinámica de la población de México*, El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos y Demográficos, México, Segunda edición, 1981, p.226.

En el terreno educativo, en 1959 se puso en marcha el Plan Nacional para la Expansión y el Mejoramiento de la Enseñanza Primaria (mejor conocido como Plan de Once Años), cuyo fin era garantizar a todos los niños de México la educación primaria gratuita y obligatoria. En concordancia con este propósito, en ese mismo año se fundó la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos de Primaria (CONALITEG) que benefició a millones de estudiantes sin recursos⁸⁶. Ya que este Plan tenía como tarea prioritaria incrementar la matrícula escolar, principalmente en el nivel básico, se pretendió multiplicar las escuelas y maestros en las zonas urbanas y rurales. Sin embargo, hasta finales de la década de los años sesenta la oferta y la atención educativas siguieron concentradas en atender

⁸⁶Ordóñez, *op. cit.*, p. 133. Fue tal el éxito del Programa de Libros de Texto Gratuitos que para 1970 ya se distribuían 53 millones de libros y cuadernos de trabajo.

a los centros urbanos donde las exigencias educacionales del mercado laboral eran cada vez mayores (cuadros 1.10 y 1.11).

Cuadro 1.11 Retención de alumnos por grado de estudio en escuelas primarias rurales y urbanas, 1948-1968
Porcentajes

| Año | Escuelas rurales | | Escuelas urbanas | | Total nacional | |
|------|------------------|-------|------------------|-------|----------------|-------|
| | En 3° | En 6° | En 3° | En 6° | En 3° | En 6° |
| 1948 | 11.5 | N. D. | 44.7 | N. D. | 23.1 | N. D. |
| 1949 | 13.6 | N. D. | 44.4 | N. D. | 24.9 | N. D. |
| 1950 | 15.0 | N. D. | 45.2 | N. D. | 26.4 | N. D. |
| 1951 | 15.7 | 1.0 | 47.7 | 28.5 | 27.9 | 10.6 |
| 1952 | 15.4 | 1.1 | 49.5 | 29.9 | 28.3 | 11.7 |
| 1953 | 16.4 | 1.4 | 49.2 | 31.5 | 29.3 | 12.8 |
| 1954 | 17.1 | 1.7 | 50.9 | 34.1 | 30.4 | 14.1 |
| 1955 | 17.5 | 1.8 | 52.5 | 36.0 | 31.4 | 14.8 |
| 1956 | 17.8 | 2.1 | 61.7 | 39.0 | 35.4 | 16.6 |
| 1957 | 18.8 | 2.4 | 62.5 | 39.9 | 36.9 | 17.2 |
| 1958 | 19.5 | 2.6 | 65.1 | 41.7 | 38.5 | 18.2 |
| 1959 | 20.2 | 3.1 | 56.9 | 40.2 | 35.9 | 18.0 |
| 1960 | 21.6 | 3.6 | 59.9 | 42.0 | 37.4 | 19.5 |
| 1961 | Nd | Nd | Nd | Nd | 40.0 | Nd |
| 1962 | 22.5 | 5.0 | 58.6 | 45.9 | 37.6 | 22.3 |
| 1963 | Nd | 5.5 | Nd | 49.2 | 40.2 | 23.9 |
| 1964 | 26.2 | 6.3 | 62.8 | 51.4 | 42.2 | 25.5 |
| 1965 | 26.7 | 6.4 | 64.5 | Nd | 43.2 | 25.3 |
| 1966 | Nd | Nd | Nd | Nd | 46.6 | 27.1 |
| 1967 | Nd | Nd | Nd | Nd | 50.5 | 29.1 |
| 1968 | Nd | Nd | Nd | Nd | 50.4 | 30.3 |

Fuente: *Dinámica de la población de México*, El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos y Demográficos, México, Segunda edición, 1981, p.222.

En relación con el salario, en 1962 se realizó una reforma constitucional al artículo 123 en la que se estableció que los salarios mínimos: "serán generales o profesionales. Los primeros regirán en una o varias zonas económicas, los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la industria o del comercio o en

profesiones, oficios o trabajos especiales"⁸⁷. En ésta también se estableció: "Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales, se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades industriales y comerciales. Los trabajadores del campo disfrutarán de un salario mínimo adecuado a sus necesidades"⁸⁸.

Como puede observarse en el cuadro 1.12, durante prácticamente todos los años sesenta el salario real de los obreros mostró un incremento sostenido.

| Año | Salario mínimo nominal diario (pesos corrientes) | Índice del costo de la vida obrera 1939=100 | Salario real |
|-----------|--|---|--------------|
| 1960-1961 | 9.89 | 735.9 | 1.34 |
| 1962-1963 | 12.44 | 752.8 | 1.65 |
| 1966-1967 | 20.90 | 846.2 | 2.47 |
| 1968-1969 | 24.15 | 869.2 | 2.89 |

Fuente: Gutiérrez Garza, Esthela, "De la relación salarial monopolista a la flexibilidad del trabajo, México 1960-1986", en Gutiérrez Garza, Esthela (coordinadora), *La crisis del Estado de bienestar*, Siglo Veintiuno Editores- UNAM, México, 1988, pp. 152-153.

Los avances en el bienestar social logrados durante la primera mitad de los años sesenta enfrentaron durante la segunda mitad una nueva etapa de estancamiento. Durante el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), el gobierno se asumió políticamente incapaz de satisfacer las necesidades sociales en función de una necesaria "austeridad económica", para hacer frente a los desequilibrios económicos que enfrentaba el gobierno⁸⁹.

⁸⁷Cárdenas Ojeda, *op.cit.*, p. 3.

⁸⁸*Ibid.*, p. 5.

⁸⁹La "austeridad económica" asociada a la política social del gobierno de Gustavo Díaz Ordaz contrastó con la creación de infraestructura. Durante su sexenio llegaron a construirse 107 presas, la Siderúrgica Lázaro Cárdenas en Las truchas, Michoacán, e inició la construcción del Sistema de Transporte Colectivo en la Ciudad de México.

http://www.economia.com.mx/gustavo_diaz_ordaz.htm (07.06.2014).

1.6 Los saldos del desarrollo estabilizador

A finales de la década de los sesenta, la política social contaba ya con un complejo organizativo que actuaba en prácticamente todas las áreas de bienestar. En el terreno educativo, por ejemplo, la expansión de la oferta escolar en las escuelas primarias fue continua desde 1950. Mientras en este año solamente se absorbía el 46.6% de la población en edad escolar, para 1970 la cobertura era, según la SEP, del 76.8 por ciento (cuadro 1.13).

Cuadro 1.13 Demanda absoluta y demanda satisfecha en niños inscritos en escuelas primarias
1950-1970

| Año | Demanda absoluta (cantidad de niños en edad escolar) | Cantidad de niños inscritos | Demanda satisfecha (%) |
|------|--|-----------------------------|------------------------|
| 1950 | 6 501 100 | 3 030 400 | 46.6 |
| 1960 | 8 056 400 | 4 762 100 | 59.1 |
| 1970 | 12 041 200 | 9 248 200 | 76.8 |

Fuente: Padua, Jorge, *Educación, Industrialización y progreso técnico en México*, El Colegio de México-UNESCO, México, 1984, p. 89.

A pesar de la “austeridad económica” decretada por el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, la estructura institucional educativa logró el incremento de la matrícula escolar y el descenso del analfabetismo. Por ejemplo, en tanto que de 1910 a 1958 las matrículas de las escuelas primarias del país aumentaron en 3.3 millones de niños, de 1959 a 1970 subieron a 5.2 millones; el número de alumnos que podía concluir los seis grados de la primaria era de 231 mil en 1958 y ascendió a 740 mil en 1970 (3.2 veces más); la inscripción en las escuelas secundarias del país aumentó en 110 mil estudiantes desde 1925 a 1958, y en 900 mil estudiantes en 1959-1970 (incremento 8.2 veces superior)⁹⁰.

El desarrollo institucional del periodo logró una tendencia de descenso del analfabetismo al pasar del 43.2% en 1950 al 23.7% en 1970 (cuadro 1.14).

01.08.2014.

⁹⁰Carmona, *op. cit.*, p 22.

| Cuadro 1.14 Tasa de analfabetismo en México (1950-1970) | | | |
|---|------|------|------|
| | 1950 | 1960 | 1970 |
| Año | | | |
| Analfabetismo | 43.2 | 33.5 | 23.7 |

Fuente: INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, 2009, Tomo I, pp. 246-247.

Sin embargo, el avance educativo que se observa en los cuadros 1.13 y 1.14 contrasta con las cifras del Censo de Población y Vivienda de 1970: sólo el 22% de la población mayor de seis años de edad había completado la escuela primaria; cerca de 8 millones de personas mayores de diez años no sabían leer y escribir; apenas el 59% de la población entre los 6 y los 14 años asistía a la escuela primaria⁹¹.

En el terreno de la salud también puede observarse un descenso en los indicadores de mortalidad general y mortalidad infantil. Entre 1950 y 1970 la mortalidad general y la mortalidad infantil tuvieron descensos notables. La primera al pasar de una tasa de 16.2 a 10.1 entre 1950 y 1970 y la segunda de 98.2 a 68.5 (cuadros 1.15 y 1.16).

| Cuadro 1.15 Tasa de mortalidad general en México (1950-1970) | | | |
|--|------|------|------|
| | 1950 | 1960 | 1970 |
| Año | | | |
| Mortalidad | 16.2 | 11.5 | 10.1 |

Fuente: INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, 2009, Tomo I, pp. 51-54.

⁹¹Tello, *op. cit.*, p. 16.

Cuadro 1.16 Tasa de mortalidad infantil (menores de un año) en México (1950-1970)

| Año | 1950 | 1960 | 1970 |
|------------|------|------|------|
| Mortalidad | 98.2 | 74.2 | 68.5 |

Fuente: INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, 2009, Tomo I, pp. 51-54.

Aunque son evidentes los avances en los indicadores de bienestar, cuando se analizan las cifras estatales pueden observarse marcadas diferencias. Por ejemplo, aunque el *Censo de Población y Vivienda* de 1970 destaca que a nivel nacional la tasa de analfabetismo era del 23.7% de la población mayor de 10 años, en Chiapas y Oaxaca, los dos estados del país con mayor proporción de personas de habla de lengua indígena, más del 40% de la población mayor de 10 años no sabía leer y escribir; en contraste, en el Distrito Federal menos del 10% de la población mayor de 10 años no sabía leer y escribir. También puede observarse que 14 de las 32 entidades, es decir, el 43.75% de las entidades se encontraba por debajo de la media nacional.

En relación con la salud, para 1970 doce Estados del país mostraron niveles de mortalidad general iguales o mayores a los de la media nacional. Entre ellos destacan San Luis Potosí, Querétaro, Puebla, Oaxaca, Hidalgo y Chiapas, entidades con altos porcentajes de personas que hablan alguna lengua indígena que también presentan elevados índices de analfabetismo⁹². En el indicador de mortalidad infantil, 11 entidades del país (que representan el 34.37%) mostraron tasas superiores a la media nacional. Entre éstas destacan Guanajuato, Tlaxcala y Estado de México.

El México de finales de la década de los años sesenta era muy distinto al que imaginaban los círculos de poder político y económico: junto a la solidez monetaria, el crecimiento económico y la aparente estabilidad, estaban la

⁹²INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, 2009, Tomo I, pp. 51-54 y 246-259.

creciente concentración de la riqueza, los rezagos en la atención de los servicios sociales, la insuficiencia agropecuaria, la ineficiencia industrial y el desempleo⁹³.

En términos de la evaluación de la pobreza de nuestro país destacan tres versiones: la de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que está ajustada a cuentas nacionales; la del Banco Mundial, en la que la metodología no es explícita y la de Hernández Laos/Julio Boltvinik (HLB), que se basa en la línea de la pobreza de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) de COPLAMAR, que está ajustada a cuentas nacionales⁹⁴ (cuadro 1.17). En éstas puede observarse que hacia 1968, dependiendo de la metodología empleada, había 42.5, 49.0 y 72.6% de pobres en México, respectivamente.

Cuadro 1.17 Evolución de la pobreza en México. Tres versiones, 1968. (Porcentaje de personas pobres)

| | 1968 |
|-------|------|
| CEPAL | 42.5 |
| BM | 49.0 |
| HLB | 72.6 |

Fuente: Damián, Araceli, "Panorama de la pobreza en América Latina y México", en *La pobreza en México y el mundo, realidades y desafíos*, Siglo XXI Editores, México, 2004, p. 151.

Según la información de los cuadros 1.18 y 1.19, entre 1963-1968 el coeficiente de Gini⁹⁵ se redujo en veinte puntos; así, el 40% más pobre de la población (deciles 1 a 4), tuvo un incremento en la participación menor a 1%, los hogares con ingresos medios (deciles 5 a 9) tuvieron un incremento de 1.3% y los hogares de mayores ingresos (decil 10) disminuyeron su participación en el

⁹³ Tello, Carlos, *La política económica de México, 1970-1976*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1979, p. 40. Las ideas expuestas por Carlos Tello Macías concuerdan con las expuestas por Clark Reynolds. Para más información ver Reynolds, Clark, "¿Por qué el desarrollo estabilizador fue en realidad desestabilizador?", en *El Trimestre Económico*, No. 176, oct.-dic., 1977, pp. 997-1023.

⁹⁴ Damián, *op. cit.* p. 150.

⁹⁵ El coeficiente o índice Gini mide el grado de desigualdad de 0.0 a 1.0, donde 0.0 corresponde a la igualdad perfecta y 1.0 a la desigualdad perfecta. Para mayor información puede verse el *Informe de Desarrollo Humano 1990*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York, 1990.

ingreso en 2.1%. Todas estas cifras sugieren un modesto proceso de redistribución del ingreso a favor de los hogares con ingresos bajos y medios.

Cuadro 1.18 Distribución agregada del ingreso en México (1963 a 1968)

| Deciles de población | Participación en el ingreso total (Por deciles) | |
|----------------------|---|-------|
| | 1963 | 1968 |
| 1 | 1.00 | 0.90 |
| 2 | 1.60 | 1.60 |
| 3 | 2.10 | 2.40 |
| 4 | 2.80 | 3.20 |
| 5 | 3.70 | 4.10 |
| 6 | 4.70 | 5.20 |
| 7 | 6.30 | 7.00 |
| 8 | 9.80 | 10.50 |
| 9 | 17.80 | 16.80 |
| 10 | 50.20 | 48.30 |
| TOTAL | 100.0 | 100.0 |
| C. GINI | 0.606 | 0.586 |

Fuente: Hernández Laos Enrique, "Condicionantes macroeconómicas de la evolución de la pobreza en México", en Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y Distribución del ingreso en México*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1999, p. 177.

Cuadro 1.19 Distribución del ingreso por grupos de deciles de población (1963-1968) (%)

| Grupos de población | 1963 | 1968 |
|---------------------|-------|-------|
| 40% más pobre | 7.5 | 8.1 |
| 50% intermedio | 42.3 | 43.6 |
| 10% más rico | 50.2 | 48.3 |
| Total | 100.0 | 100.0 |

Fuente: Hernández Laos Enrique, "Condicionantes macroeconómicas de la evolución de la pobreza en México", en Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y Distribución del ingreso en México*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1999, p. 178.

Aunque durante el periodo del desarrollo estabilizador se pudieron formar los sectores medios de la sociedad, que mostraron una creciente participación en la distribución del ingreso, millones de mexicanos empobrecieron como consecuencia de la política económica adoptada.

La industria mexicana, orientada a un mercado urbano reducido, demandó y obtuvo del gobierno, por una parte, el mantenimiento de aranceles proteccionistas y controles cuantitativos a la importación que además de excesivos y prolongados (casi permanentes) motivaron, a la vez, que el empresario viera en la protección y el mercado cautivo, y no en el riesgo, su función empresarial, independientemente del costo y la calidad de los productos. Por la otra, para consolidar altos márgenes de ganancia para la industria se mantuvo una política de precios bajos para los productos del campo y, además, se deprimieron los salarios reales, se mantuvieron inalterados los precios de los bienes y servicios que el sector público proporcionaba y el gobierno, por su parte, asumió por entero el costo y la ejecución de las obras de infraestructura necesarias. Estímulos fiscales, subsidios y tasas preferenciales en materia de financiamiento vinieron a completar el marco que favoreció el desarrollo de una industria costosa, desintegrada, incapaz de generar suficientes empleos, recipiente de tecnologías francamente de segunda mano, o simplemente sin relación alguna con la dotación de los recursos propios del país⁹⁶.

Así, en 1969 el 50% de las familias con más bajos ingresos recibía el 15% del ingreso disponible. En el otro extremo, el 20% de las familias con más altos ingresos recibía el 64% del ingreso, y el 10% de las familias más ricas (menos de 900 mil familias) recibían el 51% del ingreso (cuadro 1.20)⁹⁷.

⁹⁶Tello, *La política económica de México, 1970-1976*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1979, p. 28.

⁹⁷*Ibíd.*, p. 17.

| Cuadro 1.20 Distribución del ingreso familiar mensual por deciles, 1969 | | |
|---|-------------------------|-----------------------|
| Deciles (10% de las familias) | Ingreso por deciles (%) | Ingreso acumulado (%) |
| I | 2.0 | 2.0 |
| II | 2.0 | 4.0 |
| III | 3.0 | 7.0 |
| IV | 3.5 | 10.5 |
| V | 4.5 | 15.0 |
| VI | 5.0 | 20.0 |
| VII | 7.0 | 27.0 |
| VIII | 9.0 | 35.0 |
| IX | 13.0 | 49.0 |
| X | 51.0 | 100.0 |
| Total | 100.0 | |

Fuente: Tello, Carlos *op. cit.*, p. 18, con base en BIRF, *The economy of Mexico, a basic report*, report no. 192-ME, june 1973, vol. II, p. 91. Las siglas BIRF corresponden al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, perteneciente al Banco Mundial (BM).

La segunda mitad del decenio de 1960 corresponde a años de deterioro político y la toma de conciencia de que el crecimiento económico no había logrado el desarrollo pleno. Voces disidentes y precautorias, como la de Pablo González Casanova quien destacó la injusticia social del modelo económico vigente, el cual auspiciaba la estabilidad y el crecimiento sin que sus frutos alcanzaran a la mayoría de la población. Este análisis lo llevó a concluir que no podía hablarse de desarrollo económico sino solamente de crecimiento⁹⁸.

En el mismo sentido se expresó Miguel S. Wionczek, quien anunció el advenimiento inminente de un cuello de botella gigantesco determinado por el endeudamiento (interno y externo) creciente y el virtual estancamiento de los ingresos fiscales del Estado, pues a éste le quedaban cada vez menos recursos para inversión pública y servicios sociales. Por ello, abogó por una reforma tributaria que incrementara la recaudación y que pudiera aplicarse al gasto público.

⁹⁸Medina, *op. cit.*, p. 173.

Las proyecciones para el mercado de trabajo no fueron menos preocupantes. David Ibarra expuso que de no realizarse una política laboral dirigida por el Estado la expansión demográfica proyectada para el periodo entre 1970 y 1980, en el cual la población pasaría de 47 a 72 millones, podría causar tensiones sociales y políticas, debido a que sólo una parte del incremento de la población económicamente activa encontraría trabajo productivo.

Estas visiones se complementaron con las opiniones de otros analistas demográficos. Jesús B. Morones veía las tendencias del crecimiento de la población como “inhibidor del desarrollo” debido a que el gasto social del Estado topaba con tasas siempre en aumento de crecimiento demográfico; Luis Unikel criticó la ausencia de una política urbana, ante el inminente incremento de la población; Rodrigo A. Medellín vio a la descentralización como una vía para resolver el desigual crecimiento económico interregional⁹⁹.

En el terreno de la política social de finales de los años sesenta, amplias capas de la población estaban al margen de cualquier posibilidad de acceso a la mayoría de los servicios. Los principales perdedores eran aquellas comunidades ligadas a actividades tradicionales en el medio rural; en el otro extremo, los beneficiarios centrales se ubicaban en los estratos de la población que residía en las ciudades y que contaba con capacidad de financiamiento y mejores niveles de organización y representación política. Es decir, la política social funcionaba de forma tal que contribuía a mantener las desigualdades existentes.

⁹⁹*Ibíd.*, p. 174.

Capítulo 2 De la crisis económica al cambio de la política social (1970-1976)

En este capítulo se analiza el concepto de bienestar que se tuvo durante el gobierno de Luis Echeverría, cuál fue la población objetivo de la política social, cómo se medía la pobreza y dónde se localizaba. También se exponen los argumentos que justifican la intervención del Estado en las acciones de bienestar.

2.1 Las razones del cambio en la política social

Hacia el fin de la década de los años sesenta la imagen de equilibrio social lograda por los gobiernos de la Revolución mexicana, donde todas las clases sociales mejoran su situación a pesar de las desigualdades en la distribución del ingreso, se había perdido a los ojos de amplios sectores de la población¹⁰⁰.

La política económica implementada durante el periodo del desarrollo estabilizador había causado el empobrecimiento de numerosos sectores de la población, al mismo tiempo que persistían problemáticas sociales como la desigualdad, el analfabetismo, la falta de acceso a la salud.

Aunque se ha mencionado que los cambios en la política social fueron resultado de la intuición de la clase gobernante tras los sucesos de Tlatelolco en 1968¹⁰¹, parece ser que los problemas políticos que heredó el nuevo gobierno eran más que evidentes. Al respecto, Lorenzo Meyer menciona lo siguiente:

“Hay, pese a todo, un contexto real para algunas de las razones de las protestas estudiantiles, cuyos esfuerzos son un signo más que evidente que ya quedaron en el pasado los mejores tiempos del tan pregonado progreso y genio para mantener la estabilidad”. El párrafo anterior no está tomado de un crítico del sistema político mexicano sino de un informe especial y secreto, fechado el 17 de enero de 1969, elaborado por la Agencia Central de Inteligencia (CIA) de Estados Unidos. Su título: “Desafíos al partido único de México” refleja bien la problemática de la

¹⁰⁰Tello, *op. cit.*, p. 31.

¹⁰¹Medina, *op. cit.*, p. 205.

coyuntura desde la perspectiva estadounidense y de la clase política mexicana.

En la atmósfera creada por la guerra fría, Gustavo Díaz Ordaz intentó explicar y justificar los problemas y los actos de su gobierno ante la crisis y la tragedia políticas que se desarrollaron en México entre julio y octubre de 1968, como inevitables, justas y necesarias acciones del Estado frente a una conspiración del comunismo internacional. Sin embargo, el análisis frío de los profesionales del anticomunismo internacional –los servicios de inteligencia política de la gran potencia, en cuyo círculo de influencia estaba México– concluyó algo muy distinto: que las causas fundamentales de lo sucedido tres meses atrás en la Ciudad de México eran internas y que en realidad el proceso político al sur del río Bravo acababa de experimentar un cambio cualitativo¹⁰².

Tan pronto como el presidente Luis Echeverría Álvarez tomó la presidencia de la República, cambiaron las prioridades del nuevo gobierno: ahora la economía, vía la ampliación del modelo estatista, quedaría al servicio de la restauración de la credibilidad en el gobierno y la estabilidad política¹⁰³. El programa que habría de iniciar para lograr estos objetivos recibió el nombre de desarrollo compartido, que prometía mejor distribución del ingreso y una amplia actividad estatal en la rectoría económica.

2.2 Estrategias del “desarrollo compartido”

Luis Echeverría asumió la Presidencia de la República convencido de que las políticas económicas motivadas por el desarrollo estabilizador habían concentrado el ingreso en pocas manos, acentuado las diferencias y encono sociales, y propiciado la violencia. Estas ideas se observan en su discurso de toma de posesión, el 1° de diciembre de 1970:

Las necesidades y las esperanzas plantean un reto a los mexicanos de nuestro tiempo. Por la revolución hemos afirmado la libertad ciudadana, la paz interior, el crecimiento sostenido y nuestra capacidad de autodeterminación frente al exterior. Sin embargo, subsisten graves carencias e injusticias que pueden poner en peligro nuestras conquistas: la excesiva concentración del ingreso y la marginación de grandes grupos humanos amenazan la continuidad económica del desarrollo.

¹⁰²Meyer, Lorenzo, “La visión general”, tomo 4 de *Una historia contemporánea de México*, Lorenzo Meyer e Ilán Bizberg (coordinadores), México, Océano, 2005, p. 19.

¹⁰³Medina, *op. cit.*, p. 205.

No podemos confiar exclusivamente al equilibrio de las instituciones y al incremento de la riqueza la solución de nuestros problemas. Alentar las tendencias conservadoras que han surgido de un largo periodo de estabilidad, equivaldría a negar la mejor herencia de nuestro pasado. Repudiar el conformismo y acelerar la evolución general es, en cambio, mantener la energía de la Revolución.

Cada seis años tenemos ocasión de analizar resultados, proponer nuevos objetivos, rectificar el rumbo si es conveniente y atender las expectativas legítimas de cambio que se han gestado en la comunidad. México enfrenta hoy situaciones cuya naturaleza y magnitud no pudieron ser previstas en los inicios de la centuria. Debemos precisar el modelo del país que deseamos y podemos ser cuando termine el siglo, para emprender, desde ahora, las reformas cualitativas que requiere nuestra organización.

No es cierto que exista un dilema inevitable entre la expansión económica y la redistribución del ingreso. Quienes pregonan que primero debemos crecer para luego repartir, se equivocan o mienten por interés.

Si consideramos sólo cifras globales, podríamos pensar que hemos vencido el subdesarrollo. Pero si contemplamos la realidad circundante tendremos motivos para muy hondas preocupaciones. Un elevado porcentaje de la población carece de vivienda, agua potable, alimentación, vestido y servicios médicos suficientes¹⁰⁴.

La puesta en práctica de las políticas anunciadas el 1º de septiembre de 1970 (detenidas en el primer año de gobierno a causa de la severa restricción impuesta a la economía), se inició hasta 1972, con la introducción del desarrollo compartido, un ambicioso programa de reformas fiscales, estructurales y sociales destinado a impulsar de nuevo la economía, a la vez que mejorar el bienestar de la población.

Sin embargo, desde sus orígenes, el desarrollo compartido despertó la suspicacia de numerosos analistas que veían en éste más un medio de control político que un instrumento de justicia social. Hasta la llegada al poder de Luis Echeverría Álvarez, la tradición de la política mexicana había demostrado que el largo historial de promesas iba de la mano del historial de incumplimientos, que a lo sumo se manifestaron en ajustes marginales a favor del empobrecido sector rural. Al respecto, Roger Hansen destaca:

México ha elaborado un sistema político que posee amplias capacidades para encarar las demandas sociales que puedan surgir en el proceso del desarrollo económico moderno, debido a que el país está gobernado por un grupo elitista autoritario –llamado coalición revolucionaria– y que el “partido oficial”, el PRI, es utilizado por la élite gobernante para hacer legítima su hegemonía política, arrollar a

¹⁰⁴Fuente: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1970%20LEA-DTP.html> (13.01.2013).

cualquier oposición que se presente en las votaciones, obtener la cooperación de los dirigentes potenciales de la oposición, y controlar el desarrollo de las demandas que se presentan al sistema político mexicano. Así, la directiva de la coalición revolucionaria, comprometida a mantener el control del régimen sobre la política mexicana, es probable que en la década de 1970 logre propiciar que continúen el desarrollo económico y la paz social, a pesar de los muchos problemas que afronta el país. También es probable que los cambios en la política para el manejo de los problemas de la evolución política y el desarrollo económico, habrán de ser pragmáticos, y sobre todo, ir en aumento¹⁰⁵.

En la coyuntura del cambio de gobierno, dicen aquellos que comparten esta postura, era evidente que para el peculiar sistema de “renovación sexenal” del estado nacional resultaba inaplazable reajustar la maquinaria, reforzar los cimientos del régimen en su propio conjunto y repintar la fachada del edificio social, tanto por razones políticas como económicas y sociales. El camino de la represión general tropezaba con crecientes resistencias, y a la crisis política puesta al desnudo por la rebelión estudiantil en julio-diciembre de 1968 –sobre todo por la matanza de Tlatelolco- se sumaban los efectos del profundo desequilibrio estructural acumulados en décadas de “estabilidad”¹⁰⁶.

2.2 La geografía de la pobreza

A pesar del discurso y de la aparente preocupación oficial por la política social, durante el gobierno de Luis Echeverría no se tuvo un conocimiento preciso de la geografía de la pobreza. Ya finalizado el sexenio, con base en la información de la Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), creada en 1977, y del Consejo Nacional de Población (CONAPO), pudo localizarse y medirse la pobreza en el país. A partir de numerosos

¹⁰⁵Hansen, *op. cit.*, p XIII.

¹⁰⁶Fernando Carmona, “El capitalismo del subdesarrollo y la “apertura democrática”, en Fernando Carmona (coordinador), *Reforma educativa y “apertura democrática”*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1972, p 32. Esta posición coincide con lo expuesto por Clark Reynolds, “¿Por qué el desarrollo estabilizador fue en realidad desestabilizador?”, en *El Trimestre Económico*, No. 176, oct.-dic., 1977, pp. 997-1023. Por su parte, Lorenzo Meyer menciona que la crisis política generada por el “movimiento del 68” fue resultado de la inconformidad y las exigencias de una minoría dentro de una minoría, la clase media urbana, que demandaba mejores canales de participación política e integración económica. Meyer, *op. cit.*, p. 20.

indicadores de bienestar obtenidos del Censo de Población y Vivienda 1970¹⁰⁷ también se estableció el Índice de marginación¹⁰⁸.

Con la finalidad de clasificar las entidades federativas en grupos homogéneos de marginación se procedió a ordenar y estratificar las entidades de acuerdo a su índice de marginación. A partir de lo anterior, pudieron conocerse el índice y grado de marginación por entidad federativa de 1970.

Como puede observarse en el cuadro 2.1, del total, 8 entidades (25%) tenían un grado de marginación *muy alto*; 10 (31%), un grado *alto*; 5 (16%), un grado *medio*; 6 (19%), un grado *bajo*, y sólo 3 (9%) eran consideradas con grado *muy bajo* de marginación. Así, mientras que el 56% de las entidades mostraban niveles de marginación entre *muy alto* y *alto*, sólo un 25% tenían niveles *bajo* y *muy bajo*.

¹⁰⁷Aunque la COPLAMAR fue creada en 1977, publicó sus resultados hacia 1981. Entre sus primeras acciones estuvo la de conocer los niveles de bienestar de la población como base para elaborar sus programas sociales. Como el *Censo de Población y Vivienda de 1970* era el instrumento informativo más cercano en tiempo, la mayoría de sus publicaciones corresponde a ese año.

¹⁰⁸COPLAMAR, *op. cit.*, p. 25-28. Los 19 indicadores considerados para establecer el índice de marginación son los siguientes: 1) Porcentaje de población económicamente activa (PEA) que percibe ingresos inferiores a 1 000 pesos mensuales, 2) Porcentaje de PEA subempleada, 3) Porcentaje de población rural, 4) Porcentaje de PEA en el sector agropecuario, 5) Porcentaje de población rural incomunicada, 6) Porcentaje de la población que consume leche dos o menos días de la semana, 7) Porcentaje de la población que consume carne dos o menos días de la semana, 8) Porcentaje de la población que consume huevo dos o menos días de la semana, 9) Porcentaje de población analfabeta de 10 y más años de edad, 10) Porcentaje de población de 15 años y más sin primaria completa, 11) Tasa de mortalidad general, 12) tasa de mortalidad preescolar, 13) Habitantes por médico, 14) Porcentaje de viviendas sin agua entubada, 15) Porcentaje de viviendas de uno y dos cuartos, 16) Porcentaje de viviendas sin electricidad, 17) Porcentaje de viviendas sin drenaje, 18) Porcentaje de población de un año y más que no usa calzado y 19) Porcentaje de viviendas sin radio ni televisión. El valor del índice de marginación obtenido con esta metodología se mueve en sentido directo del grado de marginación; esto es, a mayor valor del índice mayor marginación, y viceversa.

Cuadro 2.1 Índice y grado de marginación por entidad federativa, 1970

| Entidad | Lugar nacional | Índice | Grado |
|---------------------|----------------|--------|----------|
| Oaxaca | 1 | 1.551 | Muy alto |
| Chiapas | 2 | 1.464 | Muy alto |
| Guerrero | 3 | 1.309 | Muy alto |
| Tabasco | 4 | 1.093 | Muy alto |
| Hidalgo | 5 | 0.905 | Muy alto |
| Zacatecas | 6 | 0.785 | Muy alto |
| Quintana Roo | 7 | 0.774 | Muy alto |
| Querétaro | 8 | 0.730 | Muy alto |
| San Luis Potosí | 9 | 0.634 | Alto |
| Michoacán | 10 | 0.624 | Alto |
| Puebla | 11 | 0.502 | Alto |
| Yucatán | 12 | 0.479 | Alto |
| Nayarit | 13 | 0.443 | Alto |
| Veracruz | 14 | 0.334 | Alto |
| Tlaxcala | 15 | 0.320 | Alto |
| Sinaloa | 16 | 0.282 | Alto |
| Guanajuato | 17 | 0.275 | Alto |
| Campeche | 18 | 0.267 | Alto |
| Durango | 19 | 0.189 | Medio |
| Morelos | 20 | -0.204 | Medio |
| Colima | 21 | -0.254 | Medio |
| Estado de México | 22 | -0.376 | Medio |
| Baja California Sur | 23 | -0.411 | Medio |
| Jalisco | 24 | -0.714 | Bajo |
| Aguascalientes | 25 | -0.840 | Bajo |
| Tamaulipas | 26 | -0.882 | Bajo |
| Sonora | 27 | -0.996 | Bajo |
| Chihuahua | 28 | -1.030 | Bajo |
| Coahuila | 29 | -1.117 | Bajo |
| Nuevo León | 30 | -1.619 | Muy bajo |
| Baja California | 31 | -1.758 | Muy bajo |
| Distrito Federal | 32 | -2.759 | Muy bajo |

La situación demográfica de México, Consejo Nacional de Población, México, 1999, p. 137.

Otro índice de bienestar obtenido a partir de la información del *Censo de Población y Vivienda 1970* es el índice de desarrollo educativo¹⁰⁹ que coincide con el índice de marginación en la posición de las entidades del país (cuadro 2.2).

¹⁰⁹ Larrauri Toroella, Ramón, "La desigualdad distributiva de la educación y el desarrollo en México a finales del siglo XX", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 4° trimestre, año/vol. XXXIII, núm. 004, Centro de Estudios Educativos, México, 2003, p. 75. El Índice de Desarrollo Educativo se obtiene de los siguientes indicadores: porcentaje de la población femenina

Cuadro 2.2 Índice de desarrollo educativo por entidad federativa, 1970

| Valores relativos | | Posición relativa | |
|-------------------|-------|-------------------|------|
| Entidad | 1970 | Entidad | 1970 |
| Distrito Federal | 23.25 | Distrito Federal | 1 |
| Baja California | 11.60 | Baja California | 3 |
| Nuevo León | 11.85 | Nuevo León | 2 |
| Coahuila | 5.82 | Coahuila | 4 |
| Sonora | 1.34 | Sonora | 13 |
| Tamaulipas | -3.76 | Tamaulipas | 23 |
| B. California Sur | -0.45 | B. California Sur | 17 |
| México | 2.41 | México | 12 |
| Morelos | 3.46 | Morelos | 7 |
| Aguascalientes | 1.26 | Aguascalientes | 14 |
| Colima | 2.90 | Colima | 10 |
| Jalisco | 3.07 | Jalisco | 9 |
| Chihuahua | 5.33 | Chihuahua | 5 |
| Quintana Roo | -8.27 | Quintana Roo | 28 |
| Tlaxcala | 3.81 | Tlaxcala | 6 |
| Yucatán | -1.62 | Yucatán | 19 |
| Sinaloa | -1.91 | Sinaloa | 20 |
| Puebla | -2.44 | Puebla | 21 |
| Querétaro | -7.48 | Querétaro | 26 |
| Campeche | 0.64 | Campeche | 15 |
| Nayarit | 0.36 | Nayarit | 16 |
| Tabasco | 3.17 | Tabasco | 8 |
| Guanajuato | -4.24 | Guanajuato | 24 |
| Durango | -1.10 | Durango | 18 |
| San Luís Potosí | -8.98 | San Luís Potosí | 30 |
| Michoacán | -5.86 | Michoacán | 25 |
| Veracruz | -3.70 | Veracruz | 22 |
| Zacatecas | 2.49 | Zacatecas | 11 |
| Hidalgo | -8.44 | Hidalgo | 29 |
| Guerrero | -7.53 | Guerrero | 27 |
| Oaxaca | -9.25 | Oaxaca | 31 |
| Chiapas | -9.78 | Chiapas | 32 |

Larrauri Toroella, Ramón, "La desigualdad distributiva de la educación y el desarrollo en México a finales del siglo XX", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 4° trimestre, año/vol. XXXIII, núm. 004, Centro de Estudios Educativos, México, 2003, pp. 73-74.

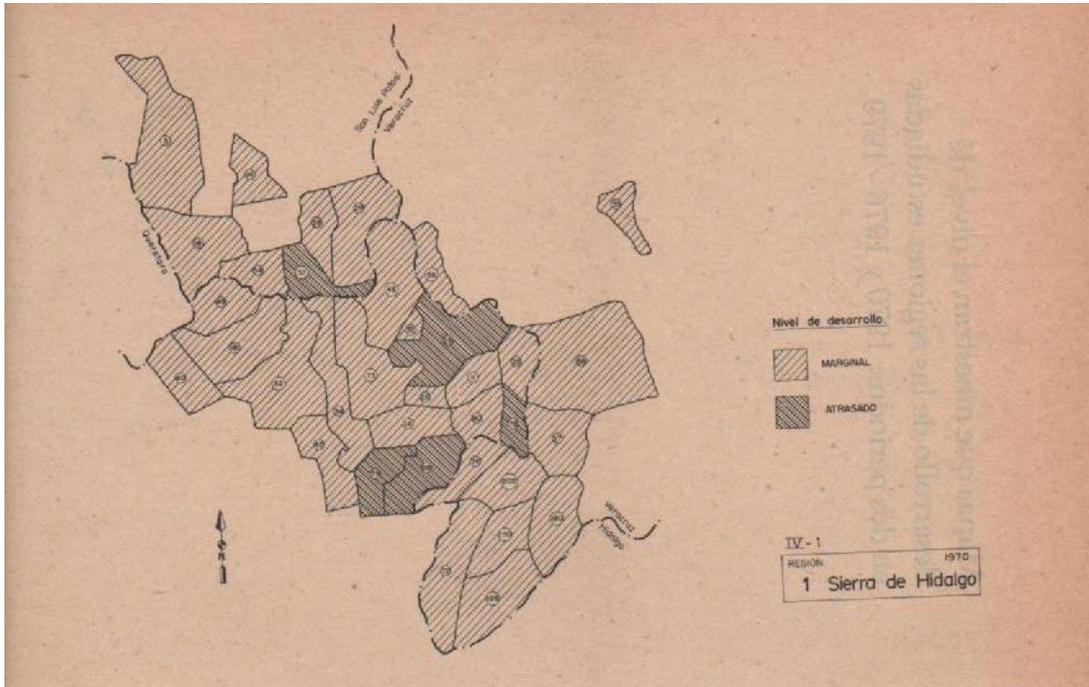
analfabeta, porcentaje de la población total analfabeta, porcentaje de la cobertura de educación primaria, porcentaje de la cobertura de educación secundaria, porcentaje de la cobertura de educación superior, porcentaje de cobertura educativa en personas entre 6-24 años, porcentaje de alumnos por escuela en escuela primaria, porcentaje de escuelas primarias por cada 10 mil habitantes, porcentaje del presupuesto estatal a la educación, Porcentaje del PIB a la educación, porcentaje de la población rural, habitantes/km², tasa de natalidad, índice de urbanización, ingreso per cápita.

