



UNAM
CAMPUS ACATLÁN



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MEXICO MAR -9 15 57

UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLÁN" RECIBIDO

"POLITICA SOCIAL Y POBREZA EN MEXICO DE
1988 A 2000".

SEMINARIO DE TALLER EXTRACURRICULAR DE TITULACION
"POLITICA FINANCIERA Y DESREGULACION ECONOMICA
EN MEXICO".

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA
P R E S E N T A
CARMEN SERVIN RIVERA

ASESORA:

DRA. MARIA IRMA MANRIQUE CAMPOS



MARZO 2004



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.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

AGRADECIMIENTOS:

Quiero dar las gracias primero a Jehová Dios por haberme permitido concluir un proyecto más en mi vida.

En Memoria a mi Padre José Servín † y hermanos José y Fidel †.

A mi Querida Madre que tanto me ha insistido y animado a terminar este ciclo.

A mis hermanas y hermanos que siempre me han apoyado.

A mis profesores y compañeros de la facultad que me han brindado su apoyo incondicional.

A mis amigos, y en general a todas aquellas personas que de alguna manera hicieron posible la realización de este trabajo.

Y especialmente a mi esposo Sergio que me ha brindado su apoyo infinito e incondicional y quien siempre ha tenido unas palabras de aliento para no dejar este proyecto de lado.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo receptorial.

NOMBRE: SERGIO ESPINOSA C.

FECHA: 10/ Marzo / 2004

FIRMA: [Firma manuscrita]

Dedicada a:

Paulina

Quien le ha dado luz a vida

POLÍTICA SOCIAL Y POBREZA EN MÉXICO DE 1988 A 2000

INDICE

Introducción.

- I. Marco Conceptual

- II. Política social y estabilidad económica en México, de 1960 a 1980.
 - 2.1. Política Social y Gasto Público.
 - 2.2. Estabilidad Macroeconómica y Política Social.
 - 2.3. Política de Ajuste.

- III. Política de combate a la pobreza.
 - 3.1. Programas sociales en los sexenios de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo.
 - 3.2. Resultado de los Programas Sociales.
 - 3.3. Política Social del Banco Mundial.

- IV. Distribución del ingreso en México.
 - 4.1. El método de los Deciles
 - 4.2. Bienestar y distribución del Ingreso.
 - 4.3. Balance

Conclusiones y recomendaciones.

Bibliografía

POLÍTICA SOCIAL Y POBREZA EN MÉXICO, DE 1988 A 2000.

INTRODUCCIÓN

Uno de los problemas sociales más agudos en México y en el mundo entero es sin duda la pobreza, en el cual convergen los desequilibrios del empleo precario, el desempleo, el problema de la distribución del ingreso, las condiciones salariales, de alimentación, salud, seguridad social, educación y vivienda principalmente.

Existen varios indicadores de la pobreza, por ejemplo el que utiliza el Banco Mundial que establece un umbral de la pobreza universal que permite comparaciones entre países y agregaciones, cabe mencionar que este umbral de pobreza mundial es inevitablemente arbitrario. En lugar de emplearse una sola cifra, se emplean dos: 275 y 370 dólares por persona al año (los montos se expresan en precios constantes, PPA, en dólares de 1985).¹ En México se considera que es "pobre" una familia que recibe entre 2 y 3 salarios mínimos y "pobre extremo" a la que recibe menos de 2 salarios mínimos. A manera de ilustración, cabe mencionar que el salario mínimo en el D.F. es de 42.15 pesos diarios, según datos oficiales en el presente año, se considera como familia pobre a la que recibe ingresos que apenas le alcanzan para satisfacer los mínimos de bienestar (alimentación, vivienda, educación básica) pero no suficientes para atender la salud, educación superior etc. Y se considera como pobreza extrema aquella en la que los ingresos no permiten al individuo o grupo familiar ni siquiera satisfacer las necesidades más esenciales, de modo que su ingreso se limita a la alimentación, vivienda, transporte, (necesidades básicas); en esta situación es fácil encontrar desnutrición, enfermedades, carencia de vivienda digna,

¹ Revista, Comercio Exterior, abril de 1992.

no hay acceso a la educación, etcétera, lo que divide a la sociedad e impide la integración social, política y cultural que se puede reflejar en problemas de seguridad nacional.

Desde un punto de vista puramente económico y pragmático, la pobreza limita el fortalecimiento del mercado interno y obstaculiza del desarrollo económico con igualdad de oportunidades para todos.

Sin embargo, la pobreza constituye una realidad que implica la existencia de individuos carentes de recursos necesarios para garantizar y promover una vida digna, es decir, el desarrollo de sus capacidades y el logro de la auto-satisfacción humana.

A pesar del gran interés por parte de algunas instituciones para erradicar el fenómeno, la tendencia indica que no es un fenómeno histórico que tienda a desaparecer, sino una realidad que lejos de decrecer, va en aumento cada día, por la cantidad de gente que pasa a engrosar el número de "desempleados" o empleados con una muy baja remuneración. Pero la pobreza no aparece por casualidad o como resultado inesperado de eventos que no pueden controlarse, sino como efecto previsible de políticas planeadas por los gobiernos, puesto que se sabe que provocarán desempleo, bajos salarios y sus consecuencias.

De ahí que una tarea fundamental para el desarrollo económico, político y social de los países sea precisamente detectar, cuantificar y determinar la magnitud de la incidencia y la intensidad de la pobreza. Esa labor tiene por objeto ponerla en su justa dimensión temporal y espacial, así como caracterizarla con el fin de que haya una base para el establecimiento de programas integrales de política económica y social tendientes a

reducir y a la larga eliminar la pobreza, como meta destacada de las acciones de política pública.²

Hace algunos años la pobreza no era asunto que interesara a la prensa y otros medios de difusión masiva, e incluso algunos gobiernos de América Latina veían con recelo los estudios para medirla y analizarla. Los organismos internacionales le prestaban menos atención que en la década de los años setenta, parecían estar abrumados con las políticas que se aplicaban contra la crisis. A mediados del siguiente decenio, sin embargo, se empezó a hablar cada vez más del costo social de la crisis, aunque fueron pocos los esfuerzos sistemáticos para revertirlo. Actualmente, el panorama es diferente. La inmensa mayoría de los gobiernos latinoamericanos y la mayor parte los organismos internacionales se ocupan mucho del tema. La búsqueda de soluciones adecuadas es variada y creciente. Quizá sea prematuro asegurar que tal interés perdure, pero es necesario explorar de manera sucinta los factores que lo explican directa o indirectamente.

Por una parte, se encuentran los fenómenos globales de gran envergadura. El mundo vive años de transformación vertiginosa expresada en la llamada globalización mayor de la economía mundial, el fin de la guerra fría y el derrumbe de los sistemas centralmente planificados y su tránsito hacia economías de mercado, por solo citar algunos. Detrás de estos fenómenos está la revolución científico-técnica que se vigoriza cada día. La importancia de ésta va mucho más allá de sus consecuencias aparentes. Los cambios que trae consigo significan una nueva posición del hombre en el proceso productivo y un nuevo factor estratégico en el poder económico y en la competencia internacional. El ser humano maneja cada vez menos materiales en forma directa. En lugar de ello diseña y

² Revista, Comercio Exterior, octubre de 1992.

programa robots, se ocupa de la comercialización y maneja y aprovecha la teleinformática. El factor estratégico de la competencia global es cada vez más la capacidad humana que prepara el proceso de producción. El desarrollo de estas capacidades es, quizá por primera vez en su historia, el factor clave del poderío económico. El sentido alentador de este cambio es que el desarrollo económico y el desarrollo humano pueden dejar de contraponerse por primera vez. Así el desarrollo de las capacidades humanas es ya el requisito fundamental del desarrollo económico. Superar la pobreza deja de ser una preocupación moral para convertirse en un imperativo económico.

El triunfo prácticamente universal de las economías de mercado deja a éstas en una nueva situación frente a las necesidades que no se manifiestan mediante el "libre juego de la oferta y la demanda"; Que por falta de poder adquisitivo quedan insatisfechas. Ya no se trata de "vencer al comunismo" sino de superar al competidor. De ahí el renovado interés de mejorar el sistema educativo en Estados Unidos y en otros países capitalistas industrializados. Además, el mundo ha quedado dividido ya solamente entre países ricos y países pobres. Ahora, la pobreza y el desarrollo humano cobran una relevancia inusitada, libres ya del peso ideológico y político que entrañaba la confrontación con los países socialistas, pero con la renovada carga, mucho más intensa porque afecta la vida cotidiana de que en ello va en juego el vigor económico de las naciones.

Hay además otra consecuencia del menguado papel del trabajador directo: el decaimiento de la fuerza política y económica de la clase obrera, la reconversión industrial; la robotización, o su alternativa práctica en términos de costos: la descentralización de la producción a países con costos más bajos de mano de obra; la importancia decreciente de

la producción de bienes en la economía mundial a favor de los servicios, y el desarrollo creciente de las empresas pequeño y micro, son elementos adicionales que explican esta pérdida de la fuerza obrera. Así de manera creciente, la lucha entre obreros y empresarios va perdiendo su papel central en el desarrollo y la consolidación de las legislaciones sociales. Esto por un lado favorece políticamente el desmantelamiento del Estado benefactor, pero por otro, abre el espacio a nuevas formas de organización, en las que el rasgo común de los participantes ya no es necesariamente su posición ocupacional, sino su sitio común de residencia, su pertenencia de género, sus problemas compartidos, cuyo denominador común es en buena medida la pobreza. Parecería que la distinción esencial entre las personas, igual que entre las naciones, tiende a ser la de ricos y pobres. Si estas tendencias son correctas, el renovado interés mundial por la pobreza y con ello, el desarrollo social o humano, puede ser esta vez permanente. No es extraño, pues que el discurso de la pobreza esté desplazando parcialmente al de la política social en general.

Este cambio tiene muchas implicaciones, no todas ellas positivas. Una es que en ciertos servicios (salud, seguridad social, etc.) deben otorgarse a individuos como tales, y no en función de su posición ocupacional. Así el discurso de la pobreza permite plantear la necesidad de combinar las políticas económicas y las sociales, incluyendo el fomento de la economía popular.

En función de esta problemática, el objetivo general de este trabajo es el de analizar los efectos y características de la política social, la distribución del ingreso como parte del proceso de desregulación económica que se emprendió desde finales de la década de los años ochenta en México. Por ello, se plantea la hipótesis siguiente:

Hasta antes de la década de los años ochenta en México, se manejó una política de gasto expansiva, que aunada a la inversión pública tuvieron efectos multiplicadores que dinamizaron la inversión privada, reforzaron el nivel de empleo y proporcionaron bienes y servicios básicos subsidiados que favorecieron la acumulación del sector privado. Sin embargo, a partir de la política instrumentada con base en criterios neoliberales de estabilización y ajuste económico, así como la apertura comercial y reforma del Estado, se habla de una política social encaminada al "Combate a la Pobreza". Pero la pobreza no se resuelve con un gasto social en decremento y con políticas de austeridad.

Para demostrar lo anterior, se hace un análisis del problema dividido en cuatro capítulos, en los cuales, en el primero se hace una reseña de la política social y de la estabilidad macroeconómica, en el segundo se estudian los programas que ha instrumentado el gobierno en la lucha contra la pobreza en México. En el tercer capítulo la distribución del ingreso en México y la marcada desigualdad existente en nuestro país para tener una idea de la magnitud del fenómeno en estudio, al final se encuentra un apartado de conclusiones y recomendaciones.

CAPÍTULO 1:

MARCO CONCEPTUAL

El diccionario de la Lengua de la Real Academia Española expresa el significado del adjetivo **pobre** como “necesitado, menesteroso y falto de lo necesario para vivir, o lo que tiene con mucha escasez”. Igualmente, define el sustantivo **pobreza** como “necesidad, estrechez, carencia de lo necesario para el sustento de la vida”. Quedan aquí dos cuestiones claras: a) los términos pobreza y pobre están asociados a un estado de necesidad y carencia, b) dicha carencia se relaciona con lo necesario para el sustento de la vida. Podemos deducir que el término pobreza en su uso cotidiano lleva implícita la comparación entre la situación de una persona, familia o grupo humano y la concepción de quien habla o escribe lo que es necesario para vivir o sustentar la vida. Es decir, el concepto de pobreza implica la comparación entre una situación observada y una condición normativa.

El mismo diccionario muestra que el sustantivo **necesidad** significa por una parte, “falta de las cosas que son menester para la conservación de la vida”. Nótese aquí el sentido carencial del término y lo limitado del propósito (subsistencia). Por otra parte, significa también “impulso irresistible que hace que las causas obren infaliblemente en cierto sentido”, y “todo aquello a lo cual es imposible sustraerse, faltar o resistir”. Queda claro que, cuando hablamos de necesidad nos referimos a la falta de las cosas que son menester para la conservación de la vida, pero también a una situación a la cual es imposible sustraerse y a la acción infalible de las causas. Lo necesario para sustentar la

vida no es lo superfluo, ni lo contingente. Tampoco es aquello que voluntaria o espontáneamente podemos querer o desear. Por lo contrario, es algo en lo que no podemos ejercer nuestra libertad, puesto que es algo a lo que nos es imposible sustraernos.

Necesidad contrasta con deseo precisamente en el elemento de voluntad que contiene este último término, cuyo significado expresa el diccionario que venimos citando como "movimiento energético de la voluntad hacia el conocimiento, posesión o disfrute de una cosa". Se puede desear lo que se necesita, aunque en este caso sólo se esté haciendo de la necesidad virtud, o desear lo que no se necesita (lo superfluo, lo contingente). Desear algo es diferente de necesitarlo.

El contraste entre **necesidad** y **preferencia** puede explorarse también analizando el significado de éste último término. El citado diccionario lo explica así: "primacía, ventaja o mayoría que una persona o cosa tiene sobre otra, ya en el valor, ya en el merecimiento", y también: "elección de una cosa o persona, entre varias; inclinación favorable o predilección hacia ella". Mientras la necesidad se refiere al carácter indispensable de una situación o de un objeto, la preferencia es la predilección, ventaja o elección entre objetos diversos que pueden ser necesarios o superfluos. En la preferencia el sujeto compara objetos diversos y elige entre ellos, y verdaderamente elige sólo cuando está libre de la necesidad, ya que ésta obliga. A diferencia del deseo, en la preferencia no hay un "movimiento enérgico de la voluntad.

Pobreza constituye indudablemente una privación, la incapacidad de satisfacer las necesidades más fundamentales del ser humano, pero ¿cuáles son esas necesidades?, veamos lo que dicen algunos autores sobre las necesidades humanas.

1.1 La Teoría Marxista

Aunque la discusión sobre pobreza tiene antecedentes en los principales economistas clásicos del siglo XVIII, a mediados del siglo XIX Marx hacía notar, al hablar del valor de la fuerza de trabajo, que el ser viviente necesita cierta suma de medios de vida y el ser humano, como ser viviente y social, requiere una suma de víveres y medios de vida que “habrá de ser por fuerza suficiente para mantener al individuo en su estado normal de vida y trabajo”.³

Sin embargo, Marx señala que las necesidades naturales (el alimento, el vestido, la calefacción, la vivienda, etc.) varían con arreglo a las condiciones naturales de cada país y que el volumen de estos medios, así como el modo de satisfacer las necesidades. “son de suyo un producto histórico” que depende del nivel de cultura y de las condiciones y hábitos existentes. Sin embargo, señala el autor, “en un país y en una época determinados, la suma de medios de vida necesarios constituyen un factor fijo”.⁴(Marx, 1976).

La discusión anterior dio lugar a dos modos de conceptualizar la pobreza: la que considera un fenómeno relativo, tanto temporal como espacial y la que lo define como un fenómeno

³ K. Marx. “El capital”, vol. I. F.C.E., México, 1967.

⁴ Ibid.

absoluto en el campo de las capacidades del hombre, pero con diferentes dimensiones en el espacio de las necesidades y de los recursos requeridos para su satisfacción.

1.2. La Teoría de Amartya Sen

El economista Amartya Sen⁵ señala que en los países ricos parece haber consenso en considerar la pobreza desde un punto de vista relativo, como lo ponen de manifiesto los estudios de Atkinson, Townsend y Beckerman y Clark en el Reino Unido.⁶ Así por ejemplo, citando a Townsend, Sen señala: "Ciertamente, un estándar de suficiencia se puede revisar solo para tener en cuenta cambios de los precios, porque ello ignoraría los cambios en los bienes consumidos; tanto como las nuevas obligaciones y expectativas de los miembros de la comunidad. A falta de un criterio alternativo, el mejor supuesto que se puede hacer es relacionar los estándares de suficiencia a los aumentos o disminuciones de los ingresos reales promedio" de la sociedad.

La Comisión Europea ha establecido un criterio relativo de pobreza: "La palabra pobre se utiliza para nombrar a aquellas personas, familias o grupos de personas cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) son tan limitados como para verse excluidos de un modo de vida mínimo aceptable en los Estados miembros en los que viven".⁷ Así la Comisión

⁵ A. Sen. "Poor, Relatively Speaking", en A. Sen, *Resources, Values and Development*, Harvard University, Press, 1984.

⁶ A.B. Atkinson, *Poverty in Britain and the Reform of Social Security*, Cambridge University Press, 1970; W. Beckerman y S. Clark, Oxford University Press, 1982, y Townsend, *Poverty in the United Kingdom*, Allen Lane and Penguin Books, Londres, 1979.

⁷ Comisión de las Comunidades Europeas, *Interim Report on a Specific Community Action Programme to Combat Poverty*, Bruselas, 1989, y A. B. Atkinson, "Promesas y realizaciones: por qué es necesario un informe oficial sobre la pobreza", en P. Barker (ed.), *Vivir como iguales*, Studio, Barcelona, 2000.

Europea, con fines de evaluación considera en la práctica, como pobre, el que recibe un ingreso inferior a 50% del ingreso medio disponible por adulto en el país correspondiente. En la práctica, el enfoque relativo de la pobreza adoptado por la Unión Europea equivale a igualar el concepto de pobreza con el de distribución del ingreso, toda vez que el número de personas que reciben menos de determinada proporción del ingreso medio de la Unión lo determina sobre todo el grado de desigualdad en la distribución del ingreso. De ahí que tenga sentido referir el enfoque absoluto de la pobreza desde una perspectiva moderna, como la planteada por Sen. En su concepto, “el umbral de la pobreza tiene que ser función de algunas variables y no hay razón apriorística de que esas variables no puedan cambiar en el tiempo”, el autor argumenta que en el examen de estas cuestiones es importante dejar bien sentado el espacio de análisis.