Como puede observarse al comparar los cuadros 2.1 y 2.2, Chiapas, Oaxaca y Guerrero, las tres entidades con mayor índice de marginación en 1970, por ejemplo, también ocupaban los últimos lugares en cuanto al índice de desarrollo educativo.

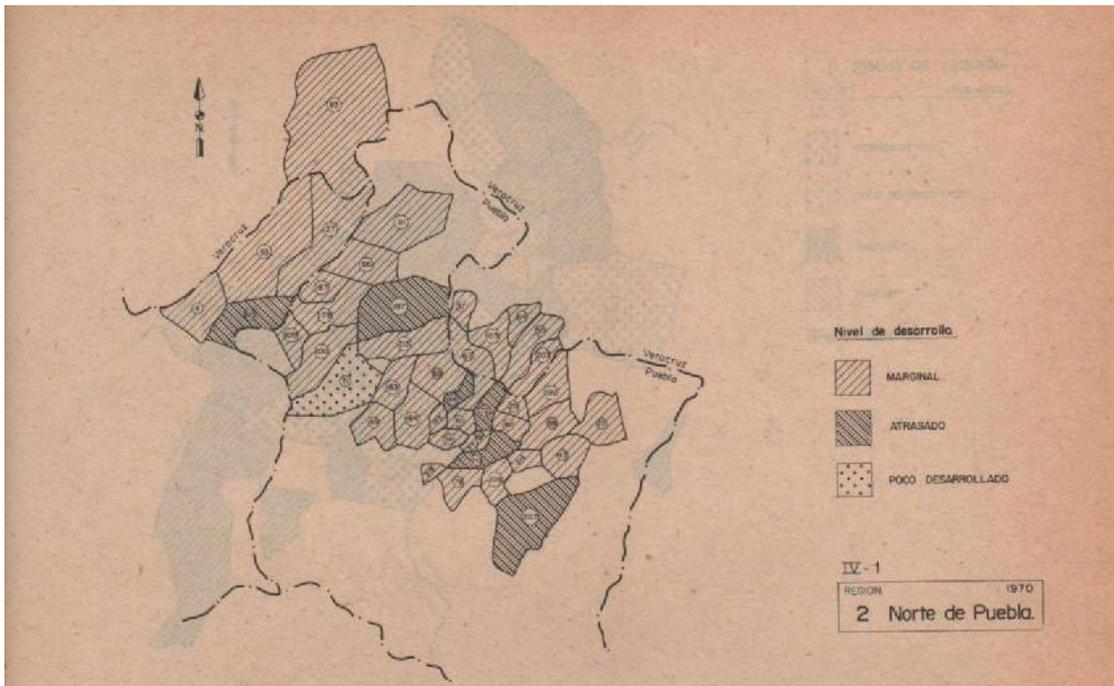
En cuanto al grado de marginación municipal, también con información correspondiente al *Censo de Población y Vivienda de 1970*, la COPLAMAR realizó un estudio sobre mínimos de bienestar, a partir del grado de acceso de la población a cuatro satisfactores básicos: educación, vivienda, salud y alimentación. Con base en esta información el Centro de Ecodesarrollo (CECODES) realizó un estudio en esta época y estableció una clasificación en cinco niveles de desarrollo: *muy desarrollados*, *desarrollados*, *poco desarrollados*, *atrasados* y *marginales*. La clasificación de los municipios compara los promedios nacionales con el acceso de las personas del municipio a los indicadores de bienestar mencionados, de forma que: *muy desarrollados* corresponde a municipios con 25% o más por arriba del promedio nacional; *desarrollados*, a los que tienen cifras similares al promedio nacional; *poco desarrollados*, a los que tienen cifras levemente por debajo del promedio nacional; *atrasados*, a los que están por debajo del promedio nacional; *marginal*, a los que tienen cifras muy por debajo del promedio nacional¹¹⁰.

El CECODES realizó mapas de diversas regiones de los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz, consideradas como de alta marginación (mapas 2.1-2.15). Los criterios para la conformación de estas regiones fueron la proximidad de los municipios, las relaciones sociales y económicas que se mantenían entre sí y la existencia de centros de abasto, educativos o de salud comunes.

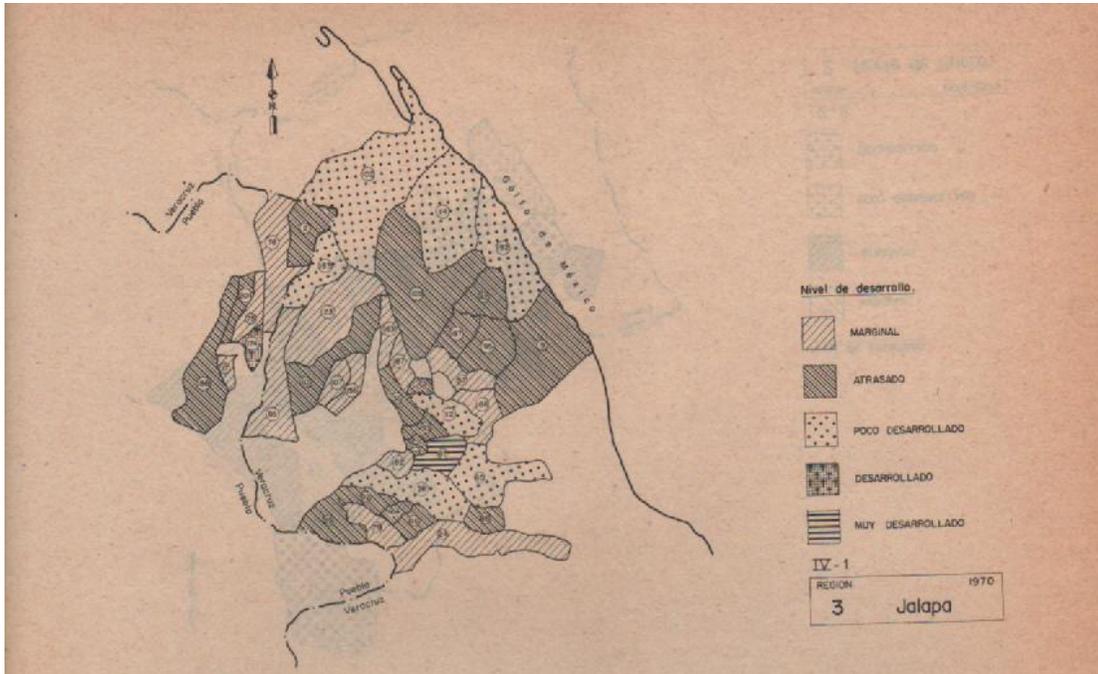
¹¹⁰ Acevedo, María Luisa, *Pobreza y riqueza en 378 municipios de México*, Centro de Ecodesarrollo, México, 1984, p. 135.



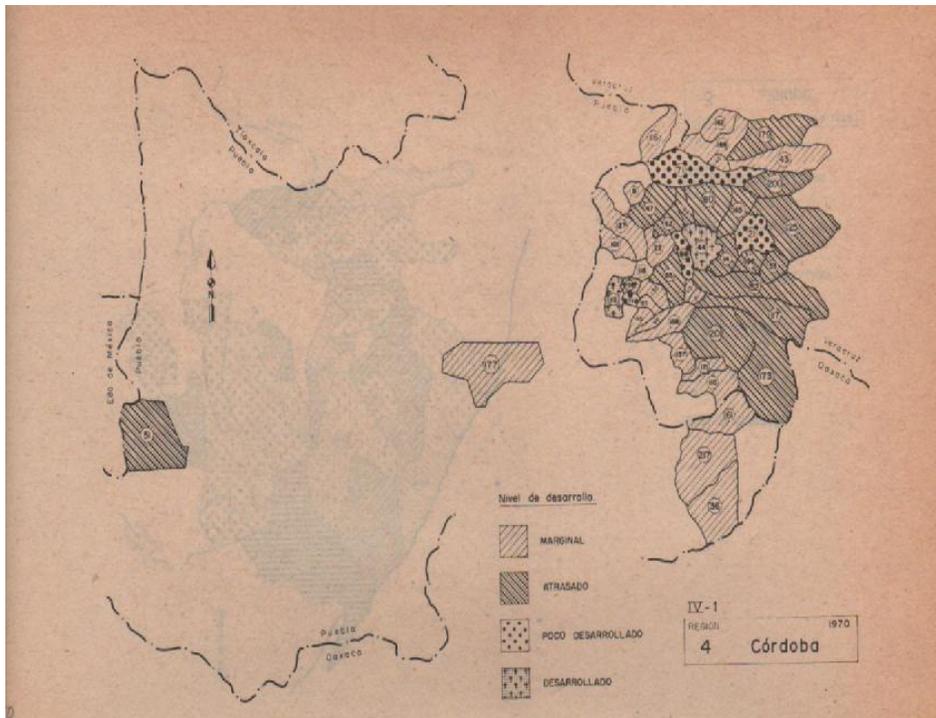
Mapa 2.1 Nivel de desarrollo en Sierra de Hidalgo, en Hidalgo, San Luis Potosí y Veracruz, 1970. Fuente: Acevedo, María Luisa, *Pobreza y riqueza en 378 municipios de México*, Centro de Ecodesarrollo, México, 1984.



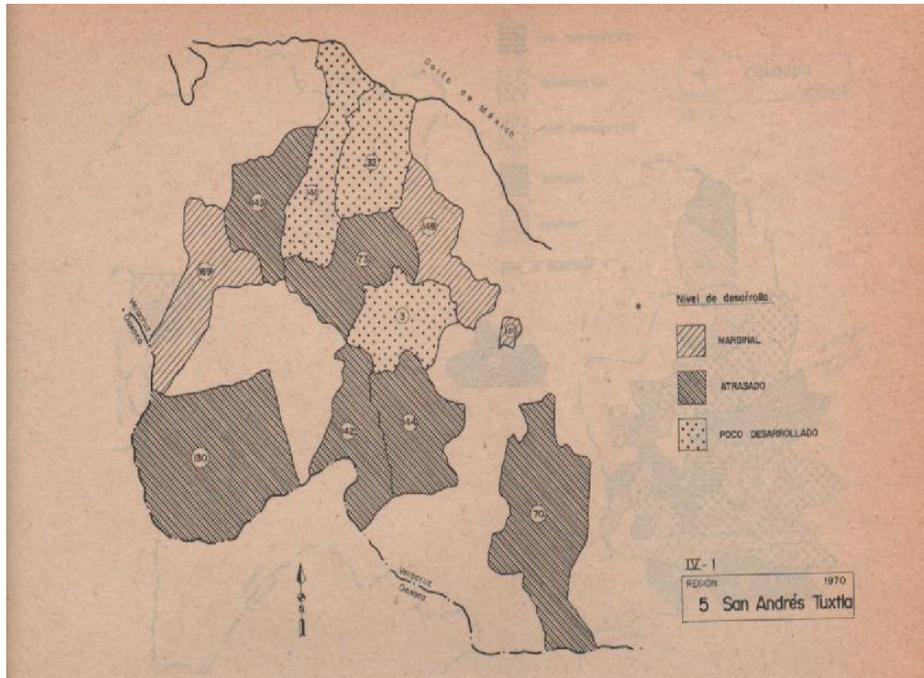
Mapa 2.2 Nivel de desarrollo en Norte de Puebla, en Hidalgo, Puebla y Veracruz, 1970. Misma fuente que mapa 2.1.



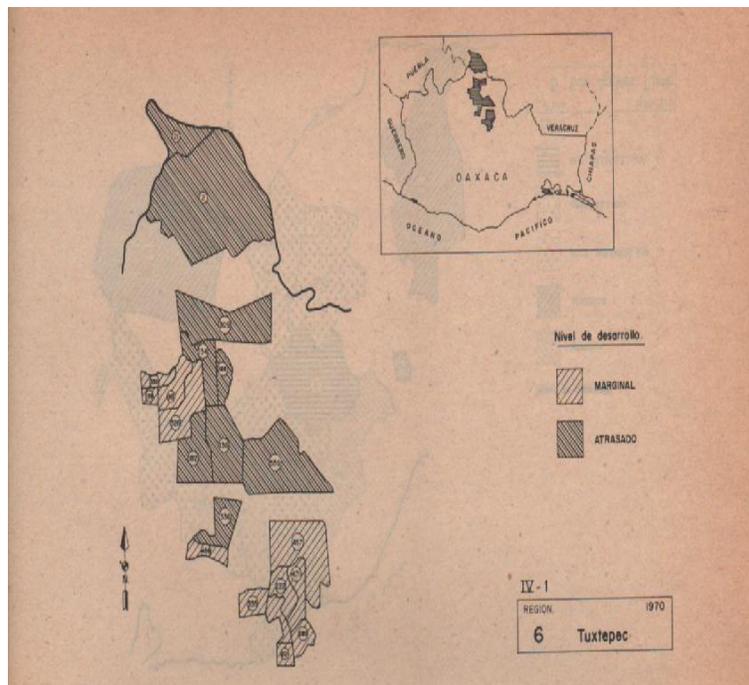
Mapa 2.3 Nivel de desarrollo en Jalapa, en Veracruz y Puebla, 1970. Misma fuente que mapa 2.1.



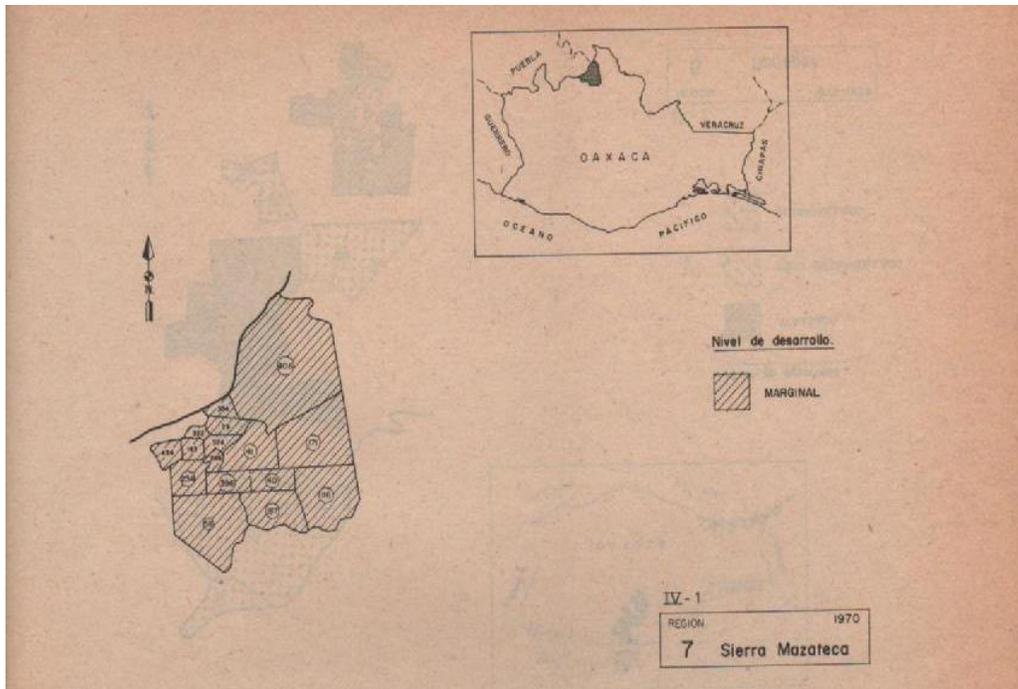
Mapa 2.4 Nivel de desarrollo en Córdoba, en Veracruz y Puebla, 1970. Misma fuente que mapa 2.1.



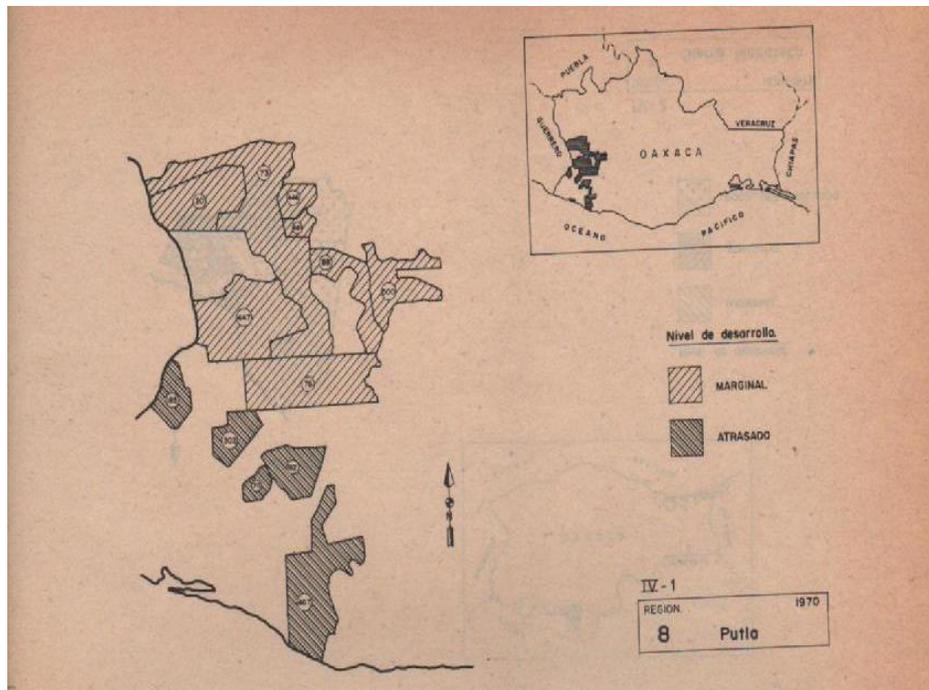
Mapa 2.5 Nivel de desarrollo en San Andrés Tuxtla, Veracruz, 1970.
 Misma fuente que mapa 2.1.



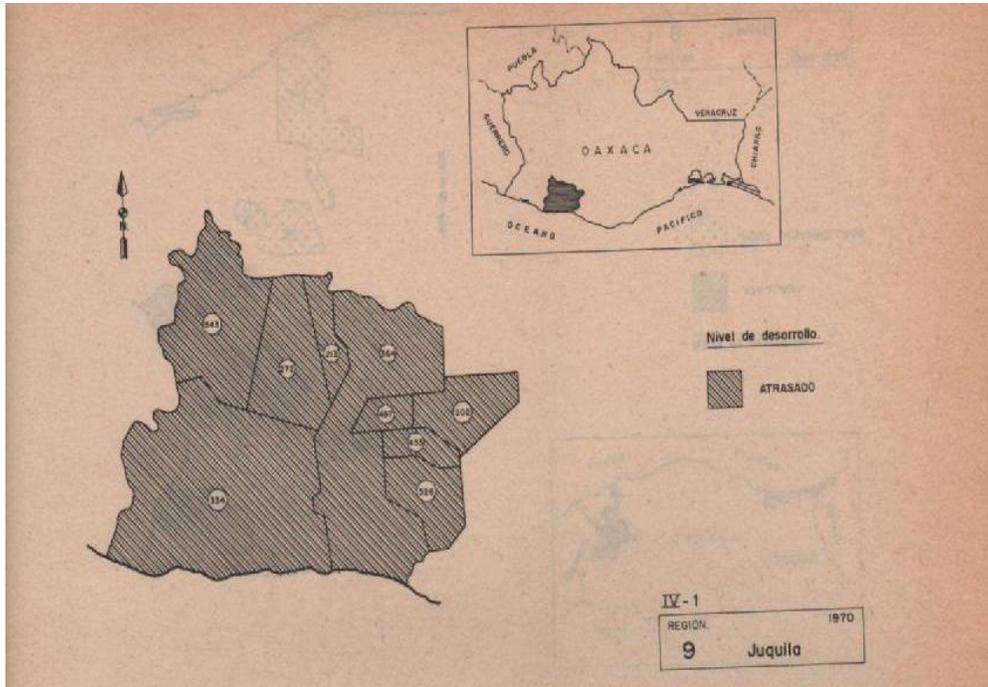
Mapa 2.6 Nivel de desarrollo en Tuxtepec, Oaxaca, 1970.
 Misma fuente que mapa 2.1.



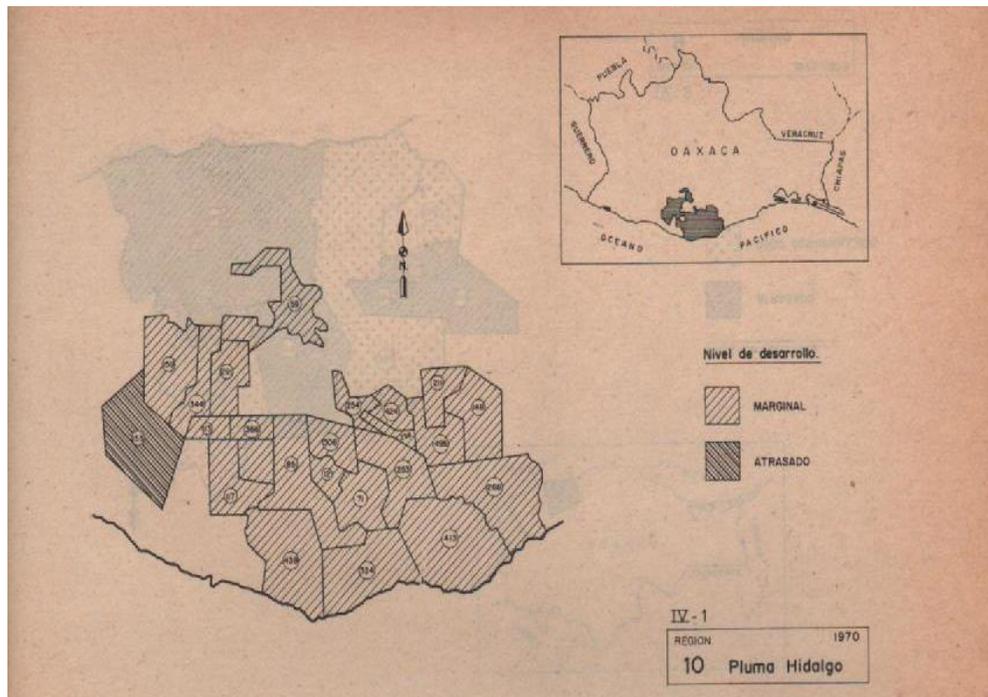
Mapa 2.7 Nivel de desarrollo en Sierra Mazateca, Oaxaca, 1970.
 Misma fuente que mapa 2.1.



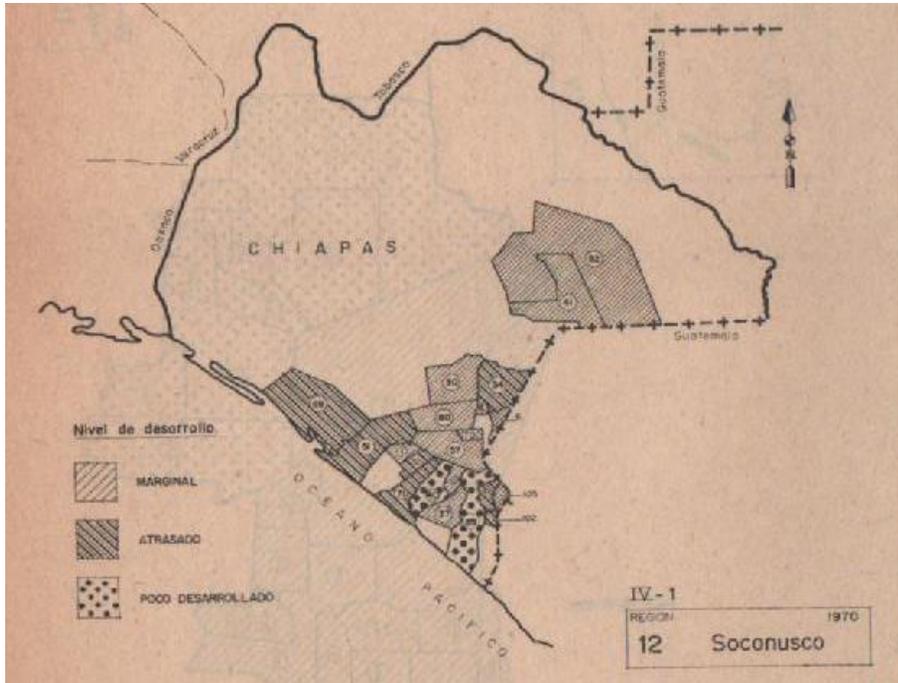
Mapa 2.8 Nivel de desarrollo en Putla, Oaxaca, 1970.
 Misma fuente que mapa 2.1.



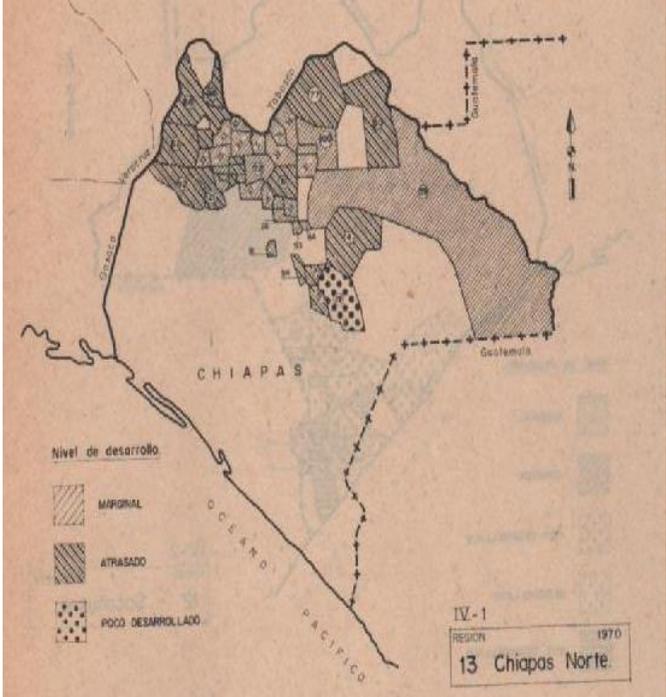
Mapa 2.9 Nivel de desarrollo en Juquila, Oaxaca, 1970.
 Misma fuente que mapa 2.1.



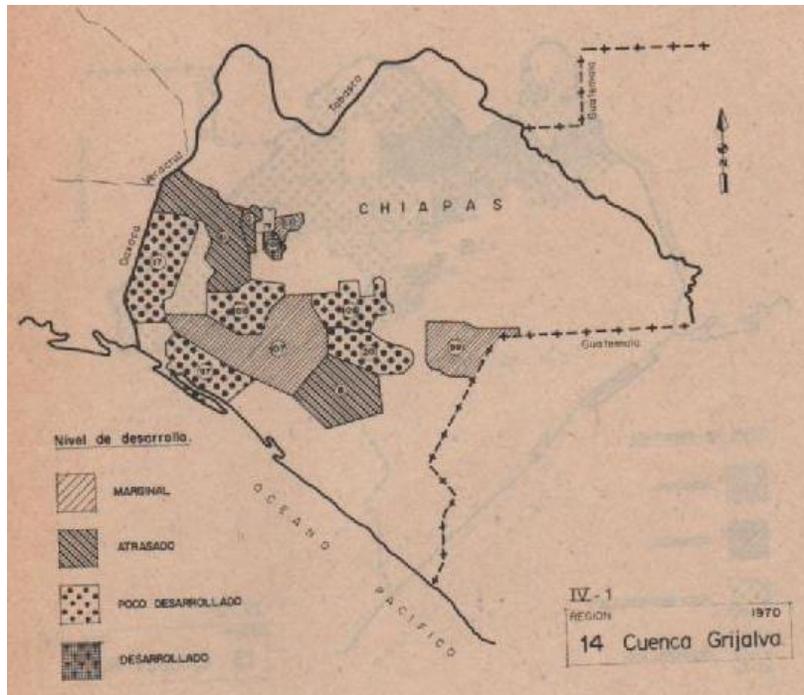
Mapa 2.10 Nivel de desarrollo en Pluma Hidalgo, Oaxaca, 1970.
 Misma fuente que mapa 2.1.



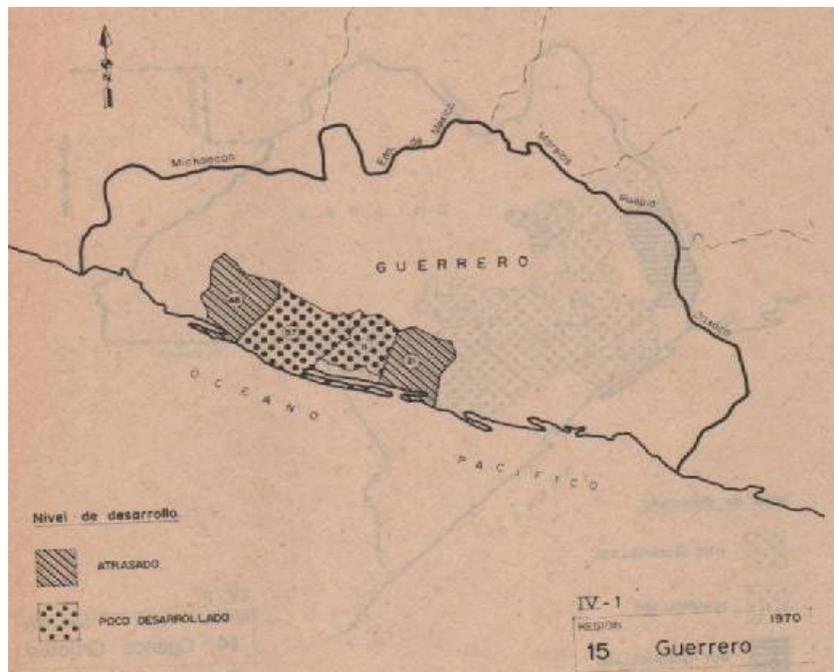
Mapa 2.11 Nivel de desarrollo en Soconusco, Chiapas, 1970. Misma fuente que mapa 2.1.



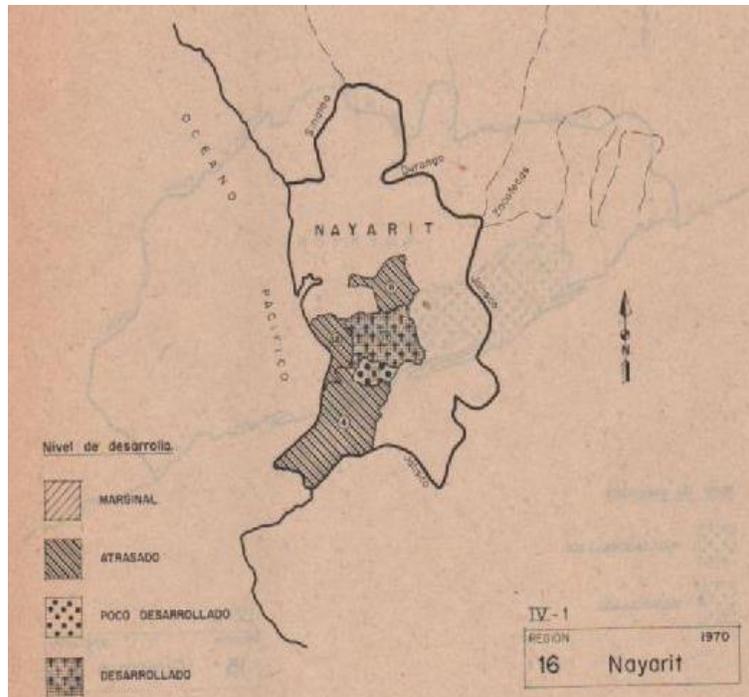
Mapa 2.12 Nivel de desarrollo en Chiapas Norte, 1970. Misma fuente que mapa 2.1.



Mapa 2.13 Nivel de desarrollo en Cuenca Grijalva, Chiapas, 1970.
 Misma fuente que mapa 2.1.



Mapa 2.14 Nivel de desarrollo en Guerrero, 1970.
 Misma fuente que mapa 2.1.



Mapa 2.15 Nivel de desarrollo en Nayarit, 1970.
 Misma fuente que mapa 2.1.

Como puede verse en los mapas 2.1-2.15 y en el cuadro 2.3, 14 de las 16 regiones no contaban con municipios considerados como *muy desarrollados*; sólo el 0.5% de los municipios lograron esta clasificación (2 de 378 municipios), mientras que el 30.4% eran considerados como *atrasados* y el 57.9% tenían un índice de bienestar *marginal*¹¹¹.

Un ejemplo de la pobreza que caracterizó a estas regiones puede observarse en el cuadro 2.3 y el mapa 2.10 en la región de Pluma Hidalgo, Oaxaca, donde 22 de los 23 municipios mostraban un nivel de desarrollo *marginal* (el 95.7%) y sólo uno era considerado *atrasado*.

¹¹¹ El CECODES estudió 16 regiones que concentraban 378 municipios, lo que representa cerca del 25% de los municipios de la época. Debido a ello, en el texto publicado por este Centro no se expone explicación sobre las posibles causas de la diversidad en el desarrollo al interior de las regiones. Sólo se destaca el atraso que comparativamente muestran con el promedio de desarrollo nacional. Como resultado de un error de edición en el libro ya referido aparece incompleto el mapa de la región de Sierra de Juárez, Oaxaca. Debido a ello, en la presente investigación sólo se muestran 15 mapas de las 16 regiones estudiadas. Sin embargo, la información del nivel de desarrollo de la región mencionada se observa en el cuadro 2.3.

Cuadro 2.3 Situación socioeconómica de municipios por regiones 1970

| Regiones | Municipio | | Muy desarrollados | | Desarrollados | | Poco desarrollados | | Atrasados | | Marginales | |
|-------------------|------------|-----|-------------------|-----|---------------|------|--------------------|------|-----------|------|------------|------|
| | Municipios | % | Cifra | % | Cifra | % | Cifra | % | Cifra | % | Cifra | % |
| Sierra de Hidalgo | 35 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 | 22.9 | 27 | 77.1 |
| Norte de Puebla | 44 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2.3 | 1 | 25.0 | 32 | 72.7 |
| Jalapa | 41 | 100 | 1 | 2.4 | 0 | 0 | 8 | 19.5 | 19 | 46.3 | 13 | 31.7 |
| Córdoba | 48 | 100 | 1 | 2.1 | 3 | 6.3 | 5 | 10.4 | 16 | 33.3 | 23 | 47.9 |
| San Andrés Tuxtla | 12 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 25.0 | 6 | 50.0 | 3 | 25.0 |
| Tuxtepec | 21 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 9 | 42.9 | 12 | 57.1 |
| Sierra Mazateca | 15 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 15 | 100 |
| Putla | 13 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 38.5 | 8 | 61.5 |
| Juquila | 9 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 9 | 100 | 0 | 0 |
| Pluma Hidalgo | 23 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 4.3 | 22 | 95.7 |
| Sierra de Juárez | 31 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 | 25.8 | 0 | 0 | 23 | 74.2 |
| Soconusco | 21 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 9.5 | 7 | 33.3 | 12 | 57.1 |
| Chiapas Norte | 43 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2.3 | 16 | 37.2 | 26 | 60.5 |
| Cuenca Grijalva | 13 | 100 | 0 | 0 | 1 | 7.7 | 6 | 46.1 | 3 | 23.1 | 3 | 23.1 |
| Guerrero | 4 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 50.0 | 2 | 50.0 | 0 | 0 |
| Nayarit | 5 | 100 | 0 | 0 | 1 | 20.0 | 1 | 20.0 | 3 | 60.0 | 0 | 0 |
| Total | 378 | 100 | 2 | 0.5 | 5 | 1.3 | 37 | 9.8 | 115 | 30.4 | 219 | 57.9 |

Fuente: Acevedo, María Luisa, *Pobreza y riqueza en 378 municipios de México*, Centro de Ecodesarrollo, México, 1984, p. 135.

Adicionalmente, los 378 municipios de las regiones estudiadas tenían las características siguientes: concentraban grandes núcleos de población indígena (el 48% de la población hablaba alguna lengua indígena), eran predominantemente rurales (el 92% de los municipios estaba habitado por menos de 2 500 personas), la mayoría de las personas se dedicaban a la agricultura, y el 90.2% de estos municipios mostraba índices de desarrollo (en los rubros ya mencionados) por debajo de las medias nacionales.

2.4 El bienestar durante el desarrollo compartido: ¿para quién?, ¿por qué?

Durante el gobierno de Luis Echeverría se tuvo una visión precisa de lo que el bienestar implicaba. Esta idea se hace evidente en el Primer Informe de Gobierno, en 1971, cuando se establece:

Los niveles de vida del pueblo, su salud, su alimentación, su disposición para el trabajo; en una palabra: su bienestar, deben ser, en forma creciente, objeto principal de nuestros esfuerzos. La lucha contra las enfermedades es sólo parte de un fenómeno social más amplio: la promoción de ese bienestar. La acción médica y sanitaria resultaría un gasto inútil, si no se dirigiera a las causas de las enfermedades y no adoptara una orientación integral de carácter educativo, preventivo y sanitario¹¹².

En general, la razón por la cual el Estado mexicano de los años setenta asumió el compromiso de promover el bienestar de la población incluyó dos componentes que parecen indisolubles: la Revolución y la Constitución mexicanas. Esta correlación puede observarse en el Primer Informe de Gobierno, en 1971, cuando se establece:

La Revolución de 1910 prolonga y compendia nuestros movimientos emancipadores: es defensa de la soberanía y rescate de los recursos naturales, lucha por la democracia y por la justicia social, por la posesión de la tierra y por la dignidad de los trabajadores. Su programa, el de todos los mexicanos, está inscrito en la Constitución de la República¹¹³.

Esta relación adquirió la forma de “legalidad revolucionaria” en el Segundo Informe de Gobierno, en 1972, cuando Echeverría mencionó: “Hemos iniciado el cambio y vamos a proseguirlo con paso firme y sereno, en el marco de la legalidad revolucionaria que nos señala la Constitución de 1917”¹¹⁴.

¹¹²Primer Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Luis Echeverría Álvarez 1° de septiembre de 1971, en *Informes presidenciales, Luis Echeverría*, Centro de Documentación, Información y Análisis, México, Cámara de Diputados, 2006, p. 21.

¹¹³*Ibíd.*, p. 57.

¹¹⁴Segundo Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Luis Echeverría Álvarez 1° de septiembre de 1972, en *Informes presidenciales, Luis Echeverría*, Centro de Documentación, Información y Análisis, México, Cámara de Diputados, 2006, p. 62.

La precisión de lo que el bienestar implicaba para el gobierno echeverrista contrasta con la noción que se tenía sobre la población objetivo de la política social. Aunque el sexenio inició con una promesa de justicia económica y social y de redistribución del ingreso a favor de los pobres¹¹⁵, cuando se analizan los Informes de Gobierno de Luis Echeverría puede observarse la escasa presencia de la palabra “pobre”. Las palabras utilizadas para referirse a los destinatarios de la política social, fueron las siguientes: “los estratos social y económicamente débiles”¹¹⁶, “las clases populares”, “la población más necesitada”¹¹⁷, “las mayorías nacionales”, “las grandes mayorías”, “las regiones económicas deprimidas”,¹¹⁸ “el pueblo”¹¹⁹, “la base popular”, “los sectores sociales mayoritarios”, “los sectores menos favorecidos”, “las clases con menos recursos”¹²⁰, “las mayorías”, “los marginados”, “las grandes mayorías populares”, “las clases trabajadoras”, “las clases mayoritarias”¹²¹, “las clases menos favorecidas”¹²².

La palabra “pobre”, para referirse a la población objetivo de la política social del sexenio no aparece sino hasta 1976, en el último informe de gobierno de Luis Echeverría, cuando se menciona:

La flotación regulada y temporal del tipo de cambio, se acompañará de una estrategia económica y financiera, contenida en programas a corto y

¹¹⁵Hansen, *op. cit.*, p. VII.

¹¹⁶Primer Informe de Gobierno del Presidente Luis Echeverría Álvarez, *op. cit.*, p. 58.

¹¹⁷Segundo Informe de Gobierno del Presidente Luis Echeverría Álvarez, *op. cit.*, pp. 61 y 90.

¹¹⁸*Ibid.*, p. 161.

¹¹⁹Tercer Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Luis Echeverría Álvarez 1° de septiembre de 1973, en *Informes presidenciales, Luis Echeverría*, Centro de Documentación, Información y Análisis, México, Cámara de Diputados, 2006, pp. 138, 160, 161 y 163.

¹²⁰Cuarto Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Luis Echeverría Álvarez 1° de septiembre de 1974, en *Informes presidenciales, Luis Echeverría*, Centro de Documentación, Información y Análisis, México, Cámara de Diputados, 2006, pp. 174, 177 y 209.

¹²¹Quinto Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Luis Echeverría Álvarez 1° de septiembre de 1975, en *Informes presidenciales, Luis Echeverría*, Centro de Documentación, Información y Análisis, México, Cámara de Diputados, 2006, pp. 261, 269, 276, 306 y 318.

¹²²Sexto Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Luis Echeverría Álvarez 1° de septiembre de 1976, en *Informes presidenciales, Luis Echeverría*, Centro de Documentación, Información y Análisis, México, Cámara de Diputados, 2006, p. 359 y 364.

largo plazos, que aseguren los beneficios que se persiguen y disminuyan al mínimo posible sus consecuencias desfavorables, especialmente en cuanto afectan a los sectores más pobres de la población¹²³.

Aunque hay una explicación que destaca que la omisión en el discurso oficial del término “pobre” para referirse a grupos o personas busca no herir la susceptibilidad de éstos y de sus defensores¹²⁴, otras versiones mencionan que aceptar la existencia de pobres en México contravenía la base de legitimidad del sistema surgido del triunfo de la Revolución mexicana y del proyecto de país que promovían las elites gobernantes: un México más justo, integrado democrático, independiente y nacionalista, enmarcado en un verdadero estado de derecho¹²⁵, donde el único camino de participación y de beneficios sociales lo representaba el partido en el poder, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que reunía en una misma causa política a todas las categorías sociales en un pacto, explícito o tácito, de coexistencia pacífica¹²⁶.

Lo cierto es que el término “pobre” fue frecuentemente utilizado en estos mismos informes para hacer referencia a otros países. En pleno auge de la denominada Guerra fría y del movimiento de los Países no Alineados, el discurso echeverrista no mostró reparo alguno en utilizarlo:

Asistimos al choque de dos grandes fuerzas: por una parte, las que persiguen una organización internacional autocrática apoyada en la concentración del poder económico y militar y, por otra, las que aspiran a la estructura de una convivencia democrática, que se sustente en la redistribución de la riqueza y del trabajo. Las primeras sostienen una posición parcial y manipuladora, de los problemas que vivimos. Las segundas, buscan impulsar el cambio propiciando una toma de conciencia sobre la verdadera raíz de los desajustes y conflictos contemporáneos. Las primeras, son las grandes potencias nucleares en su lucha por conquistar zonas de influencia en el mundo, y por oprimir o invadir pueblos, tienen muchos puntos de coincidencia; la otra parte, son los pueblos no industrializados, los pueblos pobres, el Tercer Mundo¹²⁷.

¹²³Sexto Informe de Gobierno del Presidente Luis Echeverría Álvarez, *Ibíd.*, p. 364.

¹²⁴Brachet-Márquez Viviane, “El Estado benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive (1822-2002)”, en *La pobreza en México y el mundo, realidades y desafíos*, Siglo XXI Editores, México, 2004, p. 254.

¹²⁵Meyer, *op. cit.*, p. 27.

¹²⁶Rousseau, *op. cit.*, p. 51.

¹²⁷Quinto Informe de Gobierno del Presidente Luis Echeverría Álvarez, *op. cit.*, p. 316.

Un ejemplo más claro de este peculiar manejo dual de terminología se observa hacia 1974, en el Cuarto Informe de Gobierno de Luis Echeverría, cuando al referirse a los países del denominado “Tercer Mundo” se utiliza la palabra “pobre” y a continuación se usa la frase “sectores menos favorecidos” para hacer mención a la población pobre de nuestro país.

Por eso, hemos rechazado extravagancias desarrollistas y consumistas que sólo aumentan la pobreza de los países y su dependencia del exterior. No abandonamos tradicionales formas de atraso y servidumbre para cambiarlas por otras de idénticos resultados.

Guiados siempre por el objeto de una mejor integración de la sociedad mexicana, hemos atendido las demandas de los sectores menos favorecidos e implantado sistemas adecuados para reducir los desniveles económicos entre regiones, grupos e individuos¹²⁸.

Un hecho a destacar es que durante este sexenio se incorporó al discurso oficial el uso del término “marginado”¹²⁹, que se refiere a aquel grupo o a aquella persona que ha quedado excluido de los beneficios del desarrollo nacional y de los beneficios de la riqueza generada. Sin embargo, la explicación oficial del significado de este concepto se realizará después de 1977, con la creación de la COPLAMAR, durante el gobierno de José López Portillo.

Aunque durante el sexenio se destaca reiteradamente el compromiso de justicia económica y social, la realidad muestra que la política social se realizó sin tener definición y medición precisas de los pobres de México.

2.4 Los pobres, su medición y localización

Julio Boltvinik destaca que a nivel internacional el primer estudio científico sobre la pobreza se realizó hace poco más de 100 años en Inglaterra¹³⁰, sin

¹²⁸Cuarto Informe de Gobierno del Presidente Luis Echeverría Álvarez, *op. cit.*, p. 209.

¹²⁹ COPLAMAR, *Geografía de la marginación*, COPLAMAR-Siglo XXI, México, 1982, p.113.

¹³⁰ Boltvinik, “Conceptos de medición”, *op. cit.*, p. 32. El autor menciona que hace unos 100 años S. Rowntree llevó a cabo el primer estudio científico sobre la pobreza. Realizó una encuesta entre la población de la ciudad de York en Inglaterra, y concluyó que 30 por ciento de sus habitantes se

embargo, en nuestro país la primera medición de este indicador se realizó hasta finales de la década de los años setenta, ya en el sexenio de José López Portillo, con la creación de la COPLAMAR, en 1977¹³¹.

La primera dificultad que enfrentan los estudios sobre pobreza es, precisamente, la definición del término, pues para poder medir hay que definir. Durante el sexenio de Luis Echeverría se consideraba como pobres a aquellos individuos u hogares cuyos ingresos eran insuficientes para acceder a una canasta básica de alimentos¹³². También se consideraban pobres si estos ingresos eran insuficientes para cubrir los gastos de activos tales como vivienda, salud, educación, transporte, recreación y vestimenta. Es decir, la pobreza, tanto en el ámbito académico como en el gubernamental era observada como el resultado de

encontraban en situación de pobreza, ya que carecían del ingreso necesario para adquirir una dieta adecuada.

¹³¹ Una actividad relevante de la COPLAMAR fue reunir información acerca de la satisfacción de necesidades básicas en términos de vivienda, nutrición, salud y educación, construyendo la Canasta de Necesidades Esenciales (CNSE), en función de la cual se realizó la primera medición de la pobreza. Boltvinik, Julio, "Dinámica y características de la pobreza en México", en Gómez de León Cruces, José y Cecilia Rabell Romero (coordinadores) *La población de México, tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo XXI*, FCE-CONAPO, México, 2001, p. 983. En el capítulo 4 de esta investigación se da una explicación precisa del método seguido para la elaboración de la CNSE.

¹³² Aproximadamente una década después de concluido el periodo de estudio Julio Boltvinik definió a la pobreza como el estado o situación de carencias humanas derivadas de las limitaciones de recursos económicos. En el mismo sentido, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) argentino considera pobre a quien no obtiene o no puede procurarse recursos suficientes para llevar una vida decorosa, de acuerdo a los estándares implícitos en el estilo de vida predominante a la sociedad a la que pertenece. Pablo Vinocur, señala que "La pobreza posee una conformación multifacética, en la que se combinan y potencian distintos tipos de necesidades, las que afectan diversas áreas de la vida, desde la biológica hasta la social". Aunque en la actualidad se asocia a la pobreza con diversas carencias humanas derivadas de limitaciones de recursos económicos, **durante el periodo de estudio estuvo vigente la conceptualización basada únicamente en el ingreso**. Para mayor información pueden consultarse las siguientes fuentes: Boltvinik, Julio, "Conceptos y medición de la pobreza. La necesidad de ampliar la mirada", en *Papeles de Población*, octubre/diciembre, número 038, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, pp. 9-25; Damián, Araceli y julio Boltvinik, "Evolución y características de la pobreza en México", en *Comercio Exterior*, Vol. 53, Núm. 3, año 2003, pp. 519-531; Mendoza Enríquez, Hipólito, "El concepto de pobreza y su evolución en la política social del gobierno mexicano", en *Estudios Sociales*, revista de investigación científica, vol. 19, núm. 37, enero-junio, 2011, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C., Hermosillo, México, pp. 222-251; Cabrera Castellanos, Luis Fernando, *Medir y discutir la pobreza: algunos comentarios críticos*, en <http://www.reocities.com/WallStreet/2969/luis/poor.html> (09.07.2012).

necesidades básicas insatisfechas y de la carencia de ingresos¹³³. Debido a ello, el indicador principal con el que se medía la pobreza era el ingreso, ya que éste determina el acceso que tienen las personas a la alimentación, educación, salud y otros servicios públicos.

Durante este periodo, el método que se utilizó para calcular la pobreza fue el de la Línea de Pobreza (LP) o de ingreso, que hace referencia a la incapacidad de las personas para alcanzar un nivel de vida mínimo. Según esta óptica, este nivel de vida puede alcanzarse a través del consumo y consta de dos elementos. Por un lado, el gasto necesario para acceder a un estándar mínimo de nutrición y otras necesidades básicas y, por otro, el costo de la participación en la vida diaria de las sociedades. Sin embargo, a pesar de que la línea de la pobreza indica el nivel mínimo necesario para garantizar una vida digna, según los criterios del Banco Mundial (BM) adoptados en esa época, la línea o umbral de la pobreza era equivalente a un dólar americano por persona al día¹³⁴.

En el método de LP la satisfacción de las necesidades básicas depende sólo del ingreso, sin tomar en consideración el nivel de vida de las familias, las características de los miembros del hogar ni la diversidad cultural¹³⁵.

¹³³ Mendoza Enríquez, Hipólito, "El concepto de pobreza y su evolución en la política social del gobierno mexicano", en *Estudios Sociales*, revista de investigación científica, vol. 19, núm. 37, enero-junio, 2011, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C., Hermosillo, México, p. 226.

¹³⁴ Como es de suponerse, este umbral o línea de la pobreza no ha escapado de la polémica. Julio Boltvinik, por ejemplo, menciona que la forma en que se aborda la medición de cualquier fenómeno refleja el nivel de desarrollo teórico y conceptual alcanzado. Establece que a diferencia de otros campos, donde los fenómenos estudiados son moralmente neutros, como la distancia de los cuerpos celestes o el nivel del producto interno bruto, en el caso de la pobreza interviene inevitablemente una dimensión moral. Así, cuando el Banco Mundial estableció el umbral o línea de la pobreza en un dólar americano al día, entendido éste como el piso mínimo debajo del cual se considera que la vida humana pierde su dignidad, este autor menciona que con esta medición se asume que los seres humanos sólo tienen derecho a la alimentación, al tiempo que niega todos sus demás derechos. Boltvinik, Julio, "Conceptos y medición de la pobreza. La necesidad de ampliar la mirada", en *Papeles de Población*, octubre/diciembre, número 038, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, 2003, p. 10. Para conocer más sobre la evolución de la normatividad para medir la pobreza véase Cabrera Castellanos, Luis Fernando, *Medir y discutir la pobreza: algunos comentarios críticos*, en <http://www.reocities.com/WallStreet/2969/luis/poor.html> (09.07.2012)

¹³⁵ Boltvinik, Julio, "Conceptos y medidas de la pobreza", en Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y Distribución del ingreso en México*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1999, p. 61.

Para hacer una medición de la pobreza se requiere un componente normativo que establezca las reglas mediante las cuales se juzga quién es pobre y quién no lo es¹³⁶. Durante el sexenio de Luis Echeverría se usó el método de LP que mide la capacidad o incapacidad de adquirir una Canasta Normativa Alimentaria (CNA). Éste estuvo basado en la encuesta de ingresos y gastos realizada por el Banco de México en 1968. Algunos de sus indicadores eran: alimentación, combustible, higiene personal y del hogar, vestido y calzado, transporte, comunicaciones, recreación y cultura, gastos de servicio de vivienda (renta y gastos de amortización quedaban excluidos)¹³⁷.

Durante el sexenio de Luis Echeverría se tuvo como cierta la idea de que la pobreza era un problema esencialmente rural¹³⁸. Así, los programas gubernamentales destinados a combatir la pobreza se orientaron a brindar atención a la pobreza en áreas rurales, de esta manera, se pusieron en marcha políticas tales como el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), creado en 1973¹³⁹.

El PIDER surgió como resultado de la necesidad de fomentar la producción en el campo. Entre los objetivos que se programaron originalmente destacaron: la dotación a los pueblos rurales del país de recursos, obras y servicios necesarios para su desarrollo económico y social. La generación de empleos permanentes y remunerativos en el lugar de origen de los trabajadores. Elevar la producción y productividad por persona ocupada, y facilitar a los habitantes rurales el acceso a

¹³⁶Boltvinik, Julio, "Conceptos y medición de la pobreza. La necesidad de ampliar la mirada", en *Papeles de Población*, octubre/diciembre, número 038, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, 2003, p. 10.

¹³⁷ Boltvinik, Julio, "El conocimiento de la pobreza en México", en Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y Distribución del ingreso en México*, Siglo Veintiuno Editores, México, p. 81.

¹³⁸Mendoza Enríquez, Hipólito, "El concepto de pobreza y su evolución en la política social del gobierno mexicano", en *Estudios Sociales*, revista de investigación científica, vol. 19, núm. 37, enero-junio, 2011, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C., Hermosillo, México, p. 226.

¹³⁹Rodríguez Medellín, Luis, "Del asistencialismo a la subsidiaridad: una política de la atención a la pobreza", en *La política social en México, tendencias y perspectivas*, México, Facultad de Economía, UNAM, México, 2007, p. 108.

la educación, a la salud y bienestar general, además de disminuir la migración campo-ciudad¹⁴⁰.

La estrategia central del PIDER consistió en dar prioridad a los proyectos productivos teniendo como célula básica de acción a comunidades de entre 300 y 3000 habitantes.

Este programa operó en dos grandes periodos. El primero de ellos de 1973 a 1976 cubriendo el 35% del territorio nacional, beneficiando a 6 mil 035 comunidades y atendiendo a 4.9 millones de personas, principalmente en estados de bajo desarrollo como Chiapas, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Oaxaca y Zacatecas (que en conjunto absorbían 38.2% de los recursos totales). El segundo periodo, operó de 1977 a 1982, ya en el siguiente sexenio.

El PIDER se dio como respuesta a una recomendación hecha por el Banco Mundial (BM) y tuvo la finalidad de elevar el nivel de vida y la capacidad productiva de la población campesina que se había visto afectada por la crisis agrícola de mediados de los setenta y los desequilibrios generados por la estrategia económica aplicada entre 1940 y 1970. Sin embargo, tuvo poco éxito debido a que siguió las recomendaciones del BM en cuanto a las representaciones y conceptualización de la pobreza, al generar infraestructura, soslayando la disminución de las desigualdades y por tanto no atendiendo las causas de la pobreza¹⁴¹.

La puesta en marcha del desarrollo compartido tuvo como ideas centrales impulsar la economía y mejorar el bienestar de la población. Sin embargo, la aparente preocupación gubernamental expresada en el discurso oficial de la época enfrentó las sospechas de quienes consideraban que los ajustes marginales en el bienestar serían la constante de la política social del gobierno de Luis Echeverría.

¹⁴⁰Palacios Escobar, Ángeles, "Diferencias, limitaciones y alcances de las estrategias de combate a la pobreza en México", en Rolando Cordera y Carlos Javier Cabrera Adame (coordinadores), *La política Social en México: tendencias y perspectivas*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, México, p. 147.

¹⁴¹Mendoza Enríquez, Hipólito, *op. cit.*, p. 232.

Capítulo 3. Logros y carencias del Estado de bienestar en el sexenio de Luis Echeverría

En el capítulo anterior se destacó que al inicio del gobierno de Luis Echeverría más de la mitad de las entidades del país mostraban índices de marginación entre *muy alto* y *alto*, y que había numerosas regiones con índices de bienestar *marginal*. Todo ello, representó un serio desafío para lograr el desarrollo compartido en el bienestar y crecimiento económico de la población.

En este capítulo se analiza la problemática que el gobierno de Luis Echeverría enfrentó para absorber productivamente a toda la fuerza de trabajo y que terminó por debilitar los salarios reales de los trabajadores. También se analizan las cifras oficiales en cobertura médica y demanda escolar satisfecha, así como la eficacia en la aplicación del presupuesto.

3.1 Los problemas salariales y de empleo del desarrollo compartido

Aunque el sexenio de Luis Echeverría Álvarez inició con una promesa de justicia económica y social y de redistribución del ingreso a favor de los pobres¹⁴², el incremento de la inflación afectó severamente el bienestar de grandes grupos de la población¹⁴³.

El rompimiento de la larga tendencia de crecimiento observado hasta 1971 (en ese año el PIB registró el incremento más bajo desde 1959, 4.2% y sólo 0.8% en términos per cápita¹⁴⁴) impactó en el salario real de los trabajadores, causando que el consistente incremento observado desde inicios de la década de los

¹⁴²Hansen, *op. cit.*, p. VII.

¹⁴³Enrique Cárdenas, *La política económica de México, 1950-1994*, COLMEX-FCE, México, 1996, p. 93. Este autor menciona que aunque en 1970 el PIB creció 6.9% en términos reales y 3.5% por habitante y los salarios reales aumentaron 4.9% en relación con 1968, la inflación había aumentado 6.0%, más del doble de lo que había sido en 1969, y el déficit del sector público era del 3.8% del PIB (1.6% superior a 1969). Este autor destaca que la expresión económica de 1970 era tanto el reflejo de una tendencia de varios años de crecimiento como el hecho de que se trataba del último año del presidente Díaz Ordaz, lo cual típicamente tiende a aumentar el gasto público para concluir la mayor parte de las obras en proceso.

¹⁴⁴*Ibid.*, p. 94.

sesenta llegara a un punto máximo en 1972, para después tener un estancamiento que se extendería casi hasta el final del sexenio (ver cuadro 3.1).

| Cuadro 3.1 Salarios mínimos en México, 1960-1976 | | | |
|--|--|---|--------------|
| Año | Salario mínimo nominal diario (pesos corrientes) | Índice del costo de la vida obrera 1939=100 | Salario real |
| 1960-1961 | 9.89 | 735.9 | 1.34 |
| 1962-1963 | 12.44 | 752.8 | 1.65 |
| 1964-1965 | 16.00 | 785.8 | 2.04 |
| 1966-1967 | 20.90 | 846.2 | 2.47 |
| 1968-1969 | 24.15 | 869.2 | 2.89 |
| 1970-1971 | 27.93 | 966.2 | 2.90 |
| 1972 | 33.23 | 1 044.2 | 3.18 |
| 1973 | 34.97 | 1 217.6 | 2.87 |
| 1974 | 47.58 | 1 616.6 | 2.94 |
| 1975 | 55.24 | 1 846.6 | 2.99 |
| 1976 | 71.13 | 2 112.4 | 3.37 |

Fuente: Gutiérrez Garza, Esthela, "De la relación salarial monopolista a la flexibilidad del trabajo, México 1960-1986", en Gutiérrez Garza, Esthela (coordinadora), *La crisis del Estado de bienestar*, Siglo Veintiuno Editores- UNAM, México, 1988, p. 152-153.

El 29 de agosto de 1973 el Congreso del Trabajo anunció, ante la continua escalada de los precios, una huelga general para el 1° de octubre y se presentaron más de 4 000 emplazamientos de huelga. En respuesta, el primero de septiembre de 1973, se señalaba en el tercer Informe Presidencial:

En México queremos fomentar la producción desde su base. Con este criterio acordamos el aumento a los precios de garantía del maíz y el frijol, que constituye el salario de millones de campesinos. Por semejantes razones, decidimos elevar las remuneraciones de los servidores de poderes federales y solicitar a este Congreso que autorice un ajuste nivelador de los salarios mínimos.

El gobierno de México no podría pedir a las clases populares que resistan ellas solas el peso de la inflación, mientras ciertos grupos minoritarios aprovechan, en su beneficio, las condiciones del mercado¹⁴⁵.

¹⁴⁵Tercer Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Luis Echeverría Álvarez 1° de septiembre de 1973, *op. cit.* p. 164.

A pesar de las presiones inflacionarias y los enfrentamientos reales y verbales, pudo conjurarse la amenaza de huelga general emplazada para el día 1º de octubre de 1973, cuando empresarios y obreros organizados llegaron a un acuerdo y las autoridades laborales acreditaron la firma de un convenio. De esta forma, el salario mínimo aumentó en 18% para todas las regiones; se recomendó un 20% de incremento en el salario de los trabajadores sindicalizados que percibían salario mayor al mínimo; se aumentó del 10 al 15% el salario de los empleados bancarios y públicos y también para los trabajadores que ganaran más de 4 500 pesos al mes el incremento máximo consistió en un alza de 13%.

Sin embargo, los aumentos salariales enfrentarían una nueva escalada de precios: en octubre de 1973 se elevaron las tarifas eléctricas (30% de aumento en promedio), en diciembre los precios de los hidrocarburos (55% en promedio); a principios de 1974 también aumentaron los precios de los fertilizantes y los productos de acero¹⁴⁶.

El impacto del aumento de los precios provocó que los incrementos salariales de octubre, junto con los que se otorgaron en enero de 1974 (12 a 15% en salarios mínimos, dependiendo de la región, y alrededor de 15% en las revisiones bianuales de contratos colectivos) sólo dejaran a los trabajadores con un ingreso real similar al que tenían a principios de 1972 (ver cuadro 3.2).

Cuadro 3.2 Salarios y precios al consumidor enero 1972 a enero 1974

| | Enero 1972 | 1973 | | | Enero 1974 |
|-----------------------|------------|-------|-------|-------|------------|
| | | Sept. | Oct. | Dic. | |
| Salario mínimo urbano | 100.0 | 100.0 | 118.0 | 118.0 | 136.7 |
| Precios al consumidor | 100.0 | 119.8 | 121.0 | 127.6 | 132.1 |
| Salario mínimo real | 100.0 | 83.5 | 97.5 | 92.5 | 103.5 |

Fuente: Tello, Carlos, *op. cit.*, p. 72, haciendo referencia a Comisión Nacional de Salarios Mínimos y Banco de México. S. A.

¹⁴⁶Cárdenas, *op. cit.*, p. 97-98.

A fines del mes de junio se reunió la Comisión Nacional Tripartita, para analizar la pérdida del poder adquisitivo de los salarios, que apenas en enero de 1974 habían logrado recuperar el nivel real de 1972. El 3 de agosto de 1974 la Secretaría de Industria y Comercio dio a conocer una lista de productos de consumo básico que, de acuerdo con industriales, productores y funcionarios públicos, mantendrían sus precios hasta el 31 de diciembre de 1974. Sin embargo, los precios de muchos de los productos fueron aumentados previamente a la publicación de la lista por muchos comerciantes para protegerse de un congelamiento eventual de precios¹⁴⁷.

En respuesta, el 6 de agosto de 1974, el Congreso del Trabajo aprobó una demanda general de aumento de salarios de 35% y decidió emplazar a huelga a sus empresas agremiadas si el 20 de septiembre no se cumplía la demanda.

El deterioro en el salario de los trabajadores entre 1972 y 1974 se observa en el cuadro 3.3.

| Cuadro 3.3 Salarios y precios al consumidor enero 1972 a agosto 1976 | | | | | | | |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| | 1972 | | 1974 | | 1975 | 1976 | 1976 |
| | enero | Enero | Sept. | Oct. | Dic. | Enero | Agosto |
| Salario mínimo urbano | 100.0 | 136.7 | 136.7 | 166.8 | 166.8 | 136.7 | 184.8 |
| Precios al consumidor | 100.0 | 132.1 | 145.6 | 148.4 | 171.1 | 137.8 | 186.1 |
| Salario mínimo real | 100.0 | 103.5 | 93.9 | 112.4 | 97.5 | 99.2 | 99.3 |

Fuente: Tello, Carlos, *La política económica de México, 1970-1976*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1979, p. 185, haciendo referencia a Comisión Nacional de Salarios Mínimos y Banco de México. S. A.

El emplazamiento de septiembre de 1974 venía precedido del estallido de numerosas huelgas. Los trabajadores de la industria de la construcción en la refinería de Tula, Hidalgo, se fueron a la huelga en marzo; también en marzo estallaron huelgas en Nissan Mexicana y en la planta de confección del Grupo

¹⁴⁷Tello, *op. cit.*, p. 102.

Industrial Interamericano de Cuernavaca, Morelos, los trabajadores de CINSA-CIFUNSA en Saltillo la iniciaron en abril (la primera huelga desde 1958), General Electric en mayo, Upjohn y Lido Texturizado en junio. También en el mes de junio estalló la huelga de unas 400 fábricas de la industria del algodón¹⁴⁸.

En su IV Informe de Gobierno al Congreso de la Unión, el Presidente de la República ratificó el compromiso de su gobierno, moral y constitucional, en la defensa del ingreso de los trabajadores, al destacar que “quienes se preocupan por los síntomas de malestar obrero debieran preguntarse si las causas profundas de esa inconformidad no se encuentran en el deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores y en la frecuente violación de las leyes destinadas a protegerlos”¹⁴⁹. También en esa ocasión, anunció un aumento a los salarios de los trabajadores al servicio del Estado, quedando pendiente el porcentaje del incremento al “acuerdo general entre los factores productivos” y señaló que enviaría dos iniciativas de ley, una para que la revisión que se hiciera al salario mínimo fuera anual y otra para que los salarios pactados en cada contrato colectivo de trabajo se ajustaran cuando hubiese transcurrido un año¹⁵⁰.

El 13 de septiembre de 1974, los representantes de los trabajadores y empresarios pactaron un aumento de 22% a todos los salarios menores a 5 mil pesos al mes. El aumento tenía retroactividad al 1º de septiembre y beneficiaba también a los trabajadores al servicio del Estado, a los trabajadores del sistema bancario y a los receptores del salario mínimo. Para los trabajadores que ganaban más de 5 mil pesos al mes el aumento sólo sería de mil pesos.

Sin embargo, el salario de los trabajadores de México enfrentaría nuevos embates. Para 1975 y 1976 los indicadores económicos internacionales señalaban que la recesión iniciada hacia 1973 continuaría caracterizando a las economías de los países industrializados. En nuestro país, a mediados de 1975 se hacía

¹⁴⁸*Ibíd*, p. 103.

¹⁴⁹Cuarto Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Luis Echeverría Álvarez 1º de septiembre de 1973, *op. cit.* p. 217.

¹⁵⁰ *Ibíd*, p. 221. Para dar cumplimiento a lo mencionado en el IV Informe de Gobierno, el 18 de septiembre de ese año el Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de decreto para reformar y adicionar la Ley Federal del Trabajo para que los ajustes salariales fuesen anuales. El 30 de septiembre se publica en el *Diario Oficial* el decreto correspondiente.

evidente que la economía se perfilaba por el camino de una fuerte recesión económica. La gravedad de la situación no radicaba únicamente en la recesión, sino en complicaciones adicionales tales como el deterioro del salario y las presiones inflacionarias.

En el cuadro 3.3 puede observarse que durante el periodo 1972-1976 los aumentos salariales sólo lograron reducir el deterioro del salario real, sin llegar a eliminarlo por completo. De hecho, los salarios y precios aumentaron de forma tal que, para el periodo en su conjunto, el salario real prácticamente no se modificó.

A pesar de lo antes expuesto Ifigenia Martínez menciona que la clase trabajadora mejoró sus condiciones de vida durante el sexenio de Luis Echeverría¹⁵¹. Su conclusión resulta del análisis de la capacidad del salario para comprar ocho alimentos básicos de la dieta popular: tortillas, frijol, leche, huevo, carne de res, azúcar, café y manteca (o aceite comestible). En 1970 el consumo diario de estos alimentos para una familia de cinco miembros tenía un costo de 20.23 pesos (cuadro 3.4).

Cuadro 3.4 Costo de algunos productos de la canasta alimenticia, 1970-1976

(Costo del consumo diario para una familia de cinco personas)

| Producto | Consumo (grs.) | 1970 | 1976 |
|--------------|----------------|-------|-------|
| Tortillas | 1 500 | 1.82 | 4.31 |
| Frijol | 300 | 1.17 | 2.21 |
| Carne | 500 | 9.56 | 19.49 |
| Azúcar | 250 | 0.43 | 0.59 |
| Huevo | 250 | 0.15 | 0.26 |
| Leche | 2 000 | 4.74 | 7.82 |
| Café | 50 | 0.87 | 1.92 |
| Manteca | 150 | 1.49 | 3.88 |
| Total | | 20.23 | 40.48 |
| Salario (DF) | | 32.00 | 83.13 |

Fuente: Martínez Hernández, Ifigenia, *Algunos efectos de la crisis en la distribución del ingreso en México*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1989, p. 120.

¹⁵¹. Martínez Hernández, Ifigenia, *Algunos efectos de la crisis en la distribución del ingreso en México*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1989, p. 59.

Según este análisis, en 1970, dos años antes de concluir la etapa del llamado desarrollo estabilizador (1955-1972), el salario mínimo era de 32 pesos diarios en el Distrito Federal y su poder adquisitivo había mejorado ya que con el 63.22% del salario mínimo diario podía comprarse el paquete de los ocho alimentos señalados para satisfacer el consumo de una familia de cinco miembros. Seis años después, la capacidad de compra del salario mínimo habría de lograr un repunte, cuando el costo de estos artículos en proporción al salario mínimo alcanzó su punto más bajo, pues en 1976 bastaba con 48.69% del salario mínimo para comprar la lista de los productos alimenticios evaluados¹⁵².

Sin embargo, este análisis se centra únicamente en el costo de alimentos de una canasta básica y deja fuera de toda consideración otros gastos de la vida familiar, como son transporte, vestido, energía eléctrica o esparcimiento.

No obstante las mejoras que el salario pudiera haber logrado en la adquisición de una canasta básica, que se muestran en el cuadro anterior, el sexenio de Luis Echeverría concluyó con un creciente malestar obrero como resultado del deterioro del salario real de los trabajadores y del incremento del desempleo abierto, que alcanzaba magnitudes significativas y que venía creciendo como proporción de la fuerza de trabajo.

El desempleo y el subempleo (o empleo informal) representarán un saldo negativo del gobierno de Luis Echeverría¹⁵³. En el cuadro 3.5 puede observarse la evolución de sus cifras durante el sexenio.

¹⁵²Sin embargo, este análisis se centra únicamente en el costo de alimentos de una canasta básica y deja fuera de toda consideración otros gastos de la vida familiar, como son transporte, vestido, energía eléctrica o esparcimiento. Debido a ello, esta análisis se debilita ante la disminución del salario real observada en el cuadro 3.1.

¹⁵³Cabe recordar que gran parte de los problemas asociados al empleo, como son el desempleo y el subempleo, son resultado del crecimiento acelerado de la población y que fue heredado de gobiernos previos.

| 3.5 Población total, PEA, ocupación, desocupación y subocupación, 1970-1976 (miles de personas) | | | | | | | |
|---|-----------|--------|----------|-------------|-------------|----------------------------|----------------------------|
| Año | Población | PEA | Ocupados | Subocupados | Desocupados | Subocupados % de la PEA | Desocupados % de la PEA |
| 1970 | 51 180 | 15 413 | 12 863 | 1 010 | 1 540 | 6.6 | 10.0 |
| 1971 | 52 880 | 15 972 | 13 322 | 1 060 | 1 590 | 6.6 | 10.0 |
| 1972 | 54 660 | 16 542 | 13 702 | 1 120 | 1 720 | 6.8 | 10.4 |
| 1973 | 56 680 | 17 161 | 14 441 | 1 230 | 1 490 | 7.2 | 8.7 |
| 1974 | 58 320 | 17 787 | 14 647 | 1 270 | 1 870 | 7.1 | 10.5 |
| 1975 | 60 153 | 18 436 | 15 296 | 1 330 | 1 810 | 7.2 | 9.8 |
| 1976 | 61 979 | 19 110 | 15 550 | 1 400 | 2 160 | 7.3 | 11.3 |

Fuente: Martínez Hernández, Ifigenia, *Algunos efectos de la crisis en la distribución del ingreso en México*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1989, p. 115, haciendo referencia a CIEMEX-WHARTON, *Perspectivas económicas de México*, Phila., junio de 1986; NAFINSA, *La economía mexicana en cifras*, edición 1984.

Para hacer una valoración del desempeño sexenal en materia de salario y empleo, en esta investigación se aporta el análisis de tres indicadores: 1) la situación económica externa, 2) el mercado interno de trabajo, y 3) la acción institucional.

En cuanto a la situación económica externa cabe destacar que la crisis económica internacional, resultado del incremento de los precios del petróleo de 1973, había impactado gravemente en el desempleo en la mayoría de los países del planeta. Entre los días 15-17 de noviembre de 1975 se reunieron en París los presidentes de Estados Unidos y Francia, el canciller de la República Federal Alemana y los primeros ministros de Italia, Inglaterra y Japón. Allí, en la reunión económica de Rambouillet, se admitía que la recesión económica de los dos últimos años (1974-1975) era la más grave de la posguerra. Los datos expuestos dimensionan el desempleo internacional de la época: entre los 24 países pertenecientes a la OCDE el desempleo era cercano a 15 millones de personas. Sólo en los Estados Unidos pasaba de representar el 7.1% de la fuerza de trabajo (en diciembre de 1974) a 8.6% en septiembre de 1975; en la República Federal Alemana el índice alcanzaba ya en el primer semestre de 1975 el nivel más alto registrado en los últimos 16 años; en Japón, se trabajaba al 75% de su capacidad productiva; en Italia la industria operaba al 68% de su capacidad; en Inglaterra,

con la inflación del 27% anual, el número de desempleados era de un millón doscientos mil; en Francia el índice de desempleo era del 7%¹⁵⁴.

Las cifras nacionales de desempleo parecen ser acordes con la problemática internacional, y más aún si se considera el rasgo urbano del crecimiento económico y el aumento de la población en México (que a su vez explican los bajos salarios que caracterizan al periodo).

En relación con el segundo aspecto, la PEA aumentó más rápidamente que la población total debido a una estructura de la población por edades, consecuencia de la explosión demográfica ocurrida durante los decenios de los 50 y 60. A pesar de que el empleo aumentó a una tasa elevada, 3.2% anual durante 1970-1976¹⁵⁵, el mercado fue incapaz de absorber productivamente a toda la fuerza de trabajo, por lo que la subocupación¹⁵⁶ (o empleo informal) aumentó en forma aún más acelerada, 5.9% en promedio anual¹⁵⁷.

La interpretación más generalizada para explicar el funcionamiento del mercado de trabajo en México se basa en alguna variante del modelo de mercados dualistas, que considera explícitamente dos elementos en su análisis. De acuerdo con esta interpretación, en países como México existen dos mercados de trabajo claramente diferenciados: el formal y el informal. El primero comprende las actividades “modernas”¹⁵⁸, intensivas en capital y sujetas a la legislación laboral, en tanto que el informal, o para algunos el de la “economía subterránea”,

¹⁵⁴Tello, *op. cit.*, p. 118.

¹⁵⁵Martínez, *op. cit.* p. 28.

¹⁵⁶El concepto que Ifigenia Martínez maneja proviene de la estimación de Wharton Econometrics e incluye a quienes perciben un ingreso igual o inferior al mínimo y que carecen de derechos laborales. Esta visión es compartida por autores como Carlos Tello Macías y Enrique Hernández Laos.

¹⁵⁷*Ibid.*, p. 49.

¹⁵⁸Reyes Heróles G. G. Jesús, “Hacia una política integral de ingresos: salarios, empleo e inflación”, en *El sistema económico mexicano. Un análisis sobre su situación*, Red de Jonás, México, pp. 250-276. Jesús Reyes Heróles menciona que el calificativo “moderno” se refiere a que el trabajo correspondiente debe recibir una remuneración cuando menos igual al salario mínimo y desarrollarse en condiciones físicas e institucionales adecuadas.

incluye las ocupaciones tradicionales de baja productividad, especialmente en los sectores comercial y de servicios¹⁵⁹.

Al fijarse institucionalmente los salarios en el mercado formal y al exceder éstos las remuneraciones en el mercado tradicional, se genera un flujo excesivo de mano de obra de las áreas rurales a las urbanas, en busca de empleos mejor pagados. Como no encuentran empleo en el sector formal, muchos de los migrantes engrosan las filas del mercado informal de trabajo en las propias áreas urbanas. Esto explica, a su vez, que se mantengan deprimidos los salarios reales en el propio sector informal y, en tanto continúe creciendo la oferta de mano de obra procedente del sector rural, la oferta de mano de obra urbana será abundante y permanecerán las diferencias salariales entre las actividades formales y las informales.