Por ejemplo, en una crisis aguda que provoque hambruna en un país, si la distribución del ingreso no cambia de manera radical, el enfoque relativo de la pobreza no registraría un aumento de la misma, aunque en términos absolutos la falta de alimento difícilmente podría dejar de considerarse como una dimensión del empobrecimiento absoluto de esa sociedad. Sen dice que existe un núcleo absoluto en la idea de pobreza: “Si hay hambruna e inanición, entonces (sin importar el enfoque relativo) hay claramente una situación de pobreza, e incluso si la atención se desvía a otros aspectos del estándar de vida, el aspecto absoluto de la pobreza no desaparece”. Por ello, según este autor, el enfoque adecuado para el análisis de la pobreza no debe considerar ni los satisfactores ni su utilidad, sino lo que denomina capacidades de las personas para funcionar en la sociedad, es decir, las “habilidades para hacer cosas sirviéndose de medios y recursos para ello”.

Desde ese punto de vista, la pobreza es una noción absoluta en el espacio de las capacidades, pero toma con frecuencia una forma relativa en el espacio de los bienes y sus características. Lo anterior, se aclara muy bien con el intento de Desai⁸, que distingue cinco capacidades básicas o fundamentales: a) permanecer vivo y disfrutar una vida prolongada; b) asegurar la reproducción (biológica) de las personas; c) gozar una vida saludable; d) interactuar socialmente y e) tener conocimiento y libertad de pensamiento y expresión. Estas capacidades (que son de carácter absoluto) dan lugar a necesidades diferenciadas y cambiantes en el tiempo y el espacio cuya satisfacción, a su vez, requiere recursos (bienes y servicios) que se pueden combinar en diversas proporciones según las condiciones temporales y espaciales.

La pobreza (privación de determinada capacidad) adquiere entonces una connotación absoluta en el espacio de las capacidades y una relativa en el de las necesidades y las formas de satisfacerlas mediante el uso de recursos. Para Desai y Sen, la norma de gastos en el espacio de los recursos debe ser la necesaria para garantizar las capacidades de acuerdo con la práctica social: "Sólo la sociedad en que viven las personas puede tener una perspectiva de lo que sus miembros requieren para llevar una vida decente o poseer un mínimo de capacidades para funcionar como miembros de esa sociedad.

⁸ M. Desai, "Poverty and Capabilities: Toward and Empirical Implementable Measure", *Frontera Norte*, número especial: Pobres, Tijuana, 1994.

1.3 Métodos de medición de la pobreza

Se han adoptado varios métodos para determinar la incidencia y la intensidad de la pobreza en diversas partes del mundo. En términos generales se suelen combinar más de uno de los tres siguientes métodos con algunas variantes:

- a) NBI. Necesidades Básicas Insatisfechas. Consiste en seleccionar un conjunto de necesidades y definir un número de indicadores de su cumplimiento, por ejemplo, el analfabetismo para educación, acceso al agua potable y a la luz eléctrica para vivienda, etcétera, con objeto de calcular la población que no cumple con los estándares especificados. Al incluirse diversas dimensiones de manera simultánea se logra identificar los hogares con diversas carencias, así como el número de personas pobres. Los trabajos de Coplamar en México y el cálculo de brechas sectoriales del proyecto de pobreza del PNUD para el conjunto de América Latina, ejemplifican este enfoque. El mismo es adecuado para el trabajo sectorial y para ejercicios globales de programación del esfuerzo social. Sin embargo, para fines de la lucha contra la pobreza sólo proporciona poblaciones objetivo fragmentadas en cada rubro. En rigor, el término pobreza suele utilizarse en estos estudios.

- b) LP. Líneas de Pobreza. Este método se basa en una canasta normativa alimentaria (CNA) o método de pobreza alimentaria y combina un enfoque normativo para la alimentación y uno empírico para el resto de las necesidades. El procedimiento consiste en construir una canasta alimentaria, calcular su costo y dividirlo entre el coeficiente de Engel (E: proporción del gasto destinado a alimentos), transformarlo en

línea de pobreza. En algunos casos de los estudios, el costo de la canasta alimentaria de denomina línea de pobreza extrema o de indigencia y sirve para identificar a los más pobres. Existe una variante de línea de pobreza que corresponde a un método que define normativamente el conjunto de las necesidades básicas. El de la canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE), que se define como parte de los trabajos de Coplamar, ha sido aplicada además por Hernández Laos, Santiago Levy y Nora Lusting.⁹

- c) MIP. Medición Integrada de la Pobreza. Combina los dos métodos anteriores: identifica la satisfacción de algunas necesidades por el método de necesidades básicas insatisfechas (especialmente aquellas cuyo acceso es mediante bienes públicos o semipúblicos) y el resto con la línea de pobreza, esto es, las necesidades cuya satisfacción se deriva del acceso a formas mercantiles de adquisición¹⁰. Los primeros autores que habrían de llevar a su desarrollo fueron Luis Bercaria y Alberto Minujin, quienes proponían comparar los resultados de los métodos de LP y del NBI. No sólo resultaron diferentes las incidencias sin que la población identificada como pobre por ambos métodos, la intersección de ambos conjuntos, resultó una fracción relativamente pequeña de éstos. Minujin y Vinocur explican así esos hallazgos:

Estas diferencias obedecen a que con el criterio de necesidades básicas insatisfechas se estaría detectando a los pobres estructurales (que poseen una vivienda deficitaria, o bajo

⁹ Julio Boltznivik, "La satisfacción desigual de las necesidades esenciales en México", en Rolando Cordera y Carlos Tello (coords.), *La desigualdad en México*, México, Siglo XXI, 1986 pp. 17-64. el contenido completo de la CNSE puede encontrarse en Coplamar, *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México*, México, Siglo XXI, 1983, anexo metodológico II.

¹⁰ J. Boltznivik, "Conceptos y medidas de pobreza", en J. Boltznivik y E. Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI Editores, 1999.

*nivel educativo, u otras) mientras que con el criterio de línea de pobreza, al caracterizar a los hogares como pobres de acuerdo al ingreso total percibido, se detectaría los hogares pauperizados, de particular importancia en el caso argentino.*¹¹

Rubén Kaztman también combinó las metodologías de LP y de NBI en un trabajo que pretende “explorar una nueva forma de aproximarse al volumen y naturaleza de los hogares afectados, que permitiría precisar el significado del concepto de pobreza, mediante la diferenciación de las manifestaciones más o menos permanentes de la misma.”¹² Este autor conforma cuatro categorías de hogares. Denomina pobres a los que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, subdividiéndolos en dos categorías: a) pobres crónicos, aquellos que además con ingresos insuficientes, tienen al menos una necesidad básica insatisfecha, tal como se identifica por el método de NBI y b) pobres recientes, aquellos que sólo tienen ingresos insuficientes, sin mostrar necesidades básicas insatisfechas. Las otras dos categorías están constituidas por aquellos que no están por debajo de la línea de pobreza, a los que sin embargo evita llamar no pobres: c) hogares con carencias inerciales que, no están por debajo de la línea de pobreza, presentan al menos una necesidad básica insatisfecha; y d) hogares en condiciones de integración social, que no están por debajo de la línea de pobreza y tampoco presentan necesidades básicas insatisfechas.

En la práctica las mediciones la LP y NBI que lleva a cabo Kuztman se complementan. Esta complementariedad, sin embargo, es un resultado casual y está sujeto a diversos

¹¹ Amartya Sen, “Sobre conceptos y medidas de pobreza”, Comercio Exterior, vol. 42 núm 4, México, abrii de 1992, pp. 322.

¹² Rubén Kaztman, “La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo”, op cit. P. 142.

problemas. Como resultado de una coincidencia entre las variables disponibles de las encuestas de hogares (que reflejan la situación de las necesidades básicas que dependen de la inversión pública y privada y del consumo público) y el ingreso corriente disponible en dichos hogares (que refleja la situación de necesidades básicas que dependen de éste) se habría logrado una complementariedad relativamente feliz entre ambos procedimientos "al aplicarse conjuntamente en consecuencia, la población pobre resulta la unión de los conjuntos de pobres detectados por ambos métodos y no su intersección". En términos de la tipología de Kuztman, esto implica que la población de pobres estaría constituida por los crónicos, los recientes y los iniciales.

1.4 Problemas metodológicos de la medición de la pobreza.

Los resultados del método de necesidades básicas insatisfechas dependen del número de necesidades e indicadores considerados y no todos los investigadores coinciden en los mínimos normativos ni las ponderaciones con que deben integrarse para separar a la población pobre de la no-pobre. El método de líneas de pobreza depende de la especificación de la canasta normativa, carece de estándares reconocidos en escala internacional al igual que la forma de calcular el costo de tales necesidades, lo que hace diferencias en la medición de la pobreza, según la magnitud de la línea adoptada. El método integrado, aun cuando busca incorporar todas las necesidades esenciales introduce además de las limitaciones propias de los otros métodos un elemento adicional de parcialidad en los pesos que asigna a la línea de pobreza y a las necesidades básicas insatisfechas, en lo cual tampoco existe consenso entre los especialistas.

El método de Línea de Pobreza es el método de aplicación más generalizado, por lo que en este estudio se profundiza en las dificultades metodológicas más comunes que obstaculizan su empleo e impiden una evaluación precisa de la incidencia y la intensidad de la pobreza. La medición de la pobreza por este método es muy sensible a dos clases de problemas: a) las deficiencias de las fuentes de información utilizadas, y b) diversas decisiones metodológicas que el investigador debe adoptar en su aplicación en la práctica.

- *Problemas de información.* En relación con este problema, Altimir¹³ muestra con toda claridad que en la mayoría de los países de la región las encuestas de los hogares y los censos de población utilizados para cuantificar la distribución del ingreso y la pobreza padecen del fenómeno de la subdeclaración de ingresos por parte de los encuestados. Ello se detecta plenamente al comparar los totales de ingreso de los hogares difundidos por esas fuentes con los totales implícitos en los sistemas de cuentas nacionales. Asimismo, Cortés¹⁴ señala que además de los citados sesgos de subdeclaración las encuestas de los hogares presentan problemas muestrales de consideración, pues no cubren tanto a los hogares más pobres como a los más ricos de la escala distributiva, por lo que pueden estar presentando un “truncamiento” en la distribución que conduce a sesgos de relevancia en las mediciones de la pobreza y la distribución del ingreso. Como resultado de ambos sesgos, algunos especialistas recomiendan ajustar los datos de las encuestas, lo que se denomina ajustes a cuentas nacionales, cuya metodología carece de consenso, por lo que de manera que otros

¹³ O. Altimir, “Income Distribution Statistics in Latin America and Their Reability”, *The Review of Income and Wealth*, Series 33, núm. 2, junio de 1987.

¹⁴ F. Cortés, *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica*. CIESAS, Porrúa, México, 2000.

investigadores recomiendan precaución al efectuar tales ajustes por considerar que tienen una alta dosis de arbitrariedad.

- *Problemas metodológicos.* En relación con este tipo de problemas, se pueden destacar varios que afectan las cuantificaciones respectivas. En primer lugar destaca la especificación de las líneas de pobreza adoptadas. Otros estándares de carácter absoluto muestran diferencias metodológicas de consideración: los tres procedimientos generalmente utilizados son: a) la aplicación de líneas de pobreza con base en una canasta normativa de satisfacción esenciales, cuyo contenido y costo es materia de discusión por parte de los investigadores y depende, la sociedad y momento específicos analizados; b) la cuantificación de una canasta alimentaria que cubre los requerimientos nutricionales de la población con base en normas de gasto de un estrato determinado de la sociedad a la cual se añade una proporción empíricamente determinada para cubrir el resto de las necesidades de las personas y c) la aplicación de una variante del procedimiento anterior, pero entre un número de países (por lo general los más pobres) y su conversión en moneda extranjera, considerando la paridad del poder adquisitivo a fin de efectuar comparaciones internacionales no hay consenso entre los investigadores ni los organismos sobre el modo de determinar las líneas de pobreza, pero es evidente que su cuantificación incluye de manera notable en la medición de incidencia y la intensidad de la pobreza.

Sin embargo, existe otro factor en la aplicación de las líneas de pobreza que carece de consenso, es decir, algunos investigadores utilizan el ingreso de los hogares y otros el gasto en consumo de los mismos, con el argumento de que el gasto es lo que mejor

refleja el ingreso permanente de las personas. Entre los que usan el ingreso de los hogares, hay quienes incluyen y quienes excluyen, los ingresos en especie, dado su carácter imputado, en especial los derivados de la renta de casa habitación. Otro problema se asocia con la forma de llevar a cabo la estratificación de los hogares de acuerdo con su ingreso o gasto, estableciendo los deciles por hogares de ingreso total o de ingreso per capita y en este aspecto influyen los supuestos en relación con la existencia de economías de escala en el consumo de los hogares, así como el tratamiento que se dé a los hogares que declaran cero ingreso o gastos en consumo.

Szélely, Lusting, Cumpa y Mejía¹⁵ realizaron un análisis de la sensibilidad de las mediciones de pobreza en 17 países de América Latina, considerando de manera explícita los citados problemas metodológicos: a la pregunta de cuánta pobreza hay en la región responden que todo depende del tratamiento de esos problemas. Sus cálculos señalan que el número de pobres va de 60 a 316 millones de personas, que representan de 12.7 a 65.8% de la población en América Latina. De hecho, esos autores encuentran que si hubiesen experimentado todas las combinaciones posibles, se habría tenido una lista de 6,000 posibilidades de índices de pobreza en los países seleccionados del área. Lo anterior deja ver lo relevante de hacer explícito el método y los supuestos de medición de la pobreza.

¹⁵ M. Székely, N. Lusting, M. Cumpa y J. A. Mejía, *Do We Know How Much Poverty There Is?*, mimeo. Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.

1.5 ¿Para qué son útiles las mediciones de la pobreza?

El medir la pobreza es una tarea fundamental en las políticas públicas que se proponen combatirla. Una primera razón es que la proporción de pobres, la intensidad de su pobreza, la identificación de dónde viven y a que se dedican los pobres, entre otros muchos elementos que las mediciones de pobreza pueden proporcionar, deberían orientar la formulación de las políticas y los programas. Una segunda razón es que cualquier intento de evaluar la eficacia de lo realizado se frustraría si no se conoce la magnitud de la pobreza al inicio de las actividades y su evolución posterior. Una tercera razón es que los programas dedicados al combate de la pobreza necesitan identificar con toda precisión a su población objetivo, hogar por hogar y persona por persona.

Hay que dejar clara la diferencia entre la medición de la pobreza y la medición de la desigualdad de los hogares, puesto que *al medir la desigualdad se comparan situaciones observadas entre hogares (es decir, comparamos situaciones observadas con otras)*. En cambio, al medir la pobreza *la situación observada de los hogares la comparamos con una norma o con un conjunto de normas*. Por tanto, mientras las tareas de medición de la desigualdad consisten en precisar los indicadores con los que se hará aquella y las fórmulas matemáticas que se usarán para obtener la medida social agregada, para la pobreza es necesario añadir una tercera tarea: identificar los umbrales o las normas que separan a los pobres de los no pobres.

En la práctica, todo lo anterior tiene enormes repercusiones de carácter político y social, más allá de las discusiones de carácter académico. En efecto: a) no se tiene dimensiones

de la magnitud del problema de la pobreza y de la pobreza extrema en México; b) es, por tanto, muy difícil realizar un diagnóstico adecuado de quiénes son los pobres, dónde viven y en qué trabajan, y c) por tanto, mucho menos podrán aplicarse acciones eficaces y eficientes de política económica y social tendientes a aliviar las condiciones de pobreza y de pobreza extrema de grandes núcleos de la población mexicana.

CAPÍTULO II.

POLÍTICA SOCIAL Y ESTABILIDAD ECONÓMICA EN MÉXICO, DE 1960 A 1980.

2.1. Política Social y Gasto Público.

Se entiende por política social al conjunto de acciones, medidas o políticas parciales que directa o indirectamente inciden sobre el nivel de vida de la población y sus instrumentos son el gasto público y los subsidios. Dentro del gasto público destaca el destinado a gasto en bienestar social: salud, educación, vivienda y seguridad social; pero ésta se tiene que analizar no sólo por el lado del bienestar social sino también en lo concerniente al empleo, el ingreso (su distribución) y el consumo, como determinantes de la capacidad de autoabastecerse de los medios para cubrir necesidades. (Carrasco, R y Provencio, E, 1988: 92). A nivel macroeconómico, la política social depende de la política económica que ejecute el Estado. En México, la política social ha ido empeorando como consecuencia de la política económica.

Por otra parte, el gasto público es un indicador de la importancia del Estado en la economía, la magnitud e intensidad de la intervención estatal ha estado ligada al monto, estructura y orientación del gasto público, su importancia estriba en que no sólo sus instrumentos, sino las relaciones entre el gasto público y el papel del Estado como regulador de las condiciones globales de acumulación, como redistribuidor del ingreso o como actor directo de la producción de bienes y servicios y la acumulación. Cabe señalar

que el gasto público es a su vez un instrumento de la política económica que rige en ese momento. (Velazco, Ciro, 1979: 431-467).

Dada la experiencia que ha vivido México, se ha visto que nunca se nos ha planteado a los mexicanos la necesidad de una política social de largo plazo. Conocemos lo que significan los costos sociales del ajuste y ahora entramos en un nuevo ajuste que se nos presenta como un ajuste igual a más costoso desde el punto de vista social. Hay un desfase entre los sacrificios o costos que implica y las retribuciones socioeconómicas a las que se supone nos debe llevar un ajuste, esta sería la primera razón de peso para plantear que el país deba tener una política social que se pueda hacer cargo de la manera más eficiente posible de las emergencias económicas. Junto con estos ajustes que produce el desorden económico mundial, lo que tenemos también es un cambio estructural de grandes magnitudes, que pone en peligro la clásica relación, más o menos directa, entre crecimiento económico y crecimiento del empleo, si a esto agregamos que una parte importante de la población pobre vive en las ciudades, entonces tenemos un cuadro más o menos fuerte de determinación para una política social de Estado, una política para plazos largos que dependa de efectivos consensos políticos que se puedan formalizar, y finalmente el conjunto de bienes públicos que tiene que ver con la política social difícilmente pueden producirse y satisfacerse por la vía individual del ingreso y la ocupación. Menos cuando éstos faltan o son insuficientes.

Habría que insistir en el segmento de población que crece más rápido que aquél que constituye la población en edad de trabajar. Ellos van a ser la mayoría de los mexicanos, y demandarán una cantidad creciente de bienes cuya satisfacción no está asegurada por la

vía de los mercados, mucho menos en las condiciones económicas que vive México y que vive el mundo. El mecanismo económico tradicional que se desdobra en un nivel de empleo, ingresos, consumo e inversión adecuados, en sí mismo no parece capaz de resolver en forma oportuna el tipo de demandas que vienen de esta combinación de elementos.