En los cuadros 3.6 y 3.7 puede observarse que la mayoría de la población que al final del sexenio de Echeverría laboraba en un empleo informal se dedicaba a las actividades comercial y de servicios (59.2%) y que su formación académica era nula (ningún años de instrucción, 17.1%) o escasa (de uno a 5 años de primaria, 40.2%).

Cuadro 3.6 Población ocupada informal según rama de actividad, 1976

| Rama de actividad | Total | |
|----------------------|-----------|--------|
| | Absolutos | % Rama |
| Total | 3 125 727 | 100.0 |
| Agropecuario | 307 119 | 9.8 |
| Industrial | 649 837 | 20.8 |
| Construcción | 317 336 | 10.2 |
| Comercio y servicios | 1 851 435 | 59.2 |

Fuente: Fuente: Martínez Hernández, Ifigenia, *Algunos efectos de la crisis en la distribución del ingreso en México*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1989, p. 33.

¹⁵⁹Hernández Laos Enrique, "Condicionantes macroeconómicas de la evolución de la pobreza en México", en Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y Distribución del ingreso en México*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1999, p. 119.

Cuadro 3.7 Población ocupada informal según grado de instrucción, 1976

| Grado de instrucción aprobado | Total | |
|--|-----------|-------|
| | Absolutos | % |
| Total | 3 125 727 | 100.0 |
| Ningún año | 535 126 | 17.1 |
| De 1° a 5° grado de primaria | 1 254 377 | 40.2 |
| 6° años de primaria | 846 446 | 27.1 |
| 1° y 2° de secundaria | 342 085 | 10.9 |
| 1°, 2° y 3° de preparatoria; técnicos; estudios profesionales; terminados y no terminados; no especificado | 147 693 | 4.7 |

Fuente: Martínez, *op. cit.* p. 33.

Además del impacto de la recesión y del crecimiento de la población en la depresión del salario de los trabajadores, la debilidad de los sindicatos y la política salarial del gobierno, ambos relacionados con el tercer aspecto ligado a la acción institucional mencionada, operaron contra el salario. Ifigenia Martínez lo explica de la forma siguiente:

Una desfavorable situación del trabajo puede explicarse debido a que durante un proceso sostenido de acumulación, los incrementos en la productividad tienen una relación compleja y contradictoria con la creciente demanda de mano de obra en sus diferentes grados de calificación, y con su disponibilidad, matizada por la combatividad de los sindicatos y la política salarial del gobierno. A largo plazo, un aumento en la productividad, que implica producir la misma cantidad de bienes o servicios con un menor número de trabajadores, conduce a una mayor retribución. Durante la recesión se suspende el proceso de acumulación y se retrae la demanda en el mercado de trabajo. Si en paralelo la PEA continúa creciendo y los sindicatos son débiles o inexistentes, los salarios reales disminuyen¹⁶⁰.

Aunque durante el sexenio de Luis Echeverría el sindicalismo combativo (como el de la industria automotriz y hulera) logró el incremento del poder adquisitivo de los salarios de sus agremiados en una proporción superior a la media nacional y la política salarial del gobierno estuvo a favor de los aumentos de emergencia, en la práctica éstos sólo lograron reducir el deterioro del salario real, sin llegar a eliminarlo por completo. Frente a las alzas en los salarios, los precios

¹⁶⁰Martínez, *op. cit.* pp. 47-48.

continuaron aumentando de tal forma que, para el periodo de 1970-1976 en su conjunto, el salario real prácticamente no se modificó. Todo ello a pesar de los incrementos decretados por el Ejecutivo y de los cambios al artículo 123 constitucional, con el fin de que los trabajadores no tuvieran que esperar dos años para revisar sus salarios nominales.

3.2 El dinamismo en la salud

Para respaldar a la población hasta entonces excluida de los servicios de salud, en 1973 se creó el Programa de Solidaridad Social, que intentó incorporar a la población rural y urbana no aseguradas. El 40% de este programa debía ser financiado por los fondos de jubilación e invalidez del IMSS (que ya eran utilizados para financiar el déficit creciente en los seguros de enfermedad y maternidad). Muchas de las propuestas contenidas en este programa eran perfectamente sensatas y urgentes: una red de hospitales, llevar la atención sanitaria a las zonas rurales por medio de pequeños centros de salud; una mayor distribución del personal médico en zonas marginadas; un programa de nutrición, etcétera, pero nunca se asignaron los recursos necesarios para ponerlo en marcha¹⁶¹. Aunque en un principio estaba encaminado a triplicar la cobertura de salud en el campo, este programa pronto fue abandonado ante la oposición de los empresarios, las cúpulas sindicales y numerosos expertos en seguridad social que temían por la solidez financiera de los sistemas de jubilación¹⁶². Los únicos servicios de salud universales que nacieron durante del sexenio fueron los de emergencia y de planificación familiar, proporcionados gratuitamente a toda la población¹⁶³.

En ese mismo año se promovió una reforma integral a la Ley de Seguridad Social que propuso extender los beneficios del régimen obligatorio, que en la ley de 1943 comprendió básicamente a los trabajadores asalariados, a otros grupos

¹⁶¹Ward, *op. cit.* p. 195.

¹⁶²Brachet Márquez, *op. cit.* p. 254.

¹⁶³Esta acción fue precedida por la publicación en el *Diario Oficial* de la Federación, el 7 de enero de 1974, de la Ley General de Población, en la que se introducen por primera vez disposiciones relacionadas con la planificación familiar.

no protegidos, con el objeto de dar acceso a la salud a todos los mexicanos económicamente activos. Al año siguiente se aprobó una modificación al artículo 123 de la Constitución para precisar “XXIX. Es de utilidad pública la Ley de Seguridad Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares (31 de diciembre de 1974)”. Con todo ello, finalmente la legislación mexicana acepta de forma tácita el derecho de todos los individuos y sus familias a recibir beneficios de la previsión pública, independientemente de la posición económica o situación laboral en la que se encuentren¹⁶⁴.

Durante el sexenio de Luis Echeverría, el IMSS fue la institución que mostró mayor dinamismo en la atención de la salud (cuadro 3.8).

Cuadro 3.8 Gasto en las principales instituciones públicas de salud 1970-1976 (miles de pesos)

| Año | Total | SSA | | IMSS | | ISSSTE | |
|------|------------|----------------|------|----------------|------|----------------|------|
| | | Miles de pesos | % | Miles de pesos | % | Miles de pesos | % |
| 1970 | 15 529 172 | 1 648 972 | 10.7 | 9 769 600 | 62.9 | 4 110 600 | 26.4 |
| 1975 | 48 243 700 | 5 088 300 | 10.6 | 28 584 500 | 59.2 | 14 570 900 | 30.2 |
| 1976 | 60 668 500 | 6 236 700 | 10.2 | 35 270 900 | 58.2 | 19 160 900 | 31.6 |

Fuente: *Estadísticas Históricas de México*, INEGI, 2009, tomo I, p. 298

En el cuadro 3.8 se observa el aumento progresivo del gasto en la seguridad social, que pasó, en conjunto, de 15 millones 529 mil en 1970 a 60 millones 668 mil en 1976.

El incremento al presupuesto de la salud derivó en el aumento directo en la cobertura social. Como puede observarse en el cuadro 3.9 la población asegurada

¹⁶⁴Ordóñez, *op. cit.* pp. 132-133. Este autor menciona que en la práctica estos propósitos se cumplieron de manera limitada por dos razones: en primer término, se mantuvo intacto el principio contributivo contractual como criterio discriminatorio de la seguridad social y, en segundo lugar, los escasos programas de empleo público no lograron evitar el crecimiento del desempleo y subempleo.

pasó de 12 millones 195 mil en 1970 a 22 millones 239 mil en 1976, lo que representa un incremento cercano al 86% en este periodo.

En general, los años correspondientes al sexenio de Luis Echeverría fueron para el sector público federal en su conjunto tiempos de crecimiento acelerado. Particularmente las instituciones y los programas sociales pudieron duplicar y, en algunos casos, hasta triplicar la oferta y cobertura de sus servicios¹⁶⁵.

Cuadro 3.9 Población asegurada en las principales instituciones públicas de salud 1970-1976

| Año | Total | IMSS | ISSSTE |
|------|------------|------------|-----------|
| 1970 | 12 195 991 | 9 895 629 | 1 347 470 |
| 1971 | 13 224 403 | 10 249 537 | 1 584 792 |
| 1972 | 14 769 150 | 11 591 972 | 1 873 747 |
| 1973 | 17 232 325 | 13 835 938 | 2 088 824 |
| 1974 | 18 746 872 | 14 306 391 | 2 902 486 |
| 1975 | 20 763 857 | 15 815 646 | 3 448 568 |
| 1976 | 22 239 065 | 16 631 542 | 3 918 514 |

Fuente: INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, 2009, tomo I, p. 291.

Sin embargo, numerosos sectores de la población seguían careciendo de acceso a los servicios de salud. Aunque casi se duplicó la población asegurada en el IMSS e ISSSTE, más de la mitad de la población total seguía excluida de este servicio.

Además, como puede observarse en el cuadro 3.10, el incremento en la población atendida en el IMSS y el ISSSTE se logró mediante la reducción de médicos y enfermeras y la disminución del gasto per cápita, el cual pasó de 2 866 pesos en 1972 a 2 587 pesos en 1978, para el primero, y de 5 784 a 4 901 pesos, para el segundo, durante el mismo periodo.

¹⁶⁵Como ejemplo puede destacarse que hacia 1970 el IMSS aplicaba alrededor de 3 515 285 inmunizaciones (de viruela, antipoliomielítica, triple viral, pentavalente y tuberculosis, entre otras) y para 1976 las inmunizaciones habían ascendido a 10 500 150, con lo que casi se triplicó el servicio. INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, 2009, tomo I, p. 295.

| Cuadro. 3.10 Instalaciones y gasto per cápita de atención a la salud, por sector 1972-1978 | | | | | | |
|--|-----------|-------------------------------------|---------|----------------------|--------------------------------------|---|
| Año | Organismo | Población atendida (millones) | Médicos | Camas de hospital | Enfermeras (todos los niveles) | Gasto per cápita (pesos de 1978) |
| 1972 | SSA | 39.5 | 250 | 640 | Nd | 180 |
| | IMSS | 11.6 | 1 200 | 1 770 | 1 810 | 2 866 |
| | ISSSTE | 1.8 | 2 300 | 1 570 | 2 390 | 5 784 |
| 1978 | SSA | 40.8 | 450 | 860 | Nd | 305 |
| | IMSS | 19.8 | 1 079 | 1 830 | 1 730 | 2 587 |
| | ISSSTE | 5.0 | 1 260 | 950 | 1 950 | 4 901 |

Fuente: Ward, *Políticas de bienestar social en México: 1970-1986*, Ed. Nueva Imagen, México, 1989, p. 187.

Aunque durante el periodo ocurre un notable incremento de la población atendida en instituciones de salud, el descenso que en general se observa en el gasto per cápita sugiere que el aumento de cobertura médica se logró sacrificando la calidad del servicio en ciertos rubros e instancias. Paradójicamente, durante el sexenio de Luis Echeverría también se dio un gran impulso a costosos programas de inversión en cuidado intensivo y tratamiento especializado¹⁶⁶.

Otro ángulo de la atención diferenciada que caracterizó a la salud durante el sexenio de Luis Echeverría puede observarse en el cuadro 3.1, donde se hace un comparativo entre la población atendida en la Ciudad de México con la del resto del país.

¹⁶⁶Ward, *op. cit.* p. 196.

Cuadro 3.11 Población atendida por organizaciones de seguridad social y por sectores privados y del gobierno 1978¹⁶⁷

| Organismo | Ciudad de México | | Resto del país | |
|----------------|------------------|----------|----------------|--------|
| | % | miles | % | Miles |
| IMSS | 43.0 | 4 935.8 | 29.9 | 20 000 |
| ISSSTE | 15.5 | 1 772.1 | 7.2 | 4 800 |
| Otros | 7.2 | 828.0 | 2.2 | 1 500 |
| Gobierno | | | | |
| SSA y DDF | 17.9 | 2 045.9 | 15.6 | 10 500 |
| Sector privado | 16.5 | 1 884.0 | 14.9 | 10 000 |
| Total | 100.1 | 11 465.8 | 100.0 | 46 900 |

Fuente: Ward, *op. cit.*, p. 188.

Daniel López Acuña expresa en el libro *La salud desigual en México*, además, que existen evidencias de que hubo manejo de la información estadística a favor del gobierno de Luis Echeverría. Este analista menciona lo siguiente:

La información estadística en México dista mucho de ofrecer una versión certera de la realidad. Existe un subregistro notable de las cifras de salud. La Organización Mundial de la Salud estimó que para 1975, la tasa de mortalidad infantil en México no fue la citada de 48.9 (que se esgrimió como el logro sanitario más importante de los últimos años), sino de 66 muertes infantiles por cada mil nacidos vivos, lo que coloca a México entre los diez países americanos con mayor mortalidad infantil, con un índice casi tres veces mayor que el de Cuba¹⁶⁸.

Otra debilidad de los sistemas de salud del sexenio de Luis Echeverría fue que se centraron en la atención y tratamiento individualizado y no en programas colectivos para mejorar las condiciones de vida en general. La SSA gastó hacia 1976 alrededor del 70% de su presupuesto en tratamientos curativos y en gastos de administración, pero sólo el 12% en medicina de tratamiento preventivo¹⁶⁹.

¹⁶⁷Aunque las cifras expuestas corresponden a 1978 y el gobierno de Luis Echeverría concluyó en 1976, la información sirve para observar una consecuencia de la atención médica desigual.

¹⁶⁸López, *op. cit.* p. 54.

¹⁶⁹Ward, *op. cit.* p. 184.

3.3 Los compromisos de la Ley Federal de Educación

Como se hizo mención en el capítulo anterior, el analfabetismo y el reducido acceso a la educación fueron graves problemas que debió enfrentar el gobierno de Luis Echeverría. Según el censo de población de 1970 pudo calcularse que de 38.5 millones de mexicanos de 6 años o más de edad, 13.4 millones no habían recibido instrucción escolar alguna y 11.9 millones sólo habían cursado de 1 a 3 años de primaria, de forma que 25.3 millones, casi dos tercios del total, eran analfabetas¹⁷⁰ y semianalfabetas¹⁷¹. Si bien en 1947 casi 92 niños no lograban concluir los estudios de primaria de cada 100 que los habían iniciado, un cuarto de siglo después, en 1970, todavía 65 niños corrían idéntica suerte¹⁷².

Con la intención de revertir el rezago educativo, el 29 de noviembre de 1973 se publica en el *Diario Oficial* de la Federación la Ley Federal de Educación. Donde se establece que: Los servicios de la educación deberán extenderse a quienes carecen de ellos, para contribuir a eliminar los desequilibrios económicos y sociales” (art. 10) y que “Los habitantes del país tienen derecho a las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, sin más limitación que satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones relativas” (art. 48)¹⁷³.

Sin embargo, la tarea de llevar los servicios educativos “a quienes carecen de ellos” y de dar a toda la población “las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo”, de pretender lograrse, representaba un serio desafío para su implementación, por las numerosas problemáticas que se enfrentaban: los rezagos educativos ya expuestos, el aislamiento geográfico de numerosas

¹⁷⁰Carmona, Fernando, “El Capitalismo del subdesarrollo y la *apertura educativa*, en Fernando Carmona (coordinador), *Reforma Educativa y apertura democrática*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1972, p. 29.

¹⁷¹El término es utilizado para referirse a las personas que cursaron, en promedio, hasta el 3er grado de primaria.

¹⁷²Carmona, *op. cit.* p. 29. Para 1970 el 41.6% de los niños de 6 a 14 años no tenían un solo año de escuela; el 22.35 de los jóvenes de 15 a 19 años y el 40.2% de los adultos de 30 años o más estaban en igual situación.

¹⁷³*Diario Oficial*, órgano del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CCCXXI, Núm. 20, 29 de noviembre de 1973.

comunidades del país, el crecimiento acelerado de la población y la existencia de más de 55 mil localidades con menos de 100 habitantes¹⁷⁴.

Como puede verse en el cuadro 3.12 la expansión de la oferta escolar primaria mostró un avance significativo durante el sexenio de Luis Echeverría. Mientras que en 1970 se absorbía al 76.8% de la población en edad escolar, para 1976 se llegó, según la SEP, al 85.8 por ciento de la demanda satisfecha¹⁷⁵.

Cuadro 3.12 Oferta escolar en escuelas primarias de México 1970-1976

| Año | Demanda absoluta (cantidad de niños en edad escolar) | Cantidad de niños inscritos | Demanda satisfecha (%) |
|------|--|-----------------------------|------------------------|
| 1970 | 12 041 200 | 9 248 200 | 76.8 |
| 1976 | 14 020 000 | 12 026 200 | 85.8 |

Fuente: Padua, Jorge, *Educación, Industrialización y progreso técnico en México*, El Colegio de México-UNESCO, México, 1984, p. 89.

Sin embargo, las cifras sobre la cantidad de niños inscritos y la demanda satisfecha en la educación primaria enunciadas por la SEP parten de bases incorrectas en los cálculos. Ponen mayor énfasis al *acceso* y menos a la *permanencia*, que está relacionada con la *deserción*, *reprobación* y *repetición* y especialmente en la *eficiencia terminal* (poco menos de 43% lograba terminarla en 1976). La deserción era especialmente notable en los primeros años y en parte estaba vinculada a la oferta de escuela primaria en las zonas rurales (en muchas de las cuales la oferta se limitaba a tan sólo los tres primeros grados), así como a la repetición (que suele omitirse para mejorar las cifras oficiales).

En los cuadros 3.13 y 3.14 se observa el abandono escolar en los niveles primario y medio del sistema, lo que evidencia que la deserción escolar no se encontraba solamente en el tránsito entre niveles del sistema, sino también dentro de cada nivel.

¹⁷⁴Padua, Jorge, *Educación, Industrialización y progreso técnico en México*, El Colegio de México-UNESCO, México, 1984, p. 84.

¹⁷⁵*Ibid.*, p. 192. A pesar de estas cifras, la relación maestro/alumno no se modificó sustancialmente, ésta pasó de 43.1 en la enseñanza primaria a 44.8 entre 1970 y 1976; en la enseñanza media, para el mismo periodo, la relación pasó de 13.0 a 17.3 alumnos por maestro.

Cuadro 3.13 Deserción escolar en nivel primario (1970-1976)

| Año escolar | Total de estudiantes | Porcentaje de pérdida | Porcentaje acumulado |
|-------------|----------------------|-----------------------|------------------------------|
| 1970-71 | 2 693 142 (1er año) | | Total de desperdicio |
| 1971-72 | 1 921 566 (2° año) | 28.65% | (deserción escolar) |
| 1972-73 | 1 687 660 (3° año) | 12.17% | para el ciclo 57.13. |
| 1973-74 | 1 468 626 (4° año) | 12.98% | Ingresaron (en 1976) al |
| 1974-75 | 1 270 529 (5° año) | 13.49% | ciclo medio del sistema |
| 1975-76 | 1 154 490 (6° año) | 9.14% | el 87.8% de los graduados |

Fuente: Padua, *op. cit.*, p. 90.

Cuadro 3.14 Deserción escolar en nivel medio y medio superior (1970-1976)

| Año escolar | Total de estudiantes | Porcentaje de pérdida | Porcentaje acumulado |
|----------------|----------------------|-----------------------|--|
| 1970-71 | 459 942 (1er año) | | Total de desperdicio |
| 1971-72 | 397 077 (2° año) | 13.67% | (deserción escolar) para el |
| 1972-73 | 353 260 (3° año) | 11.04% | ciclo 23.19% |
| Medio superior | | | |
| 1973-74 | 280 067 (1° año) | 12.98% | Ingresan al nivel medio |
| 1974-75 | 214 244 (2° año) | 13.49% | superior el 79.28%. |
| 1975-76 | 150 630 (3° año) | 9.14% | Tasa de desperdicio (deserción escolar) 46.22%. Ingresan a la educación superior en 1976, 140 275 alumnos. |

Fuente: Padua, *op. cit.*, p. 90.

Aunque durante el periodo de estudio es notable el avance en la cobertura de la educación básica en el país, también son evidentes los numerosos problemas derivados de la inadecuada planeación y coordinación.

Entre otras problemáticas de la educación básica durante este periodo destacan la alta cantidad de población absoluta que permaneció marginada, a pesar del incremento de la matrícula en términos relativos. También, el acceso desigual a la educación entre el campo y la ciudad. La población rural, en general,

recibió entre uno y tres años de escolarización, generalmente en escuelas unitarias (donde coexistían en un mismo salón personas de grados y edades diferentes), con maestros con escasa preparación profesional y con pobre acceso a recursos materiales (desde instalaciones hasta material didáctico). Todas estas condiciones que incidieron en altas tasas de deserción escolar, ausentismo y deficiente preparación de los alumnos¹⁷⁶.

3.4 Logros y carencias del bienestar

Los años correspondientes al sexenio de Luis Echeverría mostraron notables logros y carencias en los indicadores de bienestar estudiados. Debido a ello, no es de extrañar que la evaluación de los indicadores de pobreza y desigualdad social esté caracterizada por las divergencias entre los analistas del tema.

Para Julio Boltvinik, por ejemplo, la pobreza mostró una notable disminución entre 1968 y 1977 (a una tasa media anual de -2.46%)¹⁷⁷. Por su parte, Enrique Hernández Laos, coautor de aquél, con base en el cuadro 3.15 afirma que durante el periodo ocurre una tendencia clara y sostenida a la disminución en la desigualdad en la distribución en el ingreso¹⁷⁸.

¹⁷⁶*Ibíd.*, pp. 105-107.

¹⁷⁷Boltvinik, Julio, "Introducción", en Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y Distribución del ingreso en México*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1999, p. 19.

¹⁷⁸Hernández Laos Enrique, "Condicionantes macroeconómicas de la evolución de la pobreza en México", en Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y Distribución del ingreso en México*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1999, p. 179.

| Cuadro 3.15 Distribución del ingreso por grupos de deciles de población (1968-1977) (%) | | |
|---|-------|-------|
| Grupos de población | 1968 | 1977 |
| 40% más pobre | 8.1 | 10.4 |
| 50% intermedio | 43.6 | 49.5 |
| 10% más rico | 48.3 | 40.1 |
| Total | 100.0 | 100.0 |

Hernández Laos Enrique, "Condicionantes macroeconómicas de la evolución de la pobreza en México", en Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y Distribución del ingreso en México*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1999, p. 178.

En oposición a estas afirmaciones, Leopoldo Solís destaca que el ingreso real promedio de los tres deciles más pobres en 1977 era menor al que percibían en 1968¹⁷⁹. Esta afirmación sugiere una concentración de la renta en los deciles ricos e intermedios y una agudización de la desigualdad de éstos con los deciles de menores ingresos.

Durante el sexenio de Luis Echeverría los esfuerzos del gobierno se centraron en recuperar y mantener casi constante el salario real y no en mejorar el nivel real de salarios. A esta problemática debe sumarse el crecimiento del desempleo y el subempleo; en la salud, aunque se incrementó en un 83% el número de derechohabientes en las dos instituciones gubernamentales más importantes del país (IMSS e ISSSTE), más de la mitad de la población seguía excluida de estos servicios. En el terreno de la educación, la cobertura de la escuela primaria pasó del 76.8 y 85.8%, sin embargo, numerosos sectores de la población, particularmente en comunidades rurales del país, seguían excluidos de la educación pública.

Aunque muchas de las carencias en el bienestar durante periodo pueden no ser atribuibles al gobierno, debido al impacto de la crisis económica internacional de la época o al crecimiento demográfico heredado de gobiernos anteriores, numerosos investigadores coinciden en afirmar que uno de los mayores reclamos

¹⁷⁹Solís, Leopoldo, *La realidad económica Mexicana: retrovisión y perspectivas*, Siglo Veintiuno Editores, México, decimoprimer edición, 1981, 319 p. 259-262. La divergencia de opiniones resultó de clasificar el ingreso por persona o por hogar, como lo hicieron Leopoldo Solís y Julio Boltvinik/Enrique Hernández Laos, respectivamente. Con el procedimiento de éstos se perdió precisión en la medición de la distribución del ingreso debido a que se clasificó como no pobres a hogares que tuvieron numerosos perceptores, aunque sus aportaciones fueran pequeñas.

que puede hacerse al gobierno de Luis Echeverría es la falta de una reforma fiscal¹⁸⁰.

La reforma tributaria que se había planeado llevar a cabo como soporte de las políticas sociales, primero en 1972 y después en 1975, ambas detenidas como resultado de la oposición del empresariado nacional, se limitó a cambios marginales que no modificaron la legislación fiscal excesivamente favorable al sector privado (a quien se otorgaban numerosas exenciones y subsidios). Con el crecimiento del gasto público aumentó el déficit y para financiarlo se recurrió cada vez en mayor medida al endeudamiento externo¹⁸¹.

Otras carencias en el bienestar durante este sexenio sí pueden ser atribuidas a fallas de la estructura institucional que no logró establecer la igualdad de oportunidades para toda la población. En la Constitución estaban ya establecidos los derechos sociales necesarios para disponer de una vida digna y de oportunidades de integración y ascenso sociales. En los hechos, el acceso a los servicios que derivan de estos derechos no estuvo disponible para amplios sectores de la población que permanecieron marginados del bienestar, debido a que la política social favoreció a los individuos con mejor ubicación en la estructura económica, con un claro sesgo a la población urbana, con ingresos más altos y con capacidad de organización e influencia en las decisiones gubernamentales.

¹⁸⁰Además de las voces precautorias mencionadas, como las de David Ibarra o Miguel S. Wionczec, analistas posteriores, como Gerardo Ordóñez, Luis Medina, Leopoldo Solís o Peter Ward coinciden en afirmar que el notable endeudamiento del periodo fue resultado del gasto público financiado con deuda.

¹⁸¹Medina, *op. cit.*, p. 188. El autor menciona, como un ejemplo de este endeudamiento que 1973 cerró con una deuda pública total de 7 070 millones de dólares y que para 1974 concluyó con un total de 9 975 millones de dólares, lo que significó un incremento de 41% en un año.

Capítulo 4 El Estado de bienestar en el sexenio de José López Portillo, entre la crisis económica y la administración de la abundancia (1976-1981)

El impacto de la recesión internacional y de la crisis económica nacional en el gobierno de Luis Echeverría ocasionó el debilitamiento del salario real de los trabajadores durante prácticamente todo el sexenio, causando un deterioro del nivel de vida de la población. A pesar de los notables avances logrados en salud y educación, hacia 1976 más de la mitad de la población no tenía acceso a la seguridad social y alrededor del 20% de la población de 10 años y más aún era analfabeta¹⁸².

A pesar del notable aumento en las coberturas médica y educativa, la herencia que recibiría José López Portillo del gobierno anterior serían el desempleo y el subempleo creciente, además de la ineficiente planeación y coordinación de los programas de bienestar.

En este capítulo se analizan las principales acciones del gobierno de José López Portillo para impulsar el empleo, la salud y la educación y combatir la pobreza. También se destacan las diferencias con el gobierno precedente en relación con la cuantificación, localización y definición de la población objetivo de la política social.

4.1 La herencia del sexenio echeverrista

El gobierno de Luis Echeverría Álvarez terminó en medio de lo que en ese entonces se consideró la crisis económica más grave en el país desde el inicio del desarrollo estabilizador¹⁸³. La devaluación del 1° de septiembre 1976, el aumento

¹⁸²INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, 2009, tomo I, p. 253.

¹⁸³Bizberg, Ilán, "Política laboral y acción sindical en México (1976-1982)", *Foro Internacional*, oct.-dic., El Colegio de México, p. 166. En http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/G223T6JIKE3ET4XFQY5H5XUD2AGRN1.pdf (10.01.2012).

de la inflación y el colapso de la actividad industrial en la segunda mitad del año (cuando el volumen de producción cayó 6.7% entre agosto-septiembre de 1976 y enero-febrero de 1977), se manifestaron en la reducción del consumo privado en 2%, lo que representó su primera caída en términos *per cápita* en más de 20 años¹⁸⁴. En este ambiente económico y ante la confrontación aparente entre el gobierno y el sector privado, José López Portillo tomó posesión como presidente de la República en 1976.

Su discurso inaugural buscó la reconciliación inmediata y la construcción de confianza con los sectores de la población. Para lograr su objetivo expuso, en su toma de posesión el 1° de septiembre de 1976, el proyecto de lo que sería conocido posteriormente como Alianza para la Producción:

Lo que en todos los casos tenemos que hacer, es ponernos a trabajar organizadamente para elevar la producción y orientarla hacia los bienes y servicios social y nacionalmente necesarios; satisfacer la demanda de empleos y hacer efectivo el derecho al trabajo, sin el cual el proceso de convivencia útil no se da. Es el trabajo productivo, obligación y derecho para participar en la generación y reparto de la riqueza.

Centraremos el impulso del desarrollo en la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población. Ante la limitación de recursos que caracteriza el subdesarrollo se pretende, siquiera, alcanzar niveles mínimos de bienestar en alimentación, salud y educación. Hemos de organizar nuestra convivencia para que, por el solo hecho de existir en ella, cada posibilidad de trabajo honesto satisfaga aquellas necesidades primordiales y pueda así, en la equidad, disfrutar las otras oportunidades de la vida, esencia misma de la dignidad humana.

Procurar todo esto sin socavar las bases actuales que garantizan derechos a los trabajadores y expectativas legítimas a los empresarios, será responsabilidad del Gobierno. Esta es la primera solidaridad a que convoco a los mexicanos: organizarnos a partir y a pesar de las crisis para que los niveles mínimos de vida y dignidad, alcancen a todos, particularmente a la población rural y otros grupos marginados, para abatir los desequilibrios más flagrantes que afectan a sectores y regiones del país.

Todo el país debe organizarse para producir, distribuir y consumir conforme a nuestro propio modelo, por encima de intereses sectarios o temores pueriles e infundados. Así superaremos los problemas económicos y reforzaremos nuestra economía mixta sin hostilidades ni exclusivismos, pero sí con firmeza nacionalista. Esto constituye la alianza popular, nacional y democrática para la producción, que implica ofrecer a todos, alternativas viables que permitan conciliar los objetivos nacionales de desarrollo y justicia social, con las demandas específicas de los diversos factores de la economía.¹⁸⁵

¹⁸⁴Cárdenas, *op. cit.*, p. 107.

¹⁸⁵Toma de posesión de José López Portillo como Presidente de México, 1° de septiembre de 1976, en <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1976TDP.html> (13.12.2011).

Con el fin de recibir créditos suficientes para estabilizar la economía el gobierno de José López Portillo procedió a la firma de acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Entre las disposiciones más relevantes para evitar el incremento de los precios destacaron la reducción del gasto público y la contención de los salarios ¹⁸⁶.

A causa de la situación económica en la que se encontraba el país y de la forma elegida para salir de ella, el aumento de los salarios no debía superar el 10% durante el primer año del gobierno de José López Portillo¹⁸⁷. Esta disposición significaba un cambio notable en las reglas del juego de la política salarial con respecto a la del sexenio anterior, en la que se mostró disposición a realizar incrementos de emergencia como medio para evitar el deterioro del salario¹⁸⁸.

4.2 Las nuevas reglas del juego del empleo y la política salarial

Para apegarse a los acuerdos firmados con el FMI y lograr sus planes de estabilización de la economía, el Ejecutivo federal firmó con los sectores obrero y empresarial la antes mencionada Alianza para la Producción, una carta de intención por la cual los empresarios se comprometían a producir y abastecer, sin elevar los precios, los productos básicos para la población; la representación obrera, por su parte, se comprometía a moderar sus demandas salariales y aceptar el deterioro del salario a cambio del crecimiento en el empleo. La función

¹⁸⁶Bizberg, *op. cit.*, p. 167.

¹⁸⁷Labastida Martín del Campo, Julio "México 1976-1979", en *Nexos*, octubre 1979, en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=265911>. Fecha de consulta: 12.05.2013. El convenio con el FMI limitaba el poder de decisión del gobierno en política económica durante los años de su vigencia (1977-1979). Sin embargo, al cumplirse al pie de la letra los compromisos asumidos con el FMI, el convenio se dio por terminado hacia 1978, cuando empezó a observarse la recuperación económica.

¹⁸⁸Bizberg, *op. cit.*, p. 169. Una interesante explicación sobre el cambio en las reglas del juego la expresa Ilán Bizberg, quien menciona que la disposición a los incrementos salariales mostrada por el gobierno de Luis Echeverría, y en general por la llamada "apertura democrática" implementada durante su sexenio, tuvo como objetivos mejorar la imagen política del Estado, erosionada por la represión estudiantil de 1968 y de 1971, y restablecer la legitimidad del sistema político. Y argumenta que, en contraste con lo anterior, durante el gobierno de José López Portillo la principal preocupación fue resolver una crisis económica.

del gobierno en este esquema sería actuar como aval, vigilando que ambos sectores cumplieran sus compromisos¹⁸⁹.

La implantación del tope salarial – confirmada el 1° de septiembre de 1977- encontró poca o nula oposición de los sindicatos afines al gobierno y se impuso a pesar de la oposición y de las huelgas de algunos de los sindicatos autónomos más importantes¹⁹⁰.

A pesar de que en 1978 se observaba ya una clara tendencia a la recuperación económica y se daba por terminado el convenio con el FMI, el gobierno de José López Portillo adoptó como propia la política salarial que anteriormente había exigido el FMI y trató de aplicarla más allá de los momentos de mayor crisis, lo que afectó el poder adquisitivo de los salarios durante todo el sexenio.

Para hacer frente a las crecientes demandas salariales el gobierno de José López Portillo dio muestra de una gran flexibilidad política. Buscó compensar en el plano del discurso el control salarial impuesto a los trabajadores. En 1978, por ejemplo, se incorporaron a la Constitución el “derecho al trabajo” y “el derecho a la capacitación”. Sin embargo, cuando falló el convencimiento “disuasivo” utilizó diversas estrategias para lograr la disciplina obrera. En 1978, por ejemplo, fueron reprimidos los movimientos de los trabajadores del Sistema de Transporte Colectivo (METRO), de las fábricas de Loreto y Peña Pobre, del Monte de Piedad, de la Mina de La Caridad de Nacozari, Sonora, de los trabajadores de la salud del Hospital General de México y se desarticuló el movimiento del Sindicato de Radio Aeronáutica Mexicana (SERAM)¹⁹¹.

¹⁸⁹Labastida, *op. cit.*

¹⁹⁰ Bizberg, *op. cit.*, p. 174. Por ejemplo, en 1977 estallaron huelgas en tres de las siderúrgicas más importantes del país, Fundidora de Monterrey, Altos Hornos de México y la Siderúrgica Lázaro Cárdenas- Las Truchas (SICARTSA), impulsadas por el Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros y Metalúrgicos de la República Mexicana (SNTMMRM); en 1978 el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM) declaró una huelga en demanda de aumento salarial; en ese mismo año el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM) ratificaba la vigencia del pacto de “ayuda mutua” con el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) y declaraba acciones conjuntas en las revisiones contractuales de ambas organizaciones.

¹⁹¹Labastida, *op. cit.*

Para enfrentar las demandas salariales de entre 20 y 40 mil trabajadores en huelga en 1979 fueron utilizados diversos mecanismos, desde la intervención de grupos armados, la resolución de las demandas e incluso la requisa. Como respuesta a la huelga del Sindicato de Telefonistas, por ejemplo, en el mes de abril el gobierno procedió a la requisa de la compañía y forzó al sindicato a negociar en condiciones desventajosas para los trabajadores¹⁹².

Aunque el anuncio a principios de 1978 del descubrimiento de enormes yacimientos de petróleo en el sureste del país no modificó la política salarial del gobierno, sí tuvo repercusión en la política social. El auge petrolero de 1978-1981, el cual generó una tasa de crecimiento anual de 8.5% (contra 6.6% entre 1960-1981¹⁹³), animó al gobierno de José López Portillo a seguir la línea del “desarrollo compartido” del sexenio anterior e impulsar la presencia gubernamental en la economía como estrategia de desarrollo.

Además de que los ingresos petroleros permitieron expandir el gasto (entre 1979 y 1981 el precio del barril subió de 14.30 a 33.60 dólares¹⁹⁴), postergaron la reforma fiscal que se ha mencionado en el capítulo 4 y que hubiese permitido financiar la política social sin tener que recurrir al déficit fiscal.

Por un breve e intenso periodo la “abundancia petrolera”, hizo que el gobierno considerara que en los años por venir su tarea central sería “administrar la abundancia”; por primera vez en la historia del México independiente, se dijo, la escasez de capital no sería obstáculo para el desarrollo. La deuda externa, que

¹⁹²*Ibid.* En contraste a lo arriba expuesto, en el conflicto con el sindicato independiente de trabajadores del Instituto de Energía Nuclear (SUTINEN) el gobierno mostró una actitud negociadora. Tras una huelga que duró alrededor de un año y numerosas impugnaciones del sindicato al proyecto de la ley sobre la industria nuclear que separaba la investigación de la producción y abría la posibilidad a concesiones en la explotación de uranio a compañías extranjeras, además de su oposición a la inclusión del SUTINEN en el apartado B de la Constitución que le restringía el derecho de huelga, el gobierno de José López Portillo aprobó una ley en la que se estableció una coordinación entre investigación y producción, prohibió las concesiones a compañías extranjeras y otorgó al sindicato el derecho de huelga.

¹⁹³Cárdenas, *op. cit.*, p. 119.

¹⁹⁴Meyer, *op. cit.*, p. 29.

hacia 1972 era de 20 mil millones de dólares se incrementó a cerca de 90 mil millones hacia finales de 1981¹⁹⁵.

4.3 Del Plan Nacional de Educación a los Programas y Metas del Sector Educativo

La educación fue una de las áreas que recibió mayor atención durante el sexenio de José López Portillo y tuvo al Plan Nacional de Educación (PNE) como el instrumento para mejorarla.

El PNE, fue presentado el 5 de febrero de 1977 por el secretario de Educación Pública y comprendía un amplio diagnóstico del sistema educativo, programas de trabajo para la educación básica, la formación de maestros, la educación en zonas deprimidas y para grupos marginados, la educación abierta, la capacitación, la educación tecnológica, la educación superior, la difusión de la cultura; la juventud, el deporte y la recreación, y la educación para la salud¹⁹⁶.

En el diagnóstico del PNE se expusieron diversos problemas de la educación preescolar: la atención a la demanda era baja, la distribución de oportunidades era desigual, había una alta concentración en el medio urbano y la atención privilegiaba a los sectores medios y altos. Además se identificaron bajos índices de eficiencia en los primeros grados de la primaria que, se presumía, estaban asociados con la inasistencia de los niños a la educación preescolar. Por esta razón uno de los objetivos prioritarios del PNE fue la educación preescolar y la puesta en marcha del Programa “Educación para Todos”, cuya meta era atender a todos los niños con rezago educativo.

Entre las prioridades del PNE estaba la de elevar la calidad de la educación, mediante una mejor preparación profesional de los maestros (para ello se creó en 1978 la Universidad Pedagógica Nacional) y la eficiencia del servicio educativo, lo

¹⁹⁵*Ibid.*, p. 29.

¹⁹⁶Para mayor información pueden revisarse las *Líneas Generales del Plan Nacional de Educación*, expuestas por el Secretario de Educación Pública, Porfirio Muñoz Ledo, el día 5 de febrero de 1977. http://www.anuies.mx/servicios/p_anuies/publicaciones/revsup/res022/txt7.htm (12.01.2012).

que suponía avanzar en materia de organización interna de la SEP y que derivó en la desconcentración de actividades y el establecimiento de 31 delegaciones en las entidades federativas. La descentralización educativa, que se dio a conocer en marzo de 1978, tenía la intención de hacer más eficiente la estructura institucional, en un país de gran superficie como México, al adecuar la educación a las necesidades propias de cada región y delegar la toma de decisiones a autoridades locales.

En ese mismo año, 1978, en una acción complementaria al PNE, el gobierno federal puso en marcha el Programa Nacional de Educación a Grupos Marginados y en 1981 elaboró el Programa Nacional de Alfabetización y creó el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA).

Sin embargo, el cambio repentino del secretario de Educación Pública, Porfirio Muñoz Ledo, quien fue sustituido por Fernando Solana, hizo que el PNE nunca fuera terminado y que en su lugar se adoptara un conjunto de políticas de menor amplitud, denominado Programas y Metas del Sector Educativo 1979-1982.

Este conjunto de programas enfrentó el desafío de cubrir la mayor demanda educativa de la historia del país, consecuencia del crecimiento demográfico de décadas previas. Para lograr ampliar la cobertura, se abandonó el antiguo esquema de escolarización mediante planteles convencionales y se implementaron variadas estrategias, como el establecimiento de albergues escolares, telesecundarias y centros para la capacitación de instructores comunitarios.

4.4 El Programa de Acción del Sector Público

En materia de salud, en 1977 se puso en marcha el Programa de Acción del Sector Público. Entre sus objetivos destacaron los siguientes: a) ampliar la cobertura de servicios de asistencia pública a todos los grupos que estaban al margen de la medicina institucional; b) proteger a la niñez contra riesgos de enfermedades contagiosas, derivadas de la desnutrición y la falta de higiene; c) asegurar la protección a mujeres embarazadas y a los niños en gestación, contra

los riesgos de la desnutrición y la falta de higiene; programas de gineco-obstetricia en zonas marginadas; programas de vacunación; educación higiénica y sanitaria; planificación familiar, y saneamiento del medio ambiente.

En el marco de las políticas implementadas por el gobierno federal que buscaban aminorar los niveles de marginación y pobreza de la población se creó el 1 de enero de 1977 el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). Entre sus funciones principales estaba la de estudiar el fenómeno de la pobreza y de la marginación para la atención eficaz de las necesidades de las zonas deprimidas y grupos marginados.

Como respuesta a la descoordinación institucional, se creó el Gabinete del Sector Salud a fines de 1978; por otro lado, se firmó en 1979 el convenio IMSS-COPLAMAR¹⁹⁷ que programaba la atención a 10 millones de mexicanos que habitaban en zonas marginadas, mediante la construcción de una red de dos mil unidades médicas rurales y urbanas y 52 clínicas de campo en zonas indígenas, zonas áridas, regiones ixtleras y áreas marginales urbanas¹⁹⁸.

4.5 Los cambios en la política social y el combate a la pobreza

Durante el gobierno de José López Portillo pudo observarse un cambio en la política social, con la implementación de acciones de gobierno que permitieron cuantificar y localizar a la población pobre.

En su Primer Informe de Gobierno el presidente expresaba:

Es evidente que el nivel de desarrollo de un país puede medirse por el grado de adelanto de sus sistemas de información y estadísticas. En este período, hemos implementado un sistema nacional de información que comprende tanto datos y cifras como mapas y cartas geográficas, dado que la información es la materia prima para programar, presupuestar, evaluar y controlar permanentemente

¹⁹⁷Mendoza Enríquez, Hipólito, “El concepto de pobreza y su evolución en la política social del gobierno mexicano”, en *Estudios Sociales*, revista de investigación científica, vol. 19, núm. 37, enero-junio, 2011, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C., Hermosillo, México, pp. 226-233.

¹⁹⁸Hernández Bringas, Héctor Hiram “Las Políticas de salud y la mortalidad en México”, en Lucero Jiménez Guzmán (coordinadora), *Políticas de población en México: un acercamiento a sus planteamientos y efectos*, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias Cuernavaca Morelos, México, 1992, p. 163.

nuestros actos y sus consecuencias y, sin interrumpir la marcha, corregir el sendero¹⁹⁹.

Fue durante este sexenio que el tema de pobreza adquirió gran relevancia en la agenda del gobierno federal. El mismo presidente mencionaba que el principal problema a superar era la marginación para que todos los mexicanos tuvieran la capacidad de satisfacer sus necesidades esenciales y desarrollar sus capacidades. Con ello, se buscaba que la mayoría de la población alcanzara los mínimos de bienestar. Sin embargo, a pesar de sus marcadas diferencias, se visualizó a la marginación y a la pobreza casi como sinónimos²⁰⁰. La COPLAMAR, como ya se mencionó, consideraba “marginado” aquel grupo o a aquella persona que ha quedado al margen de los beneficios del desarrollo y de la riqueza generada²⁰¹.

Aunque el término “marginado” fue constantemente utilizado, en los informes de gobierno de José López Portillo siguieron utilizándose otras palabras en forma de sinónimo, como “desposeídos”²⁰², “los que menos tienen”²⁰³, “clases

¹⁹⁹Primer Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos José López Portillo y Pacheco 1° de septiembre de 1977, en *Informes presidenciales, José López Portillo*, Centro de Documentación, Información y Análisis, México, Cámara de Diputados, 2006, p. 8. La idea de crear un sistema de información y estadística habrá de derivar en la creación del Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI) en 1983.

²⁰⁰Mendoza Enríquez, Hipólito, “El concepto de pobreza y su evolución en la política social del gobierno mexicano”, en *Estudios Sociales*, revista de investigación científica, vol. 19, núm. 37, enero-junio, 2011, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C., Hermosillo, México, p. 233.

²⁰¹ COPLAMAR, *Geografía de la marginación*, COPLAMAR-Siglo XXI, México, 1982, p.113. A diferencia de este concepto, se ha mencionado ya que Julio Boltvinik definió a la pobreza como el estado o situación de carencias humanas derivadas de las limitaciones de recursos económicos. *Ínfra*, ref. 122, p. 73.

²⁰²Primer Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos José López Portillo y Pacheco 1° de septiembre de 1977, en *Informes presidenciales, José López Portillo*, Centro de Documentación, Información y Análisis, México, Cámara de Diputados, 2006, p. 37.

²⁰³Segundo Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos José López Portillo y Pacheco 1° de septiembre de 1978, en *Informes presidenciales, José López Portillo*, Centro de Documentación, Información y Análisis, México, Cámara de Diputados, 2006, p. 62.

populares”, “grupos mayoritarios”, “las clases económicamente débiles”, “pobres”, “estratos sociales menos favorecidos”²⁰⁴, “mexicanos más desprotegidos”²⁰⁵.

Las principales acciones de combate a la pobreza en el sexenio de López Portillo se dirigieron al sector rural y a las actividades productivas, a través de la continuación del PIDER, que en su segunda etapa, de 1977 a 1982, extendió su cobertura al 54% de la superficie nacional²⁰⁶, y de un programa amplio que buscaba abordar el problema desde una perspectiva global, (COPLAMAR), además de la creación del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), en 1980.

La COPLAMAR fue creada con el objetivo de articular acciones que permitieran que las zonas rurales marginadas contaran con elementos materiales y de organización suficiente para lograr una participación más equitativa de la riqueza nacional.

Los objetivos centrales de la COPLAMAR fueron: aprovechar adecuadamente la potencialidad productiva de los grupos marginados y de las zonas donde se hallaban asentados, que asegurara una oferta más abundante de bienes, fundamentalmente de alimentos y servicios. Promover el establecimiento de fuentes de trabajo y su diversificación en las zonas marginadas, mediante la canalización de recursos públicos y privados, y la capacitación de los núcleos de población. Lograr una remuneración justa para el trabajo y los productos generados por los grupos marginados y promover una mayor aplicación de recursos que beneficien a los estratos más pobres en materia de alimentación, salud, educación y vivienda para promover un desarrollo regional más equilibrado²⁰⁷.

La COPLAMAR fue concebida como un paquete de financiamiento de una variedad de acciones que utilizaba la capacidad instalada de organismos estatales ya establecidos, y se destinaba a mejorar la situación de distintos grupos: el

²⁰⁴*Ibíd.*, pp. 65-91.

²⁰⁵Tercer Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos José López Portillo y Pacheco 1° de septiembre de 1979, en *Informes presidenciales, José López Portillo*, Centro de Documentación, Información y Análisis, México, Cámara de Diputados, 2006, p. 112.

²⁰⁶Palacios, *op. cit.*, p. 148.

²⁰⁷*Ibíd.*, pp. 150-151.

sistema de abasto a zonas marginadas CONASUPO-COPLAMAR, el programa de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, SAHOP-COPLAMAR para el mejoramiento de la casa rural, el abastecimiento de agua potable y la construcción de caminos, el sistema SEP-COPLAMAR, para la construcción de escuelas rurales, y el IMSS-COPLAMAR, el más importante, para crear cobertura sanitaria entre la población marginada.

Desde su creación esta Coordinación puso en marcha un programa de estudios tendiente a conocer la realidad de los grupos marginados y de las zonas deprimidas del país. Con base en sus resultados, en numerosas zonas rurales marginadas del país se implementaron diversos programas en materia de salud, educación, abasto alimentario, mejoramiento de la casa rural, dotación de agua potable, construcción de caminos, generación de empleos, organización social para el trabajo, electrificación rural, desarrollo agroindustrial y servicios de apoyo a la economía campesina (créditos y asistencia técnica y para la comercialización).

La primera actividad de la COPLAMAR fue reunir información acerca de la satisfacción de necesidades básicas en términos de vivienda, nutrición, salud y educación, para conformar la Canasta de Necesidades Esenciales (CNSE), en función de la cual se construyó la primera medición de la pobreza²⁰⁸. A pesar de que los trabajos de esta Coordinación iniciaron en 1977, fue hasta 1982 que pudo definirse la CNSE y que acabó convirtiéndose en el primer instrumento para medir la pobreza. El primer paso para elaborar la CNSE consistió en determinar los requerimientos de los bienes y servicios de los individuos de un hogar durante un periodo de tiempo determinado, por ejemplo un año. Esta Canasta comprendía cantidades y precios para los alimentos consumidos dentro y fuera del hogar, los

²⁰⁸Boltvinik, Julio, "Dinámica y características de la pobreza en México", en Gómez de León Cruces, José y Cecilia Rabell Romero (coordinadores) *La población de México, tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo XXI*, México, FCE-CONAPO, 2001, p. 983. En el caso de los bienes durables es necesario distinguir entre la cantidad requerida y el uso familiar anual; el primero es mayor que el segundo. Por ejemplo, la familia requiere una estufa pero sólo usa –desgasta o deprecia- 0,10 estufas anualmente (si la vida útil de la estufa se estima en 10 años). En los no durables (por ejemplo, alimentos) las cifras son iguales. La canasta está definida por las cantidades de uso anual. Es éste el que debe multiplicarse por los precios de los bienes para obtener el costo anual de cada rubro. La suma de los costos anuales de todos los rubros constituye el costo anual de la CNSE; dicho costo constituye la línea de la pobreza, la cual se compara con los ingresos o el consumo del hogar para definir si el hogar es pobre o no.

artículos para la preparación y el consumo de alimentos, la vivienda, su equipamiento y el costo de los servicios de ésta, la salud y la higiene (incluyendo productos medicinales, artículos para la higiene personal y el hogar), educación de menores y de adultos, cultura y recreación (incluyendo material de lectura, gasto en diversión y esparcimiento, aparatos y artículos eléctricos), transporte y comunicaciones, vestido y calzado, y presentación personal²⁰⁹.

Para identificar a las unidades geográficas objetivo (regiones, municipios, zonas o núcleos de población) en coordinación con el Consejo Nacional de Población (CONAPO), hacia 1980 se estableció el *Índice de marginación*, con base en numerosos indicadores de bienestar obtenidos a partir del Censo de Población y Vivienda 1970²¹⁰.

Con la finalidad de clasificar las entidades federativas en grupos homogéneos de marginación se procedió a ordenar y estratificar las entidades de acuerdo con los índices de marginación obtenidos. El rango de variación de los índices corrió desde 24.95 en el caso de Oaxaca (entidad con mayor marginación) hasta -28.95 que correspondió al Distrito federal (la entidad de menor marginación). Este rango de variación de poco más de 50 puntos fue dividido en cinco estratos. Dos estratos de entidades, el de marginación *alta* y el de marginación *muy alta*, se conformaron con las entidades federativas cuyo índice tuvo valores de signo positivo, esto es, de 0.1 a 9.99 para el primer grupo y de 10 y más para el segundo. Los tres estratos restantes, denominados de marginación

²⁰⁹ Boltvinik, Julio, "Conceptos y medidas de la pobreza", *op. cit.*, p. 54.

²¹⁰ Los 19 indicadores considerados para establecer el índice de marginación eran los siguientes: 1) Porcentaje de población económicamente activa (PEA) que percibe ingresos inferiores a 1 000 pesos mensuales, 2) Porcentaje de PEA subempleada, 3) Porcentaje de población rural, 4) Porcentaje de PEA en el sector agropecuario, 5) Porcentaje de población rural incomunicada, 6) Porcentaje de la población que consume leche dos o menos días de la semana, 7) Porcentaje de la población que consume carne dos o menos días de la semana, 8) Porcentaje de la población que consume huevo dos o menos días de la semana, 9) Porcentaje de población analfabeta de 10 y más años de edad, 10) Porcentaje de población de 15 años y más sin primaria completa, 11) Tasa de mortalidad general, 12) tasa de mortalidad preescolar, 13) Habitantes por médico, 14) Porcentaje de viviendas sin agua entubada, 15) Porcentaje de viviendas de uno y dos cuartos, 16) Porcentaje de viviendas sin electricidad, 17) Porcentaje de viviendas sin drenaje, 18) Porcentaje de población de un año y más que no usa calzado y 19) Porcentaje de viviendas sin radio ni televisión. El valor del índice de marginación obtenido con esta metodología se mueve en sentido directo del grado de marginación; esto es, a mayor valor del índice mayor marginación, y viceversa. COPLAMAR, *op. cit.*, p. 25-28.

media, *media baja* y *muy baja*, se estructuraron con las entidades cuyos índices presentaron signo negativo. Así, en el estrato de marginación de nivel *medio* quedaron comprendidas las entidades con valores de -0.01 a 9.99; el nivel *medio bajo* se integró con las que tuvieron valores de -10 a -19.99, y al último estrato, el de marginación *muy baja*, correspondieron las que tuvieron valores de -20 y menos. Con base en lo anterior, quedaron conformados el índice y grado de marginación por entidad federativa (cuadro 2.1, p. 55).

Para 1977 la COPLAMAR calculó 18 millones de marginados o de pobres extremos (es decir, personas que no podían acceder a una canasta básica de alimentos), los cuales representaban alrededor de 30% de la población mexicana, de un total de 57 millones de personas²¹¹.

El Sistema Alimentario Mexicano (SAM) se dio a conocer en marzo de 1980, en respuesta a la crisis agrícola suscitada en el país en la segunda mitad de los años sesenta; crisis que tuvo como una de sus principales manifestaciones la pérdida de autosuficiencia en alimentos básicos y la pauperización de gran parte de la población rural. El SAM se propuso como objetivo solucionar estos dos problemas.

Aunque este programa tenía una orientación predominantemente productiva, se concibió como parte de una estrategia en la cual el logro de la autosuficiencia se asociaba con la superación de la pobreza rural.

La estrategia del SAM comprendía impulsar todos los eslabones de la cadena de producción y consumo de alimentos, desde el incremento de la producción de alimentos básicos, hasta diversos apoyos directos al consumo de la población, el fomento de la investigación tecnológica de procesos y el enriquecimiento nutritivo de alimentos, con especial énfasis en las necesidades y posibilidades de las pequeñas y medianas empresas.

El SAM se basó en las siguientes estrategias: compartir solidariamente el riesgo con los campesinos para alentar a los productores a utilizar insumos modernos y a elevar la productividad de los recursos en las zonas de temporal.

²¹¹COPLAMAR, *op. cit.*, p. 51-53.

Inducir el cambio tecnológico para permitir el aprovechamiento del potencial productivo de la agricultura, la ganadería y la pesca. Ampliar la frontera agrícola y fortalecer la capacidad productiva de los sectores agropecuario, forestal y pesquero. Promover y adecuar el proceso de comercialización y distribución para garantizar el acceso a la población objetivo de alimentos básicos en condiciones apropiadas de oportunidad, calidad y precio. Mejorar la situación nutricional de la población al reorientar los hábitos alimenticios, así como promover mínimos de bienestar en materia de salud, educación y vivienda²¹².

De esta manera se apoyó a los productores de alimentos básicos mediante el incremento de crédito, semillas mejoradas, fertilizantes, equipo y maquinaria agroindustrial, asistencia técnica y mayor cobertura en el combate de plagas principalmente en las zonas de agricultura de temporal.

El SAM pretendió lograr la independencia alimentaria del país por medio de la conformación de una red que conectara de una forma directa y funcional a los pequeños productores y consumidores de los productos alimenticios²¹³.

4.6 La crisis económica y el impacto en la política social

Hacia finales de los años setenta el país parecía estar empezando una nueva etapa de recuperación y crecimiento económico. El auge de la producción petrolera, resultado del incremento de los precios internacionales del petróleo y el descubrimiento de nuevos yacimientos en nuestro país, hicieron suponer al Ejecutivo que podían superarse los problemas económicos de México con los recursos obtenidos de las exportaciones de hidrocarburos²¹⁴. Entre ellos, evitar el costo político de implementar una reforma fiscal que permitiera aumentar la recaudación.

²¹²Palacios, *op. cit.*, pp. 153-155.

²¹³Ordóñez, *op. cit.* p. 139. Sin embargo, este programa sería discontinuado a partir de 1982, cuando la autonomía alimentaria dejó de percibirse como necesaria en el contexto de las nuevas perspectivas económicas derivadas de la llegada de la globalización.

²¹⁴CONAPO, *Población y desarrollo*, p. 400.

La percepción generalizada era que el mercado petrolero internacional continuaría beneficiando a los vendedores, por lo que se esperaba que el precio continuara creciendo indefinidamente. Toda la política económica y social del gobierno de José López Portillo estuvo basada en este supuesto que resultó erróneo. En poco tiempo la realidad habría de cambiar las expectativas.

La ilusión del auge petrolero anunciado en 1978 llegó a su fin a principios de los ochenta cuando se registró una drástica caída de los precios del petróleo, como resultado de la saturación del mercado por parte de los países productores y exportadores, un suceso que junto a la nacionalización de la banca decretada en 1982, agudizó el conflicto con los empresarios, proporcionó justificaciones para una mayor intervención internacional y abrió de lleno las puertas para iniciar el retroceso en la política social del sexenio. Y sobrevino el colapso.

El inicio de la crisis suele situarse a fines de mayo de 1981, cuando el precio internacional del petróleo y de otros productos inicia un ligero descenso²¹⁵. Y aunque la reducción fue pequeña, la respuesta del sector privado y del sector público fue diametralmente opuesta. Mientras que los primeros percibieron que la reducción del precio del petróleo ponía en entredicho la continuación de la expansión económica basada en la explotación de la riqueza petrolera, y por lo tanto que los desequilibrios macroeconómicos reflejados en el déficit público y en el déficit de la balanza de pagos eran insostenibles de continuar la situación, el gobierno respondió con más expansión del gasto público y por tanto del endeudamiento externo, haciendo evidente su expectativa de que los precios del petróleo se recuperarían en un corto plazo. Esta diferencia de criterio tuvo consecuencias trascendentales.

²¹⁵A pesar de que para explicar la crisis de 1982 suele fijarse el año de 1981, precisamente con el aumento del precio del petróleo, parece ser que este incremento fue el catalizador que detonó una crisis que venía gestándose desde la década de los años setenta, cuando la relativa estabilidad económica internacional que caracterizó a los años cincuenta y sesenta comenzó a cambiar al sobrevenir una serie de acontecimientos (la crisis del dólar de 1971 y la crisis petrolera de 1973, el aumento del precios de los alimentos y de las materias primas y el colapso del sistema de cambios fijos) que provocaron el estancamiento de la producción, el aumento de la inflación y del desempleo, así como incrementos sostenidos en los déficits públicos. Ver Ordóñez, *op. cit.*, p. 117.

Además, las tasas de interés en el extranjero habían registrado alzas históricas, llegando a alrededor de 20% hacia principios de 1980. Mientras el déficit de la balanza de pagos llegó a 12 544 millones de dólares en 1981, la incertidumbre generalizada derivaba en la fuga de capitales. La presión sobre el peso continuó hasta que las reservas internacionales en el Banco de México llegaron a ser insuficientes para hacer frente a la demanda de dólares, por lo que el gobierno se vio precisado a devaluar el peso el 18 de febrero de 1982, de 26.91 a 47 pesos por dólar. Las presiones sobre la balanza de pagos continuaron y el gobierno tuvo que seguir endeudándose para financiar las importaciones y los gastos por el servicio de deuda. Finalmente, el 20 de agosto de 1982, el gobierno federal tuvo que aceptar ante la comunidad financiera internacional su incapacidad para cumplir con el pago de la deuda en el corto plazo, por lo que renegoció una prórroga de 90 días. En total, el país tuvo que cubrir en 1982 alrededor de 14 mil millones de dólares sólo de intereses, que equivalían a casi la mitad de todas las exportaciones de bienes y servicios del país en ese año²¹⁶.

Debido al recrudecimiento de los problemas económicos (caída de la producción industrial, agrícola y minera; hiperinflación; fuga de capitales; cancelación de créditos, entre otros), el gobierno mexicano se vio forzado a negociar con el Fondo Monetario Internacional (FMI) un programa de estabilización que, entre otras cosas, incluía el compromiso de reducir el déficit fiscal (que en 1982 fluctuó en alrededor del 14% del PIB). Después de cumplir con este objetivo, se aplicó un severo ajuste a las finanzas públicas que afectó con especial énfasis al gasto social. En general, ninguna de las políticas sociales se salvó de los recortes presupuestales, pero fueron los programas orientados a combatir la pobreza rural los que sufrieron el mayor embate. De éstos sólo se conservaron los programas de salud asistencial del IMSS y los de distribución de CONASUPO, aunque ya con un ímpetu muy disminuido²¹⁷.

De hecho, el final del sexenio de López Portillo marcó el punto culminante en la construcción y ampliación del Estado de bienestar mexicano.

²¹⁶ Cárdenas, *op. cit.*, pp. 113-115.

²¹⁷ Ordóñez, *op. cit.*, p. 137.

Capítulo 5 Logros y carencias del Estado de bienestar en el sexenio de José López Portillo

En el sexenio de José López Portillo ocurrieron momentos de prosperidad y crisis del Estado de bienestar en México. Por ejemplo, durante este tiempo pudo declararse cubierta la demanda satisfecha en educación primaria, al menos en el discurso oficial; en el terreno de la salud, durante este mismo periodo, la población asegurada en el IMSS y el ISSSTE tuvo un incremento de más del 50%. En contraste, hubo un deterioro del salario real de los trabajadores y se agravó el subempleo.

En este capítulo se muestra el impacto de la crisis económica nacional e internacional en los salarios reales de los trabajadores y en los elevados índices de desempleo y subempleo que caracterizan al sexenio. También se analizan las cifras oficiales en cobertura médica y educación y la eficacia en la distribución y la asignación de los recursos.

5.1 Los logros del sexenio en el bienestar

5.1.1 Los avances en el desarrollo

El Centro de Ecodesarrollo (CECODES), organización dedicada a la promoción del desarrollo sustentable²¹⁸, publicó en 1984 *Pobreza y riqueza en 378 municipios de México*, donde presenta los resultados de una encuesta sobre pobreza en 378 municipios del país entre 1976 y 1979 en Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz. Todos ellos con municipios considerados como de alta marginación.

²¹⁸El CECODES publicó entre 1984 y 1991 diversas libros con temas relacionados con la pobreza, migración y expansión urbana o uso de residuos tóxicos, como son: *Pobreza y riqueza en 378 municipios de México* (1984), *Las Truchas: inversión para la desigualdad* (1984), *Frontera agrícola y colonización* (1988), y *Los demonios del consumo (basura y contaminación)*.

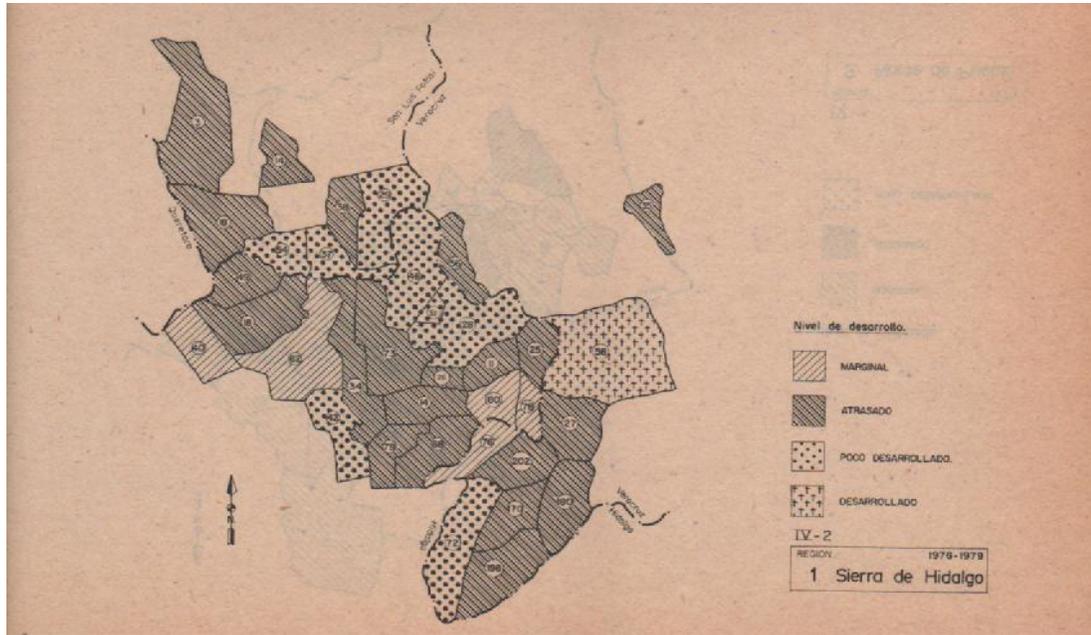
Con el objeto de que la información de esta encuesta adquiriese un punto de referencia, se procedió a compararla con un estudio de la COPLAMAR sobre mínimos de bienestar, a partir del grado de acceso de la población a cuatro satisfactores básicos: educación, vivienda, salud y alimentación²¹⁹, realizada en diversos municipios del país con información correspondiente al *Censo de Población y Vivienda de 1970*. El CECODES hizo una clasificación en cinco niveles de desarrollo: *muy desarrollados*, *desarrollados*, *poco desarrollados*, *atrasados* y *marginal*²²⁰. La clasificación de los municipios compara los promedios nacionales con el acceso de las personas del municipio a los indicadores de bienestar mencionados, de forma que: *muy desarrollados* corresponde a municipios con 25% o más por arriba del promedio nacional; *desarrollados*, a los que tienen cifras similares al promedio nacional; *poco desarrollados*, a los que tienen cifras levemente por debajo del promedio nacional; *atrasados*, a los que están por debajo del promedio nacional; *marginal*, a los que tienen cifras muy por debajo del promedio nacional²²¹.

Al compararse los mapas realizados con base en la información de COPLAMAR de 1970 (mapas 2.1-2.15, capítulo 2, páginas 62-69) con los de las regiones encuestadas por el CECODES entre 1976-1979 puede observarse que la tendencia al desarrollo fue un hecho predominante en la mayoría de los municipios (mapas 5.1-5.15).

²¹⁹ Acevedo, María Luisa, *Pobreza y riqueza en 378 municipios de México*, Centro de Ecodesarrollo, México, 1984. Aunque el CECODES mencionó que en su encuesta se utilizaron seis indicadores generales y uno particular (sin mencionar cuáles son), destaca que los indicadores utilizados para establecer su escala de desarrollo pueden compararse con los utilizados en la encuesta de COPLAMAR de 1970.

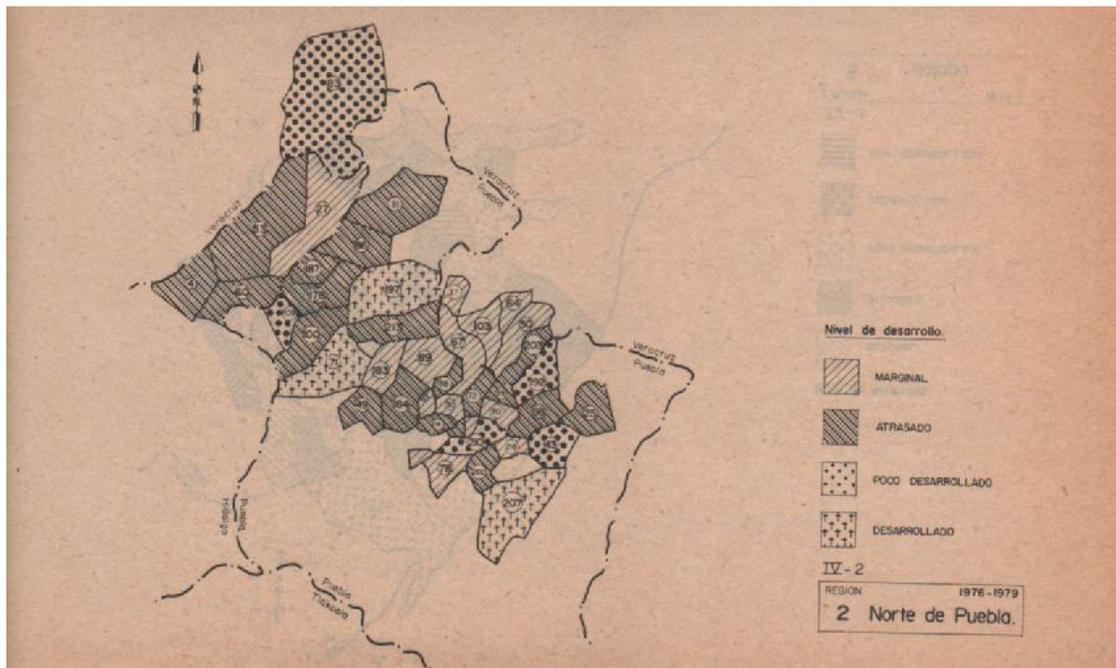
²²⁰ La secuencia de esta clasificación coincide con los 5 estratos de marginación mencionados por la COPLAMAR, que son: *muy alta*, *alta*, *media*, *media baja* y *baja*. Para más información ver: COPLAMAR, *Geografía de la marginación*, COPLAMAR-Siglo XXI, México, 1982.

²²¹ Acevedo, *op. cit.*, p. 135.



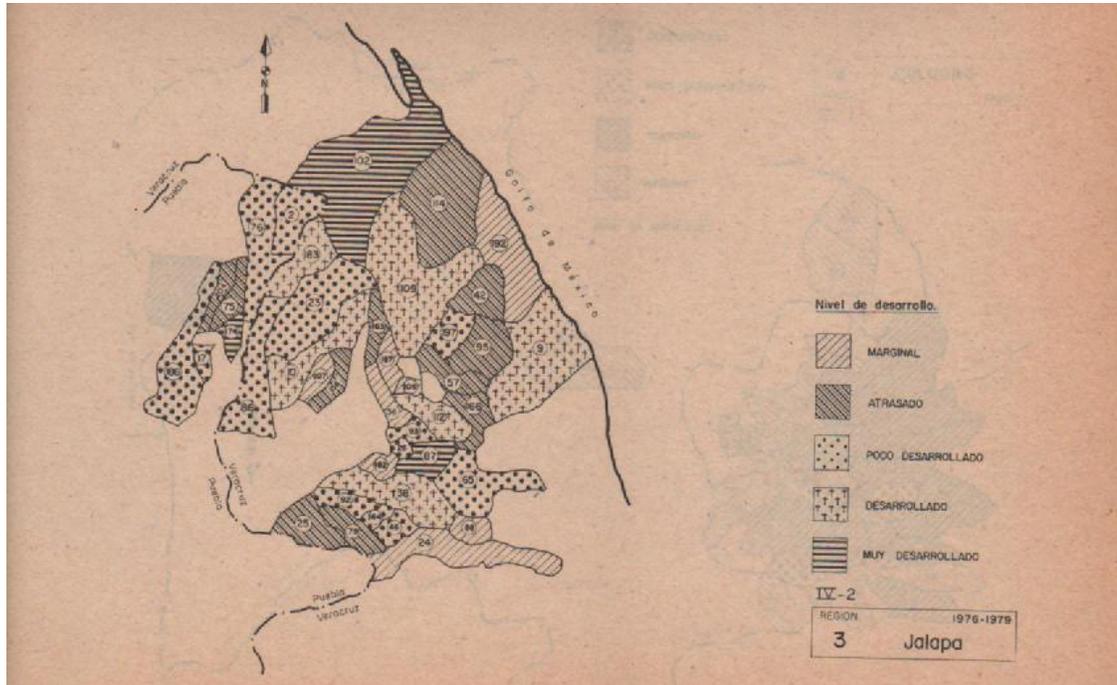
Mapa 5.1 Nivel de desarrollo en Sierra de Hidalgo, en Hidalgo, San Luis Potosí y Veracruz, 1976-1979.

Fuente: Acevedo, María Luisa, *Pobreza y riqueza en 378 municipios de México*, Centro de Ecodesarrollo, México, 1984.

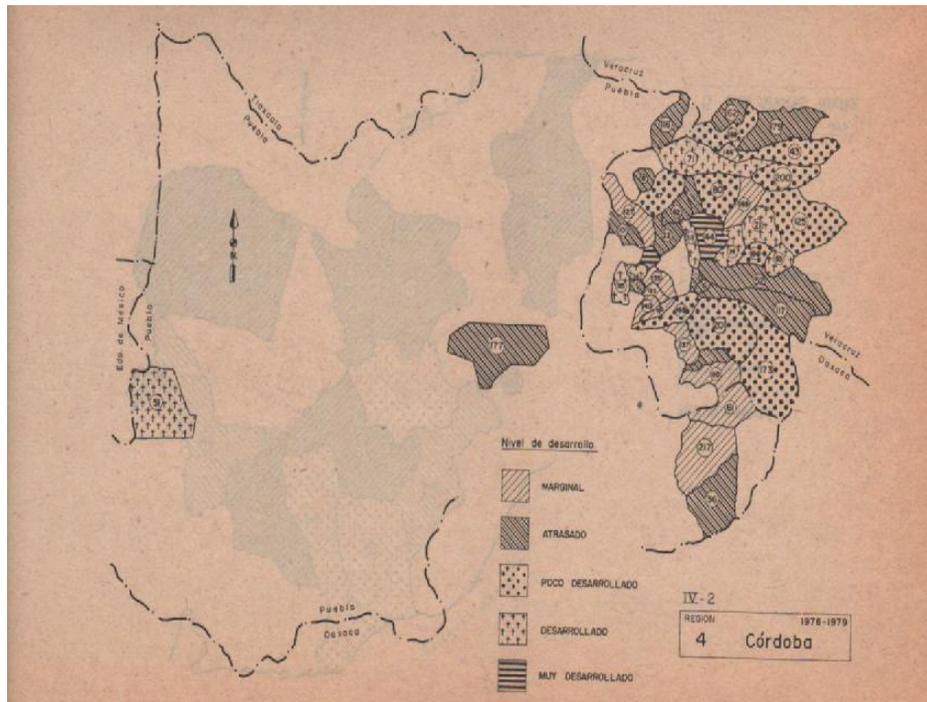


Mapa 5.2 Nivel de desarrollo en Norte de Puebla, en Puebla, Hidalgo y Veracruz, 1976-1979.

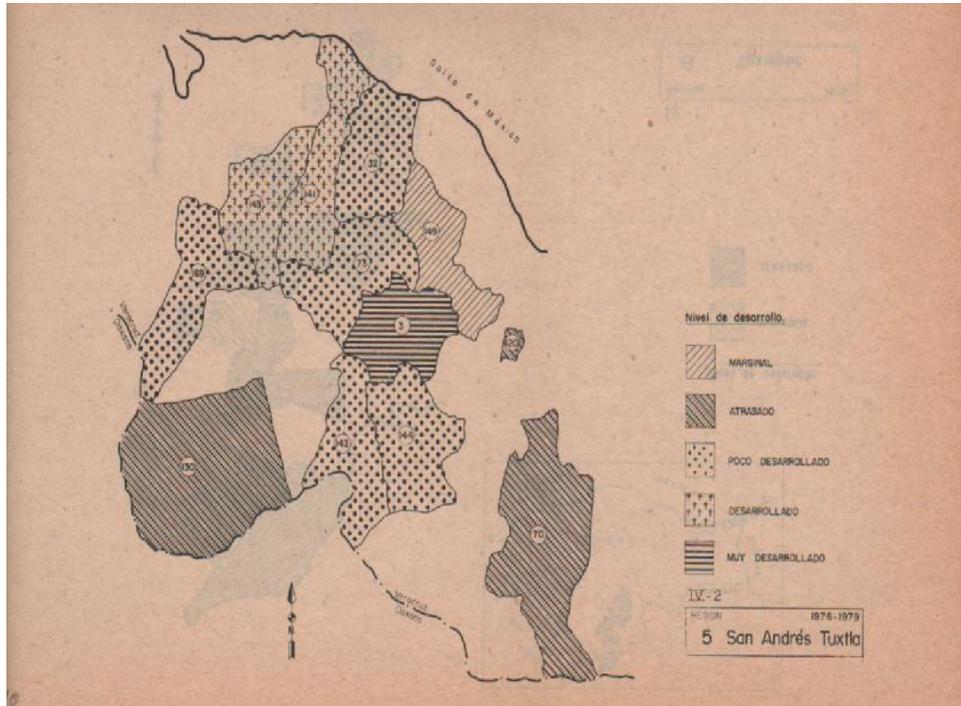
Fuente: Misma del mapa 5.1.