Estas reflexiones provienen de la convicción de que la fase de política social que se inició en México al calor de la Segunda Guerra Mundial, con la creación del Seguro Social, posteriormente el ISSSTE y del INFONAVIT, y que contó con el soporte de un alto crecimiento sostenido con tasas de empleo crecientes y una sindicalización que funcionaba como la "cláusula de entrada" a todas las instituciones, está superada. De los años cuarenta en adelante, lo que predomina es una política social cada vez más institucionalizada, cada vez más corporativa. En los años setenta, frente a la insuficiencia progresiva de esta política social se vive de nuevo una era de mucha movilización: la movilización campesina más grande de nuestra historia en términos de números, una oleada que dura varios años, de tomas de tierra que deriva en parte en proyectos de organización campesina, y vive también un intento de insurgencia sindical para replantear los términos de relación Estado-sindicatos. Esta insurgencia termina en una especie de empate triste; se derrota a la insurgencia, pero el movimiento sindical entra en una caída que no ha terminado. Si a esto se añade la disminución de la tasa sindical y la crisis financiera del Seguro Social y el ISSSTE, tendremos un cuadro inicial de una política social que se está colapsando, que es ya insuficiente para encarar el universo de carencia social que se amplía por la crisis y los ajustes. (Rolando Cordera, 1995:112:115).

En la década de los sesenta la economía mexicana pasó por una etapa de *estancamiento con inflación*, ya que México se encuentra integrado a la economía internacional desde hace muchos años y es en esta década cuando la economía mexicana sigue ritmos, primero, de crecimiento con estabilidad (1960-1970) y las tendencias al estancamiento con inflación que después ha vivido el capitalismo internacional. Dos grandes contradicciones generadas por el patrón de acumulación de capital adoptado en México a partir de la década de los años cincuenta, tendieron a convertirse en fuertes limitantes a la continuidad del propio patrón de desarrollo: *la concentración del ingreso y el desequilibrio externo*. (José Blanco, 1979:21). Quizá sea porque en los planes de desarrollo no existen elementos de política económica que fundamenten un patrón de desarrollo a largo plazo.

Hacia finales de los años sesenta el gasto público era reducido, ya que culminaba un proceso de regresión en el intervencionismo estatal iniciado en los años cuarenta. El gasto que se canalizó a la infraestructura, reflejaba un estado cada vez menos impulsor y orientador directo del proceso de desarrollo y cada vez más promotor de la actividad privada nacional y extranjera y de salvaguarda de sus intereses globales. Es en la década de los años setenta, cuando se incrementa el gasto público como una necesidad para alcanzar un desarrollo que se había estancado debido a la insuficiencia de la inversión pública y privada y para responder a las demandas agudizadas de carácter social. A mediados de la década, la profundización de la crisis interna y las repercusiones de la crisis internacional hicieron que el gasto perdiera objetivos y eficiencia, aunque no disminuyó significativamente su nivel. La intervención del Fondo Monetario Internacional (FMI), bajo condiciones de crisis aguda, contuvo el crecimiento del gasto, pero se mantuvo

constante, solo que había otros factores que lo hacían más rígido, como lo fue el incremento del servicio de la deuda pública, los subsidios y transferencias. Ver cuadro 1.

Como se puede apreciar, un aspecto importante es el alto porcentaje del gasto destinado a la Administración y Defensa, el rubro de desarrollo económico incluye las características de la intervención estatal de la economía; la propiedad pública se concentra en los sectores energéticos e industrial que reciben más de la mitad del gasto; la infraestructura de apoyo se realiza en los sectores agropecuario y pesquero, comunicaciones y transportes y turismo, a los cuales se canaliza entre 25 y 30% y, finalmente, a las actividades de distribución que realiza el sector comercio. En lo referente al gasto en desarrollo social se puede apreciar que tiene un cierto dinamismo hasta 1976 y empieza a deprimirse desde entonces, mientras administración y defensa lo mantiene constante.

Cuadro 1. Gasto Total por Sectores.

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979 ³	Crec. Real 71-79
Gasto Total¹	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
Des. Eco.²	57.8	57.9	60.2	59.3	62.2	57.1	56.3	57.7	45.9	16.4%
Des. Soc.	24.7	25.4	21.9	23.2	21.3	23.5	20.5	16.6	20.0	9.6%
Admón y Def.	17.5	16.7	17.8	17.5	16.6	19.4	23.2	22.8	34.1	17.6%

Fuente: Información Económica y Social Básica, S.P.P varios números y cuadros.

1. Presupuestal ejercido.

2. Incluye energéticos, industrial, agropecuario y pesquero, transporte y comunicaciones, comercio y turismo.

3. Gasto autorizado, ya que sólo para él se tiene la desagregación

México vivió un largo período de crecimiento entre 1934 y 1970, sin crisis agudas, el cual se mantiene con altas y bajas hasta 1981, a pesar de ello, la pobreza en términos

absolutos siguió creciendo en casi todo el período. Esto nos lleva al razonamiento de que es muy posible que las relaciones de poder sean las que han influido de manera determinante en el reparto desigual de los beneficios del crecimiento. Es decir, en México, ha existido una regulación de la pobreza a través de las instituciones políticas fundamentales vinculadas al control social de la clase trabajadora durante el periodo de crecimiento sostenido. Aun cuando dichas instituciones han entrado en crisis y han agudizado los problemas económicos e incrementado la pobreza, subsisten todavía algunos de sus rasgos de control sobre los principales determinantes de empobrecimiento, además de que han surgido instituciones de control temporal, sobre todo para la regulación de los salarios.

Las instituciones regulatorias, tanto políticas como económicas, son formas institucionales que pueden definirse como *la codificación social de una o varias relaciones sociales fundamentales que caracterizan el modo de producción dominante de una formación social* (Boyer, 1986: 48). Las formas institucionales políticas son las que aglutinan a las económicas por medio de formas estructurales orientadas al control social. Las formas institucionales, sobre todo las relacionadas con la regulación de las relaciones entre el capital y el trabajo (la relación salarial), se ven apoyadas u obstaculizadas por las creencias, hábitos y representaciones simbólicas alrededor de factores que inciden en la regulación de la pobreza. Ésta es producto de la organización clasista de la sociedad y el modo en que se produce su vida material y su vida cultural. Si bien se pueden identificar a los actores sociales, las acciones que éstos toman están enmarcadas dentro del conflicto social, por lo que la regulación de la pobreza no es producto de la lucha de clases.

En México existen otros factores vinculados a la regulación de la pobreza, como es el caso de los pobres indígenas, en donde el apoyo económico no llega a sus comunidades, sino que se estanca en las filas de la burocracia federal y de los políticos locales, tal es la situación de Chiapas y otros estados, donde el gasto social no fluye hacia los pobres.

Como ya se mencionó antes, México se caracterizó por un largo periodo de crecimiento sostenido que va de 1934 a 1970, sin crisis agudas hasta 1981, donde en un principio la pobreza disminuyó en términos porcentuales de manera casi continua desde los años sesenta hasta principios de los ochenta, cuando el total de pobres comienza una trayectoria ascendente, a excepción del corto periodo del *boom* petrolero. Esto se debió a la primera fase de la crisis estructural en 1976-1977 cuando se marca la iniciación de un control salarial y de la crisis financiera de las instituciones de protección social, las que dan como resultado, en la década de los ochenta, la baja de bienestar social de la mayoría de la población. La segunda fase de la crisis estructural en 1982, que se caracteriza por la aguda contracción de la actividad económica da paso a un creciente desempleo y al comienzo de la era neoliberal con sus dramáticos ajustes macroeconómicos, lleva a una flexibilización a ultranza de la relación salarial y a un cambio en la tendencia de la pobreza en términos relativos.

2.1.2 Relación Salarial.

La regulación de la relación salarial del periodo 1934-1970 de acuerdo con Gutiérrez (1985) se subdivide en dos etapas, la primera que va desde 1934 a 1961 con una formación de salarios de tipo "competitivo" y la segunda de tipo "monopolista" que va

desde 1962 a 1982 en que se inicia la flexibilización de la relación salarial. En la década de los cuarenta se observa una dramática caída del salario mínimo real que llegó al 55%, recuperándose en la siguiente década un 25% el salario mínimo recuperó los niveles de 1940 hasta mediados de los sesenta. Para contrarrestar los efectos de la inflación en el salario real, el gobierno funda en los años cuarenta una serie de instituciones que comienzan a influir en el salario indirecto. Es así como se crean el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Compañía Nacional Distribuidora y Reguladora (precursora de la CEIMSA y posteriormente de la CONASUPO) para abaratar la alimentación popular y el Comité de Control y Vigilancia de precios.

La regulación monopolista no solo vincula la participación de los salarios, a nivel de actividad económica, al incremento de la productividad y a la inflación, sino que también se establece un salario directo o social conformado por una serie de prestaciones sociales a través del sistema educativo, la seguridad social, los programas de vivienda y los subsidios a la alimentación, principalmente a los centros urbanos. (Gutiérrez, 1988:154)

El periodo en el que la tasa media anual del crecimiento del PIB llegó al máximo fue el de 1956- 1970, en el que alcanzó un 6.77%. Aunque en esta etapa la tasa media anual de aumento de la población también llegó a su máximo 3.20%, la tasa media anual del PIB per cápita ha sido la más elevada con 3.57%. Ver cuadro 2.

A partir de 1971, con la iniciación de la crisis estructural del patrón de acumulación por sustitución de importaciones, se produce una inflexión en la tasa media anual de crecimiento del PIB. Entre 1970 y 1976 la tasa media anual de crecimiento del PIB bajó a

Cuadro 2. México Producto Interno Bruto Total y per cápita, 1934 – 1982.

AÑO	PIB ¹	T. CREC. ²	POBLAC. ³	T. CREC. ²	PIB PC ⁴	T.CREC. ²
1934	53,757		17,731		3,031	
1956	17,8706	5.61	30,935	2.50	5,776	3.11
1970	444,271	6.77	48,225	3.20	9,212	3.57
1976	635,831	6.04	56,584	2.80	10,258	3.24
1982	903,839	6.03	65,811	2.70	12,360	3.33

Fuente: INEGI, Estadísticas históricas de México, Tomo I, México, 1986, cuadro 9-1.

1. Millones de pesos a precios de 1970.
2. Tasa de crecimiento media anual.
3. Miles de habitantes
4. Pesos a precios de 1970.

6.04%. En 1975 con el agravamiento de los desequilibrios macroeconómicos, la tasa del incremento del PIB bajó a 5.74% y en 1976, con la primera explosión de la crisis estructural cayó a 4.42%; esta caída continúa en 1977 cuando la tasa bajó a 3.4%.

Este periodo ha sido denominado *desarrollo estabilizador*, y se le dio énfasis a la estabilidad monetaria y cambiaría bajando la inflación a 4.22% anual. Hubo control de la inflación, pero no del desequilibrio externo. El tipo de cambio se mantuvo en lugar de devaluar se recurrió a la deuda externa y a la inversión extranjera directa. La política fiscal favoreció a las empresas por medio de subsidios, franquicias fiscales y tarifas de bienes y servicios públicos.

Durante el periodo de desarrollo estabilizador continuó una desigual distribución del ingreso, a pesar de que el porcentaje de familias con ingresos medios inferiores a la media nacional bajó de 80 a 70%. La concentración del ingreso en los deciles altos se

incrementó de 0.450 en 1958 a 0.526 en 1968. A partir de 1960 se cuenta con mediciones del nivel de pobreza, las cuales demuestran que el porcentaje de pobres con respecto a la población total bajo de 76.4% en 1960 a 72.6% en 1968, el número absoluto de pobres aumentó de 27.5 a 32.8 millones. Ver cuadro 3.

En el gobierno de Luis Echeverría se aplica una política salarial orientada a mantener el nivel de salarios un poco arriba de la tasa de inflación, conjuntamente con la política de desarrollo social, llevan a una disminución de la pobreza relativa para 1977, lo cual no es suficiente para contener el número total de pobres que aumentó cerca de 4 millones entre 1968 y 1977. El PIB entre 1976 y 1982 creció a una tasa media anual de 6.03%, similar a la del periodo 1970-1976.

Paralelamente, el PIB per cápita alcanzó una tasa media anual de 3.33%, ligeramente arriba de la de 1970-1976, probablemente debido a la disminución en la tasa crecimiento de la población.

Como se indicó anteriormente en 1976 y 1977 la tasa crecimiento del PIB bajó de manera considerable; en cambio entre 1978 y 1981 creció por arriba del promedio, pero en 1982 la tasa fue negativa (-0.6%). Entre 1977 y 1981 la pobreza relativa disminuyó un 9.5%, mientras que la pobreza extrema declinó 7.9% y la no-extrema 1.6%. La declinación de la pobreza sobre todo la extrema, se explica por el aumento en el empleo que se dio durante el periodo del *boom* petrolero. No obstante, llama la atención del crecimiento de los no-pobres los que aumentaron un 37.5% entre 1977 y 1981, lo cual indica que las clases

Cuadro 3. Incidencia de la pobreza en México, 1960-1990.
(Millones de personas y porcentajes)

	1960	1963	1968	1977	1981	1984	1988	1990
Concepto	Millones de Personas							
Pobres	27.5	29.8	32.8	36.7	34.6	44.6	46.1	63.3
Extremos	20.4	26.7	25.6	21.5	18.6	22.8	22.0	55.5
No-ext.	7.1	3.1	7.2	15.2	16.0	21.7	24.1	7.8
No-pobres	8.5	8.6	12.4	26.6	36.7	31.6	32.1	17.9
Pob. Total	36.0	38.4	45.2	63.3	71.3	76.2	78.2	88.2
	Porcentajes							
Pobres	76.4	77.5	72.6	58.0	48.5	58.5	59.0	77.9
Extremos	56.7	69.4	56.7	34.0	26.1	29.9	28.2	68.3
No-ext.	19.7	8.1	15.9	24.0	22.4	28.6	30.8	9.6
No-pobres	23.6	22.5	27.4	42.0	51.5	41.5	41.0	22.1
Pob. Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Para 1960, Consejo Consultivo del Pronasol (1987:2); 1963 a 1988, Hernández Laos (1992:108-109, cuadro 3.2); para 1990, Boltvinik (1994:87, cuadro 11.3. La población total según el censo de 1990, tomada del Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, INEGI (1994:cuadro 2.1).

medias continuaron en estos años su tendencia de crecimiento, tal como se venía dando desde los años sesenta. Esta tendencia se torna decreciente a partir de 1982 al sobrevenir la crisis financiera, el desempleo y la inflación.

El periodo de 1982-1988 ha sido bautizado como el "sexenio del crecimiento cero", en vista de que la economía mexicana permaneció estancada, ya que apenas creció a una

tasa media anual de 0.17%. En vista de que la población subió en ese periodo a una tasa media anual del 2.69%, se puede apreciar que el PIB per cápita retrocedió casi a la misma velocidad que la tasa de incremento demográfico. En términos globales el PIB per cápita retrocedió un 13.8% entre 1981 y 1988. En estos años el número de pobres aumentó en 11.5 millones, por lo que porcentualmente la pobreza se elevó un 10.5%, mientras que los no-pobres vieron reducidas sus filas en 4.6 millones de personas.

2.2 Estabilidad Macroeconómica y Política Social.

La política económica del periodo 1940-1970 se puede subdividir en dos subperiodos: uno de *crecimiento con inflación* (1940-1955) en el que el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) real fue de 5.73% y los precios crecieron a una tasa media anual del 10.6%. El gasto público alentó el crecimiento mediante el gasto en obras públicas y la financiación se hizo a través de la emisión monetaria, en lugar de incrementar los impuestos o recurrir a la deuda pública. Con excepción de años de guerra (1940-1945) y los de la guerra de Corea (1949-1950), la cuenta corriente operó con déficit, por lo que se decidió devaluar el peso en 1948-1949 (Guillen, 1984: 26-28). El segundo subperiodo es el de *crecimiento sin inflación* de 1956 a 1970 en el que la economía creció un 6.74% anual con estabilidad de precios (4.22% en promedio anual). Pero a pesar de la estabilidad de precios el desequilibrio externo persistió y tuvo una tendencia creciente. El tipo de cambio se mantuvo en 12.50 pesos por dólar como objetivo de la política económica, junto con la libertad cambiara. En lugar de devaluar se buscó promover la inversión extranjera directa y préstamos externos. La política fiscal buscó el aumento del ahorro y la inversión, en

términos de subsidios, franquicias fiscales y bajas tarifas de bienes y servicios públicos y a su vez, las empresas públicas tuvieron como encomienda la reducción de sus precios relativos, sobre todo los energéticos. Las tasa de interés reales fueron elevadas no por la política monetaria sino por la fiscal, a través de la exoneración del pago de impuestos sobre rendimientos de ciertos valores de renta fija (Guillen, 1984: 36-37).

2.2.1 Gasto público en el desarrollo social

En los regímenes de López Mateos (1959-1964) y Díaz Ordaz (1965-1970) se dio al desarrollo social prioridad relativa. Considerando ambos periodos, la participación de los gastos asignados al desarrollo social se incrementó alrededor de 20% del gasto total. Los niveles más altos se alcanzaron, sin embargo, durante los primeros años de la presidencia de Echeverría (1971-1976) cuando el gobierno asumió el compromiso integral en la escena social y política a amplios sectores de la población anteriormente desconocidos.

Cuadro 4.

Durante el auge petrolero, entre 1978 y 1981, la participación del gasto social se redujo nuevamente (17% del total) y gran parte del gasto del gobierno se concentró en la esfera económica (como se aprecia en el cuadro 4), lo cual no es sorprendente dadas las enormes inversiones en ramos como el petróleo, electricidad y acero.

Después del surgimiento de la crisis en 1982, la estructura del gasto del gobierno sufrió un nuevo cambio, la participación del gasto en desarrollo social se contrajo hasta los niveles más bajos desde 1934, y también los gastos económicos se redujeron; la parte

Cuadro 4. México: estructura de los gastos del gobierno por sector.
1977-1985
(en porcentaje)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Energía	26.0	29.4	26.5	29.1	29.3	11.6	12.9	12.9	12.1
Comunicaciones y transporte	6.4	6.2	6.3	6.2	5.7	3.4	4.4	4.3	4.5
Desarrollo social	22.2	20.3	19.5	17.4	16.6	13.8	12.4	12.8	13.4
Industria	6.7	6.0	6.7	7.7	6.5	5.0	4.2	6.9	6.3
Agricultura, Ganadería y pesca	8.6	7.4	8.0	9.0	8.5	5.5	6.1	5.3	4.8
Administración	23.8	23.3	27.2	25.0	27.3	57.1	54.8	52.8	55.4
Comercio	5.9	7.2	5.5	5.3	5.9	3.4	5.0	4.9	3.4
Turismo	0.4	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1

Fuente: Nora Lusting, 1986, cuadro 2c.

correspondiente a gastos administrativos, por el contrario alcanzó su cima (cuadro 4). Este comportamiento reflejó la carga impuesta por los enormes pagos de intereses sobre la deuda pública (externa e interna), al tiempo que el gobierno tenía que reducir considerablemente sus gastos totales dados los objetivos de su programa de ajuste.