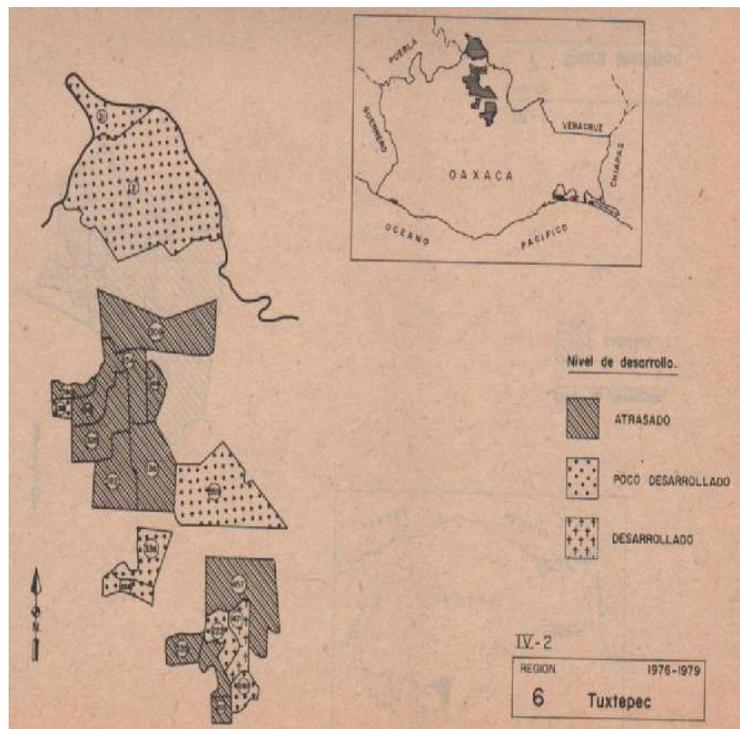
Mapa 5.3 Nivel de desarrollo en Jalpa, en Veracruz y Puebla, 1976-1979.
 Fuente: Misma del mapa 5.1.



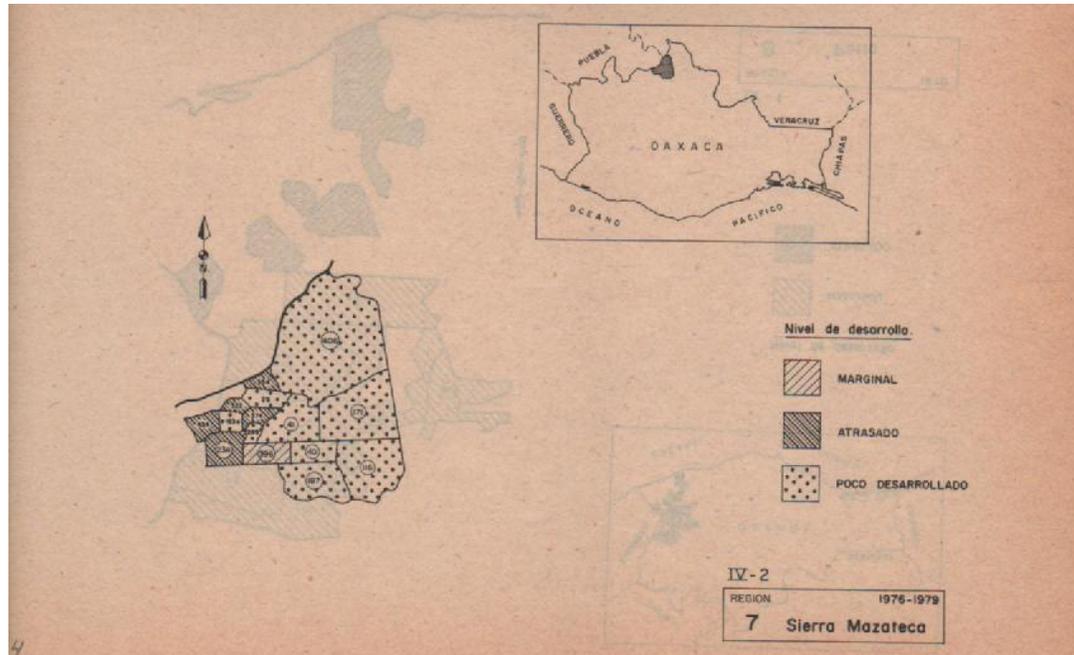
Mapa 5.4 Nivel de desarrollo en Córdoba, en Veracruz y Puebla, 1976-1979.
 Fuente: Misma del mapa 5.1.



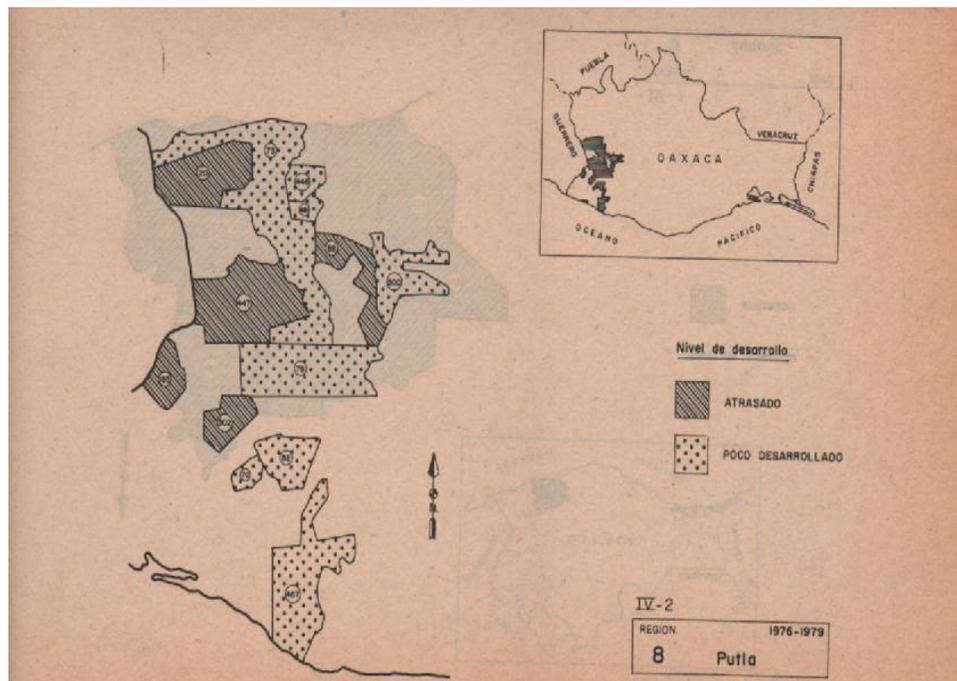
Mapa 5.5 Nivel de desarrollo en San Andrés Tuxtla, 1976-1979.
 Fuente: misma del mapa 5.1.



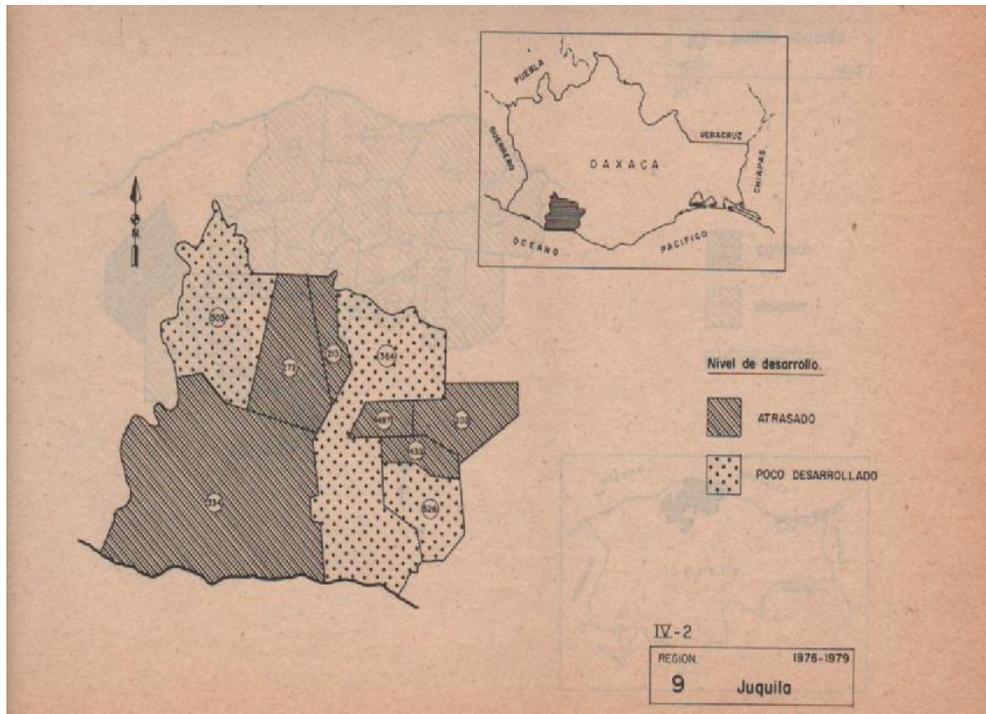
Mapa 5.6 Nivel de desarrollo en Tuxtepec, 1976-1979.
 Fuente: Misma del mapa 5.1.



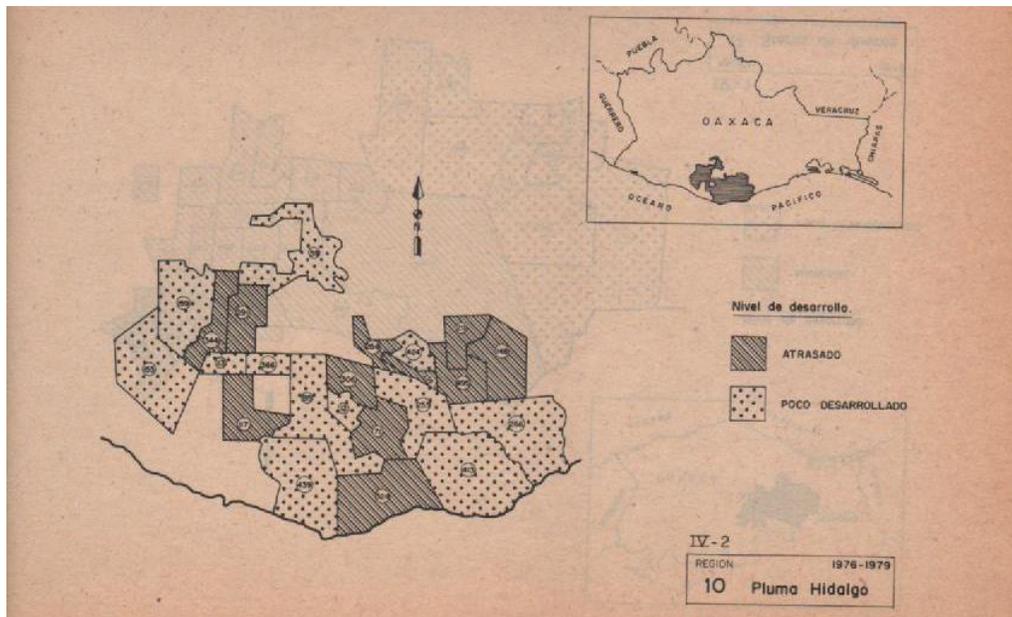
Mapa 5.7 Nivel de desarrollo en Sierra Mazateca, 1976-1979.
Fuente: Misma del mapa 5.1.



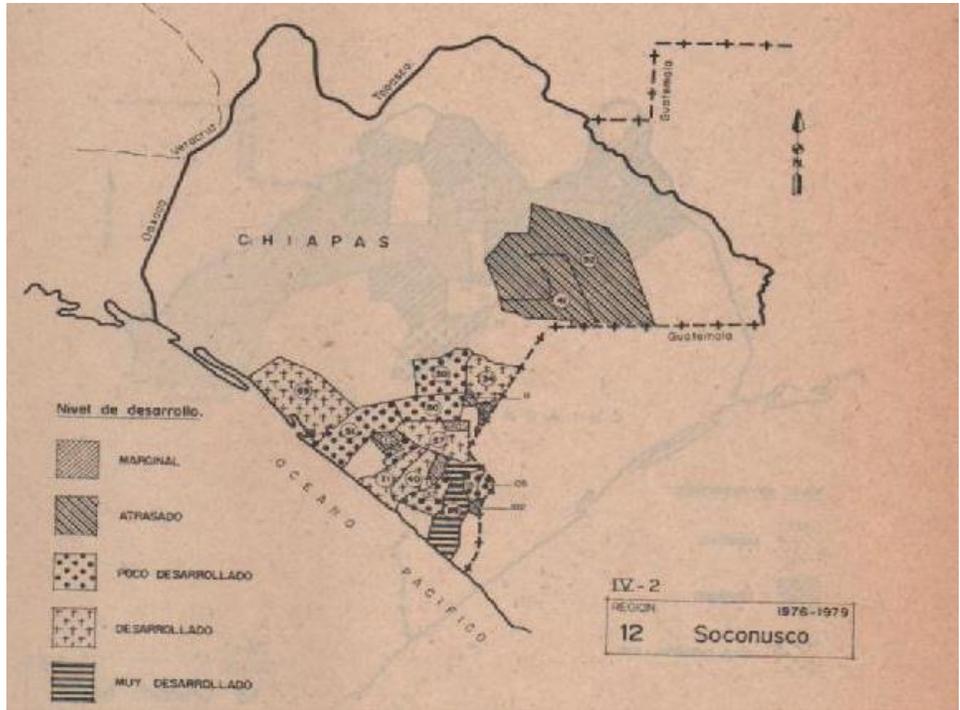
Mapa 5.8 Nivel de desarrollo en Putla, 1976-1979.
Fuente: Misma del mapa 5.1.



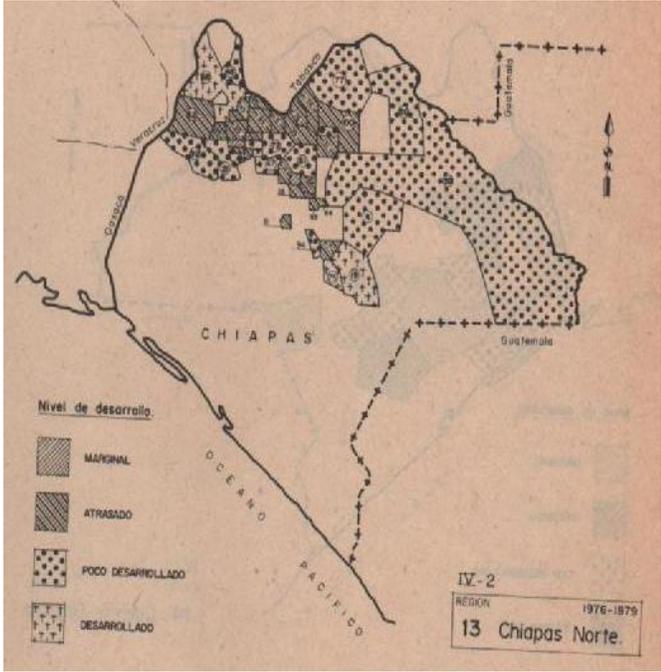
Mapa 5.9 Nivel de desarrollo en Juquila, 1976-1979.
Fuente: Misma del mapa 5.1.



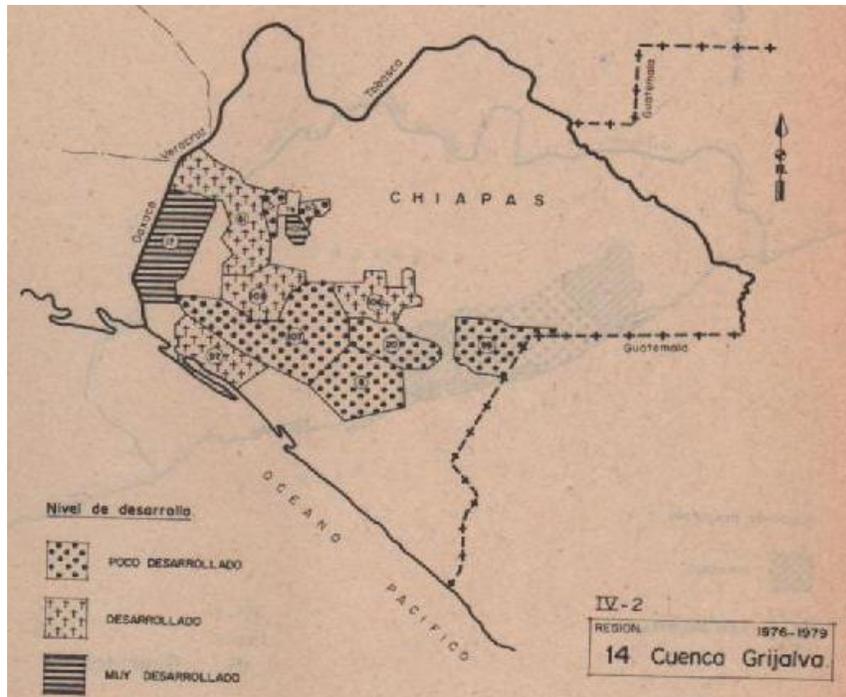
Mapa 5.10 Nivel de desarrollo en Pluma Hidalgo, 1976-1979.
Fuente: Misma del mapa 5.1.



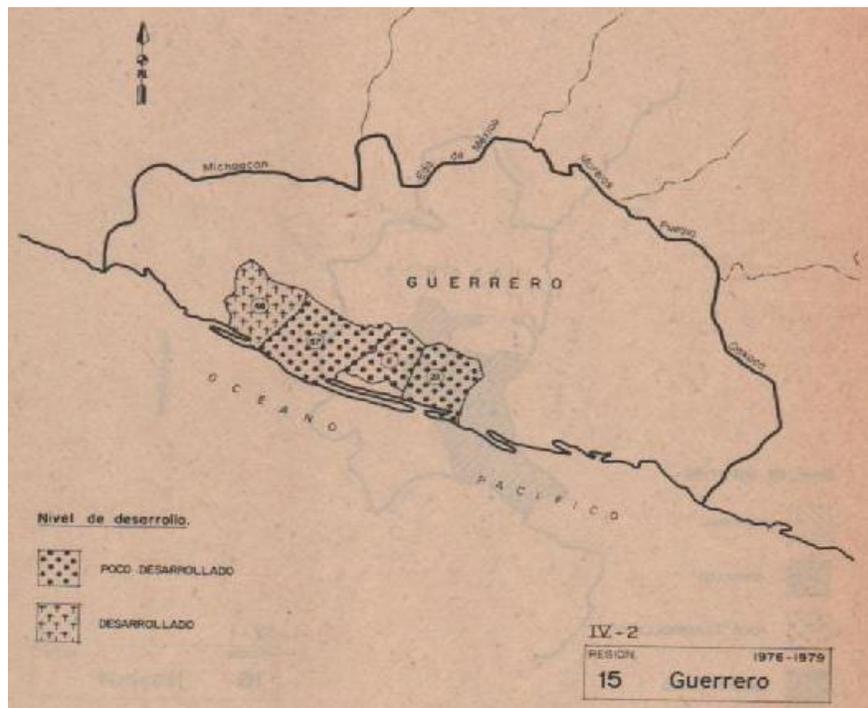
Mapa 5.11 Nivel de desarrollo en Soconusco, 1976-1979.
 Fuente: Misma del mapa 5.1.



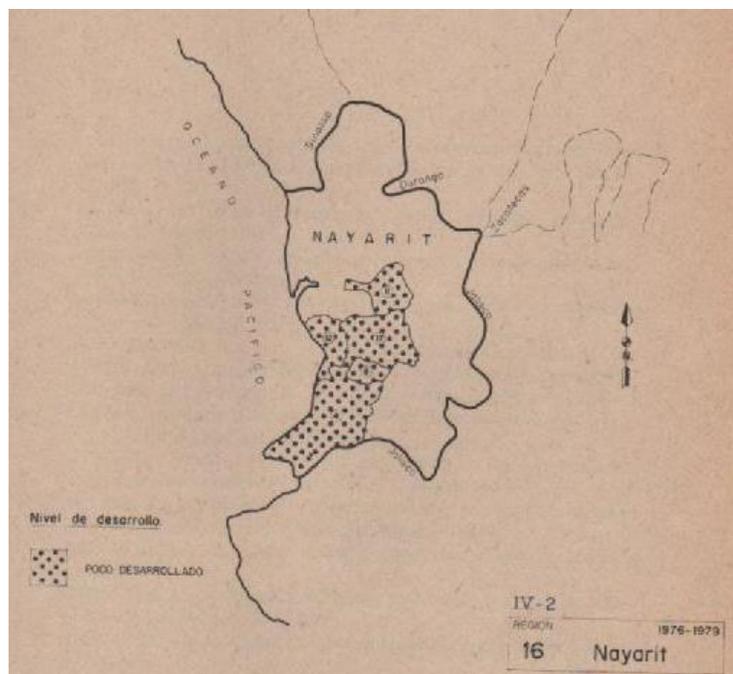
Mapa 5.12 Nivel de desarrollo en Chiapas Norte, 1976-1979.
 Fuente: Misma del mapa 5.1.



Mapa 5.13 Nivel de desarrollo en Cuenca Grijalva, 1976-1979.
Fuente: Misma del mapa 5.1.



Mapa 5.14 Nivel de desarrollo en Guerrero, 1976-1979.
Fuente: Misma del mapa 5.1.



Mapa 5.15 Nivel de desarrollo en Nayarit, 1976-1979.
Fuente: Misma del mapa 5.1.

De la comparación en los indicadores de desarrollo de los 348 municipios entre 1970 y 1976-1979, resultó que los municipios *muy desarrollados*, que en 1970 eran 2 (0.5%), aumentaron a 9 (1.3%). Asimismo, los municipios denominados como *desarrollados*, y cuyas características se asemejan a las medias nacionales, aumentaron de 5 a 35, lo cual en números relativos implica que mientras en 1970 representaron el 1.3% del total, en 1976-1979 representaron el 9.2% (cuadro 5.1).

Cuadro 5.1 Situación socioeconómica de municipios por regiones

Municipios muy desarrollados y desarrollados 1970 y 1976-1979

| Regiones | Municipios | | Muy desarrollados | | | | Desarrollados | | | |
|-------------------|------------|-----|-------------------|-----------|-------|-----------|---------------|-----------|-------|-----------|
| | Cifra | % | Cifra | % | Cifra | % | Cifra | % | Cifra | % |
| | | | 1970 | 1976-1979 | 1970 | 1976-1979 | 1970 | 1976-1979 | 1970 | 1976-1979 |
| Sierra de Hidalgo | 35 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2.6 |
| Norte de Puebla | 44 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 6.8 |
| Jalapa | 41 | 100 | 1 | 2.4 | 3 | 7.3 | 0 | 0 | 6 | 14.6 |
| Córdoba | 48 | 100 | 1 | 2.1 | 2 | 4.2 | 3 | 6.3 | 7 | 14.6 |
| San Andrés Tuxtla | 12 | 100 | 0 | 0 | 1 | 8.3 | 0 | 0 | 3 | 25.0 |
| Tuxtepec | 21 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Sierra Mazateca | 15 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Putla | 13 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Juquila | 9 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Pluma Hidalgo | 23 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Sierra de Juárez | 31 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Soconusco | 21 | 100 | 0 | 0 | 1 | 4.7 | 0 | 0 | 6 | 28.6 |
| Chiapas Norte | 43 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 6.9 |
| Cuenca Grijalva | 13 | 100 | 0 | 0 | 2 | 15.4 | 1 | 7.7 | 5 | 38.5 |
| Guerrero | 4 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 25.0 |
| Nayarit | 5 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 20.0 | 0 | 0 |
| Total | 378 | 100 | 2 | 0.5 | 9 | 2.4 | 5 | 1.3 | 35 | 9.2 |

Fuente: Misma del cuadro 5.1.

En el cuadro 5.2 puede observarse que los municipios clasificados como *poco desarrollados* incrementaron de forma notable al pasar de 9.8% del total en 1970 a 37.7% entre 1976-1979. Por su parte, en los municipios *atrasados* se observó un ligero incremento al pasar de 30.4 a 38.8% en los mismos periodos.

Cuadro 5.2 Situación socioeconómica de municipios por regiones

Municipios poco desarrollados y atrasados, 1970 y 1976-1979

| Regiones | Municipios | | Poco desarrollados | | | | Atrasados | | | |
|-------------------|------------|-----|--------------------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|
| | Cifra | % | Cifra | % | Cifra | % | Cifra | % | Cifra | % |
| | | | 1970 | | 1976-1979 | | 1970 | | 1976-1979 | |
| Sierra de Hidalgo | | | 0 | 0 | 8 | 22.9 | 8 | 22.9 | 21 | 60.2 |
| Norte de Puebla | 44 | 100 | 1 | 2.3 | 5 | 11.4 | 1 | 25.0 | 20 | 45.4 |
| Jalapa | 41 | 100 | 8 | 19.5 | 14 | 34.2 | 19 | 46.3 | 11 | 26.8 |
| Córdoba | 48 | 100 | 5 | 10.4 | 12 | 25.0 | 16 | 33.3 | 16 | 33.3 |
| San Andrés Tuxtla | 12 | 100 | 3 | 25.0 | 5 | 41.7 | 6 | 50.0 | 2 | 16.7 |
| Tuxtepec | 21 | 100 | 0 | 0 | 13 | 61.9 | 9 | 42.9 | 8 | 38.1 |
| Sierra Mazateca | 15 | 100 | 0 | 0 | 10 | 62.5 | 0 | 0 | 5 | 31.2 |
| Putla | 13 | 100 | 0 | 0 | 8 | 61.5 | 5 | 38.5 | 5 | 38.5 |
| Juquila | 9 | 100 | 0 | 0 | 3 | 33.3 | 9 | 100 | 6 | 66.7 |
| Pluma Hidalgo | 23 | 100 | 0 | 0 | 12 | 52.2 | 1 | 4.3 | 11 | 47.8 |
| Sierra de Juárez | 31 | 100 | 8 | 25.8 | 18 | 58.1 | 0 | 0 | 13 | 41.9 |
| Soconusco | 21 | 100 | 2 | 9.5 | 6 | 28.6 | 7 | 33.3 | 7 | 33.4 |
| Chiapas Norte | 43 | 100 | 1 | 2.3 | 15 | 34.9 | 16 | 37.2 | 22 | 51.3 |
| Cuenca Grijalva | 13 | 100 | 6 | 46.1 | 6 | 46.1 | 3 | 23.1 | 0 | 0 |
| Guerrero | 4 | 100 | 2 | 50.0 | 3 | 75.0 | 2 | 50.0 | 0 | 0 |
| Nayarit | 5 | 100 | 1 | 20.0 | 5 | 100 | 3 | 60.0 | 0 | 0 |
| Total | 378 | 100 | 37 | 9.8 | 143 | 37.7 | 115 | 30.4 | 147 | 38.8 |

Fuente: Misma del cuadro 5.1.

El cambio más significativo y numéricamente más relevante ocurrió en los municipios clasificados como *marginales*, que tuvieron un descenso del 57.9 al 11.9% entre 1970 y 1976-1979 (cuadro 5.3).

Cuadro 5.3 Situación socioeconómica de municipios por regiones

| Municipios marginales, 1970 y 1976-1979 | | | | | | |
|---|------------|-----|---------------|------|--------------------|------|
| Regiones | Municipios | | Marginales | | | |
| | Cifra | % | Cifra 1970 | % | Cifra 1976-1979 | % |
| Sierra de Hidalgo | 35 | 100 | 27 | 77.1 | 5 | 14.3 |
| Norte de Puebla | 44 | 100 | 32 | 72.7 | 16 | 36.4 |
| Jalapa | 41 | 100 | 13 | 31.7 | 7 | 17.1 |
| Córdoba | 48 | 100 | 23 | 47.9 | 11 | 22.9 |
| San Andrés Tuxtla | 12 | 100 | 3 | 25.0 | 1 | 8.3 |
| Tuxtepec | 21 | 100 | 12 | 57.1 | 0 | 0 |
| Sierra Mazateca | 15 | 100 | 15 | 100 | 1 | 6.7 |
| Putla | 13 | 100 | 8 | 61.5 | 0 | 0 |
| Juquila | 9 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Pluma Hidalgo | 23 | 100 | 22 | 95.7 | 0 | 0 |
| Sierra de Juárez | 31 | 100 | 23 | 74.2 | 0 | 0 |
| Soconusco | 21 | 100 | 12 | 57.1 | 1 | 4.7 |
| Chiapas Norte | 43 | 100 | 26 | 60.5 | 3 | 6.9 |
| Cuenca Grijalva | 13 | 100 | 3 | 23.1 | 0 | 0 |
| Guerrero | 4 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Nayarit | 5 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 378 | 100 | 219 | 57.9 | 45 | 11.9 |

Fuente: Misma del cuadro 5.1.

Es de destacarse que de los 348 municipios encuestados en 1970, había 219 considerados como *marginales*, pero sólo 45 (la quinta parte de este total), se mantuvieron en la misma situación en 1976-1979. Los resultados de la encuesta publicada en el libro *Pobreza y riqueza en 378 municipios de México* abarcaron únicamente hasta 1979. Después de 1984 el CECODES no dio seguimiento a los municipios encuestados, aunque siguió publicando temas relacionados con el desarrollo sostenible²²². Por ello no existe información para completar la otra mitad del sexenio de José López Portillo.

²²²El desarrollo sostenible busca satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades. <http://www.unep.org/geo/GEO3/spanish/050.htm> (22.07.2014).

5.1.2 Salario y empleo

A pesar de los avances referidos, durante todo el gobierno de José López Portillo el salario de los trabajadores sufrió el deterioro de su poder adquisitivo. Como puede observarse en el cuadro 5.4, el salario real sufrió un descenso gradual desde 1976 hasta prácticamente el final del periodo. Sin embargo, en esta situación debe considerarse que nuestro país enfrentaba un periodo de estabilización, resultado de la crisis económica de 1976, que dio origen, como se ha mencionado antes, a la firma de la Alianza para la Producción, una carta de intención mediante el cual los obreros se comprometían a moderar sus demandas salariales como medio para aumentar los empleos.

| Año | Salario mínimo nominal diario (pesos corrientes) | Índice del costo de la vida obrera 1939=100 | Salario real |
|------|--|---|--------------|
| 1976 | 71.13 | 2 112.4 | 3.37 |
| 1977 | 91.20 | 2 786.0 | 3.28 |
| 1978 | 103.49 | 3 293.2 | 3.14 |
| 1979 | 119.78 | 4 194.5 | 2.86 |
| 1980 | 140.69 | 5 297.7 | 2.66 |
| 1981 | 183.05 | 6 834.0 | 2.67 |

Fuente: Gutiérrez Garza, *op. cit.*, pp. 152-153.

La caída en el salario real con relación al incremento en el índice de precios ocurrida a partir de 1976 tuvo como consecuencia un notable deterioro en la calidad de vida de la mayor parte de la población, ya que en 1980 casi el 75% de la población económicamente activa ganaba sólo hasta una vez el salario mínimo²²³. Adicionalmente, como puede observarse en el cuadro 5.5, hacia 1981 cerca de dos millones de personas estaban subempleadas y un millón de personas más no tenían empleo.

²²³CONAPO, *Población*, Tomo II, p. 413.

A pesar de las cifras expuestas si se comparan la población subocupada y desocupada entre 1976 y 1981 (cuadro 5.5) puede observarse que aunque la subocupación aumentó en números absolutos en casi 400 000 personas en 1981, este incremento significó sólo un punto porcentual de la Población Económicamente Activa (PEA); mientras tanto el desempleo mostró disminución de poco más del 50% respecto a las cifras de 1976.

Cuadro 5.5 Población total, PEA, ocupación, desocupación y subocupación, 1976-1981 (miles de personas)

| Año | Población | PEA | Ocupados | Subocupados | Desocupados | Subocupados % de la PEA | Desocupados % de la PEA |
|------|-----------|--------|----------|-------------|-------------|----------------------------|----------------------------|
| 1976 | 61 979 | 19 110 | 15 550 | 1 400 | 2 160 | 7.3 | 11.3 |
| 1977 | 63 813 | 19 808 | 16 238 | 1 510 | 2 060 | 7.6 | 10.4 |
| 1978 | 65 658 | 20 554 | 16 844 | 1 590 | 2 120 | 7.7 | 10.3 |
| 1979 | 67 517 | 21 286 | 17 676 | 1 650 | 1 960 | 7.6 | 9.2 |
| 1980 | 69 393 | 22 065 | 18 795 | 1 770 | 1 500 | 8.0 | 6.8 |
| 1981 | 71 249 | 22 843 | 20 043 | 1 890 | 910 | 8.3 | 4.0 |

Fuente: Martínez Hernández, Ifigenia, *Algunos efectos de la crisis en la distribución del ingreso en México*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1989, p. 113.

Las cifras del cuadro 5.5 deben analizarse considerando el aumento interno de la demanda de empleo, resultado del crecimiento demográfico de décadas previas, y el contexto económico internacional, adverso a la generación de empleo. Por ejemplo, entre los países desarrollados, hacia 1981, España registró la tasa bruta de empleo más baja, 34%. La más alta, en cambio, se observó en Suecia en 1983 (71.7%). En total, sólo cuatro de estos países contaron con una tasa bruta de actividad inferior al 40%: Irlanda, Grecia, Malta y España²²⁴.

Los países en desarrollo presentaron tasas de empleo comparativamente menores a las de los países desarrollados. Esto puede explicarse por factores como la capacidad/incapacidad del aparato productivo e institucional para generar empleos o bien por la estructura demográfica. Por ello, al compararse las tasas de empleo de los países desarrollados y los países en desarrollo debe considerarse

²²⁴*Ibid*, p. 529.

que en la mayoría de aquéllos las pirámides de población son menos jóvenes que las de éstos.

En América Latina y el Caribe específicamente, la mayor participación registrada fue del 47% en Jamaica en 1982, mientras que la menor fue la de Guatemala, con un 28%. Ocho países de la región estaban dentro del rango de 40 al 49%; veinte más se ubicaron entre el 30 y el 39% y, además de Guatemala, sólo Ecuador y Honduras presentaron tasas brutas de actividad inferiores al 30%. Por su parte, México registró en 1980 un valor del 33% para dicho indicador, por lo que se ubicó en el vigésimo lugar del área (de 31 países de los que se obtuvo información), seguido sólo por los países centroamericanos (excepto El Salvador), Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú²²⁵.

5.1.3 La salud durante el sexenio de José López Portillo

El aumento del gasto en seguridad social, el incremento de la población asegurada en las principales instituciones públicas de salud, como el IMSS e ISSSTE (cuadro 5.6) y la extensión de la cobertura de salud a numerosos grupos marginados del país durante el sexenio de José López Portillo dieron como resultado el incremento en la esperanza de vida de la población y un marcado descenso en la mortalidad general e infantil.

Cuadro 5.6 Población asegurada en las principales instituciones públicas de salud 1976-1981

| Año | Total | IMSS | ISSSTE |
|------|------------|------------|-----------|
| 1976 | 22 239 065 | 16 631 542 | 3 918 514 |
| 1977 | 23 438 657 | 17 377 633 | 4 367 166 |
| 1978 | 26 508 115 | 19 789 239 | 4 991 987 |
| 1979 | 27 463 026 | 20 987 823 | 4 876 991 |
| 1980 | 30 773 184 | 24 125 307 | 4 985 108 |
| 1981 | 34 039 516 | 26 915 951 | 5 319 402 |

Fuente: INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, 2009, tomo I, p. 291.

²²⁵*Ibid.*, p. 531.

Aunque entre 1970-1980 el incremento de la esperanza de vida fue de sólo 3 años, al pasar de 62 a 65 años en promedio (cuadro 5.7), este aumento adquiere relevancia si se considera que hubo un notable incremento en la demanda de cobertura de los servicios de salud durante este periodo, derivado del crecimiento demográfico ya expuesto. En este sentido debe destacarse la importancia del IMSS, que logró extender su cobertura a más personas y a más regiones del país.

Cuadro 5.7 Esperanza de vida en México, 1970-1980 (en años)

| Año | 1970 | 1980 |
|----------|------|------|
| Nacional | 62 | 65 |

Fuente: INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, 2009, Tomo I, p. 16

El avance en la esperanza de vida de la población se incrementó entre 1940 y 1980 en más de 20 años en promedio, lo que representa un aumento de casi un 50% durante este tiempo. Sin embargo, ésta puede ubicarse dentro de la media continental, pues de los países americanos de los que hay información 14 tenían una esperanza de vida mayor hacia 1980. Entre éstos destacan Estados Unidos y Canadá, los dos países más desarrollados del continente, con una diferencia de hasta 8 años más que México (cuadro 5.8).

| Cuadro 5.8 Esperanza de vida al nacer en países de América (hacia 1980) | | |
|---|---------------------------------------|--|
| País | Esperanza del vida al nacer (en años) | |
| Estados Unidos | 73 | |
| Canadá | 73 | |
| Puerto Rico | 72 | |
| Cuba | 70 | |
| Barbados | 69 | |
| Uruguay | 69 | |
| Argentina | 68 | |
| Costa Rica | 68 | |
| Jamaica | 68 | |
| Guyana | 68 | |
| Bahamas | 66 | |
| Panamá | 66 | |
| Trinidad y Tobago | 66 | |
| Surinam | 66 | |
| Guadalupe | 65 | |
| Martinica | 65 | |
| México | 65 | |
| Venezuela | 65 | |
| Chile | 63 | |
| Granada | 63 | |
| Antillas Holandesas | 62 | |
| Paraguay | 62 | |
| Brasil | 61 | |
| Colombia | 61 | |
| Ecuador | 60 | |
| El Salvador | 58 | |
| República Dominicana | 58 | |
| Perú | 56 | |
| Honduras | 55 | |
| Guatemala | 53 | |
| Nicaragua | 53 | |
| Haití | 50 | |
| Bolivia | 48 | |

Fuente: López Acuña, Daniel, *La salud desigual en México*, Siglo XXI, México, 1984, p. 47.

En el cuadro 5.9 se muestra que, acorde con la mejora de la salud en México durante el periodo de estudio, la mortalidad general mostró un descenso notable entre 1970-1980, al reducir su tasa de 10.1 a 6.3.

| Cuadro 5.9 Tasa de mortalidad general en México (1970-1980) | | |
|---|------|------|
| Entidad | 1970 | 1980 |
| Nacional | 10.1 | 6.3 |

Fuente: INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, 2009, Tomo I, pp. 51-55.

Uno de los mayores logros del sexenio relacionados con la salud fue el apreciable descenso de la mortalidad infantil (cuadro 5.10).

| Entidad | 1970 | 1980 |
|----------|------|------|
| Nacional | 68.5 | 38.8 |

Fuente: INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, 2009, Tomo I, pp. 51-55.

Cabe recordar que el Programa de Acción del Sector Público tuvo entre sus objetivos centrales proteger a la niñez de enfermedades contagiosas derivadas de la desnutrición y la falta de higiene, además de brindar protección a mujeres embarazadas y a los niños en gestación. Como puede observarse en el cuadro 5.9, el descenso de casi 30 puntos en la tasa de mortalidad infantil entre 1970 y 1980, al pasar de 68.5 a 38.8, sugiere un eficiente desempeño institucional en la materia.

5.1.4 El Programa Nacional de Educación

El PNE enfrentó el desafío de cubrir la mayor demanda educativa de la historia del país. En el cuadro 5.11 puede observarse, según información de la Secretaría de Educación Pública (SEP), que entre 1976-1982 la cantidad de niños inscritos en la educación primaria pasó de 12 026 200 a 15 239 200, lo que representó un aumento cercano al 25% en la matrícula. Al mismo tiempo, hacia 1980 se había logrado la “demanda satisfecha” en la educación primaria, al pasar de 85.8 al 98.0% de la cobertura educativa entre 1976 y 1980.

| Año | Demanda absoluta (cantidad de niños en edad escolar) | Cantidad de niños inscritos | Demanda satisfecha (%) |
|------|--|-----------------------------|------------------------|
| 1976 | 14 020 000 | 12 026 200 | 85.8 |
| 1980 | 14 965 600 | 14 666 300 | 98.0 |
| 1982 | 15 550 200 | 15 239 200 | 98.0 |

Fuente: Padua, Jorge, *Educación, Industrialización y progreso técnico en México*, El Colegio de México-UNESCO, México, 1984, p. 89.

En el combate al analfabetismo, hacia 1980 se había logrado disminuir la tasa en más de 6% en relación con las cifras de 1970, al pasar de 23.7 a 17% de la población (cuadro 5.12).

| Cuadro 5.12 Tasa de analfabetismo en México (1970-1980) | | |
|---|------|------|
| Año | 1970 | 1980 |
| Nacional | 23.7 | 17.0 |

Fuente: INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, 2009, Tomo I, pp. 246-259.

La importancia en el descenso del analfabetismo que se observa en el cuadro 5.2 se hace más relevante si considera el incremento en la demanda que experimentó el sistema educativo durante el periodo, como consecuencia del crecimiento de la población en edad escolar.

5.2. Las carencias del sexenio en el bienestar

5.2.1 La política salarial diferenciada

La crisis económica de 1976 y los acuerdos firmados con el FMI para enfrentarla, junto con la política salarial implementada por el gobierno de José López Portillo, provocaron el debilitamiento progresivo del poder adquisitivo de los salarios durante prácticamente todo el sexenio. Sin embargo, el tope salarial tuvo una aplicación más bien discrecional, que impactó de manera desigual a los trabajadores del país.

Las empresas del Estado, consideradas fundamentales para el desarrollo económico nacional y pilares del sistema de control sobre el movimiento obrero, a través de sus poderosos sindicatos, recibieron un trato diferenciado durante el gobierno de José López Portillo. En las empresas con sindicatos afines al gobierno, las autoridades del trabajo evitaron imponer el tope salarial prácticamente durante todo el sexenio, como medio para evitar corrientes de

oposición entre sus agremiados²²⁶. En cambio, en los grandes sindicatos no oficialistas, como el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM) y algunas secciones del Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros y Metalúrgicos de la República Mexicana (SNTMMRM), se impuso el tope salarial del 10% a pesar de las huelgas que estallaron²²⁷.

La aplicación del tope salarial a estos sindicatos contradice lo mencionado por Ifigenia Martínez, en el sentido de que existe, en general, una relación directa entre el aumento o la pérdida del poder adquisitivo de los salarios y la acción sindical, la cual se mide en función de la actividad huelguística. Ilán Bizberg, un especialista en movimientos obreros de la época, señala que la movilización sindical en México durante este tiempo respondió menos a las variables económicas que a las políticas y más a la vinculación o distanciamiento del Ejecutivo con alguna agrupación sindical específica. Destaca que aunque el sindicalismo combativo (como el de la industria automotriz y hulera) logró el incremento del poder adquisitivo de los salarios de sus trabajadores en una proporción superior a la media nacional, durante el sexenio de José López Portillo los sindicatos afiliados a la Unidad Obrera Independiente (UOI), a pesar de su combatividad, no lograron mejorar los salarios de sus agremiados en comparación con los sindicatos que no estaban afiliados a esta organización.

El éxito del Ejecutivo en relación con la política salarial de las empresas paraestatales se debió a que se establecieron acuerdos con las dirigencias sindicales para otorgar en compensación numerosas prestaciones económicas y sociales, que fueron constituyendo una porción creciente del salario global, de forma que los ingresos de sus trabajadores sufrieran menos el embate de la inflación en comparación con los de otros sectores laborales. Con esta afirmación,

²²⁶ Bizberg, *op. cit.*, p. 177. Ilán Bizberg menciona que desde la crisis política de 1958-1959, el Estado mexicano acostumbró otorgar privilegios a los trabajadores de las industrias paraestatales para evitar corrientes de oposición en los sindicatos que los agrupaban.

²²⁷ Labastida, *op. cit.*

realizada por Ilán Bizberg²²⁸, se debilita el argumento de considerar a los aumentos en las prestaciones sociales incluidas en los contratos salariales del sector paraestatal, el resultado de un acto de política social, como ha sido expresado por analistas como Viviane Brachet-Márquez²²⁹, y se fortalece el criterio de considerarlos como una estrategia de control político.

En las empresas pequeñas, poco dinámicas y dedicadas generalmente a actividades económicas tradicionales, las remuneraciones resultaron menores a la media nacional²³⁰. De esta forma, muchos de sus trabajadores perdieron poder adquisitivo durante el sexenio o, en el mejor de los casos, mantuvieron sus salarios reales en el mismo nivel al del incremento de los precios.

5.2.2 La otra cara de “la demanda satisfecha” en la educación

Aunque para 1980 la SEP anunciaba la “demanda satisfecha” en educación primaria, al lograr el 98% de la cobertura en educación, las cifras del Censo General de Población y Vivienda de 1980 indicaban que había en México 7.6 millones de analfabetas (alrededor del 24% de la población de 10 y más años)²³¹.

Los criterios de “demanda satisfecha” enunciados por la SEP se establecieron con base en cálculos imprecisos. De hecho, con esta afirmación se dio la impresión de que las tasas de penetración por grupos de edades estaban ya completas en todas las regiones. Sin embargo, persistían aún numerosos problemas no sólo vinculados al acceso al sistema de los niños en edad escolar (un porcentaje muy abundante de escuelas rurales continuaba ofreciendo solamente tres o cuatro años de escolaridad) sino también al de la *permanencia*. Esto último se observó claramente con el problema de *deserción* (hacia 1980 anualmente abandonaban la escuela primaria alrededor de un millón de niños); *reprobación* y *repetición* (10% de los niños inscritos en 1980 estaban repitiendo

²²⁸ Bizberg, *op. cit.*, p. 184.

²²⁹ Brachet- Márquez, Viviane, *op. cit.*, p. 255.

²³⁰ Bizberg, *op. cit.*, p. 178.

²³¹ INEGI, *op. cit.*, p. 253.

algún grado) y especialmente en la *eficiencia* terminal (sólo el 48% de los niños que iniciaban la escuela primaria lograban terminarla)²³².

Las deficiencias del sistema educativo se hacen evidentes cuando se analizan las cifras estatales de educación, pues muestran un patrón de distribución desigual del bienestar. Por ejemplo, aunque hacia 1980 el analfabetismo había descendido de 23.7 a 17%, en relación con la cifra de 1970, los estados que tradicionalmente ocupan los primeros sitios en analfabetismo, como Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca, mantuvieron (e incluso ampliaron) su distancia con el resto de las entidades del país. Estos estados son los que tienen los porcentajes más altos de población de 5 años y más que habla alguna lengua indígena. Además, comparativamente tienen mayor proporción de comunidades rurales (menores a 2 500 personas, según los criterios del INEGI) y de trabajadores que se dedican a actividades primarias (principalmente agrícolas y ganaderas). Por lo general estos espacios se caracterizan por la escasez o carencia de servicios, como agua, drenaje y luz.

Una evidencia de este atraso, a pesar de las políticas, el gasto social y la atención que se dio a numerosas regiones marginadas del país, puede observarse en el caso de Chiapas. Para 1970, su tasa de analfabetismo era de 43.3%, lo que representaba casi un 83% más que la media nacional, que fue del 23.7%. Para 1980; aunque su porcentaje de analfabetismo bajó al 38%, en comparación con el promedio nacional (17%), representó una diferencia de más del 123%²³³. Debido a ello, estas cifras muestran que los avances en materia de analfabetismo resultaron ser una nueva expresión de atraso con respecto a los promedios nacionales.

En el plano municipal, en el cuadro 5.13 puede observarse que hacia 1976-1979 el 48.1% de los municipios encuestados por el CECODES sólo contaba con escuela primaria como dotación escolar, lo que significa que uno de cada dos de los 348 municipios que conformaron el universo de estudio (y que representaban

²³² Padua, *op. cit.*, pp. 89-90.

²³³ INEGI, *op. cit.*, pp. 246-259.

alrededor del 25% de los municipios del país para ese entonces), no contaba con escuelas de nivel básico.

Cuadro 5.13 Número de municipios según las características de su dotación escolar

| 1976-1979 | | | | | | | | | | |
|-------------------|------------|-----|---------------|------|-----------------------|------|--------------------|------|-------------------|------|
| Regiones | Municipios | | Sólo primaria | | Primaria y secundaria | | Hasta bachillerato | | Hasta universidad | |
| | Núm. | % | Núm. | % | Núm. | % | Núm. | % | Núm. | % |
| Sierra de Hidalgo | 35 | 100 | 11 | 31.4 | 20 | 57.1 | 0 | 0 | 1 | 2.9 |
| Norte de Puebla | 44 | 100 | 25 | 56.8 | 14 | 31.8 | 0 | 0 | 3 | 6.8 |
| Jalapa | 41 | 100 | 12 | 29.3 | 20 | 48.8 | 2 | 4.9 | 0 | 0 |
| Córdoba | 48 | 100 | 22 | 45.8 | 18 | 37.5 | 1 | 2.1 | 2 | 4.2 |
| San Andrés Tuxtla | 12 | 100 | 4 | 33.3 | 6 | 50.0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Tuxtepec | 21 | 100 | 13 | 61.9 | 6 | 28.5 | 0 | 0 | 1 | 4.8 |
| Sierra Mazateca | 15 | 100 | 12 | 80.0 | 2 | 13.3 | 0 | 0 | 1 | 6.7 |
| Putla | 13 | 100 | 7 | 53.8 | 4 | 30.8 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Juquila | 9 | 100 | 6 | 66.7 | 2 | 22.2 | 0 | 0 | 1 | 11.1 |
| Pluma Hidalgo | 23 | 100 | 19 | 82.7 | 2 | 8.7 | 0 | 0 | 2 | 8.6 |
| Sierra de Juárez | 31 | 100 | 23 | 74.2 | 4 | 12.9 | 0 | 0 | 1 | 3.2 |
| Soconusco | 21 | 100 | 6 | 28.5 | 9 | 42.9 | 1 | 4.8 | 0 | 0 |
| Chiapas Norte | 43 | 100 | 21 | 48.8 | 17 | 39.6 | 0 | 0 | 1 | 2.3 |
| Cuenca Grijalva | 13 | 100 | 1 | 7.7 | 5 | 38.5 | 2 | 15.3 | 0 | 0 |
| Guerrero | 4 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Nayarit | 5 | 100 | 0 | 0 | 1 | 20.0 | 1 | 20.0 | 0 | 0 |
| Total | 378 | 100 | 182 | 48.1 | 130 | 34.4 | 7 | 1.9 | 13 | 3.4 |

Fuente: Acevedo, *op. cit.*, p. 138.

5.2.3 El punto débil de la salud

Durante el sexenio de José López Portillo la población asegurada en las principales instituciones públicas de salud, como el IMSS e ISSSTE, mostró un incremento superior al 50% entre 1976-1981 (cuadro 5.13). Este hecho, junto con el descenso de la mortalidad general e infantil, entre 1970 y 1980, representaron, como se señaló antes, los mayores logros del sexenio en esta materia.

En general la atención de la salud logró reducir las tasas de mortalidad en proporciones similares en la mayoría de las entidades²³⁴. Sin embargo, esto no implica que haya desaparecido la atención desigual de los servicios de salud entre municipios o entre el campo y la ciudad. Un ejemplo de ésta puede observarse en el cuadro 5.14, que se muestra que hacia 1976-1979 el 49.5% de los municipios encuestados por el CECODES no contaba con personal médico o de enfermería (en promedio, uno de cada dos), por lo que en éstos se recurría a la medicina tradicional (curanderos o hierberos) para la atención de la salud.

Cuadro 5.14 Número de municipios según las características de servicio sanitario asistencial

| 1976-1979 | | | | | | | | | | |
|-------------------|------------|-----|-----------------------|------|---|------|---------|------|-------------|------|
| Regiones | Municipios | | Medicina tradicional | | Existencia de personal médico o de enfermería | | | | | |
| | | | Curanderos, hierberos | | No hay | | Hay uno | | Hay 2 o más | |
| | Núm. | % | Núm. | % | Núm. | % | Núm. | % | Núm. | % |
| Sierra de Hidalgo | 35 | 100 | 31 | 88.6 | 14 | 40.0 | 3 | 8.6 | 18 | 51.4 |
| Norte de Puebla | 44 | 100 | 40 | 90.0 | 13 | 52.3 | 6 | 13.7 | 15 | 34.0 |
| Jalapa | 41 | 100 | 41 | 100 | 10 | 24.4 | 9 | 21.9 | 22 | 53.7 |
| Córdoba | 48 | 100 | 44 | 91.7 | 17 | 35.4 | 9 | 18.8 | 22 | 45.8 |
| San Andrés Tuxtla | 12 | 100 | 12 | 100 | 1 | 8.3 | 4 | 33.4 | 7 | 58.3 |
| Tuxtepec | 21 | 100 | 19 | 90.5 | 19 | 90.4 | 1 | 4.8 | 1 | 4.8 |
| Sierra Mazateca | 15 | 100 | 12 | 80.0 | 13 | 86.8 | 1 | 6.6 | 1 | 6.6 |
| Putla | 13 | 100 | 12 | 92.3 | 12 | 92.3 | 0 | 0 | 1 | 7.7 |
| Juquila | 9 | 100 | 7 | 77.8 | 5 | 55.6 | 2 | 22.2 | 1 | 11.1 |
| Pluma Hidalgo | 23 | 100 | 16 | 69.6 | 21 | 91.3 | 1 | 4.3 | 1 | 4.3 |
| Sierra de Juárez | 31 | 100 | 30 | 96.8 | 27 | 87.1 | 2 | 6.5 | 2 | 6.4 |
| Soconusco | 21 | 100 | 16 | 76.2 | 7 | 33.3 | 3 | 14.3 | 11 | 52.4 |
| Chiapas Norte | 43 | 100 | 43 | 100 | 14 | 32.6 | 15 | 34.9 | 13 | 30.2 |
| Cuenca Grijalva | 13 | 100 | 12 | 92.3 | 0 | 0 | 2 | 15.4 | 11 | 84.6 |
| Guerrero | 4 | 100 | 4 | 100 | 1 | 25.0 | 0 | 0 | 3 | 75.0 |
| Nayarit | 5 | 100 | 2 | 40.0 | 3 | 60.0 | 0 | 0 | 2 | 40.0 |
| Total | 378 | 100 | 341 | 90.2 | 187 | 49.5 | 59 | 15.6 | 130 | 34.4 |

Fuente: Acevedo, *op. cit.*, p. 140.

²³⁴ *Ibíd*, p. 246-259.

El atraso de la mayoría de los municipios encuestados también puede observarse en algunos indicadores de bienestar básicos. Por ejemplo, en el cuadro 5.15 se muestra que hacia 1976-1979 sólo el 19% de los municipios contaba con servicios de luz, agua, drenaje y pavimento, mientras que otro 15% carecía de todos ellos.

Cuadro 5.15 Número de municipios por servicios básicos municipales (1976-1979)

| Región | Total | Sólo luz | Sólo agua | Luz y agua | Luz y drenaje | Luz y pavimento | Todo | Se ignora | No hay |
|-------------------|-------|----------|-----------|------------|---------------|-----------------|------|-----------|--------|
| Sierra de Hidalgo | 35 | 3 | 1 | 15 | 4 | 3 | 5 | 0 | 4 |
| Norte de Puebla | 44 | 6 | 9 | 10 | 8 | 0 | 1 | 0 | 10 |
| Jalapa | 41 | 6 | 1 | 12 | 10 | 3 | 12 | 0 | 0 |
| Córdoba | 48 | 9 | 2 | 15 | 8 | 2 | 8 | 1 | 3 |
| San Andrés | 12 | 2 | 0 | 4 | 1 | 0 | 5 | 0 | 0 |
| Tuxtla | | | | | | | | | |
| Tuxtepec | 21 | 3 | 0 | 9 | 0 | 0 | 1 | 0 | 8 |
| Sierra Mazateca | 15 | 5 | 0 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| Putla | 13 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 9 | 2 |
| Juquila | 9 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| Pluma Hidalgo | 23 | 9 | 0 | 6 | 0 | 0 | 2 | 0 | 6 |
| Sierra de Juárez | 31 | 11 | 0 | 13 | 0 | 0 | 1 | 0 | 6 |
| Soconusco | 21 | 2 | 1 | 3 | 5 | 0 | 10 | 0 | 0 |
| Chiapas Norte | 43 | 2 | 2 | 17 | 4 | 2 | 10 | 2 | 4 |
| Cuenca Grijalva | 13 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 10 | 0 | 0 |
| Guerrero | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 |
| Nayarit | 5 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 3 | 0 | 1 |
| Total | 378 | 60 | 16 | 116 | 42 | 11 | 70 | 12 | 55 |
| % | 100 | 16 | 4 | 31 | 11 | 3 | 19 | 3 | 15 |

Fuente: Acevedo, *op. cit.*, p. 78.

Hacia finales del sexenio, para 1981, Deyanira González de León, en coincidencia con lo expuesto por Daniel López Acuña expresaba las debilidades del sistema de salud del gobierno de José López Portillo:

No hay datos precisos sobre la cobertura real de las instituciones de salud, pero de acuerdo a los informes oficiales cuando menos un 30% de la población no tiene servicios médicos de ningún tipo; la SSA no alcanza a cubrir un 15% lo que en números redondos son alrededor de diez millones de personas; menos del 40% de los habitantes goza de algún tipo de servicio médico derivado de las prestaciones de la seguridad social y cerca de un 15%, es atendido por la medicina privada.

Durante los últimos años el gasto público en salud se ha reducido de manera importante. Además, el financiamiento de las instituciones sigue un patrón muy desigual que concuerda con los sectores de población a los que prestan servicios. Así las instituciones de seguridad social que atienden a los sectores directamente vinculados con la economía, reciben un presupuesto varias veces mayor al de la SSA, que teóricamente debe atender al 65% de la población no cubierta por esas instituciones, con lo cual se hace claro que los recursos económicos se concentran en las acciones dirigidas a quienes constituyen el eje del modelo de acumulación de capital que preside el patrón de desarrollo en México.

La red de servicios de atención médica primaria que debería resolver la mayoría de los problemas de salud es limitada y cuenta con recursos humanos y materiales de pobre calidad. La planificación de los servicios es nula, lo que da lugar a la duplicidad de actividades, con pérdidas financieras enormes. La formación de los recursos humanos para la salud es absolutamente anárquica, no tiene relación con las necesidades de la población y es, cada vez más, de calidad muy deficiente. A ello se agrega la pésima distribución de estos recursos, ya que la gran mayoría de los médicos, enfermeras, odontólogos y técnicos se concentran en las áreas urbanas del país²³⁵.

Aunque fueron evidentes los avances en materia de salud durante el sexenio, también hay evidencia de las carencias en su atención. Al fin del gobierno de José López Portillo, por ejemplo, además de los datos ya proporcionados, el 90% de los habitantes de las zonas rurales de México registraba algún grado de desnutrición; el 90% de los niños menores de seis años que vivían en el campo tenía una alimentación deficiente, y del porcentaje restante, solo un poco más del 1% consumía leche, carne, huevo y pescado, de cuatro a siete días de la semana²³⁶.

5.3 La deficiencia en la distribución del bienestar

A pesar de los notables avances mostrados, se ha criticado la deficiencia en la distribución del bienestar del gobierno de José López Portillo (y en general

²³⁵ López de León, Deyanira, "La salud desigual en México", en *Nexos*, 01. 11. 1981, en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=266407> Fecha de consulta: 12.05.2013.

²³⁶ CONAPO, *Población*, Tomo II, p. 494.

sobre todo el periodo de estudio). Peter Ward, por ejemplo, al analizar la eficacia del gasto en bienestar menciona que aunque el gasto público general se quintuplicó entre 1970 y 1982, la proporción en bienestar social tan sólo se triplicó. Su crítica se dirige hacia la política social implementada porque sólo buscó sostener los niveles de bienestar social, en lugar de usar los beneficios del desarrollo económico para estimular, mejorar y consolidar las condiciones que permitieran perpetuar dicho desarrollo²³⁷.

Entre las causas que explican el deficiente desempeño institucional destacan la falta de planeación y organización, la duplicidad de funciones y la inadecuada distribución de recursos de los programas implementados durante el sexenio. En materia de salud, para 1981, por ejemplo, el 39% de la inversión pública federal en salubridad y seguridad social se asignó al Distrito Federal, así como casi la mitad del presupuesto de inversión en salubridad y bienestar social. En contraste, tan sólo en las áreas rurales entre quince y veinte millones de personas carecían de todo acceso a las instituciones de salud²³⁸.

Programas como el de Acción del Sector Público fijaban algunas metas, pero carentes de sustento en las estimaciones y sin definir estrategias, instrumentos ni acciones institucionales para alcanzarlas²³⁹. En relación con lo expuesto Peter Ward menciona lo siguiente:

En 1977 se creó el Programa de Centros Comunitarios de Salud para llevar atención médica a los medios rurales y suburbanos, que dio empleo a auxiliares de medicina para llevar el cuidado de la salud a 13 666 localidades. El personal auxiliar estaba formado por habitantes locales a quien la SSA pagaba bajos sueldos, daba un mínimo de preparación y entregaba botiquines con algunos productos médicos básicos y manuales de instrucción y luego los regresaba a sus comunidades como médicos subpreparados²⁴⁰.

Un ejemplo de la mala organización y la duplicidad de funciones arriba mencionadas lo ofrece Peter Ward al mencionar lo siguiente:

²³⁷ Ward, *op. cit.*, pp. 219-223.

²³⁸ *Ibíd.*, pp. 190-200.

²³⁹ Hernández Bringas, "Las Políticas", p. 163.

²⁴⁰ Ward, *op. cit.*, p. 197.

Un acuerdo entre el IMSS y la COPLAMAR, que era responsable de los grupos marginados, firmado en 1979, pretendía construir 2 000 unidades médicas, rurales y urbanas y 52 clínicas rurales en zonas indígenas, áridas y marginadas.

Efectivamente, este acuerdo debió ser firmado con la SSA y no con el IMSS²⁴¹.

En el terreno educativo, por ejemplo, aunque el Plan Nacional de Educación hizo un amplio diagnóstico del sistema educativo, éste carecía de metas²⁴², lo que derivó en que muchos de sus programas fracasaran.

Como un ejemplo de la suerte sufrida por los programas masivos de alfabetización del sexenio, puede destacarse el desempeño del Programa Nacional de Alfabetización, establecido por la SEP en 1981 con el propósito de alfabetizar aceleradamente a un millón de adultos, que fracasó en parte porque de los 1.6 millones de personas inscritas sólo se logró alfabetizar al diez por ciento (164 mil adultos). En una entrevista, el encargado del programa declaró que se fracasó en parte no sólo porque el 75% de los inscritos abandonó los grupos por razones de horarios, sino por lugares de alfabetización mal planeados, por falta de organización de materiales, de métodos y de capacitación de personal, que desconocía los programas²⁴³.

5.4 La evaluación de la pobreza

A pesar de lo antes mencionado, las tres versiones que evalúan la pobreza y la desigual distribución del ingreso durante el periodo de 1977 a 1981 (de la CEPAL, del Banco Mundial y la de Hernández Laos/Julio Boltvinik (HLB)), muestran un descenso en el porcentaje de personas pobres (cuadro 5.16).

²⁴¹ Ward, *op. cit.*, p. 197.

²⁴² Para mayor información pueden revisarse las *Líneas Generales del Plan Nacional de Educación*, expuestas por el Secretario de Educación Pública, Porfirio Muñoz Ledo, el día 5 de febrero de 1977. http://www.anui.es.mx/servicios/p_anui.es/publicaciones/revsup/res022/txt7.htm (12.01.2012).

²⁴³ Padua, *op. cit.* p. 86.

| | 1977 | 1981 |
|-------|------|------|
| CEPAL | 39.5 | 36.5 |
| BM | 34.0 | 25.0 |
| HLB | 58.0 | 48.0 |

Fuente: Damián, Araceli, "Panorama de la pobreza en América Latina y México", en *La pobreza en México y el mundo, realidades y desafíos*, Siglo XXI Editores, México, 2004, p. 151.

En el cuadro 5.17 se observa la distribución agregada del ingreso en México para el periodo de 1977 a 1984, según el análisis de Hernández Laos/Julio Boltvinik (HLB). De acuerdo con sus estimaciones, en los primeros cuatro deciles no se observa un cambio sustancial en la participación del ingreso, mientras que en los deciles del 5 al 8 ocurre un notable aumento y en los dos últimos un ligero descenso. Todo ello sugiere que en este periodo se registró un modesto proceso de redistribución del ingreso a favor de los hogares con ingresos medios.

| Deciles de población | Participación en el ingreso total (Por deciles) | |
|----------------------|---|-------|
| | 1977 | 1984 |
| 1 | 1.10 | 1.14 |
| 2 | 2.10 | 2.02 |
| 3 | 3.10 | 3.21 |
| 4 | 4.10 | 4.09 |
| 5 | 5.20 | 5.53 |
| 6 | 6.50 | 7.03 |
| 7 | 8.30 | 9.46 |
| 8 | 11.60 | 12.65 |
| 9 | 17.90 | 16.82 |
| 10 | 40.10 | 38.05 |
| TOTAL | 100.0 | 100.0 |
| C. GINI | 0.518 | 0.501 |

Fuente: Hernández Laos Enrique, "Condicionantes macroeconómicas de la evolución de la pobreza en México", en Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y Distribución del ingreso en México*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1999, p. 177.

Según este análisis, entre 1977-1984, el coeficiente de Gini redujo ligeramente su valor, lo que sugiere una tendencia a la disminución en la desigualdad en la distribución en el ingreso.

Al observar la distribución del ingreso durante el tiempo que corresponde al sexenio de José López Portillo podemos ver que las cifras expuestas en el cuadro 5.17 contrastan con el aumento de la tasa de desocupación y la caída de los salarios reales observados entre 1976 y 1981. Debido a ello, resulta notable observar que los ingresos de los hogares no mostraron un descenso que coincidiera con esta caída.

Fernando Cortés menciona que para analizar la distribución del ingreso y sus tendencias durante el periodo de estudio se cuenta con la información de las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), realizadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) en 1977 y por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en 1984²⁴⁴. También, que al analizar las ENIGH, las conclusiones que se generan en relación con la reducción de la desigualdad y la pobreza pueden estar influidas tanto por la cobertura de la muestra como por el grado de subestimación del ingreso.

Ya que las ponderaciones de la ENIGH de 1977 se basan en las proyecciones del censo de 1970 y las de la ENIGH de 1984, en las del censo de 1980, estas proyecciones pueden estar desvirtuadas tanto por la calidad de los datos censales (ya que las estimaciones aumentan el error a medida que se alejan de la base), como por la precisión de las estimaciones. Al considerar simultáneamente estos dos argumentos se pone en duda la calidad de la medición, lo que estaría afectando las estimaciones entre 1977 y 1984.

Se ha corroborado que las encuestas nacionales de ingreso y gasto de los hogares tienden a subestimar los ingresos, y que el grado de subestimación es mayor en los hogares “ricos” que en los “pobres”. También, que para juzgar la cobertura de las ENIGH suele recurrirse a las estimaciones de los hogares a partir

²⁴⁴ Cortés, Fernando, “Distribución del ingreso y población en el México contemporáneo”, en Gómez de León Cruces, José y Cecilia Rabell Romero (coordinadores) *La población de México, tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo XXI*, FCE-CONAPO, México, 2001, p. 925.

del Sistema de Cuentas Nacionales. Sin embargo, la cobertura de las ENIGH en México ha aumentado con el transcurso del tiempo, por lo que una porción del crecimiento en el ingreso entre los años analizados puede ser nada más que un efecto derivado del aumento en la calidad del instrumento.

Fernando Cortés destaca, además, un error metodológico en la clasificación del ingreso de los hogares. Dice que entre 1977-1984 las fuentes oficiales presentaron la información en deciles de hogares según su ingreso monetario²⁴⁵. Y que con este procedimiento se clasificó en los deciles más altos no sólo a los hogares que tuvieron mejores condiciones de vida, sino también a los que a pesar de ser relativamente pobres tuvieron muchos perceptores, cuyas aportaciones aunque fueran pequeñas, sumadas podían llegar a conformar un total apreciable.

Ya que se ha tomado como base el aumento del ingreso real por hogar para afirmar que el funcionamiento de la economía y las políticas públicas lograron mejores condiciones de vida para la población, como se argumenta en los análisis ya expuestos, puede deducirse que tal afirmación resulta ser, por decir lo menos, apresurada.

Fernando Cortés menciona que los hogares reaccionan en defensa de sus condiciones de vida cuando las medidas de política económica las lesionan significativamente²⁴⁶. En un marco de deterioro en el salario de los trabajadores (como ocurrió durante todo el periodo de estudio, pero que se agravó desde 1976), fueron abiertos numerosos caminos para incrementar el ingreso, como es el de emplear el recurso de la fuerza de trabajo familiar para defender su estatus social y sus condiciones de vida²⁴⁷.

En este estudio se concluyó que ante la necesidad de paliar las condiciones laborales adversas, los hogares aumentaron la cantidad de perceptores. Dicha estrategia se puso en práctica usando por lo menos uno de los siguientes

²⁴⁵ *Ibíd.*, p. 943. Para construirlos se ordenan por ingreso (de mayor a menor); luego se parte la distribución en diez trozos iguales que agrupan, cada uno, 10% de los hogares.

²⁴⁶ *Ibíd.*, p. 924. Fernando Cortés menciona que las estrategias de reacción familiar en defensa de sus condiciones de vida se orientan a aumentar el ingreso o a reducir el gasto, aunque su análisis se centra en el primero de los casos.

²⁴⁷ *Ibíd.*, pp. 943-944. A partir de la información disponible, Fernando Cortés concluye que entre 1977-1984 tuvo lugar un aumento continuo de la cantidad de perceptores por hogar.

mecanismos: a) emplear a los miembros del grupo doméstico cuyo sexo, edad, calificación satisfacían alguna demanda laboral, es decir, para los que había mercado; b) mantener dentro del grupo doméstico a los miembros de los matrimonios recién constituidos, lo que tuvo la ventaja lateral de evitar los costos de montar un nuevo hogar; c) incorporar nuevas personas de otros núcleos con perceptores que se sumaron a los del grupo original; en este caso, además, los costos fijos unitarios de la vida cotidiana cayeron al distribuirse entre más miembros²⁴⁸.

Con base en los resultados del estudio realizado por Fernando Cortés se debilitan los análisis de Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, que concluyen que durante el periodo de estudio ocurrió un significativo proceso redistributivo del ingreso hacia los hogares de ingresos medios y bajos y que derivó en la disminución de la pobreza y desigualdad de la población.

Los resultados de la presente investigación sustentan la posición de Fernando Cortés y contradicen lo mencionado por las tres versiones aludidas, y en especial lo expuesto por Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, cuando afirman que un supuesto proceso redistributivo derivó en la disminución de la desigualdad. Esta afirmación, además de resultar imprecisa se realiza considerando únicamente el ingreso y excluye los indicadores de bienestar que aquí se analizan.

La hipótesis de esta investigación, que pretendió demostrar que durante el periodo de estudio se hizo política social con el objetivo de mantener el bienestar en niveles que asegurasen la estabilidad social y política, pero sin alterar sustancialmente la desigualdad económica, se fortalece al observar los índices y grados de marginación de las entidades del país en 1980 (cuadro 5.18).

²⁴⁸ *Ibíd.*, p. 944.

Cuadro 5.18 Índice y grado de marginación por entidad federativa, 1980

| Entidad | Lugar nacional | Índice | Grado |
|---------------------|----------------|--------|----------|
| Oaxaca | 1 | 1.991 | Muy alto |
| Chiapas | 2 | 1.680 | Muy alto |
| Guerrero | 3 | 1.497 | Muy alto |
| Tabasco | 4 | 1.164 | Muy alto |
| Hidalgo | 5 | 0.980 | Muy alto |
| Zacatecas | 6 | 0.948 | Muy alto |
| San Luis Potosí | 7 | 0.869 | Muy alto |
| Veracruz | 8 | 0.706 | Alto |
| Puebla | 9 | 0.704 | Alto |
| Querétaro | 10 | 0.663 | Alto |
| Michoacán | 11 | 0.525 | Alto |
| Nayarit | 12 | 0.316 | Alto |
| Tlaxcala | 13 | 0.300 | Alto |
| Quintana Roo | 14 | 0.229 | Alto |
| Guanajuato | 15 | 0.187 | Alto |
| Yucatán | 16 | 0.130 | Alto |
| Campeche | 17 | 0.083 | Alto |
| Sinaloa | 18 | 0.078 | Alto |
| Durango | 19 | -0.015 | Medio |
| Morelos | 20 | -0.335 | Medio |
| Colima | 21 | -0.538 | Medio |
| Tamaulipas | 22 | -0.701 | Medio |
| Sonora | 23 | -0.780 | Medio |
| Baja California Sur | 24 | -0.789 | Bajo |
| Chihuahua | 25 | -0.821 | Bajo |
| Jalisco | 26 | -0.864 | Bajo |
| Aguascalientes | 27 | -0.891 | Bajo |
| Estado de México | 28 | -0.913 | Bajo |
| Coahuila | 29 | -1.122 | Bajo |
| Nuevo León | 30 | -1.502 | Muy bajo |
| Baja California | 31 | -1.600 | Muy bajo |
| Distrito Federal | 32 | -2.178 | Muy bajo |

CONAPO, *op. cit.*, p. 138.

Como puede observarse al comparar los cuadros 5.18 y 2.1 (página 59), del total de las entidades federativas del país, de 8 entidades que tenían un grado de marginación *muy alto* en 1970 se redujo el número a 7 en 1980; de 10 con un grado *alto* se pasó a 11 y se mantuvo el número de entidades con grados de marginación *medio*, *bajo* y *muy bajo*, con 5, 6 y 3 entidades, respectivamente, durante el mismo tiempo.

También puede observarse que las posiciones relativas de las entidades por grado de marginación mostraron ligeras variaciones. Sin embargo, conservaron sus posiciones Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Tabasco, Hidalgo y Zacatecas, con grado *muy alto* de marginación, y Nuevo León, Baja California y el Distrito Federal, con grado *muy bajo*.

En el cuadro 5.19 puede observarse el Índice de Desarrollo Educativo de las entidades federativas para 1980. Aunque es evidente el avance mostrado por entidades del norte de la República al mejorar sus índices, en relación con los de 1970 (cuadro 2.2, p. 60), como ocurrió con Sonora, Tamaulipas, Baja California Sur y Sinaloa, también lo es el hecho de que entidades como Tabasco y Zacatecas mostraron un retroceso, al pasar del lugar 8 al 22 y del 11 al 27, durante esta década, respectivamente. Hidalgo, Guerrero, Oaxaca y Chiapas, por su parte, mantuvieron los últimos lugares de desarrollo educativo.

Cuadro 5.19 Índice de desarrollo educativo por entidad federativa, 1980

| Valores relativos | | Posición relativa | |
|-------------------|--------|-------------------|------|
| Entidad | 1980 | Entidad | 1980 |
| Distrito Federal | 19.37 | Distrito Federal | 1 |
| Baja California | 11.13 | Baja California | 3 |
| Nuevo León | 12.34 | Nuevo León | 2 |
| Coahuila | 6.31 | Coahuila | 4 |
| Sonora | 5.44 | Sonora | 5 |
| Tamaulipas | 4.05 | Tamaulipas | 8 |
| B. California Sur | 2.75 | B. California Sur | 10 |
| México | 4.92 | México | 6 |
| Morelos | 2.64 | Morelos | 11 |
| Aguascalientes | 1.52 | Aguascalientes | 14 |
| Colima | 1.63 | Colima | 13 |
| Jalisco | 4.33 | Jalisco | 7 |
| Chihuahua | 3.26 | Chihuahua | 9 |
| Quintana Roo | -2.97 | Quintana Roo | 21 |
| Tlaxcala | 0.85 | Tlaxcala | 16 |
| Yucatán | 0.92 | Yucatán | 15 |
| Sinaloa | 2.16 | Sinaloa | 12 |
| Puebla | -4.43 | Puebla | 24 |
| Querétaro | -6.57 | Querétaro | 28 |
| Campeche | -1.00 | Campeche | 18 |
| Nayarit | -1.19 | Nayarit | 19 |
| Tabasco | -3.88 | Tabasco | 22 |
| Guanajuato | -2.59 | Guanajuato | 20 |
| Durango | -0.89 | Durango | 17 |
| San Luís Potosí | -4.60 | San Luís Potosí | 25 |
| Michoacán | -5.45 | Michoacán | 26 |
| Veracruz | -4.30 | Veracruz | 23 |
| Zacatecas | -6.50 | Zacatecas | 27 |
| Hidalgo | -9.30 | Hidalgo | 30 |
| Guerrero | -7.84 | Guerrero | 29 |
| Oaxaca | -11.06 | Oaxaca | 32 |
| Chiapas | -10.07 | Chiapas | 31 |

Larrauri Toroella, *op. cit.*, pp. 73-74.

Cuando se analizan las cifras estatales y municipales ya expuestas, puede observarse una mejora mínima en ambos niveles de gobierno. Aunque la encuesta realizada por el CECODES muestra un avance absoluto y relativo de las condiciones de desarrollo, al descender los municipios *marginales* e incrementar los municipios *atrasados* y *poco desarrollados* (ver cuadros 5.2 y 5.3, páginas 127-

128), el predominio de los municipios *atrasados* y *poco desarrollados*, evidencia, como ocurre a nivel estatal, que los avances en el bienestar no fueron igualmente alcanzados y sólo se logró cambiar la situación de algunos municipios, de *marginales* a *atrasados*; es decir, que los cambios observados a nivel municipal, al igual que lo ya mencionado en el plano estatal, resultó ser una nueva expresión de atraso con respecto a los promedios nacionales²⁴⁹.