Durante la presidencia de Luis Echeverría (1971-1976), continuó la expansión acelerada del gasto per cápita en gasto social (se incrementó alrededor del 60% para el periodo de 6 años en conjunto). Paradójicamente, durante el auge petrolero, cuando México fue

favorecido por el incremento sustancial en el precio del petróleo, en el gasto per cápita en desarrollo social creció a una tasa de solo 20% en el periodo de 1977-1982 en conjunto.

Pero, ¿Cuál fue el impacto de esa expansión continua (hasta la crisis de 1982) de los gastos en desarrollo social medido en términos de algunos indicadores globales convencionales?. Los gastos orientados a metas sociales tenían un impacto positivo sobre la calidad de vida de la población mexicana. Esto puede verse reflejado por el comportamiento de la tasa de analfabetismo y de la tasa de mortandad infantil. Si bien no puede establecerse un vínculo casual explícito en términos de mejoría de bienestar social por peso gastado en desarrollo social.

Sin embargo, a pesar de los innegables avances en la calidad de vida de la población, a fines de los años setenta persistían agudos rezagos sin resolver. Por ejemplo, se estima que en 1979 alrededor de 13 millones de mexicanos estaban subalimentados (Instituto Nacional de Nutrición, 1979); que la tasa de mortandad infantil estaba por encima de la de otros países con niveles de ingreso inferiores; que en 1978 alrededor de 45% de la población no tenía acceso a servicios de salud gratuitos (o casi gratuitos), que en 1980 aproximadamente 22 millones de mexicanos de 14 años de edad o más eran analfabetos o no habían completado la escuela primaria, y que en el mismo año, alrededor de 22.3% de las viviendas no contaban en absoluto con servicios y cerca del 50% no tenían agua potable¹⁶, Ver cuadro 5.

¹⁶ Lusting, Nora, "Magnitud e Impacto del Gasto Público en el Desarrollo Social de México", *Revista Investigación Económica* 187, enero-marzo de 1989, pp. 85-140.

Cuadro 5. México: Indicadores de Bienestar Social, 1940-1980

	1940	1950	1960	1970	1980
Educación					
• Tasa de analfabetismo ¹	53.9	43.4	34.6	24.7	16.6
• Total de inscritos como % de la población total.	8.0	11.1	16.0	22.0	30.2
• Educación promedio ²	1.7	2.1	2.8	3.7	4.3
Salud					
• Tasa de mortalidad/1000.	22.8	16.2	11.5	10.1	6.3
• % de muerte por enfermedades infecciosas.	43.1	34.6	25.5	23.1	13.7
• Mortalidad infantil/1000 ³	125.7	96.2	74.2	65.6	38.9
• Esperanza de vida al nacer (años)	41.45	49.69	58.93	62.14	68.06

¹Como porcentaje del total de la población de quince años o más.

²Número de años de la población de quince años o más.

³Tasas de mortalidad infantil proporcionadas por UNICEF, que coinciden con las correcciones hechas por el Consejo Nacional de Población por nacimientos no reportados.

Fuente: Samaniego, 1986, cuadro 11; excepto para (3).

Desde la crisis de 1982, y especialmente después de la instrumentación del programa de ajuste de Miguel De la Madrid en 1983, el gasto del gobierno (con excepción de los pagos por intereses) ha sufrido amplios recortes, incluyendo el área de desarrollo social (cuadro 5).

El gasto per cápita en desarrollo social cayó por primera vez en 50 años, con lo que el promedio de este concepto en el periodo de 1983-1985 fue 21% menor al del promedio del periodo 1977-1982.

Resulta muy difícil estimar el impacto de esta reducción en el nivel de bienestar de la población, en especial debido a que una gran parte de la contracción se explica por la caída de los salarios reales del personal que labora en entidades públicas de las áreas de educación y salud, así como por la menor inversión en estos sectores. Ello significa que

los efectos (que deben ser probablemente negativos) no se sentirán en el corto plazo sino en un lapso mayor.

2.3 Política de Ajuste.

El propósito de este apartado es analizar las políticas de ajuste económico aplicadas en México, las cuales han profundizado la crisis económica y social, cuyo impacto en la clase trabajadora se refleja en el aumento de la pobreza. Se hace énfasis en la política de gasto social, selectiva y excluyente, que contradictoriamente aplica el Estado para su legitimación ante las clases pobres, así como en el proceso de privatización directa e indirecta, dirigido a consolidar el pacto social con el gran capital. Como antecedente mencionaremos la crisis económica y social por la que atraviesa México y cuyas explosiones importantes se ubican en 1976 y 1982.

Hacia el primero de esos años se había comenzado a fracturar el pacto entre el Estado y el capital, reflejado en la huelga de inversiones del sector privado y, como contramedida el llamado “sobredimensionamiento” del sector paraestatal que se efectuó en los sexenios de Echeverría y López Portillo. La crisis promovió la entrada del FMI dentro de la política económica interna, dándose una inflexión importante en la política laboral. Mediante el expediente del incremento de la explotación petrolera se logra recuperar la economía a partir de 1978 y crecer en 1979 y 1980 a tasas arriba del promedio histórico. Pero el crecimiento de la producción de petróleo crudo para abastecer a los Estados Unidos se apoyó por el endeudamiento externo. No obstante, no se logra relanzar el régimen de

acumulación "intensivo y hacia adentro", petrolizándose la economía y precipitándose la crisis en 1981 con la caída de los precios internacionales del petróleo.

Esto dio lugar a un drástico ajuste en el gasto público y a una contracción aguda de la actividad económica, así como a desempleo y a desequilibrios financieros agudizados por el servicio de la deuda y la fuga de capitales. Se aplicaron varias devaluaciones del peso con respecto al dólar, las cuales no dieron el resultado esperado por el gobierno, sino que alimentaron la especulación contra el peso y la inflación interna. En 1982 estalló la crisis financiera, precipitada por la cesación del crédito internacional a partir de 1981 y la caída de los precios internacionales del petróleo, viniéndose abajo la liquidez del gobierno para cubrir el servicio de la deuda; se efectúa la nacionalización de la banca y el control de cambios, fracturándose definitivamente el pacto entre el Estado y el capital.

La explosión de la crisis financiera de 1982 provocó el desplome del empleo, la inflación y la drástica baja del gasto público y en particular el gasto social, así como el comienzo del desplome del nivel de bienestar, no sólo en las capas bajas de la clase trabajadora, sino también en los grupos privilegiados de la clase obrera, así como en la clase media. Se crean así, las condiciones para la declinación del pacto social entre el Estado y las clases trabajadoras. La legitimidad de régimen gubernamental cae a un bajo nivel, tanto frente al capital como la caída de los ingresos y las condiciones de vida de los trabajadores merma la legitimidad del estado frente a ellos.

Desde principios de la crisis estructural en los años setenta, la marginación y la pobreza acumulada eran ya significativas. La política de bienestar social que se puso en práctica

en la primera mitad de esa década, palió ligeramente la pobreza extrema pero no tuvo impacto en la pobreza media, continuando la tendencia global al deterioro. La estallar la crisis de 1982, el peso de ésta se focalizó en la clase trabajadora, sobre todo en las capas más pobres, como se puede observar el cuadro 6.

Cuadro no. 6. Indicadores Seleccionados Sobre la Pobreza en México.

Grupos de Población	1960	1970	1977	1981	1987
Pobreza extrema (1)	20.4	19.9	18.8	13.7	17.3
Pobreza (2)	7.1	11.3	15.5	18.4	24.0
Total (1+2)	27.5	31.2	31.3	32.1	41.3
Estratos Medios	4.1	14.1	21.9	31.3	30.8
Estratos Altos	4.4	5.4	7.1	8.0	9.1
	1950	196	1970	1980	1986
Salarios como % PIB	23.8	31.2	35.7	36.0	28.6
	1970	1980	1985	1988	1989
% PEA desempleada	38.	6.0	14.7	12.1	10.2
Salario mínimo real	100.0	109.0	75.1	56.6	50.1

Fuente: Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El combate a la pobreza. El Nacional, México, 1990, pp 20-35.

La política neoliberal de austeridad se empieza a aplicar desde 1981 y se profundiza con la administración de Miguel de la Madrid desde finales de 1982. El desplome de los salarios reales fue vertiginoso, Mientras que el salario mínimo real todavía subió un 9% en la década de los setenta. Entre 1980 y 1985 perdió cerca de un 34% y entre 1985 y 1989 declinó otro 25%. La Población Económicamente Activa (PEA) engrosó las filas del desempleo el que subió de 6.0% en 1980 a 14.7% en 1985. En vista del decremento de

los salarios reales y el incremento del desempleo, la participación de los salarios en el PIB bajó de 36% en 1981 a 28.6% en 1986, mientras por otro lado, subía la participación del capital.

En cuanto a la caída de los salarios, el estudio de F. Cortés y Rosa Ma. Ruvalcaba (1991) arroja luz sobre el impacto que tuvo en los diferentes estratos el ingreso y la manera de absorberlo. Los hogares más modestos neutralizaron parcialmente la medida de ajuste a través de mayor venta de fuerza de trabajo. En los estratos medio y alto, aunque el porcentaje de pérdida salarial tendió a ser más elevado que en los estratos bajos, su mayor holgura les permitió un ajuste menos severo. La lucha por la sobrevivencia aplicada por las familias urbanas en México, H.A. Selby apunta que: "la estrategia exitosa para defenderse y para mantener la familia lejos de ser fácil, consiste en preservar entera la familia en grupo, compartiendo gastos y reuniendo dinero para propósitos comunes, alcanzando tal manera economías de escala en el presupuesto doméstico". Selby concluye que a pesar de la estrategia de sobrevivencia, con la crisis han aumentado exageradamente los sufrimientos de las familias, así como las dificultades para conservarse unidas.

2.3.1 Crisis estructural y cambio de patrón de acumulación.

La regulación burocrático-corporativa fue eficaz hasta finales de los setenta, cuando el patrón de acumulación por sustitución de importaciones comenzó a agrietarse. La crisis estructural del patrón de acumulación comienza en 1970 y tuvo una primera explosión en

1976, la cual empieza a incubarse con el debilitamiento de las formas institucionales de la articulación entre el sector agropecuario y el sector industrial desde mediados de los años sesenta, lo cual fue agravando los desequilibrios sectoriales, presionó el aumento del trabajo improductivo en el sector de servicios y aumentó las dificultades de la financiación del crecimiento industrial. La crisis del sector agropecuario sumada a la crisis del sistema político en 1968 junto con los rezagos sociales llevaron al gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) a tomar dos orientaciones básicas para refuncionalizar el patrón de acumulación. Por una parte trató de profundizar la sustitución de importaciones de bienes de capital e intermedios mediante la inversión estatal y, por otra, propuso una serie de reformas (que finalmente no se llevaron a cabo) en los ámbitos de educación, atención de la salud y el fisco, las cuales entraron en pugna con el sector empresarial, por lo que éste redujo significativamente la inversión productiva, llevando al fracaso la revitalización del patrón de acumulación.

Dicha pugna trajo como consecuencia la declinación de las formas institucionales del sistema político, sobre todo un debilitamiento del *presidencialismo* las formas institucionales de la relación monetaria fueron incapaces para regular la estabilidad de precios y la tasa de interés, lo cual se llevó a un acelerado aumento de los costos de producción, a una baja de la tasa de ganancia a deprimir a un más la reciente inversión privada y a una crisis de pago de crédito que a su vez provocó la baja de la inversión privada. Las altas tasas de interés proporcionaron la especulación no tan sólo financiera, sino también con bienes básicos, tierras y bienes inmobiliarios, agudizando la lucha por el reparto de la plusvalía entre los sectores productivos e improductivos.

La persistente sobrevaluación del peso frente al dólar desde 1955 se incrementó significativamente a partir de 1970 debido a la inflación, sumado a una crónica balanza comercial deficitaria de las empresas transnacionales a los términos de intercambio desfavorables y a la crisis del sector agropecuario que antes era el puntual exportador así como al creciente servicio de la deuda exterior; todo esto llevo a una devaluación del peso en 1976, a la crisis del sector externo y después a la generalización de la misma. El costo de la crisis recayó principalmente en la clase trabajadora y en las empresas pequeñas, viéndose los salarios reales drásticamente reducidos y desapareciendo cientos de empresas.

En octubre de 1976 el Fondo Monetario Internacional aprobó la solicitud de apoyo financiero hasta por 1,200 millones de dólares hecha por el gobierno mexicano. Así el FMI propinó un fuerte golpe a las formas institucionales de la relación salarial, (con implantación de topes salariales que continúan hasta hoy en día) a las relativas al fisco (la contención del gasto y la inversión pública así como una estricta vigilancia de las empresas paraestatales y la reducción de la deuda pública); a la relación internacional (la reducción de las barreras arancelarias y a las importaciones y mantener la libre convertibilidad de la moneda), y a las formas de la restricción monetaria (regular estrictamente la creación monetaria y establecer tasas de interés internas mayores que las externas). Hay que mencionar que estas fueron las condiciones que el FMI propuso para dar dicho apoyo financiero y que el sistema político mexicano acepto para salir de la crisis. Un segundo aspecto que se intentó para rescatar el patrón de acumulación se efectuó durante el periodo de 1976-1982, mediante la exportación petrolera, pero también fracaso desembocando en una segunda explosión de la crisis en 1982 todavía más fuerte. Esta

última crisis agrieta definitivamente la regulación burocrático-corporativa, la cual basada en un sistema político de carácter monopólico, que se niega a transformarse, da paso a otro patrón de acumulación.

2.3.2 *Diversos enfoques*

Existe un fenómeno que se impone a los módulos distributivos provocados por la interrupción del crecimiento y las modificaciones en los precios relativos derivadas de la existencia de choques externos y de la implantación de programas de ajuste en las economías en desarrollo. Cardoso y Helwege han estudiado estos aspectos que vale la pena mencionar¹⁷. Señalan por ejemplo, que el Fondo Monetario Internacional sostiene que los programas de ajuste macroeconómicos por él instrumentados para hacer frente a los desequilibrios externos en los países en desarrollo, tiene, en todo caso, efectos favorables en la distribución del ingreso, toda vez que la devaluación beneficia, a los estratos más pobres de la población al aumentar los precios de los productos agrícolas. Otros investigadores tienen menos optimismo y argumentan que, al menos en el corto plazo, las consecuencias de estos programas en la distribución del ingreso pueden ser "devastadoras"

M. Pastor, en un análisis de los programas del FMI en América Latina de 1961 a 1981, detecta que invariablemente los programas de ajuste estuvieron asociados a una pérdida de la participación de los salarios en el ingreso, lo que "empeora la distribución del ingreso

¹⁷ E. Cardoso y A. Helwege. "Below the Line: Poverty in Latin America", *World Development*, vol. 20 núm. 1. 1992 pp. 19637-1939.

y exacerba las tensiones sociales"¹⁸. Bourguignon et al; con un modelo de simulación de equilibrio general computable, evaluaron las políticas de estabilización de diversos países de la región y observaron que cuando no se apoya a los grupos de menores recursos se provocan efectos adversos en la distribución del ingreso y se daña de manera permanente a la población que vive por debajo de la línea de pobreza.¹⁹

En un enfoque similar aplicado a dos economías arquetípicas de América Latina, y de África, se concluye que el paquete estándar de ajuste de organismos como el FMI y el BM aumenta de modo significativo la desigualdad en los países de tipo latinoamericano, pero la reduce en los de tipo africano.²⁰ De lo anterior se desprende con claridad que la interrupción del crecimiento y las modificaciones en los precios relativos de los sectores, derivados de la instrumentación de los programas de ajuste económico, generan cambios en la distribución del ingreso que afectan las tendencias distributivas de largo plazo.

Otro enfoque nos explica que las políticas de estabilización del FMI tienden a reducir los desequilibrios macroeconómicos y las de ajuste del BM se asocian con la reestructuración de la economía para aumentar su eficiencia en el largo plazo. En la práctica, ambas se entrelazan, ya que en algunos casos (por ejemplo en la devaluación) contribuyen a los dos objetivos. En términos generales, estas políticas son de dos tipos: a) reductoras de

¹⁸ M. Pastor, "The Effects of IMF Programs in the Third World: Debate and Evidence from Latin America", *World Development*, Vol. 15, núm. 2, febrero de 1987.

¹⁹ F. Bourguignon, W. Branson y J. De Melo, "Adjustment and Income Distribution. A Counterfactual Analysis", Working Paper núm. 2943, NBER; Cambridge, M.A., 1989.

²⁰ Las diferencias obedecen a tres factores: a) la habilidad de los ricos en América Latina para proteger sus activos financieros mediante la fuga de capitales; b) la flexibilidad de los países africanos, que favorece a los pobres por medio de la elevación real de los ingresos en las áreas rurales por el aumento de los ingresos de exportación derivados de procesos devaluatorios, y c) la existencia de rigideces salariales y de precios en América Latina frente a la flexibilidad observada en los países de África. F. Bourguignon, J. De Melo y A. Suwa, "Distributional Effects and Adjustment Policies: Simulation for Archetype Economies in Africa and Latin America", *The World Bank Economic Review*, vol. 5, núm. 2, 1991.

demanda, consistentes en la disminución del gasto público, el aumento de los impuestos, el control del crédito, la reducción de los salarios reales y, en algunos casos, la devaluación del tipo de cambio, y b) las políticas de cambio estructural que tienden a modificar los términos de intercambio por medio de prácticas devaluatorias y el aumento de los precios agrícolas que incluyen políticas como las de liberalización de importaciones, de reformas y desregulación a sectores productivos y financieros, de racionalización de la administración pública y reformas en las políticas sociales.²¹

Helleiner sostiene que las políticas reductoras de demanda, al disminuir los salarios y la ocupación y aumentar los impuestos y los precios de los bienes finales afectan a los trabajadores, en tanto que la devaluación reduce el salario real en el sector moderno de la economía, disminuyendo la participación del trabajo en el ingreso²².

Varios autores han estudiado los efectos de las variaciones en el tipo de cambio en la distribución funcional primaria. Krugman y Taylor muestran que cuando el sistema de fijación de precios se basa en la aplicación de un sobreprecio, la devaluación redistribuye el ingreso de salarios a ganancias y rentas, lo que tiende a empeorar la distribución funcional del ingreso en el sector moderno²³.

Sobre esta conclusión Stewart apunta que este modelo sólo se aplica en presencia de un sector moderno de empresas oligopólicas, lo que es característico de un buen número de economías latinoamericanas. Ésta es una razón para esperar que la devaluación empeore

²¹ E. Killick, "The Question for Economic Stabilization. The IMF and the Third World", Heinemann, Londres, 1984, G.S. Cornia. R. Jolly y F. Steeward. *Adjustment with a Human Face*, 2 vols., Oxford University, 1987.

²² G. K. Helleiner, "Stabilization, Adjustment and Poor", *World Development*, vol. 15, núm. 12, 1987.

²³ Krugman y L. Taylor, "Contractionary Effects of Devaluation", *Journal of International Economic*, vol. 8, 1978.

el reparto funcional del ingreso en las áreas urbanas de los países del subcontinente: la evidencia empírica apoya esa afirmación. Pastor, al estudiar los efectos de los programas del FMI sobre 18 países de América Latina encuentra que las prescripciones macroeconómicas de la institución disminuyen la participación de los trabajadores en el ingreso y aumentan el excedente a disposición de las clases dominantes, fortaleciendo la posición de los que detentan el poder económico de la sociedad.

CAPÍTULO III.

POLÍTICA DE COMBATE A LA POBREZA

Los programas de ajuste, modernización y reforma del Estado que los sexenios neoliberales de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas llevaron a cabo para hacer frente a la profundidad de las dificultades financieras del Gobierno Federal, han tenido como resultado un altísimo costo social. La estrategia económica del Gobierno para resolver el déficit de las finanzas públicas consistió desde 1983, en definir las variables independientes alrededor de las cuales debería moverse la economía. Estas variables fueron los *precios* sobre los cuales se construyeron las políticas cambiaria, salarial y de precios y tarifas de los sectores público y privado. Los problemas financieros del Estado, colocaron a la moneda y a las finanzas en el centro de las transformaciones sociales y materiales, removiendo sin excepción a todas las clases y estratos de la sociedad: por un lado, a los asalariados rurales y urbanos de la industria y los servicios, a las clases medias urbanas y a los industriales medianos y pequeños que en pocos años vieron como se desmoronaron sus ahorros e ingresos acumulados a lo largo de dos generaciones y, por el otro, a industriales, comerciantes y financieros que lograron acumular y concentrar recursos en grandes proporciones. El costo social de la crisis es, pues, el resultado del efecto de tijera que sobre la sociedad tuvieron, por un lado, los movimientos "autónomos" del Estado y la moneda y, por el otro, la casi simultánea disolución de las organizaciones encargadas de la reproducción social del salario y del empleo, incapaces de hacerles frente.

3.1 Programas sociales: en los sexenios de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo.

3.1.1. *La regulación de los precios y salarios a través de los pactos en el Salinismo.*

A partir de la crisis de 1982, la regulación salarial monopolista atraviesa por una fuerte flexibilización que el sindicalismo es incapaz de mantener el control social de los trabajadores y es así como el Estado y el capital buscan nuevas formas de regular las relaciones con los trabajadores. Es así como surge el "Pacto de Solidaridad Económica" (PSE) iniciado en diciembre de 1987.

Recordemos que desde 1976 se comienzan desajustes en la *relación salarial*, las cuales empeoran en los ochenta. Ya en los setenta la inflación era elevada, pero se agravó aun más a partir de 1981 alcanzando una tasa media anual de 85.04% entre ese año y 1987, debido principalmente a la drástica política monetaria ortodoxa aplicada por el gobierno. Es a partir de 1988 por medio de una política heterodoxa sobre la base de un compromiso institucionalizado, que el PSE logró bajar la inflación. Así al final de 1988 la variación del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) fue de 51.7%, en 1989 bajó a 19.7% y en 1993 de 8%.

Desde principios de los años ochenta al capital financiero se convirtió en el grupo hegemónico, influyendo de manera económica en el gabinete del gobierno y como las finanzas públicas se debilitaron debido a la crisis económica y la gran deuda externa, logra que el Estado rompa el Pacto Social con el sindicalismo corporativo y se flexibiliza la *relación salarial*, como una manera de restaurar la tasa de ganancia. Pero la amenaza de

una hiperinflación, el *crack* de la Bolsa de 1987 y la vulnerabilidad del Estado, llevaron a este último y al capital a buscar una concertación política para lograr la recuperación económica y la estabilidad social. El Pacto con el gran capital se consolida con la reprivatización de la banca nacional. Es importante hacer notar que el capital monopólico-financiero tiene como compromiso dar prioridad al mercado como mecanismo regulador, la disminución del gasto público, la desregulación de la economía y la privatización de la banca nacional y las empresas públicas. La cúpula empresarial apoyo la apertura comercial frente a Estados Unidos iniciada en 1985, surge así un nuevo régimen de acumulación de tipo exportador que derivó en la aceptación de la negociación del TLC con E.U. y Canadá.

El PSE se basó en la regulación de los precios, clave de la economía: la moderación en salarios y las ganancias, el control de precios de los bienes básicos, la realineación de los precios del sector público, la moderación de aumento de los precios de otros bienes y la sobrevaluación del tipo de cambio al mantenerlo primero fijo y después con un desliz menor a la tasa de inflación. El PSE se convirtió en diciembre de 1988 en el Pacto para el Crecimiento y la Estabilidad Económica (PECE) y finalmente en Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo con las mismas siglas. El Pacto estuvo vigente desde diciembre de 1987 hasta el final de la administración de Salinas, aunque empezó a perder fuerza desde 1993. (Soria, 2000 p 153).

La eficacia del Pacto se explica por el compromiso del gran capital para aceptar menores tasas de ganancia y la debilidad del sindicalismo que tuvo que aceptar la contención salarial, la sobrevaluación del tipo de cambio también jugó un papel importante. Aunque

las ganancias de las empresas se moderaron, la mayoría de los trabajadores vio deteriorado su nivel de ingreso durante el Pacto. Además hay otros factores que incidieron en el control de la inflación: la inmensa transferencia de recursos al sector privado vía la deuda interna, permitió el aumento de la inversión y el consumo reforzando el decaído mercado interno. La drástica apertura comercial que desembocó en el incremento de las importaciones fue un freno para el aumento de los precios de los bienes producidos internamente. El sector informal absorbió gran parte del desempleo del sector formal, lo cual evitó el colapso del consumo privado. La renegociación de la deuda externa y el apoyo financiero del gobierno de Estados Unidos, así como el regreso al país de una parte del capital que había huido, también fueron elementos de apoyo para mantener un tipo de cambio sobrevaluado y para controlar la inflación.

Sin embargo el Pacto tuvo su principal limitante en los deprimidos salarios, lo cual fijó a su vez límites para la recuperación de la demanda. La restrictiva política monetaria y fiscal para bajar la inflación mantuvo un bajo nivel de actividad económica que impidió absorber la nueva población activa y generó límites para la expansión del capital. El Pacto no pudo detener el vertiginoso aumento de la pobreza que en 1990 había alcanzado al 77.9% de la población. No se cuenta con datos posteriores a 1990 del nivel de pobreza en México, pero a juzgar por la distribución del ingreso, los deciles I-VII que contienen la población pobre, disminuyeron de 35.03% del ingreso en 1989 a 34.45% en 1992 y a 34.13 en 1994, mientras que el decil X aumentó de 37.93% en 1989 a 38.16 en 1992 y a 38.42 % en 1994. La crisis financiera de 1994-1995 y la inflación de 51.92% en 1995, de 27.7% en 1996 y 15.72% en 1997 (*El Mercado de Valores* 1/1998:67), así como el aumento de la tasa de desempleo abierto entre 1994 y 1996 de 3.7% a 5.5 % y de subempleo (menos de

35 horas de trabajo semanal) de 22.1% a 25.3% (INEGI, 1997: 2-4) esos mismos años, son indicadores que permiten señalar que el empobrecimiento ha continuado y que el nivel de pobreza sigue elevándose.

En la nueva relación Sociedad-Estado, el Estado se mantiene como promotor y organizador importante de los programas de alivio a la pobreza a través de Programa Nacional de Solidaridad (también llamado Solidaridad), incorporando a la sociedad civil en diversas tareas que hasta ahora habían sido cubiertas por instituciones gubernamentales. El Pronasol es el instrumento central de la política social y su objetivo explícito es la atención a la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema. Pero sus objetivos van más allá de y se vinculan al proceso de reestructuración económica y reforma del Estado, es decir, tiene amplios alcances en el ámbito económico, político y social. Este programa representa el reconocimiento de los límites del modelo neoliberal que se enmarca en la política económica, al pretender cumplir el papel de paliativo frente a los más graves efectos sociales de las políticas de ajuste y frente a los rezagos históricos en el bienestar de la población.

a) *Características de la política neoliberal.* La política neoliberal de Miguel de la Madrid Hurtado que inició en 1982, ha traído consigo grandes cambios con incidencia en todos los campos de la vida social, económica y política de México, que han impactado en las condiciones de vida y las estrategias de producción para amplios grupos de la población. Se caracteriza en lo *económico* por: la orientación hacia una reestructuración global de la economía con importantes efectos en materia de distribución del ingreso, de la producción y del trabajo, cambiando de una función

redistributiva del Estado hacia una que favorece claramente la concentración y la privatización de la economía; en lo *social*, una nueva relación Sociedad-Estado que se traduce en una mayor participación y corresponsabilidad de la sociedad; y en lo *político*, expresada como la reforma de Estado, sintetizada en los cambios institucionales, y oculta tras un nuevo discurso de concentración y de “participación democrática”.

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

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

En estos ejes se priorizan los objetivos económicos sobre los sociales y se busca elevar no solo la eficiencia productiva sino fundamentalmente la rentabilidad para el

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

3.1.2 *Los objetivos explícitos e implícitos y las funciones del Pronasol.*

Los objetivos explícitos de los pactos son amplios y se agrupan de la siguiente forma: combate a la pobreza en un contexto de desarrollo nacional, incidir en el bienestar social por medio de la corresponsabilidad de la sociedad, modificar la relación Sociedad-Estado con el consiguiente impacto en el ámbito político. Ello gira en torno de dos ejes, por un lado el *económico-social* relacionado con la estrategias en la lucha contra la pobreza, las funciones que el programa cumple en el marco de la reestructuración global de la economía y las que se delegan a la sociedad y el *político-social* asociado a la nueva relación Sociedad-Estado y al nuevo "estilo" con que el aparato político administrativo intenta operar.

La estrategia *económico-social* del programa: Para disminuir los efectos de las políticas de ajuste, se promueven programas de compensación social. Estos programas intentan ubicar la atención sobre cierta población objeto, con esfuerzos de descentralización y de delegación de funciones que venía cumpliendo el Estado a la población misma,

apoyándose para tal efecto en otros agentes como las Organizaciones no Gubernamentales (ONG's). Estas iniciativas de corte neoliberal fomentadas por el Banco Mundial, que también aporta recursos para su consecución, cuentan con fondos de corto plazo para absorber el impacto social de las políticas de ajuste, se trata de programas de gobierno que han tomado fuerza frente a la política social tradicional, que sigue existiendo pero de forma muy debilitada.

De esta manera, la estrategia para combatir la pobreza en el medio rural se asocia al crecimiento económico, a la inversión productiva y a la creación de empleos, por lo que sus acciones buscan rebasar el carácter social asistencial. Esto se constata en los presupuestos ejercidos por el Programa, donde montos importantes se destinaron a infraestructura caminera y a programas de apoyo a la producción de básicos con efectos tanto sociales como económicos. El programa incorporó una línea de promoción de empresas sociales, orientadas a generar empleos. Por otro lado, un porcentaje importante de los recursos de Solidaridad para el bienestar social se aplicó en los programas de infraestructura educativa, que también tienen un efecto de potenciador económico. Para 1992, el 26% del presupuesto autorizado se orientó a la infraestructura educativa, educación básica, al programa niños en Solidaridad y becas de servicio social. En lo que respecta al sector salud, sólo el 7.34% del presupuesto autorizado de 1992 a través del Ramo XXVI: Solidaridad y Desarrollo Regional fue para infraestructura de salud y Hospital Digno.

El Pronasol operaba a través de más de 15 fondos o programas por medio de los cuales se buscó apoyar los objetivos económicos, incidiendo sobre la producción, el empleo, el

ingreso y el consumo. Muchas de las actividades desarrolladas por estas instancias, están sustituyendo a las que realizaban anteriormente otras instituciones gubernamentales, hoy reducidas o desaparecidas como resultado de la reforma estatal.

Otra función económica del Programa, está en la perspectiva de subsidios más eficientes y focalizados, orientados a amortiguar los efectos sociales y políticos de la pobreza, y apoyar la reestructuración global a mediano plazo, esta última aparece como parte de los objetivos implícitos de Solidaridad. La reorientación de los subsidios incluían la cancelación de los históricos subsidios al consumo, la reducción de la intervención estatal en materia de regulación de precios, y renueva aunque de manera limitada, el papel del Estado como potenciador y generador de empleos, de ingresos y del desarrollo regional. Este sería el caso de Fondos para la Producción que consisten en aportar a una familia el equivalente a más o menos 100 dólares por hectárea al año, y de dos a tres hectáreas por productor dependiendo de la región y esta familia hace uso de estos recursos para garantizar una producción de subsistencia. El impacto social que esto tiene es muy importante ya que garantiza una producción, muchas veces una fuerza de trabajo jornalera que se emplea en algunas regiones del país, etc, y amortigua los efectos, por ejemplo de la crisis cafetalera o de otras actividades productivas que se han visto afectadas tanto por la situación de inserción al mercado mundial como reconversión productiva, como sería el caso de la mixteca oaxaqueña.

Al igual que los Fondos para la Producción o "Crédito a la Palabra", los Fondos de Mujeres en Solidaridad constituyeron un medio para amortiguar el desempleo y generar producción para el consumo, apoyando a la agricultura de subsistencia y ampliando algunas

actividades agropecuarias domésticas. El alcance de estos recursos fue limitado, debido a su carácter cíclico y de corto plazo, como porque no van acompañados de estrategias de construcción de infraestructura productiva, ni de capacitación e incorporación de nuevas tecnologías.

Otra línea de acción es la que se usó para incentivar la producción para el mercado, que se instrumentó a través del Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad (FONAES) y de los Fondos Regionales de Solidaridad. Los requisitos que se exigieron para tener acceso a FONAES (65% del monto de inversión, para un proyecto que garantice rentabilidad y competitividad) limitan de antemano el universo de beneficiarios potenciales.

Es a través de este tipo de acciones del Programa, que el Estado ha buscado apoyar otros fines de su política macroeconómica, el principal, es la justificación de la poca participación del Estado y la venta de empresas paraestatales.

Respecto a los subsidios, mencionados anteriormente, el Pronasol los promovió con una doble intención, como es el caso de las becas de Niños en Solidaridad que consisten en despensas, servicio médico y dinero. En una perspectiva de mediano plazo éstas se ligan a procesos de educación y capacitación. Las becas representan de hecho una nueva forma de subsidios al consumo, ya que contribuyen a la subsistencia de la familia en su conjunto y que forman parte de los objetivos implícitos del Programa. Lo mismo pasa en los servicios, aquí aparecen bajo el lema de Solidaridad una serie de obras que antes estaban a cargo de otras instituciones gubernamentales o en asociación con ellas. En este

aspecto también ha habido un cambio de reglas que se inscriben bajo el discurso de corresponsabilidad y partición ciudadana.

En resumen, el papel del Pronasol como nueva forma y enfoque de la *política económica-social* se centró en la redifinición de las funciones del Estado como administrador, financiero y subsidiador de las actividades productivas en el campo. Lo que coincide con la propuesta global del adelgazamiento del Estado.

La estrategia político-social de Solidaridad. Este Programa se basa en una nueva relación Sociedad-Estado. El Pronasol expresa claramente los elementos esenciales del nuevo papel del Estado. Se enfatiza el quehacer político como responsabilidad de todos. En este programa se busca que la sociedad se corresponsabilice de las acciones, y la administración pública se compromete a movilizar de manera coordinada todos sus instrumentos: "para apoyar los esfuerzos directos y libremente decididos de los sujetos de acción". Es este sentido, el Estado mexicano mantiene su función de atender los asuntos del bienestar social y los destinatarios o beneficiarios deben tener un papel activo tanto en la identificación de los problemas como en la realización de las acciones para enfrentarlos. La pregunta aquí es ¿hasta dónde las formas e instrumentos del Programa posibilitan la constitución y desarrollo de sujetos sociales capaces de actuar de manera autogestiva no sólo en el ámbito económico productivo sino también en el político a través de formas de relación autónomas con otros sectores y con el propio Estado?.

El combate a la pobreza en el campo se promovió a partir de la coordinación de los destinatarios con los tres niveles de gobierno: municipal, estatal y federal, creando nuevas

figuras organizativas, entre las que destacan los comités de solidaridad, los consejos de planeación del desarrollo, las coordinadoras regionales de comités de solidaridad, las empresas sociales, etc. Estos esquemas organizativos, además de las funciones operativas propias del Programa, tienen un importante significado político.

La "participación solidaria" de grupos de bajos recursos implicó no sólo la identificación de los problemas y de sus soluciones, sino también el aporte comunitario con trabajo, materiales y dinero. En los hechos este nuevo esquema de operación representa *una forma de pago de impuestos en especie*, que para los sectores de menores ingresos representa una carga muy alta a cambio de disponer de servicios básicos en un nivel demasiado limitado. Además es una estrategia para asegurar que estos asuman parte de responsabilidad para garantizar honestidad, transparencia y eficiencia en el manejo de los recursos.

El programa tuvo efectos positivos en algunas regiones, en cuanto experiencias organizativas y de administración de recursos. Tal es el caso de organizaciones preexistentes, con una larga trayectoria de trabajo colectivo, son ejemplos de procesos, que en el marco de solidaridad operan con relativa autonomía y representatividad trascendiendo los límites que el mismo contempla. En otras comunidades, el efecto fue negativo debido a que las nuevas organizaciones vieron fracasado su aprendizaje y proceso de conformación por las desviaciones y prácticas institucionales, cuyas demandas nunca recibieron respuesta. Es así como en la operación del programa de combate a la pobreza fue muy importante la vinculación con los líderes y militantes sociales, así como el papel que muchos organismos no gubernamentales han jugado,

especialmente en la selección de grupos que se encuentran en regiones remotas, aislados de los mercados y de los servicios. Esto no significa que esta relación haya funcionado sin problemas. La burocracia, la ineptitud y la corrupción han estado presentes en esta relación.

Los *objetivos políticos* estuvieron orientados a la recuperación de la legitimidad del Estado, que se había deteriorado tanto por la crisis como por los cambios políticos que la sociedad mexicana ha vivido en las últimas décadas y cuya expresión más evidente fue la pérdida de credibilidad del partido oficial. En este sentido podemos distinguir la ambivalencia de las funciones del Programa: el uso para fines electorales, es decir para recobrar la legitimidad del PRI, y por otra parte, para garantizar la paz social, y que los conflictos sociales no desborden el proceso de reestructuración económica y política.

3.1.3. Los Programas contra la pobreza en la Administración de Ernesto Zedillo (1994-2000).

La crisis financiera de 1994-1995, puso de manifiesto, tanto dentro como fuera del país, de que la economía no había progresado en los términos que afirmaba el gobierno de Carlos Salinas, que la vulnerabilidad del sector externo y las finanzas públicas había aumentado considerablemente y que la situación macroeconómica estaba "prendida con alfileres". Detonadores como la rebelión zapatista de enero de 1994, hizo que la atención de la opinión pública nacional e internacional se centrara sobre uno de los estados en los que el empobrecimiento había aumentado considerablemente. Estos hechos llevaron a la

ciudadanía mexicana a razonar la realidad de los logros del Pronasol y a reflexionar que el país no estaba en vías de pasar al Primer Mundo como pregonaba el gobierno por la admisión de México a la OCDE.