El periodo de estudio representó, en general, tiempos de crecimiento acelerado para el sector público federal en su conjunto, en el que las organizaciones y los programas sociales pudieron duplicar y, en algunos casos, hasta triplicar la oferta y cobertura de sus servicios, como ocurrió en el terreno de la salud y la educación. Sin embargo, la política social implementada durante este tiempo sirvió para mantener la estabilidad social y política, pero sin alterar sustancialmente las condiciones de desigualdad económica²⁵⁰.

Aunque la población total de México pasó de 48 225 238 a 66 846 833 personas entre 1970 y 1980 (40% de incremento²⁵¹), lo que representó un desafío para la política social de los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo, el gasto público general y en bienestar social aumentaron en proporción aún mayor.

En el cuadro 5.20 se observa que el gasto anual en bienestar entre 1972-1981 fue en promedio de 37 258 millones de pesos (18% del gasto público federal).

²⁴⁹ La idea se refuerza al observar el escaso aumento en el porcentaje de los municipios identificados como *desarrollados* (tienen cifras nacionales medias). Entre 1976-1979 el 88% de los municipios encuestados por el CECODES estaba por debajo de estos promedios (ver cuadros 5.1, 5.2 y 5.3).

²⁵⁰ Rousseau, *op. cit.* pp. 41-145. La autora menciona que la construcción del proyecto neoliberal en México ocurrió desde la época que se estudia en esta tesis y destaca que en este tiempo la desigualdad no sólo se mantuvo sino que incrementó.

²⁵¹ INEGI, *op. cit.*, p. 9.

| 5.20 Gasto público federal 1972-1981 (total y en bienestar social, en millones de pesos) | | | | |
|--|---------|-----|-----------|----|
| Año | Total | % | Bienestar | % |
| 1972 | 33 298 | 100 | 7 682 | 23 |
| 1973 | 49 838 | 100 | 12 835 | 26 |
| 1974 | 64 818 | 100 | 13 451 | 21 |
| 1975 | 95 767 | 100 | 15 776 | 16 |
| 1976 | 106 611 | 100 | 15 760 | 15 |
| 1977 | 140 102 | 100 | 19 375 | 14 |
| 1978 | 217 382 | 100 | 34 846 | 16 |
| 1979 | 313 751 | 100 | 53 834 | 17 |
| 1980 | 496 178 | 100 | 81 606 | 16 |
| 1981 | 758 495 | 100 | 117 417 | 16 |
| Promedio | 227 624 | | 37 258 | 18 |

Fuente: INEGI, *op. cit.* p. 1078.

En el cuadro 5.20 puede observarse una disminución en el porcentaje del gasto en bienestar a partir de 1973. Sin embargo, durante el periodo de estudio, y principalmente entre 1978-1981, este sector ejerció recursos totales muy superiores a los asignados en años anteriores al inicio del desarrollo compartido.

En el cuadro 5.21 se muestra que el porcentaje del gasto en bienestar durante el periodo de estudio fue del 18%, lo que representó una disminución anual promedio de 8 puntos porcentuales en comparación con el de 1964-1970, que fue del 26%²⁵². Sin embargo, es de destacarse que el promedio anual del gasto público federal total, que entre 1964-1970 fue de 20 840 millones de pesos, para 1972-1981 tuvo un notable incremento al ubicarse 227 624 millones de pesos en promedio al año²⁵³.

²⁵² INEGI, *op. cit.*, p. 1078. La disminución de 8 puntos porcentuales coincide con el incremento en el promedio anual del gasto en fomento industrial (2.5%) y en fomento agropecuario (5%) entre los dos periodos mencionados, 1964-1970 y 1972-1981. El rubro de fomento agropecuario incluyó las obras de irrigación y las inversiones agrícolas asociadas al PIDER, que buscaban combatir la pobreza en los espacios rurales y evitar la migración campo-ciudad.

²⁵³ Las cifras expuestas en los cuadros 5.20 y 5.21 no expresan los valores constantes, por lo que debe contemplarse el incremento inflacionario. Sin embargo, el crecimiento neto en el periodo de estudio se sostuvo.

Cuadro 5.21 Comparativo de gasto público federal y en bienestar entre 1964-1970 y 1972-1981, total y porcentaje (en millones de pesos)

| Periodo (años) | Gasto total | Promedio anual total | Promedio anual en bienestar | Porcentaje anual en bienestar |
|----------------|-------------|-------------------------|--------------------------------|----------------------------------|
| 1964-1970 | 145 875 | 20 840 | 5 417 | 26 |
| 1972-1981 | 2 276 240 | 227 624 | 37 258 | 18 |

Fuente: INEGI, *op. cit.* p. 1078.

La información de los cuadros 5.20 y 5.21 fundamentan la crítica ya expuesta a la eficacia del Estado en la política social implementada durante el periodo de estudio porque sólo buscó sostener los niveles de bienestar social, en lugar de usar los beneficios del desarrollo económico para estimular y mejorar las condiciones de ese desarrollo²⁵⁴.

La retórica oficial llenó de compromisos incumplidos las expectativas de bienestar de la población. Compromisos hechos aún sin la certeza de realización plena, incluso en el largo plazo. Este argumento se soporta con lo expuesto por José López Portillo en una conferencia titulada “El Estado moderno” pronunciada el 27 de julio de 1977 en la Escuela Superior de Guerra.

Estos son los instrumentos constitucionales con los que tenemos que resolver los problemas de nuestra convivencia; estos son los instrumentos normativos, -repito, normativos con "hache", con los que tenemos que configurar nuestra realidad, en el esfuerzo cotidiano que tenemos que cumplir para que la norma se convierta en realidad, en el entendido de que la norma, por definición, por esencia, tiene la posibilidad de ser violada, de ser desconocida. La validez de la norma no es igual a la vigencia. En el mundo de la naturaleza, las leyes que llamamos naturales valen porque se cumplen y en tanto se cumplen, si están bien formuladas. En el mundo normativo, en el mundo de lo que el hombre quiere que deba ser, la validez no es igual a la vigencia, las normas valen aunque no se cumplan; el deber debe ser aunque se desobedezca y desconozca. Este es tal vez el más importante e íntimo secreto de lo que significa el hombre en nuestro mundo: la voluntad del deber, la voluntad de influir en el cambio voluntario, de acuerdo con un patrón de valores que da una tabla de comportamientos; el hombre modifica su universo en razón de lo que considera el deber. Independientemente de que no se cumpla, debe ser. Y allí está, señores -y esto es lo importante-, lo que el pueblo de México, en su historia, ha considerado como su deber. Nuestra Constitución, deber fundamental de los mexicanos, norma de nuestra acción, independientemente de conculcaciones, independientemente de fracasos, independientemente de

²⁵⁴ *Infra*, p. 21, ref. 40, p. 9.

simulaciones, independientemente de hipocresías, independientemente de nuestra falla humana, la Constitución que hace la unión de todos los mexicanos, es lo que debe ser. Así la aceptamos, así la queremos, y así ustedes militares, y yo Presidente, hemos jurado defenderla y hacerla valer²⁵⁵.

En concordancia con la tradición política previa, el Estado benefactor fue la respuesta gubernamental a las presiones sociales²⁵⁶. En relación con esta visión Roger Hansen expone lo siguiente:

La élite política de México es grandemente pragmática. El apego que tienen por su propia movilidad social y económica los buscadores del poder, los ha dejado sin interés por la ideología y tan eclécticos en lo relativo al enfoque con que encarar los problemas del gobierno, que algunos comentaristas han destacado su carencia de doctrina o dirección.

La misma ausencia de compromisos con una determinada *weltanschauung*, deja a la directiva política de México con una libertad de elección, para muchos de los renglones de la política, que no es igualada por la que poseen la mayoría de los otros gobiernos; su preocupación dominante es qué medios va a utilizar para resolver los problemas que podrían amenazarlos²⁵⁷.

En el mismo sentido Leopoldo Solís destaca lo siguiente:

Manuel Camacho sostiene que el pragmatismo del sistema político mexicano y su falta de clara orientación ideológica han traído como resultado que sólo se improvise de acuerdo a lo que las circunstancias permiten. Según este enfoque, los líderes políticos prueban o exploran el sistema y buscan los límites dentro de los cuales pueden actuar, moviéndose hacia el punto de menor resistencia. El proceso es de ensayo y error, o de *pare-siga*, para encontrar las fronteras del campo de acción. El movimiento es posible sólo hacia donde no hay grupos de presión que puedan presentar resistencia o ejercer represalias²⁵⁸.

La preocupación del gobierno por encontrar los medios necesarios para resolver los problemas sociales que se presentaron en este tiempo, se manifestaron en una política social improvisada y excluyente que no buscó acabar con la desigualdad existente. Todo ello explica por qué a pesar de los avances

²⁵⁵ José López Portillo, "1977 Conferencia sobre el Estado moderno", en <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1977CEM.html> Fecha de consulta 24 de abril de 2013.

²⁵⁶ Martínez, *op. cit.*, p. 73.

²⁵⁷ Hansen, *op. cit.* pp. 300-301.

²⁵⁸ Solís, *op. cit.*, p. 102.

logrados en materia social, los esfuerzos resultaron insuficientes para revertir de manera significativa las desigualdades y los rezagos sociales. Por ello, para gran parte de los mexicanos en situación de pobreza, el acceso a los canales redistributivos del Estado siguió siendo simplemente una promesa incumplida.

Conclusiones

Con el inicio de la crisis económica de 1981, el arribo del neoliberalismo y la consecuente erosión o eliminación de los programas orientados a los pobres de nuestro país llegó a su fin el modelo estatista, caracterizado por la notable intervención del Estado en numerosas acciones de bienestar.

Los últimos años de este modelo, entre 1972-1981, representaron el periodo de mayor expansión de los servicios médicos, al lograr pasar de una cobertura cercana a una cuarta parte de la población nacional a casi la mitad, al tiempo que se disminuyó significativamente la mortalidad general y la mortalidad infantil. En el terreno educativo, a su vez, se dio por “satisfecha” la cobertura en educación primaria.

Durante los diez años que corresponden a este periodo gobernaron dos presidentes, Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo. Aunque juntos dieron al bienestar el gran impulso mencionado, cada uno mostró problemáticas internas y externas diferentes y abordó los asuntos de bienestar desde una perspectiva distinta. Con Luis Echeverría, por ejemplo, se tuvo una clara idea del bienestar, aunque en su discurso, generalmente confuso cuando de temas de bienestar se trató, la palabra “pobre” fue prácticamente inexistente, para hacer referencia a la población objetivo de su política social. Para alcanzar el bienestar tampoco se tuvo una noción precisa de cuántos eran los pobres de México y dónde se localizaban. En contraste, José López Portillo, con un lenguaje de mayor formalidad y preparación, mostró su inmediato interés por generar información para cuantificar y localizar a los pobres de México, tarea que fue asignada a la COPLAMAR.

Los avances en el bienestar alcanzados durante el periodo de estudio sirvieron para sostener algunas tesis que afirman que durante este tiempo hubo una clara disminución de la pobreza y una mejora en la distribución del ingreso, y que estos logros fueron resultado del adecuado funcionamiento de la economía y la política social. Sin embargo, al confrontar esta aparente mejoría en las condiciones de vida de la población con el salario real de los trabajadores durante

el periodo de estudio puede observarse una contradicción, debido a que hubo una disminución paulatina de su poder adquisitivo.

Dado que para el análisis de la distribución del ingreso y sus tendencias el gobierno y los estudiosos del tema utilizaron la información de las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), se ha establecido que las conclusiones que se generaron en relación con la reducción de la desigualdad y la pobreza pueden estar influidas tanto por la cobertura de la muestra como por el grado de subestimación del ingreso. Además, un error metodológico en la clasificación del ingreso de los hogares nutre estas conclusiones. Al clasificar en deciles a los hogares según su ingreso monetario se ignoró el hecho de que muchos de éstos reaccionan en defensa de sus condiciones de vida con diversas acciones, tales como aumentar la cantidad de perceptores, en busca de paliar las condiciones laborales adversas.

La duda sobre la calidad de la medición en la aparente disminución de la pobreza y la desigual distribución del ingreso durante el periodo de estudio incrementa cuando se observa el deficiente manejo de la información estadística. Por ejemplo, en educación, los criterios de “demanda satisfecha” enunciados por la SEP se establecieron con base en cálculos imprecisos, pues se realizaron considerando únicamente la *inscripción*, sin tomar en cuenta la *deserción*, la *repetición*, la *reprobación* o la *eficiencia terminal*. En el caso de la salud, la duda se vuelve sospecha pues la presente investigación hizo evidente la inconsistencia en ese ámbito, particularmente en el caso de Chiapas, donde esta entidad ocupaba el segundo lugar nacional en marginación y penúltimo en desarrollo educativo, pero mostraba cifras de mortalidad infantil por debajo de la media nacional desde 1940. Por lo anterior, una aportación del presente trabajo es la de abrir una posible línea de investigación para corroborar si las cifras presentadas son reales, si son resultado de error metodológico o alteración intencional; otra línea que ofrece un gran potencial de investigación puede ser el estudio del bienestar desde la visión periodística de la época.

Aunque resultan evidentes los logros en materia de bienestar, la información aportada en esta investigación demuestra que durante el periodo de

estudio no se hizo política social para mejorar el bienestar, sino para mantenerlo en niveles que asegurasen la estabilidad social y política, pero sin alterar sustancialmente la desigualdad económica.

En la Constitución estaban ya establecidos los derechos sociales para lograr una vida digna y oportunidades de integración y ascenso sociales. En los hechos, amplios sectores de la población permanecieron marginados, absoluta o parcialmente del acceso a los servicios que derivan de estos derechos. Esto como resultado de la forma de integrar la política social a las actividades consideradas prioritarias en el proyecto nacional de desarrollo, como fue el caso de la industrialización.

El sistema de bienestar creado durante el periodo de estudio, generó una sociedad dividida en cuanto a la satisfacción de sus necesidades básicas. Por su relación con las actividades productivas predominantes, este sistema contribuyó a mantener las desigualdades económicas y sociales, lo que resultó contrario a la función que debió orientar al desempeño institucional. Todo ello configurando una política social que favoreció a los individuos con mejor ubicación en la estructura económica, con ingresos más altos y con capacidad de organización e influencia en las decisiones gubernamentales.

La característica común de los grupos que durante el periodo de estudio pudieron disfrutar, con cierta garantía, de los servicios básicos que aluden al bienestar: educación, seguridad social (prestaciones contra riesgos y pensiones), salud y alimentación, fue su pertenencia a alguna organización de la seguridad social, lo que le agrega una peculiaridad eminentemente urbana. Además de las ventajas que otorgan estas organizaciones a sus derechohabientes, quienes fueron en su mayoría obreros y empleados públicos y de servicios, también destacó que éstos contaban comparativamente con empleos con mayor estabilidad y con una remuneración relativamente mayor.

Los compromisos asumidos durante los discursos de ambos presidentes y su retórica del nacionalismo revolucionario, que favorece los valores de la justicia y la igualdad sociales, resultaron ser un medio de legitimación que explica por qué un gobierno que no pudo ofrecer expectativas reales de mejoría se comprometió a

asumir nuevos derechos sociales, aunque de antemano supiera que no había ninguna garantía de realización plena, incluso en el largo plazo.

Finalmente, puede concluirse, en oposición a lo expuesto en los estudios sobre pobreza y desigualdad del periodo, que a pesar de los aumentos en el gasto público social y el avance institucional observados entre 1972-1981, la pobreza se mantuvo en grandes números y creció en términos absolutos, mientras la desigualdad se aferró a la vida social.

Índice de cuadros

| Cuadro | Capítulo 1 | Página |
|--------|---|--------|
| 1.1 | Presupuesto en educación, serie anual (miles de pesos) | 31 |
| 1.2 | Tasa de analfabetismo en México (1910-1930) | 32 |
| 1.3 | Principales indicadores demográficos 1895-1930 | 33 |
| 1.4 | Tasa de analfabetismo en México (1930-1950) | 35 |
| 1.5 | Demanda absoluta y demanda satisfecha en niños inscritos en escuelas primarias 1930-1950 | 36 |
| 1.6 | Tasa de mortalidad general en México y mortalidad infantil en México (1930-1950) | 37 |
| 1.7 | Salarios mínimos en México, 1938-1947 | 38 |
| 1.8 | Salarios mínimos en México, 1939-1959 | 40 |
| 1.9 | Consumo anual per cápita, en México, de algunos alimentos (en kg.) | 41 |
| 1.10 | Analfabetismo, nutrición (consumo semanal) y vestuario de la población urbana y rural de México, 1960 | 42 |
| 1.11 | Retención de alumnos por grado de estudio en escuelas primarias rurales y urbanas, 1948-1968 | 43 |
| 1.12 | Salarios mínimos en México, 1960-1969 | 44 |
| 1.13 | Demanda absoluta y demanda satisfecha en niños inscritos en escuelas primarias 1950-1970 | 45 |
| 1.14 | Tasa de analfabetismo en México (1950-1970) | 46 |
| 1.15 | Tasa de mortalidad general en México (1950-1970) | 46 |
| 1.16 | Tasa de mortalidad infantil (menores de un año) en México (1950-1970) | 47 |
| 1.17 | Evolución de la pobreza en México. Tres versiones, 1968. (Porcentaje de personas pobres) | 48 |
| 1.18 | Distribución agregada del ingreso en México (1963 a 1968) | 49 |
| 1.19 | Distribución del ingreso por grupos de deciles de población (1963-1968) (%) | 49 |
| 1.20 | Distribución del ingreso familiar mensual por deciles, 1969 | 51 |
| | | |
| Cuadro | Capítulo 2 | Página |
| 2.1 | Índice y grado de marginación por entidad federativa, 1970 | 58 |
| 2.2 | Índice de desarrollo educativo por entidad federativa, 1970 | 59 |
| 2.3 | Situación socioeconómica de municipios por regiones 1970 | 69 |

Capítulo 3

| | | |
|------|---|----|
| 3.1 | Salarios mínimos en México, 1960-1976 | 79 |
| 3.2 | Salarios y precios al consumidor enero 1972 a enero 1974 | 80 |
| 3.3 | Salarios y precios al consumidor enero 1972 a agosto 1976 | 81 |
| 3.4 | Costo de algunos productos de la canasta alimenticia, 1970-1976 | 83 |
| 3.5 | Población total, PEA, ocupación, desocupación y subocupación, 1970-1976 (miles de personas) | 85 |
| 3.6 | Población ocupada informal según rama de actividad, 1976 | 87 |
| 3.7 | Población ocupada informal según grado de instrucción, 1976 | 88 |
| 3.8 | Gasto en las principales instituciones públicas de salud 1970-1976 (miles de pesos) | 90 |
| 3.9 | Población asegurada en las principales instituciones públicas de salud 1970-1976 | 91 |
| 3.10 | Instalaciones y gasto per cápita de atención a la salud, por sector 1972-1978 | 92 |
| 3.11 | Población atendida por organizaciones de seguridad social y por sectores privados y del gobierno 1978 | 93 |
| 3.12 | Oferta escolar en escuelas primarias de México 1970-1976 | 95 |
| 3.13 | Deserción escolar en nivel primario (1970-1976) | 96 |
| 3.14 | Deserción escolar en nivel medio y medio superior (1970-1976) | 96 |
| 3.15 | Distribución del ingreso por grupos de deciles de población (1968-1977) (%) | 99 |

Capítulo 5

| | | |
|------|---|-----|
| 5.1 | Situación socioeconómica de municipios por regiones, municipios muy desarrollados y desarrollados, 1970 y 1976-1979 | 126 |
| 5.2 | Situación socioeconómica de municipios por regiones, municipios, municipios poco desarrollados y atrasados, 1970 y 1976-1979) | 127 |
| 5.3 | Situación socioeconómica de municipios por regiones, municipios marginales, 1970 y 1976-1979 | 128 |
| 5.4 | Salarios mínimos en México, 1976-1981 | 129 |
| 5.5 | Población total, PEA, ocupación, desocupación y subocupación, 1976-1981 (miles de personas) | 130 |
| 5.6 | Población asegurada en las principales instituciones públicas de salud 1976-1981 | 131 |
| 5.7 | Esperanza de vida en México, 1970-1980 (en años) | 132 |
| 5.8 | Esperanza de vida al nacer en países de América (hacia 1980) | 133 |
| 5.9 | Tasa de mortalidad general en México (1970-1980) | 133 |
| 5.10 | Tasa de mortalidad infantil en México (1970-1980) | 134 |
| 5.11 | Demanda absoluta y demanda satisfecha en educación primaria 1976-1982 | 134 |

| | | |
|------|--|-----|
| 5.12 | Tasa de analfabetismo en México (1970-1980) | 135 |
| 5.13 | Número de municipios según las características de su dotación escolar (1976-1979) | 139 |
| 5.14 | Número de municipios según las características de servicio sanitario asistencial (1976-1979) | 140 |
| 5.15 | Número de municipios por servicios básicos municipales (1976-1979) | 141 |
| 5.16 | Evolución de la pobreza en México. Tres versiones, 1977-1981 (Porcentaje de personas pobres) | 145 |
| 5.17 | Distribución agregada del ingreso en México (1977 a 1984) | 145 |
| 5.18 | Índice y grado de marginación por entidad federativa, 1980 | 149 |
| 5.19 | Índice de desarrollo educativo por entidad federativa, 1980 | 151 |
| 5.20 | Gasto público federal 1972-1981 (total y en bienestar social, en millones de pesos) | 153 |
| 5.21 | Comparativo de gasto público federal y en bienestar entre 1964-1970 y 1972-1981, total y porcentaje (en millones de pesos) | 154 |

Índice de mapas

| Mapa | Nombre | Página |
|------------|---|--------|
| Capítulo 1 | | |
| 2.1 | Nivel de desarrollo en Sierra de Hidalgo, 1970 | 61 |
| 2.2 | Nivel de desarrollo en Norte de Puebla, 1970 | 61 |
| 2.3 | Nivel de desarrollo en Jalpa, 1970 | 62 |
| 2.4 | Nivel de desarrollo en Córdoba, 1970 | 62 |
| 2.5 | Nivel de desarrollo en San Andrés Tuxtla, 1970 | 63 |
| 2.6 | Nivel de desarrollo en Tuxtepec, 1970 | 63 |
| 2.7 | Nivel de desarrollo en Sierra Mazateca, 1970 | 64 |
| 2.8 | Nivel de desarrollo en Putla, 1970 | 64 |
| 2.9 | Nivel de desarrollo en Juquila, 1970 | 65 |
| 2.10 | Nivel de desarrollo en Pluma Hidalgo, 1970 | 65 |
| 2.11 | Nivel de desarrollo en Soconusco, 1970 | 66 |
| 2.12 | Nivel de desarrollo en Chiapas Norte, 1970 | 66 |
| 2.13 | Nivel de desarrollo en Cuenca Grijalva, 1970 | 67 |
| 2.14 | Nivel de desarrollo en Guerrero, 1970 | 67 |
| 2.15 | Nivel de desarrollo en Nayarit, 1970 | 68 |
| Capítulo 5 | | |
| 5.1 | Nivel de desarrollo en Sierra de Hidalgo, 1976-1979 | 118 |
| 5.2 | Nivel de desarrollo en Norte de Puebla, 1976-1979 | 118 |
| 5.3 | Nivel de desarrollo en Jalpa, 1976-1979 | 119 |
| 5.4 | Nivel de desarrollo en Córdoba, 1976-1979 | 119 |
| 5.5 | Nivel de desarrollo en San Andrés Tuxtla, 1976-1979 | 120 |
| 5.6 | Nivel de desarrollo en Tuxtepec, 1976-1979 | 120 |
| 5.7 | Nivel de desarrollo en Sierra Mazateca, 1976-1979 | 121 |
| 5.8 | Nivel de desarrollo en Putla, 1976-1979 | 121 |
| 5.9 | Nivel de desarrollo en Juquila, 1976-1979 | 122 |
| 5.10 | Nivel de desarrollo en Pluma Hidalgo, 1976-1979 | 122 |
| 5.11 | Nivel de desarrollo en Soconusco, 1976-1979 | 123 |
| 5.12 | Nivel de desarrollo en Chiapas Norte, 1976-1979 | 123 |
| 5.13 | Nivel de desarrollo en Cuenca Grijalva, 1970 | 124 |
| 5.14 | Nivel de desarrollo en Guerrero, 1976-1979 | 124 |
| 5.15 | Nivel de desarrollo en Nayarit, 1976-1979 | 125 |

Bibliografía

1. Fuentes primarias

1.1 Fuentes gubernamentales

1. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial*, Tomo CCCXXI, Núm. 20, 29 de noviembre de 1973.
2. *Dinámica de la población de México*, El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos y Demográficos, México, Segunda edición, 1981. 291 p.
3. COPLAMAR, *Geografía de la marginación*, COPLAMAR-Siglo XXI, México, 1982, 224 p.
4. INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, México, II tomos, 2009, 1510 p.
5. *Informes presidenciales*, Luis Echeverría, Centro de Documentación, Información y Análisis, México, Cámara de Diputados, 2006, 462 p.
6. *Informes presidenciales*, José López Portillo, Centro de Documentación, Información y Análisis, México, Cámara de Diputados, 2006, 359 p.
7. *Líneas Generales del Plan Nacional de Educación*, expuestas por el Secretario de Educación Pública, Porfirio Muñoz Ledo, el día 5 de febrero de 1977. http://www.anuies.mx/servicios/p_anuies/publicaciones/revsup/res022/txt7.htm (12.01.2012).
8. López Portillo, José, Conferencia sobre el Estado Moderno, en <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1977CEM.html> Fecha de consulta 24 de abril de 2013.
9. Toma de posesión de José López Portillo como Presidente de México, 1° de septiembre de 1976, en <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1976TDP.html> (13.12.2011)

1.2 Investigaciones independientes

- 1 Acevedo, María Luisa, *Pobreza y riqueza en 378 municipios de México*, Centro de Ecodesarrollo, México, 1984, 281 p.
- 2 Carmona, Fernando, “El Capitalismo del subdesarrollo y la *apertura educativa*, en Fernando Carmona (coordinador), *Reforma Educativa y apertura democrática*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1972, pp. 9-55.
- 3 Labastida Martín del Campo, Julio “México 1976-1979”, en *Nexos*, octubre 1979, en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=265911>. Fecha de consulta: 12.05.2013.
- 4 López de León, Deyanira, “La salud desigual en México”, en *Nexos*, 01. 11. 1981, en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=266407> Fecha de consulta: 12.05.2013.
- 5 Reynolds, Clark, “¿Por qué el desarrollo estabilizador fue en realidad desestabilizador?”, en *El Trimestre Económico*, No. 176, oct.-dic., 1977, pp. 997-1023.
- 6 Solís, Leopoldo, *La realidad económica Mexicana: retrovisión y perspectivas*, Siglo Veintiuno Editores, México, decimoprimer edición, 1981, 319 p.
- 7 Tello, Carlos, *La política económica de México, 1970-1976*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1979, 209 p.

2. Fuentes secundarias

1. Aguilar Camín, Héctor (moderador), *México 83, a mitad del túnel* (Mesa redonda sobre la crisis de México), Océano-Nexos, México, 1983, 152 p.
2. Brachet-Márquez Viviane, “El Estado benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive (1822-2002)”, en *La pobreza en México y el mundo, realidades y desafíos*, Siglo XXI Editores, México, 2004, pp. 240-272.
3. Bizberg, Ilán, “Política laboral y acción sindical en México (1976-1982)”, *Foro Internacional*, oct.-dic., El Colegio de México, pp. 166-189. En

http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/G223T6JIKE3ET4XFQY5H5XUD2AGRN1.pdf (10.01.2012).

4. Boltvinik, Julio, "Conceptos y medición de la pobreza. La necesidad de ampliar la mirada", en *Papeles de Población*, octubre/diciembre, número 038, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, p. 10.
5. _____, "Conceptos y medidas de la pobreza", en Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y Distribución del ingreso en México*, Siglo Veintiuno Editores, México, pp. 30-80.
6. Boltvinik, Julio, "Conceptos y medidas de la pobreza", en Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y Distribución del ingreso en México*, Siglo Veintiuno Editores, México, pp. 30-80.
7. _____, "El conocimiento de la pobreza en México", en Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y Distribución del ingreso en México*, Siglo Veintiuno Editores, México, pp. 81-118.
8. _____, "Dinámica y características de la pobreza en México", en Gómez de León Cruces, José y Cecilia Rabell Romero (coordinadores), *La población de México, tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo XXI*, FCE-CONAPO, México, 2001, pp. 950-988.
9. _____, "Introducción", en Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y Distribución del ingreso en México*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1999.
10. Boltvinik, Julio y Alejandro Marín, "La Canasta Normativa de satisfactores Esenciales de la COPLAMAR. Génesis y desarrollos recientes", en *Comercio Exterior*, Vol. 53, Núm. 5, Mayo de 2003, p. 473.
11. Calva, José Luis, "La economía mexicana en perspectiva", en *La pobreza en México y el mundo, realidades y desafíos*, Siglo XXI Editores, México, 2004, pp. 100-132.
12. Cárdenas, Enrique, *La política económica de México, 1950-1994*, COLMEX-FCE, México, 1996, 236 p.
13. Cárdenas Ojeda Mauro Ernesto, *ET. Al., El Salario mínimo en México*, en http://www.insyde.org.mx/images/salario_minimo_en_mexico.pdf (10.02.2012).

14. Cabrera Castellanos, Luis Fernando, *Medir y discutir la pobreza: algunos comentarios críticos*, en <http://www.reocities.com/WallStreet/2969/luis/poor.html> (09.07.2012).
15. Cortés, Fernando, "Distribución del ingreso y población en el México contemporáneo", en Gómez de León Cruces, José y Cecilia Rabell Romero (coordinadores) *La población de México, tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo XXI*, FCE-CONAPO, México, 2001, pp. 924-949.
16. Coatsworth, John, "Trayectorias económicas e institucionales en América latina durante el siglo XIX", en *Anuario del IEHS*, 1, 1999, pp. 149-175.
17. _____, "En torno de la historia del bienestar", en *Desarrollo económico*, vol. 36, No. 144 (enero-marzo 1997), pp. 991-1003.
18. *Informe de pobreza multidimensional*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), México, 2010, 104 p.
19. CONAPO, *Población y Desarrollo en México y el Mundo, evolución, situación actual y perspectivas*, Consejo Nacional de Población, México, 1988, III Tomos, 984 p.
20. Cordera Campos, Rolando, *La política social moderna: evolución y perspectivas*, Facultad de Economía, UNAM, México, 38 p.
21. Cordera Campos Rolando y Carlos Javier Cabrera Adame (coordinadores), *La política social en México, tendencias y perspectivas*, México, Facultad de Economía, UNAM, México, 2007, 401 p.
22. _____, *Superación de la pobreza y universalización de la política social*, México, Facultad de Economía, UNAM, México, 2005, 258 p.
23. Cordera, Rolando, Patricia Ramírez Kuri, Alicia Ziccardi (coordinadores), *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*, Siglo XXI Editores-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2008, 438 p.
24. Córdova, Arnaldo, *La ideología de la Revolución Mexicana, la formación del nuevo régimen*, Era-Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, México, decimosegunda edición, 1984, 508 p.
25. Cortés, Fernando, "Distribución del ingreso y población en el México contemporáneo", en Gómez de León Cruces, José y Cecilia Rabell Romero

- (coordinadores) *La población de México, tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo XXI*, FCE-CONAPO, México, 2001, pp. 924-1042
26. Cosío Villegas, Daniel, *Historia Moderna de México: la República restaurada, vida social*, Ed. Hermes, México, 1974., pp. 378-379.
27. Crespo, José Antonio, Bazdrech, Bucay, Loaeza y Lustig (comps.), “Crisis económica y crisis de legitimidad”, en *México: auge, crisis y ajuste*, FCE, México, 1992.
28. Damián, Araceli, “Panorama de la pobreza en América Latina y México”, en *La pobreza en México y el mundo, realidades y desafíos*, Siglo XXI Editores, México, 2004, pp. 133-163.
29. *Desigualdad Regional y Marginación Municipal en México 1990*, CONAPO-CNA, México, 1994, 193 p.
30. Douglass C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 190 p.
31. Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards, “La Macroeconomía del Populismo”, en Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards (compiladores), *Macroeconomía del populismo en la América Latina*, FCE, México, 1992, pp. 1-10.
32. González y González Luis, *Los presidentes de México ante la nación 1821-1984*, Editorial Congreso de la Unión, México, 1985, p. 503.
33. Gordon, Sara, *Pobreza y patrones de exclusión social en México*, Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL), Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1997, 22 p.
34. Gutiérrez Garza, Esthela, “De la relación salarial monopolista a la flexibilidad del trabajo, México 1960-1986”, en Gutiérrez Garza, Esthela (coordinadora), *La crisis del Estado de bienestar*, Siglo Veintiuno Editores- UNAM, México, 1988, pp. 129-173.
35. Hansen, Roger D., *La política del desarrollo mexicano*, Siglo Veintiuno Editores, México, decimoquinta edición, 1985, 340 p.
36. Hernández Bringas, Héctor Hiram, “Las Políticas de salud y la mortalidad en México”, en Lucero Jiménez Guzmán (coordinadora), *Políticas de población en México: un acercamiento a sus planteamientos y efectos*, Universidad Nacional

Autónoma de México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias Cuernavaca Morelos, México, 1992, pp. 147-179.

37. Hernández Laos Enrique, “Condicionantes macroeconómicas de la evolución de la pobreza en México”, en Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y Distribución del ingreso en México*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1999, pp. 119-153.

38. _____, “Evolución de la distribución del ingreso de los hogares”, en Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y Distribución del ingreso en México*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1999, pp. 154-190.

39. *Informe de Desarrollo Humano 1990*, Organización de las Naciones Unidas (ONU), Nueva York, EE. UU, 148 p.

40. *Informe de Desarrollo Humano 2003*, Organización de las Naciones Unidas (ONU), Nueva York, EE. UU.

41. *Informe Regional sobre el Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, EE. UU., 2010, 209 p.

42. Jiménez Guzmán, Lucero, “Breve reseña de las políticas de población en México”, en Lucero Jiménez Guzmán (coordinadora), *Políticas de población en México: un acercamiento a sus planteamientos y efectos*, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias Cuernavaca Morelos, México, 1992, pp. 25-107.

43. *La situación demográfica de México*, Consejo Nacional de Población, México, 1999, 231 p.

44. Larrauri Toroella, Ramón, “La desigualdad distributiva de la educación y el desarrollo en México a finales del siglo XX”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 4º trimestre, año/vol. XXXIII, núm. 004, Centro de Estudios Educativos, México, 2003, pp. 51-96.

45. López Acuña, Daniel, *La salud desigual en México*, Siglo XXI, México, tercera edición, 1984, 255 p.

46. Martínez Hernández, Ifigenia, *Algunos efectos de la crisis en la distribución del ingreso en México*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1989, 134 p.

47. Martínez, Ifigenia, "La estructura industrial de México", en Ifigenia Martínez (compiladora), *Economía y democracia, una propuesta alternativa*, Grijalbo, México, 1995, pp. 241-264.
48. Medina Peña, Luis, *Hacia el Nuevo Estado, México, 1920-2000*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002, 417 p.
49. Mendoza Enríquez, Hipólito, "El concepto de pobreza y su evolución en la política social del gobierno mexicano", en *Estudios Sociales*, revista de investigación científica, vol. 19, núm. 37, enero-junio, 2011, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C., Hermosillo, México, pp. 222-251.
50. Meneses, Ernesto "El saber educativo" en Pablo Latapí (coord.), *Un siglo de educación en México II*, FCE, México, 1998, pp. 23-27.
51. Meyer, Lorenzo, "La visión general", tomo 4 de *Una historia contemporánea de México*, Lorenzo Meyer e Ilán Bizberg (coordinadores), México, Océano, 2005, pp. 19.38.
52. Ordóñez, Gerardo, "El Estado de bienestar en las democracias occidentales: lecciones para analizar el caso de México", en *Región y Sociedad*, vol. XIV, No. 24, 2002, pp. 99-145.
53. Ordóñez, Gerardo, Rocío Barba, Enrique Rosas, Ignacio Román Morales, Enrique Valencia (coordinadores), *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*, Colegio de la Frontera Norte - Instituto Técnico y de Estudios Superiores de Occidente, Universidad de Guadalajara, 2006, 527 p.
54. Padua, Jorge, *Educación, Industrialización y progreso técnico en México*, El Colegio de México-UNESCO, México, 1984, 387 p.
55. Palacios Escobar, Ángeles, "Diferencias, limitaciones y alcances de las estrategias de combate a la pobreza en México", en Rolando Cordera y Carlos Javier Cabrera Adame (coordinadores), *La política Social en México: tendencias y perspectivas*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, México, 2007, pp. 143-202.
56. Pardo López María del Carmen, *La administración de la política social: cuatro estudios. El diseño administrativo de programas de emergencia*, tesis para

obtener el doctorado en Historia, Universidad Iberoamericana, México, 1988. 367 p.

57. Perry, E, *et. al.*, *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos* (resumen ejecutivo), Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Washington, 2006, 31 p.

58. Raby, David L., “La educación socialista en México”, en *Cuadernos Políticos*, No. 29, Editorial Era, julio-septiembre 1981, México, pp. 75-82.

59. Reyes Heróles G. G. Jesús, “Hacia una política integral de ingresos: salarios, empleo e inflación”, en *El sistema económico mexicano. Un análisis sobre su situación*, México, Red de Jonás, 1988, pp. 250-276.

60. Rousseau, Isabelle, *México: ¿una revolución silenciosa? 1970-1995. Elites gubernamentales y proyecto de modernización*, México, COLMEX, 2001, 536 p.

61. Saldaña Harlow, Adalberto, “El derecho político de la transición democrática”, en Ifigenia Martínez (compiladora), *Economía y democracia, una propuesta alternativa*, Grijalbo, México, 1995, pp. 35-68.

62. Scott, John, *The Social Failure of the Mexican Revolution: Redistributive Constraints under High Inequality* (documento de trabajo), CIDE, 2009.

63. Solís, Leopoldo, *Alternativas para el desarrollo*, Joaquín Mortíz, segunda edición, 1985, 155 p.

64. Soria, Víctor M., “La crisis de la protección social en México. Un análisis de largo plazo con énfasis en 1971-1985”, en Gutiérrez Garza, Esthela (coordinadora), *La crisis del Estado de bienestar, Op. cit.*, Siglo Veintiuno Editores-UNAM, México, 1988, pp. 174-203.

65. Vernon, Raymond, *El dilema del desarrollo económico de México*, Editorial Diana, México, 1966, 235 p.

66. Ward, Peter, *Políticas de bienestar social en México: 1970-1989*, Ed. Nueva Imagen, México, 1989, 247 p.