Durante el primer mes de la administración de Ernesto Zedillo el país entró en una aguda crisis financiera, originada por los desequilibrios económicos y políticos acumulados durante el régimen salinista. De nueva cuenta se implementó un drástico programa de ajuste que impactó negativamente los determinantes del empobrecimiento: mayor desempleo, elevada precarización de trabajo, inflación cercana al 60%, quiebras de pequeñas y medianas empresas y disminución del gasto en desarrollo social, entre otras cosas. Desde el inicio del nuevo régimen gubernamental, quedaron de lado los “diez compromisos de Ernesto Zedillo” para el bienestar familiar, presentados en el Foro Nacional de Combate a la Pobreza en junio de 1994. En esta ocasión el futuro presidente afirmó: “esta estrategia se funda en la aceptación expresa de que combatir la pobreza es nuestro mayor compromiso moral, histórico, social y político” esos diez compromisos eran los siguientes:

- 1) Una canasta básica de salud. Todas las familias de escasos recursos tendrán acceso a una canasta básica de salud, que cubra con sus necesidades más apremiantes.
- 2) Nutrición para la población vulnerable. Se proponen dos medidas, a) asegurar que las familias en condiciones de pobreza crítica tengan acceso a una canasta alimentaria y b) impulsar un amplio programa de desayunos escolares.
- 3) La vivienda y sus servicios básicos son indispensables para erradicar efectivamente la pobreza; se impulsara la autoconstrucción apoyando a las organizaciones populares y vecinales se incrementará el crédito a la palabra a fin de que en 1995 se puedan

mejorar 300,000 viviendas; vivienda digna, agua y electricidad, así como pavimentación y drenaje son elementos esenciales para avanzar hacia el bienestar de las familias.

- 4) Impulso a la educación y a la capacitación de los más necesitados; entre 1995 y el año 2000 se otorgarán por lo menos millón y medio de becas a niños de las comunidades pobres.
- 5) Desarrollo rural para las necesidades de los menos favorecidos. El desarrollo rural enfocado a aumentar la productividad de la tierra y del trabajo, es uno de los ejes centrales de la lucha contra la pobreza; en su etapa definitiva Procampo otorgará apoyos a precios de hoy, de 450 pesos por hectárea como mínimo. Se concentrarán esfuerzos en obras de pequeña y mediana irrigación, drenaje, nivelación de suelos, caminos rurales, transporte, almacenamiento y control de la erosión.
- 6) Infraestructura y desarrollo regional. La estrategia para el desarrollo regional tiene tres vertientes: la inversión en infraestructura, la promoción de proyectos en regiones prioritarias y la organización de la administración pública, para que el marco del nuevo federalismo se transfiera a los estados y municipios mayores atribuciones, recursos y poder de decisión.
- 7) Combate a la pobreza y ecología. Se propone llevar a cabo un programa de apoyo a los propietarios de los bosques y selvas para que los protejan, conserven y restauren; así mismo, se regularizará la tenencia de la tierra en zonas críticas; se realizará un ordenamiento ecológico que permita que las actividades productivas y urbanas se lleven a cabo de acuerdo con las condiciones de conservación y restauración del medio ambiente, el suelo y el agua.

- 8) Acceso a la impartición de justicia. Se incrementará sustancialmente el número de juzgados para acercar la impartición de justicia al pueblo. Se ampliarán los servicios gratuitos de defensoría jurídica; se realizará una reforma que simplifique la tramitación y acorte los plazos de los procesos; se facilitará la conciliación entre las partes; además se promoverá el incremento del presupuesto del Poder Judicial, para una modernización operativa de los organismos jurisdiccionales, dotándolos de los medios necesarios para adquirir sistemas de información y comunicación avanzados.
- 9) Financiamiento popular. Se acercarán mecanismos e instituciones formales de crédito a las zonas marginadas; se generarán recursos para financiar proyectos que aunque sean pequeños sean productivos. La banca de desarrollo y el sistema de crédito a la palabra tendrán un papel primordial en la provisión de los servicios crediticios a las comunidades más apartadas; se propone impulsar instituciones comunitarias de ahorro y préstamo dedicadas al desarrollo de comunidades de bajos ingresos.
- 10) Crecimiento del empleo. Necesitamos una economía vigorosa que amplíe las oportunidades de empleo y genere recursos para atender las carencias más apremiantes de las familias y comunidades de menores ingresos.

Si desde un principio estas propuestas se hubiesen empezado a poner en práctica, el combate a la pobreza habría tomado impulso, pero la administración de Ernesto Zedillo se vio envuelta en una crisis financiera que le restó medios, además que todo su esfuerzo lo dedicó al logro de la estabilidad, dejando de lado el propósito de sus “diez compromisos”. El gasto programable en desarrollo social subió apenas 1% en 1995 y permaneció estancado en 1996, por lo que en los dos primeros años el gasto en desarrollo social *per capita* disminuyó en términos reales cerca de 3% considerando que la población creció

alrededor del 2% anual; en 1997 aumento el gasto en desarrollo un 12.8% y se había planteado que el presupuesto de 1998 un aumentó cercano al 3% (ver cuadro 1). En vista de la baja del precio internacional del petróleo crudo, el presupuesto en desarrollo social se ajusto en 6,072 millones de pesos, por lo que terminó siendo 1.7% menor que el gasto en 1997.

Cuadro 1. Gasto programable en desarrollo social 1994-1998
(Millones de pesos de 1993).

AÑO	PRESUPUESTO	% ANUAL	% PER CAPITA
1994	113,529		
1995	112,448	-96	-3.0
1996	112,693	+2	-1.8
1997	127,140	+12.8	+10.8
1998	130,954	+3.0	+1.0
Recorte 98	6,072	-4.7	-6.7
Neto 1998	124,882	-1.7	-3.7

Fuente: SHCP, deflactado de acuerdo con los índices de precios implícitos del PIB, 1993=100

En febrero de 1995 se dio a conocer el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar (PANF), el cual prácticamente se quedó en el papel. Después en julio de 1995 se anuncio el programa Alianza para el Bienestar, el cual retomó algunas de las propuestas expresadas en los "diez compromisos" y en el PANF, no obstante, su puesta en operación fue lenta, indecisa y caótica. La cancelación de estos programas se debió a la imposición en el gabinete social de la línea más ortodoxa, impulsada por la SHCP. Así a principios de 1996 se propuso el Programa de Alimentación Salud y Educación (PASE), el cual tampoco despegó.

En octubre de 1996, arrancó el programa Alianza para el Crecimiento, con la participación del gobierno federal, el Banco de México y las asociaciones empresariales, en el cual se creó una Alianza para Promover el Desarrollo Social, más en consonancia con la línea ortodoxa. Esta nueva Alianza se proponía continuar con ciertos lineamientos del PASE para atender durante 1997 a casi 400 000 familias en pobreza extrema, meta muy por debajo de dos millones de familias rurales anunciado en la Alianza para el Bienestar. Además, el Programa presentó como avances contra la pobreza de subsidio a las tarifas eléctricas de uso doméstico (cuando las empresas tiene tarifas más bajas), el costo de la reforma a la seguridad social aprobada en diciembre de 1995, con cargo al Estado en materia de pensiones y salud y la consecuente rebaja de las cuotas obrero-patronales, pero el problema es que difícilmente el riesgo de la salud y maternidad cubrirá sus costos con las nuevas cuotas.

Después de 30 meses de indecisión y programas que prácticamente quedaron en el papel por falta de operación, finalmente, en agosto de 1997 el gobierno de Ernesto Zedillo, inició el Programa para la Educación, la Salud y la Alimentación (Progresá), cuyo presupuesto se tomó de los que tienen las Secretarías de Desarrollo Social, de Educación y de Salud. Había triunfado plenamente la línea más ortodoxa, uno de cuyos impulsores fue Santiago Levy. En 1997 se asignaron 1 265 millones de pesos a este Programa, que a precio de 1993 equivale a 580 millones de pesos, mientras que en 1998 se asignaron 2 189 millones de pesos a precios de 1993, o sea 3,7 veces más (ver cuadro 2). No obstante, el presupuesto fue pequeño, puesto que no alcanzó sino el 0.97% del PIB, es decir, ligeramente menos del 1% muy similar al presupuesto del Pronasol.

Cuadro 2. Presupuesto 1988. Programas de combate a la pobreza extrema.
(Millones de pesos a precio de 1993).

<i>Desarrollo de capital humano</i>	7,63.3
Salud y Educación	3,002.8
Alimentación	2,371.2
Progresá	2,189.3
<i>Desarrollo de capital físico</i>	4,830.7
Infraestructura social y productiva	4,285.8
Caminos y telefonía rural	198.9
Agua y saneamiento	386.0
<i>Oportunidades de ingreso</i>	2,322.5
Apoyos productivos	1,068.9
Equipamiento rural	133.3
Programa de empleo temporal	1,120.30
Total	14,716.5

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para 1988, deflactado de acuerdo en el Índice de Precios implícitos del PIB, 1993=100.

Lo que distinguió el Pronasol del Progresá es que en el *primero el apoyo se asignaba a cada comunidad a través de proyectos, mientras que en el segundo el apoyo es directo a cada familia*. El apoyo mensual promedio por familia en 1988, según el Presupuesto de Egreso de la Federación, se estimaba en 342.60 pesos, de los cuales 74% se entregará en dinero y 26 % en especie. La transferencia monetaria estuvo compuesta por dinero para alimentos (28%) y dinero de becas escolares (46%) y la transferencia en especie: en consultas médicas 13% y suplemento alimenticio 13%, sumando en total de transferencias

el 100%. Aunque ahora el apoyo sea a cada unidad familiar, los líderes agrarios opinan que el Programa "sólo administra la pobreza pero no la erradica", además que al igual que el Pronasol es un plan electorero, manipulado y selectivo" ya que beneficia sólo a los electores priistas.

3.2. Resultado de los Programas sociales.

La evolución de la pobreza ha tenido ciertas facetas como consecuencia de las crisis financieras en México. Como ya se ha mencionado antes, se cree en la hipótesis de que en el crecimiento económico y la continuidad de la pobreza sean las relaciones de poder las que han jugado el papel principal para regular y reproducir la pobreza, a pesar del sustancial crecimiento desde mediados de los años treinta hasta finales de los setenta. En este apartado se evalúan los programas de lucha contra la pobreza creados durante la administración de Ernesto Zedillo y Carlos Salinas, se analiza la crisis financiera de 1994-1995 cuya solución dió continuidad al empobrecimiento.

3.2.1 La política neoliberal de lucha contra la pobreza y el programa nacional de solidaridad (PRONASOL).

El neoliberalismo está en desacuerdo con una alta intervención estatal en la distribución del ingreso, ya que ocasiona distorsiones importantes en contra de la operación eficiente de los mercados. Pero esta a favor de que el Estado sea un agente que garantice el libre

juego de las fuerzas del mercado, ello conducirá al crecimiento económico y por lo tanto a la declinación de la pobreza. De esta manera el Estado debería limitar su acción tan sólo a los desposeídos, o sea, aquellos cuyo ingreso se encuentra debajo de la línea de indigencia, para ayudarlos a incorporarse a la economía. Esta sería una acción modesta y eficiente ya que permitirá que las virtudes del mercado se expandieran y al hacerlo disminuiría la pobreza.

Los fondos para el Pronasol vinieron de diversas fuentes: de la federación, los gobiernos estatales y municipales, así como de los sectores social y privado. El presupuesto federal estableció una partida especial (la número XXVI) para la "Solidaridad y el Desarrollo Regional", autorizada anualmente por la Cámara de Diputados. Oficialmente se afirmó que el presupuesto del programa se había descentralizado y que era ejercido principalmente por los gobiernos estatales y municipales y minoritariamente por las oficinas federales. En realidad, la asignación estatal de fondos era aprobada directamente por el presidente en conjunción con altos funcionarios de la Sedesol.

El objetivo principal del programa era el "combatir la pobreza extrema", aun cuando esto no significaba su erradicación, dado su carácter estructural. La lucha contra la pobreza se basó en tres programas: a) Solidaridad para el bienestar social, centrado en la educación, la salud, la vivienda, los servicios básicos y legalización de la propiedad raíz; b) Solidaridad para el desarrollo regional, enfocado en la construcción de infraestructura y programas especiales de desarrollo en regiones específicas y c) Solidaridad para la producción, sobre la base de proyectos para crear las condiciones que desarrollen capacidades y recursos productivos para las comunidades.

El objetivo de reducir la pobreza fracasó, al contrario de lo que INEGI afirmó,²⁴ porque el gasto no fue a las comunidades más pobres, además de que este también respondía a criterios electorales para nulificar a los partidos políticos opuestos al PRI.

Con un presupuesto que tan sólo alcanzó, en su mejor año, poco más del 1% del PIB, se estima que los logros del Pronasol estaban sobredimensionados, no sólo por el gasto sino también por la política macroeconómica de austeridad y de vía libre al financiamiento de la economía lo cual produjo un elevado desempleo y una aguda concentración del ingreso y la riqueza que inhibieron los propósitos del Pronasol, ver cuadro 4.

Cuadro. 4. Gasto del Programa Nacional de Solidaridad, 1988-1993.
(1988=100, millones de pesos)

AÑO	GASTO	TASA ANUAL	% DEL PIB
1988	1,226.40		0.31
1989	1,832.10	49.40	0.45
1990	2,946.40	60.80	0.72
1991	3,848.60	30.60	0.88
1992	4,972.50	29.20	1.08
1993	3,004.60	-39.60	0.64

Fuente: de 1988 a 1992, Cuenta Pública del Gobierno Federal, para 1993, Sedesol.

²⁴ El INEGI (1994: 89), apunta que de 1984 a 1989 se observa un importante incremento de la pobreza extrema en México, tanto al nivel nacional como entre las áreas rurales y urbanas. Sin embargo, entre 1989 y 1992 la tendencia cambió y se observó una disminución de la población en esta situación.

3.2.2 *La influencia de las instituciones internacionales en la política y la organización de la protección social.*

El neoliberalismo en el aspecto de la política económica y social también tiene su alcance a nivel organizacional, activamente apoyado por el Banco Mundial. Éste y otras instituciones internacionales han enfatizado acciones a nivel micro y macrosocial, como base para el incremento de la productividad y la eficiencia para salir de la pobreza. En este sentido, se promulgan estrategias como las de “autoayuda” entre los individuos y grupos, la descentralización y flexibilidad de los programas se consideran fundamentales para elevar el grado de bienestar social. Pero dichas estrategias han mostrado ser incapaces para disminuir la pobreza en la ausencia de políticas sociales redistributivas y medidas económicas que promuevan el empleo y el crecimiento sostenidos.

La participación de los miembros de la comunidad ha sido una vieja demanda de obreros y campesinos desde los años cincuenta, la cual, hoy es presentada por el Banco Mundial como una exigencia, aunque ésta conlleva una participación limitada por las reglas de esa institución. El concepto de participación actúa como un complemento de las políticas de ajuste neoliberales, constituyendo así “un ejercicio de socialización para los excluidos”, se trata de una participación en el terreno asistencial subordinado a lo económico (Bascones, 1995:7).²⁵

²⁵ Bascones también afirma que “desde el comienzo la política social se subordina a una política económica que consolida y profundiza la desigualdad y la exclusión para la mayoría. La política social tiene un limitado y vago propósito redistributivo, pero a la vez un amplio objetivo de regulación “democrática” de la pobreza que trata de construir un consenso y motivar la activa y aun ardiente adhesión de parte de los marginados” (1995:23).

Algunos órganos de la ONU han puesto por delante la noción de "auto-sostenimiento" en los programas contra la pobreza, como una necesidad de supervivencia y de una influencia durable sobre el bienestar social. También se han enfatizado estrategias de "articulación" para dar coherencia a las diversas instituciones del sector social con el fin de hacerlas más efectivas. Además se han propuesto redes interorganizacionales para conectar a las instituciones sociales y Organizaciones No Gubernamentales (ONG), e inclusive las comunidades mismas en un "todo coherente" para fortalecer los programas para combatir la pobreza. Para mejorar las instituciones sociales se necesita un gerente social sofisticado, que enfrente la variabilidad y lo imprescindible que urge de la práctica de la dirección a "tono" con la gente (Kliksberg, 1993:106). Este tipo de gerente necesita desarrollar una "autonomía relativa", una "conciencia política" y ser "proactivo" para responder a las demandas de la red interorganizacional (Mandel, 1993: 193-195).

Los enfoques promovidos por los organismos internacionales para mejorar la administración del sector social no han incorporado un análisis complejo de la planeación estratégica. Aun cuando hay cierto nivel de conciencia de que las organizaciones en un país subdesarrollado se mueven dentro de un ambiente de dialogo, pero no tratan de proponer cambios en la lógica vinculada a aquella que eleva la pobreza. Tiene temor de tomar en cuenta la "reclusividad" dentro de un sistema divergente de clases en el que la producción de la riqueza necesita de la producción de pobreza y viceversa, por lo que es necesario que existan algunas organizaciones que palien la marginalidad para ayudar al sistema a reproducirse, aunque al hacerlo el conflicto entre los actores sociales cambia sucesivamente de forma. En tales sistemas la estrategia de las instituciones de bienestar social es inefectiva en vista de que está fuera de su alcance influenciarlos, a menos que

surjan eventos que pudieran causar una inflexión en el sistema (p.ej, movimientos de los trabajadores o movimientos populares).

La unidad del sistema se constituye por lógicas divergentes producidas por instituciones y ciudadanos heterogéneos, así como por la reclusividad que viene de poderes en competencia que regulan la reproducción del sistema con nuevas formas. En México, el dramático aumento de la pobreza entre 1982 y 1988, causado tanto por la crisis como por las políticas de ajuste económico dio lugar al final de 1988 al lanzamiento del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), cuyo objetivo formal explícito era el de abatir la pobreza extrema de la población mexicana, aún cuando sus propósitos reales fueron los de construir un consenso político de carácter hegemónico entre la población y dar prestigio al presidente de México.

El Pronasol se ajusta a los lineamientos básicos del neoliberalismo, p. ej., primacía del mercado para la asignación de recursos de acuerdo con la ortodoxia económica del Fondo Monetario Internacional (FMI), intervención limitada del Estado en la redistribución del ingreso y el uso de la teoría del “goteo” en cuanto al combate a la pobreza. Este programa adoptó algunos de los propósitos básicos del Banco Mundial: autoayuda, flexibilidad, participación, aun cuando siguió parcialmente otros como la descentralización y la municipalización.

Los principios de “focalización” del Banco Mundial y de la Organización Mundial de la Salud (OMS), fueron incorporados a la estrategia del Pronasol para responder a la demanda social, como una manera efectiva de acción contra la pobreza extrema. Los

representantes del Programa decían que éste se enfocaba especialmente contra la pobreza extrema en las comunidades indígenas, las áreas rurales y las áreas marginadas urbanas. El estudio de Goicoechea (1994), muestra que fueron favorecidas las regiones con pobreza media donde la influencia de los partidos políticos de oposición era importante.

3.3 Política Social del Banco Mundial

Librar de la pobreza a las personas dependerá en gran medida de un mejor conocimiento de ¿cuántos pobres hay?, ¿dónde viven?, sobre todo, ¿por qué lo son?. Para dar respuesta a esta pregunta es necesario precisar lo que significa "pobreza" realmente. Pobreza no es lo mismo que desigualdad. Pobreza se refiere al nivel de vida absoluto de una parte de la sociedad –los pobres –; mientras que desigualdad se refiere a los niveles de vida relativos en la sociedad en general. A un nivel máximo de desigualdad, una persona posee todo y, evidentemente, el nivel de pobreza es alto. Sin embargo, es posible tener un nivel de desigualdad mínimo (en el que todos son iguales) tanto con pobreza nula (donde nadie es pobre) como con pobreza máxima (donde todos son pobres).²⁶ Aquí se define la pobreza como la imposibilidad de alcanzar un nivel de vida mínimo. Para que esta definición resulte útil es preciso contestar a tres preguntas: ¿cómo medimos el nivel de vida?, ¿Qué queremos decir con nivel de vida mínimo? Y, una vez que se han identificado así a los pobres, ¿cómo expresamos la gravedad general de la pobreza con un solo índice o medición?.

²⁶ Tomado del informe sobre desarrollo mundial 1990. La pobreza, indicadores del desarrollo mundial, Banco Mundial, Washington, 1990, pp. 29-33. Comercio Exterior hizo algunos ajustes editoriales.

3.3.1 La medición del nivel de vida

Los ingresos y los gastos per cápita de las unidades familiares son una forma adecuada para medir el nivel de vida, siempre que incluyen la producción propia, que es muy importante para la mayoría de los pobres en el mundo. Sin embargo, ninguna de las dos medidas logra captar dimensiones de bienestar tales como la salud, la esperanza de vida al nacer, la alfabetización y el acceso a bienes públicos o recursos de propiedad común. Disponer de agua potable limpia, por ejemplo, es importante para el nivel de vida de uno, pero no se refleja en el consumo o el ingreso, de la manera en que éstos se miden normalmente. Las unidades familiares con acceso a servicios públicos gratuitos están en mejor situación que las que no lo tienen, aun cuando sus ingresos y gastos quizá sean iguales. Debido a estos inconvenientes, es necesario complementar la medición de la pobreza basada en el consumo con otros indicadores, como la nutrición, la esperanza de vida, la mortalidad en la niñez (de los niños menores de cinco años) y las tasas de matrícula escolar.

3.3.2 El umbral de pobreza

Puede considerarse que un umbral de pobreza basado en el consumo está integrado por dos elementos: el gasto necesario para un nivel mínimo de nutrición y para adquirir otros artículos de primera necesidad, y una cantidad adicional que varía de un país a otro y que refleja el costo de participar en la vida cotidiana de la sociedad. La primera parte es relativamente sencilla; el costo de adquirir alimentos suficientes para una ingestión calórica mínima y otros artículos de primera necesidad puede calcularse examinando los

precios de los alimentos que constituyen la dieta de los pobres. La segunda parte es mucho más subjetiva; en algunos países las instalaciones sanitarias dentro de la vivienda son un lujo, mientras que en otros son “de primera necesidad”.

La percepción de la pobreza ha evolucionado a lo largo de la historia y varía enormemente de una cultura a otra. Los criterios para distinguir a los pobres de los que no lo son suelen reflejar prioridades nacionales específicas y conceptos normativos del bienestar y los derechos individuales. En general, a medida que los países se enriquecen, su percepción de lo que constituye en nivel mínimo aceptable de consumo –el umbral de pobreza – varía. Al examinar la pobreza dentro de los países se utilizan umbrales de pobreza específicos de los mismos.

Ahora bien, el BM estableció un umbral de pobreza universal que permitió comparaciones entre países y agregaciones. Este umbral de pobreza mundial es inevitablemente algo arbitrario. En lugar de conformarse con una sola cifra se emplean dos: 275 y 370 dólares por persona al año (precios constantes, PPA, en dólares de 1985). Se ha escogido esta escala a fin de abarcar una serie de países con ingresos bajos en promedio, a saber, Bangladesh, Egipto, la India, Indonesia, Kenya, Marruecos y Tanzania, ver el cuadro No. 5.

El uso del umbral de pobreza más alto -370 dólares – nos da una cifra estimada de 1,115 millones de personas viviendo en condiciones de pobreza en los países en desarrollo en 1985, lo que equivale aproximadamente a un tercio de la población total del mundo en desarrollo. De esta cifra, 630 millones de personas –18% de la población total del mundo

en desarrollo- eran extremadamente pobres; su consumo anual era de menos de 175 dólares, es decir, el umbral de pobreza más bajo. A pesar de la enormidad de estas cifras, la brecha de pobreza agregada, es decir, la transferencia necesaria para que todas esas personas sobrepasen el umbral de pobreza, era sólo 3% del consumo total de los países en desarrollo. Naturalmente, la transferencia necesaria para sacar a todos de la pobreza extrema era aún menor, tan sólo 1% del consumo de los países en desarrollo. La mortalidad en la niñez (niños menores de cinco años) era como promedio de 121 por mil para todos los países en desarrollo, la esperanza de vida agregada era de 62 años y la tasa neta global de matrícula en la educación primaria era de 83%.

Estas cifras ocultan considerables variaciones entre países y dentro de cada uno de ellos. En el cuadro 5 se hace un desglose regional detallado de estas estimaciones. Aunque se ha procurado que el cuadro sea lo más exacto posible, los márgenes de error son inevitablemente amplios, y es preciso insistir en que las cifras son sólo estimaciones, la calidad de los datos de base varía. En todos los casos en que estaban disponibles, se han usado encuestas confiables de ingresos y gastos de las unidades familiares, esas encuestas abarcan a 2,500 millones de personas, es decir, casi 75% del total.

Cerca de la mitad de los pobres del mundo en desarrollo, y casi la mitad de los que se encuentran en condiciones de pobreza extrema, viven en Asia Meridional. Las personas pobres de África del Sur del Sahara son alrededor de una tercera parte de ese número, aunque respecto a la población global de la región su pobreza es aproximadamente de la misma magnitud. El cuadro muestra también que tanto Asia Meridional como África al Sur del Sahara registran niveles bajos en otros varios indicadores sociales; en particular la

Cuadro No.5. Magnitud de la pobreza en los países en desarrollo. La situación en 1985.

P O B R E S									
Regiones	Extremadamente pobres			(Incluidos los extremadamente pobres)			Indicadores Sociales		
	No. (millones)	Índice de recuento (%)	Brecha de pobreza	No. (millones)	Índice de recuento (%)	Brecha de pobreza	Mortalidad de la niñez (por mil)	Esperanza de vida al nacer (años)	Tasa neta de matrícula en primaria
África al sur del Sahara	120	30	4.0	180	47	11.0	196	50	56
Asia Oriental	120	9	0.4	280	20	1.0	96	67	96
China	80	8	1.0	210	20	3.0	58	69	93
Asia Meridional	300	29	3.0	520	51	10.0	172	56	74
India	250	33	4.0	420	55	12.0	199	57	81
Europa Oriental	3	4	0.2	6	8	0.5	23	71	90
Medio Oriente y Norte de África	40	21	10.	60	31	2.0	148	61	75
América Latina y el Caribe	50	12	1.0	70	19	1.0	75	66	92
Países en desarrollo	633	18	1.0	1,116	33	3.0	121	62	83

Nota: El umbral de pobreza en términos de paridad de poder adquisitivo en dólares de 1985 es de 275 per cápita al año para los extremadamente pobres y de 370 para los pobres. El índice de recuento de la pobreza se define como el porcentaje de la población que está por debajo del umbral de pobreza. Los intervalos de confianza de 95% en torno a las estimaciones por puntos correspondientes a los índices de recuento son: África al Sur del Sahara, 19.76; Asia Oriental, 21.22; Asia Meridional, 50.53; Europa Oriental, 7.10; Medio Oriente y Norte de África, 13.51; América Latina y el Caribe, 14.30 y todos los países en desarrollo, 28.39. La brecha de pobreza se define como la insuficiencia agregada de los pobres como porcentaje del consumo agregado. Las tasa de mortalidad en la niñez (menores de cinco años) corresponden a 1980-1985, excepto en el caso de China y Asia Meridional, en cuyo caso se ha considerado el período de 1975-1980.

esperanza de vida al nacer y las tasa de matrícula en la educación primaria son alarmantemente bajas, y las tasa de mortalidad en la niñez son preocupantemente altas.

Le siguen los países del Medio Oriente y el Norte de África, después los países de América Latina y el Caribe y los de Asia Oriental. Los resultados generales de China son notables, aunque el tamaño de su población significa que un índice de recuento relativamente bajo se traduce en un gran número de pobres.

3.3.3 El concepto de pobreza del Banco Mundial

En 1990, el Banco Mundial (BM) publica su informe especial sobre pobreza. Basándose en la metodología *Línea de Pobreza* (LP), define como pobres aquellos hogares que detentan un ingreso de 370 dólares al año, y extremadamente pobres los que cuentan con un ingreso de 275 dólares anuales, o inferiores a este ingreso. El promedio de ingresos en ambas líneas se obtuvo de países con ingresos bajos como Bangladesh, Egipto, Indonesia, India, Kenya, Marruecos y Tanzania, y de ahí generaliza el índice en escala mundial (Banco Mundial, 1991: 325). En el trabajo *Poverty and Income Distribution in Latin America. The History of the 1980s* (1993), el BM sostiene que si bien es necesario crear índices ponderados que incorporen otros atributos de pobreza más allá del ingreso, como educación, vivienda, salud, nutrición, etc., en la medida que ello complejiza una definición y acrecienta los problemas de compatibilidad internacional (debido a datos incompletos y no comparables por países), la mejor solución es definir las líneas de pobreza sobre la base de la dieta de los pobres, es decir, en la canasta básica.²⁷ Con este llamado de atención el BM define una línea de pobreza única para toda América Latina y el Caribe, de 60 dólares de PPA (paridad del poder adquisitivo) de 1985 per cápita mensuales y una

²⁷ Aunque reconoce que cualquier línea de corte reflejará algún grado de arbitrariedad por la "subjetividad" en la manera de definir la pobreza.

línea de pobreza extrema de 30 dólares. Al igual que en su estudio de la pobreza en el ámbito mundial, para el caso de América Latina las estimaciones y regresiones se ponderaron basándose en países de ingresos bajos, como Bolivia, Honduras y El Salvador.

Esta metodología (que cuantifica sobre la base del valor de una canasta alimentaria de sobrevivencia) no sólo es arbitraria sino que además subestima como ninguna otra los niveles de pobreza en la región. Al respecto Boltznivik se pregunta: ¿Qué significado tiene la pobreza que mide el BM? Si la pobreza alimentaria que medía la LP de la CEPAL-PNDU ha sido desechada por inconsistente. ¿Qué puede medir una línea de pobreza que es menor a la mitad de la CEPAL? Según este autor, las personas que cuentan con los niveles de ingresos que definen la LP del BM deberían estar técnicamente muertos (Boltznivik, 1994: 46-47).

3.3.4 *Estrategias del Banco Mundial*

En 1990, el Banco preparó su informe mundial sobre el desarrollo, por sus siglas en inglés WDR (World Development Report), acerca de la pobreza del mundo, las perspectivas de reducción de la pobreza global eran prometedoras. Una revisión de las experiencias utilizadas mostraba que el medio más efectivo para erradicar la pobreza, de forma gradual y sostenible, consistía en una estrategia centrada en el crecimiento sobre la base más amplia posible y la provisión equitativa de servicios sociales.

En cuanto a las regiones más pobres o más vulnerables, para que estas pudieran participar en este proceso se estableció que el complemento esencial a la estrategia indicada consistía en un programa de redes de protección social y transferencias específicas. Desde entonces, el contexto en el que Banco ha llevado a cabo sus actividades ha cambiado significativamente, y lo mismo ha cambiado en el ambiente económico internacional. Se han producido importantes mejorías en los indicadores sociales de la mayoría de las regiones, así como una modesta reducción de la proporción de personas que viven con menos de un dólar al día. Sin embargo, el número de personas pobres ha seguido aumentando. Fenómenos como la volatilidad financiera, el SIDA y las guerras civiles han contribuido a ensombrecer las perspectivas que se tenían en 1990 para la reducción de la pobreza en el mundo.

Frente a este empeoramiento el Banco ha vuelto a confirmar su compromiso de reducir la pobreza. Se está preparando una estrategia revisada para esta reducción, basada en los principios del MID, así como el trabajo continuado de la iniciativa de la estrategia de lucha contra la pobreza, por sus siglas en inglés PRSI (Poverty Reduction Strategy Initiative) y el próximo informe WRD 2000/2001. Esta evaluación es la contribución de la OED (Operations Evaluation Department) al proceso de revisión de la estrategia.

No obstante, el Banco ha tenido dificultades para poner en marcha el crecimiento sobre una base amplia a través de programas de ayuda adoptados a cada país. La información disponible no es suficiente para comprobar si los préstamos concedidos para servicios sociales han llegado a los pobres, y a menudo se ha descuidado la protección social. La estrategia que el Banco ha implementado no se ha concentrado hasta el grado deseado,

en la evaluación y control de los resultados relacionadas con la ayuda proporcionada. Finalmente, la reducción de la pobreza, y su enfoque en resultados es una tarea que debe ser compartida por el Banco, por sus clientes y por los socios que promueven el desarrollo.

Las siguientes son las estrategias presentadas por el Banco en el *Informe WDR de 1990* en la ayuda a la reducción de la pobreza global:

- Estimular un crecimiento que promueva el uso productivo de la mano de obra, la cual es el recurso más abundante en los países pobres, mediante políticas que “aprovechen los incentivos del mercado, las instituciones sociales y políticas, la infraestructura y la tecnología”.
- Proporcionar servicios sociales básicos a los pobres a través de atención médica primaria, planificación familiar, nutrición y educación primaria.
- Programar redes de protección social y transferencias seleccionadas para ayudar a las personas que viven en las regiones más remotas y pobres en recursos o a los grupos más afectados directamente por la transición económica.

Desde entonces, el Banco ha vuelto a confirmar su compromiso con la reducción de la pobreza, a través de una declaración abierta en su misión: “combatir la pobreza, de forma apasionada y profesional, buscando los resultados duraderos”²⁸. Pero para el Banco ha resultado difícil pasar de las generalidades de las políticas establecidas en la estrategia de 1990 a las Estrategias de Ayuda a cada País, por sus siglas en inglés CAS (Country

²⁸ A. Evans, *Poverty Reduction in the 1990's An evaluation of Strategy and Performance*, *The World Bank*, Washington, D.C. 2000.

Assistence Strategy), que intentan dar respuesta a los obstáculos sociales y estructurales concretos que limitan el crecimiento sobre una base amplia. No se ha prestado suficiente atención a la tarea de garantizar que los préstamos concedidos para servicios sociales lleguen a los pobres, ni al papel integral que las redes de protección social juegan a la hora de amortiguar los riesgos y la vulnerabilidad frente a las situaciones inesperadas

En conjunto, la puesta en practica de la estrategia por parte del Banco no se ha concentrado, hasta el grado deseado, en la evaluación y el seguimiento de los resultados relacionados con la ayuda proporcionada por este. Conforme el Banco prosiga con la implementación de la PRSI en colaboración con el FMI (Fondo Monetario Internacional), el desafío tendrá dos facetas: i) diseñar y poner en practica estrategias de ayuda, adaptadas a cada país y sector, cuyo fin será reducir los niveles de pobreza y ii) desarrollar un marco estratégico para la evaluación de los resultados que permita revisar el nuevo marco de reducción de la pobreza y las estrategias adaptadas a cada país. El informe revela los resultados de la evaluación e incluye recomendaciones encaminadas a lograr estos objetivos.

3.3.5 Puesta en practica de la estrategia

La estrategia para la reducción de la pobreza definida en 1990 se ha ido convirtiendo en el eje principal de las operaciones del Banco. En la actualidad, las actividades del Banco relacionadas con los préstamos no están más centradas en la reducción de la pobreza de los que estaba al comienzo de la década de los años 90's. Las relaciones existentes entre

la información sobre la pobreza de cada país y las estrategias del Banco han ido mejorando de forma constante. Se han logrado grandes avances gracias a la disponibilidad de perfiles sobre la pobreza en las distintas zonas, especialmente en los aspectos no referentes a sus ingresos.

Esto ha favorecido el vínculo entre el diagnóstico de la pobreza establecida en los CAS y la relevancia de la estrategia de ayuda para la reducción de la pobreza. Sin embargo, los avances son todavía desiguales. Mientras la calidad de las evaluaciones de las situaciones de la pobreza ha mejorado en su conjunto es aun modesta. Es decir, las redes de protección social no han sido satisfactorias muchas evaluaciones siguen sin establecer macrovinculos convincentes con la pobreza o los factores sectoriales en especial, con los papeles claves que juegan el reparto de las tierras, la distribución de los alimentos y el desarrollo de las zonas rurales para la reducción de la pobreza.

3.3.6 Préstamos

Las prioridades implícitas en la estrategia han tenido una importante influencia en la composición de las inversiones y en las asignaciones a los países en los años recientes:

- Una parte creciente de los préstamos concedidos por la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) se ha destinado a los países que muestran un mejor comportamiento como prestatarias y que realizan los mayores esfuerzos por alcanzar los objetivos asociados a la reducción de la pobreza.

- De forma creciente, los préstamos han favorecido a los sectores y sus sectores considerados en el informe WDR 1990 como directamente relevantes para los pobres, a saber, infraestructura rurales y urbanas, educación primaria y secundaria, atención sanitaria básica asistencia social y microfinanzas.
- Los préstamos a los tres principales sectores sociales (educación, nutrición y población, así como protección social) alcanzaron un 20% de los préstamos totales concedidos por el Banco, a diferencia de un 5% de principios de los años 80's

A la hora de evaluar el rendimiento, es importante tener en cuenta que los resultados son fruto de una variedad de factores, y que solo una parte de estos están bajo el control exclusivo del Banco. Mientras que el volumen de los préstamos ha aumentado notablemente los sectores sociales, han surgido preocupaciones con respecto a la pérdida de posibles sinergias con otros sectores y al limitado conocimiento del impacto de éstos sobre la pobreza.

Los proyectos relacionados con la atención sanitaria básica siguen mostrando un rendimiento que es inferior al promedio demostrado por los demás proyectos financiados por el Banco, e inferior también al mostrado por las operaciones en general, aunque este rendimiento está mejorando. Los proyectos relacionados con la educación primaria y secundaria también mostraron un empeoramiento a mediados de los 90's. Tras casi dos décadas de experiencia, no se sabe suficiente acerca de se ha logrado para los pobres mediante las inversiones en los sectores sociales deben dedicarse mayores esfuerzos a garantizar que los objetivos de las inversiones sean de la máxima calidad y asegurarse de

que se tomen las medidas adecuadas para poder evaluar el impacto social, y sobre la pobreza, de estas inversiones.

Los proyectos incluidos en el Programa de Intervenciones Seleccionadas, por sus siglas en inglés PTI (Program of Targeted Interventios), han mostrado un mejor comportamiento promedio, que otros proyectos llevados a cabo en los mismos sectores, principalmente porque hacían mayor participación de los beneficiarios y de la comunidad en las fases de su diseño e implementación, y también porque en ellos se prestaba mayor atención al seguimiento de los resultados en conjunto, los préstamos concedidos específicamente para proyectos basados en la comunidad, incluyendo los fondos sociales, han mostrado un buen comportamiento; en el 81% de los proyectos aprobados desde 1987 han mostrado resultados satisfactorios.

Sin embargo, la inclusión del PTI está sujetos a una amplia interpretación y en ello no se requiere de forma explícita que se controlen los resultados y que se demuestre que los proyectos han tenido consecuencias beneficiosas para los pobres. Es decir, la falta de una atención sistemática al seguimiento y a la evaluación han contribuido a que exista un importante vacío de información en cuanto a la repercusión de los préstamos del Banco en el logro de mejoras sociales y de reducción de la pobreza.

3.3.7 Relevancia

El informe afirma que una estrategia que hace énfasis en el esfuerzo mutuo de los beneficios del crecimiento sostenido y el desarrollo de los recursos humanos sigue siendo

relevante si se combinan con un enfoque en el desarrollo de las zonas rurales y con un sistema bien diseñado de redes de protección social. Encontrar la combinación adecuada de políticas que respalden el crecimiento a largo plazo y que garanticen que los pobres se beneficiarán de formas directas es un desafío complejo. Las pruebas apuntan hacia los efectos nocivos de las desigualdades. Con base en las proyecciones de crecimiento más recientes, las perspectivas de alcanzar, en el año 2015, el objetivo de reducir la pobreza, en términos absolutos, son poco halagüeñas en los países en los que los ingresos están muy desigualmente distribuidos.

Las pruebas empíricas señalan la importancia de factores tales como los derechos sobre la propiedad, las instituciones fuertes y la distribución de los recursos, como indispensables para que el crecimiento se traduzca en una reducción de la pobreza. Asimismo, estas pruebas resaltan la necesidad de establecer redes de protección social bien dirigidas para poder resolver los crecientes problemas de volatilidad y empeoramiento económico. Las tasas de inversión privada están decisivamente vinculada a las perspectivas de crecimiento a largo plazo, las cuales a su vez están vinculadas a la disponibilidad de infraestructura y de instituciones dotadas de credibilidad. Las pruebas más recientes subrayan la importancia del capital social, en la determinación de la capacidad de los pobres para aprovechar sus ingresos y sus oportunidades de aumento de la riqueza; la participación tiene igual importancia para garantizar que las políticas respondan a los problemas que afectan más directamente a los pobres.

CAPÍTULO IV.

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN MÉXICO.

La pobreza tiene su máxima expresión en la convergencia de los problemas del empleo precario y el desempleo, en la distribución del ingreso, las condiciones salariales, de alimentación, salud, seguridad social, educación y vivienda. La pobreza se define a través de indicadores económicos simples como salario o ingreso. En México se habla de que es pobre una familia que recibe entre 2 y 3 salarios mínimos. Hay autores que refieren a la pobreza traduciendo los datos del ingreso a sus efectos en el nivel de vida, especialmente lo que llamamos "mínimos de bienestar", en sus componentes básicos de alimentación, salud y educación.

La característica más desconcertante de la evolución de la economía mexicana es la persistencia de la desigualdad y la pobreza a pesar de largo períodos de estabilidad y crecimiento basado en el mercado interno. Entre 1950 y 1975, México experimentó inflaciones moderadas y bajas tasas de crecimiento promedio de alrededor del 6%, lo cual no impidió que el 20% de la población más rica mantuviera sistemáticamente más del 50% del ingreso nacional y que 60% de la población más pobre no disfrutara de más del 25% del ingreso alcanzado tras dos décadas y media. Entre 1977 y 1984 se vivió la pérdida de la estabilidad de precios con un fugaz crecimiento, aún basado en una economía semi-cerrada, y la desigualdad y la pobreza mostraron no variar de manera notable. La mínima mejora de la distribución del ingreso en ese período fue tan pequeña y transitoria que

difícilmente justificaría la pérdida de la disciplina económica del sector público que formara parte integral de la crisis de los años ochenta.

Analizaremos el tema en tres periodos el primero comprende de 1950 a 1975, el segundo de 1975 a 1984 y el tercero de 1984 a 1992.

4.1 El Método de los Deciles

4.1.1 La distribución del ingreso por hogares entre 1950 a 1975

Como ya se mencionó en el capítulo II, el crecimiento del PIB entre 1940 y 1981 fue sostenido y considerable, pero aun con ello, la distribución del ingreso se llevó a cabo en forma muy desigual. De acuerdo con las cifras disponibles, los grupos de mayor ingreso disfrutaron de una participación cada vez más alta en términos absolutos y relativos a costa del lento mejoramiento de los grupos de menores ingresos, puesto que a la par surgió una creciente clase media. Durante la crisis de 1982, descendieron el PIB, la inversión, y el consumo global, entre los principales agregados económicos. La recesión agravó el problema de la distribución debido a que combinó una elevada inflación con el estancamiento del ingreso y del empleo, el deterioro del salario real y la desigual retribución al trabajo con relación al capital, frente a una creciente población. El auge del sector financiero contribuyó a agudizar la concentración del ingreso y al favorecer a los rentistas en relación con los asalariados y a los pequeños y medianos empresarios, incrementándose los niveles de pobreza absoluta que afectan a núcleos mayoritarios de la población rural y urbana.

Los estudios sobre la distribución del ingreso en México han experimentado una importante evolución. Las mediciones cuantitativas iniciales separaron la distribución del ingreso personal o familiar, que se capta a través de las encuestas de ingreso y gasto, de las del ingreso funcional que separa la retribución a los diferentes factores de la producción y se obtiene directamente de las estadísticas de la contabilidad nacional. El cuadro que se presenta a continuación tiene por objeto presentar un escenario de la situación que prevalecía en México en materia de distribución hasta antes de la crisis, la información disponible abarca de 1950 a 1975.

Aunque la última encuesta sobre ingresos y gastos de las familias es la de 1977, que se supone mejor que la de 1975, se utilizó esta última porque no se encontraron trabajados los datos en forma comparativa con los de las encuestas anteriores. Las estadísticas sobre distribución funcional abarcan de 1950 a 1981, si bien las referencias del análisis se centran de 1965 en adelante, cuando ya se notaba una clara tendencia hacia el mejoramiento de la participación de los salarios y retribución del trabajo en el ingreso.

Se puede observar que el ingreso familiar medio registró una tasa media de crecimiento anual de 3.9% al pasar de 956 pesos anuales en 1950 a 2 486 pesos en 1975. En tanto, el número de familias, que era de 5.1 millones en 1950, se duplicó a 10.2 millones en 1975, hechos que significaron en términos generales un tremendo impulso para la expansión del mercado interno. Sin embargo, el mejoramiento estuvo muy lejos de ser equitativo. El 10% de la población en la escala más baja de ingresos sufrió un serio deterioro en términos relativos: la proporción del ingreso total que recibió este grupo disminuyó del 2.7% al 1.6% a lo largo del periodo de 25 años.

Cuadro 1. Variación del ingreso familiar mensual en México, 1950-1975.
(pesos de 1958)

Deciles	1950		1975		Incremento			Tasa media de crecimiento anual
	Valor absoluto	% del total	Valor absoluto	% del total	Valor absoluto	% del total	Variación %	
	I	258	2.7	407	1.6	149	1.0	
II	325	3.4	614	2.5	289	1.9	89	2.6
III	363	3.8	681	2.7	318	2.1	88	2.5
IV	421	4.4	817	3.3	396	2.6	94	2.7
V	460	4.8	1 020	4.1	560	3.7	122	3.2
VI	526	5.5	1 024	4.1	498	3.3	95	2.7
VII	669	7.0	1 406	5.7	737	4.8	110	3.0
VIII	823	8.6	2 242	9.0	1 419	9.3	172	4.1
IX	1 033	10.8	4 632	18.6	2 599	23.5	348	6.2
X	4 686	49.0	12 012	48.3	7 356	47.9	156	3.8
Total	9 564	100.0	24 855	100.0	15 291	100.0	260	3.9
Fam. x decil	510 000		1 020 892		510 892		200	2.8
Ingreso medio familiar men.	956		2 486		1 530		260	3.9

Fuente: Ifigenia Martínez, "La distribución del ingreso en México: Tentativas de diagnóstico y política". Línea, marzo de 1975. Wouter Van Ginneken, Socio Economic Group and Income Distribution in Mexico. Estudio preparado por el ILO World Employment Programme, 1980.

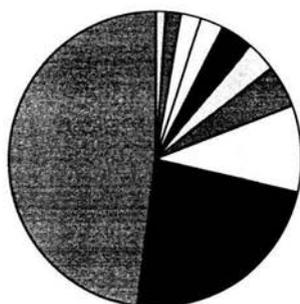
En términos reales (a precios de 1958), el ingreso familiar del grupo que era de 258 pesos mensuales en 1950 tuvo un pequeño incremento de 149 pesos mensuales en el mismo lapso, equivalente a una tasa media del mejoramiento anual de 1.8%. En el otro extremo, el 10% de las familias en la escala superior de ingresos mantuvo una muy elevada proporción del ingreso total. De acuerdo con la investigación ésa fue de 49.0% en 1950 y

de 48.3% en 1975; en términos reales (a precios de 1958) logró una apreciable mejoría de 156%: 7 326 pesos mensuales por familia, equivalente a una tasa media de crecimiento del 3.8% anual en su ingreso. La inequidad en el reparto del aumento en el ingreso puede apreciarse con toda claridad en la gráfica 1 que representa la parte proporcional que se llevaron los 10 distintos estratos de ingresos correspondientes a cada 10% de las familias, de las más pobres (I) a las más ricas (X). Es importante señalar que el porcentaje en el ingreso que recibe el 10% más pobre de la población es menor al 10% que le correspondería en un modelo de distribución igualitaria, mientras que el 10% más rico de la población absorbe un porcentaje casi cinco veces mayor.

En el cuadro anterior se puede apreciar que la mayor tasa de mejoramiento alcanzó el grupo de la de clase media alta, o sea, la población que ocupa el penúltimo decil en la escala ascendente de ingresos.

Gráfica 1. Ingreso familiar mensual en México 1950-1975.

INGRESO FAMILIAR MENSUAL EN MEXICO 1950-1975



- I
- II
- III
- IV
- V
- VI
- VII
- VIII
- IX
- X

La proporción del ingreso total que recibió este grupo fue de 10.8% en 1950 y de 18.6% en 1975, en términos reales (a precios de 1958), alcanzó un notable incremento de 348% con una tasa media de crecimiento anual de 6.2%; respecto a los demás estratos del ingreso familiar, el siguiente 30% de la población después del decil inferior, que corresponde a las clases de bajos ingresos y recibe un ingreso inferior al medio, también disminuyó su participación relativa en el ingreso total. El siguiente 30% de las familias en la escala ascendente de ingresos, que correspondería a las clases medias, también disminuyó su participación relativa.

Resulta evidente que el desarrollo económico de México no ha beneficiado por igual a todos los grupos. Sin embargo, esto no significa una intensificación de la pobreza, ya que la mayor disponibilidad de bienes y servicios aparejada al proceso de desarrollo económico realizado hasta antes de la crisis de 1982, permitió que también los estratos en la escala inferior se beneficiaran, así fuera mínimamente. Según la estadística disponible se puede afirmar que en el período 1950-1975 el ingreso familiar medio registró un significativo aumento del 3.9% anual, pero su distribución favoreció en forma predominante a las clases alta y media alta; en menor proporción a la clase media, y en mucho menor grado a las clases de bajos ingresos.

Son varias las causas que pueden contribuir a explicar la tendencia hacia una creciente concentración del ingreso durante las primeras etapas del proceso de desarrollo, en este trabajo solo se mencionarán las más importantes:

- Las fuertes diferencias en la posesión de la riqueza inmobiliaria y mobiliaria.

- La existencia de elementos monopólicos asociados con la modernización y transnacionalización industrial, comercial y de servicios.
- El elevado crecimiento de la PEA y la presencia de una reserva de desempleo, o sea de población subocupada que contribuye a deprimir los salarios.
- La política monetaria restrictiva y de altas tasas de interés frena la inversión y sienta un límite inferior a la tasa de ganancias, que no puede descender a pesar de la creciente acumulación.
- La debilidad negociadora del movimiento obrero opera contra una alta retribución al trabajo.
- En un marco inflacionario, si los precios aumentan más rápidamente que los salarios, se amplían los márgenes de utilidad por la facilidad de reetiquetar y aumentar la participación del capital.
- La disparidad del ingreso entre las áreas rurales y urbanas aumenta durante el proceso de desarrollo debido a que las actividades de mayor cambio tecnológico y productividad, en especial la manufacturera y la agroindustrial, se concentran en las ciudades.
- El aumento de la migración del campo a la ciudad conduce a una desigualdad más elevada en las ciudades, ya que la población urbana se hace más heterogénea al incluir en un extremo a los trabajadores del sector informal, y en el otro a los comerciantes ricos y altos funcionarios de la industria y el gobierno.
- El acceso a los servicios de educación y capacitación en todos los niveles y otras economías de escala que ofrece a la ciudad, permiten que los individuos más activos abandonen el campo y se incorporen a las pujantes clases medias urbanas.

Por último debe mencionarse que la política fiscal durante el periodo 1950-1975 tuvo como objetivo prioritario fomentar la capitalización y el ahorro, y sólo en forma subsidiaria y bajo presión al atenuar las desigualdades en la distribución del ingreso a través del gasto público.

4.1.2 Consecuencias de la crisis en la distribución del ingreso.

Una nueva etapa de recesión con elevada inflación se inicia con la crisis de 1982, caracterizada por el descenso del PIB y por la reversión del avance logrado por el factor trabajo y, en menor medida, por el sector público en la distribución del ingreso. Si el sexenio de 1976-1982 fue adverso a la creciente participación del trabajo en el PIB, en la actual crisis la caída de los salarios significa un deterioro en el poder adquisitivo inaceptable en los países industrializados y en muchas otras naciones con un fuerte movimiento obrero. La crisis se inició principalmente en el sector externo de la economía nacional y se ha desenvuelto en varias fases sin que se hayan podido solucionar los problemas de la inversión, el crecimiento, y de estabilidad de los precios y del tipo de cambio. En la primera fase la crisis estalló debido al agotamiento de las reservas internacionales que ocurrió en agosto de 1982 y obligó a las autoridades monetarias a solicitar una suspensión de los pagos del principal de la deuda externa. El nuevo gobierno del Miguel de la Madrid optó por adoptar una política depresiva con objeto de contraer la demanda interna, frenar las importaciones y obtener un superávit en la balanza de pagos que permitiera el pago de las obligaciones externas. Este es el contenido de la política de

reajuste fondomonetarista del llamado Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE).

La política de reajuste disminuyó el número de personas ocupadas en 1982 y 1983, manteniéndose el empleo en el nivel que tenía en 1981 (20 millones de personas), mientras continuó en ascenso la población en edad de trabajar, sobre todo jóvenes y mujeres, ocasionando una expansión de subocupados en el llamado sector informal de la economía y de gente sin trabajo, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Población Total, Económicamente Activa, Subocupada, Desocupada, Asegurada, Salario Mínimo y Medio, 1970-86

	Millones de personas				Tasa medias de crecimiento anual					
	1970	1981	1985	1986	1970-81	1982	1983	1984	1985	1986
Población Total	51.2	68.4	74.7	76.3	3.0	2.6	2.5	2.4	2.3	2.1
PEA	15.4	22.8	26.3	27.3	3.6	3.5	3.7	3.7	3.6	3.8
Ocupada	12.9	20.0	20.6	20.0	4.1	-0.9	-1.5	2.7	2.7	-2.9
Subocupada	1.0	1.9	3.3	4.0	5.9	0.5	30.9	15.5	4.6	21.2
Desocupada	1.5	0.9	2.3	3.1	-4.9	107.7	30.7	-0.8	10.6	34.7
Asegurada IMSS	3.1	7.1	8.1	8.3	7.8	-1.0	0.3	7.9	6.4	2.5
Salario diario (1970)										
Mínimo	27.93	31.07	20.93	18.57	1.0	-11.6	-16.9	-6.9	-1.5	-11.3
Medio	35.24	50.99	34.99	31.72	3.4	-2.4	-26.2	-6.8	2.2	-9.3
Participación del "t" en el PIB x persona ocupada (1970)	12431	16959	12445	11898	2.9	-3.7	-22.3	-5.3	-2.0	-4.4

Fuente: Ilgenia Martínez, pp. 32

Como consecuencia de la disminución del salario real y de la depresión del mercado interno, la participación del trabajo en el PIB disminuyó de 37.4% en 1981 a 26.4% en 1986. La participación del factor trabajo por persona ocupada, que se había mantenido constante de 1976 a 1981, se desplomó a un ritmo de 7.4% anual al pasar de 16,959 pesos anuales en 1981 a 11, 545 pesos en 1986 (a precios de 1970), o sea, una caída brutal de 30% en cinco años del PIRE. Por el contrario, la participación relativa del capital, que había venido disminuyendo constantemente desde 1970 y que había alcanzado su nivel más bajo en 1982, se recuperó en la crisis e incluso superó el nivel de 1970, alcanzando el 54% en 1985 y el 52% en 1986, lo cual significó un cuantioso incremento en términos reales respecto a 1982.

Por otra parte, la participación del gobierno en el PIB, que alcanzó su mayor participación, 14.9% en 1982, desciende al 14.5% en 1985. Esta situación demuestra que en la actual crisis económica la concentración del ingreso ha tendido a intensificarse a favor del capital, mientras ha disminuido el ingreso real del trabajo y, en menor grado, el del gobierno. En el siguiente cuadro se aprecia claramente la distribución de los incrementos logrados en el PIB. Durante el desarrollo estabilizador, 1965-1970, la mayoría mejoró. La participación del trabajo por persona ocupada aumentó a una tasa media de 7.4% anual, pero en contraposición el empleo lo hizo a un ritmo muy lento como consecuencia de inversiones intensivas en capital y de la política de contención de la tasa de desarrollo.

La baja participación del trabajo es común en muchos países en desarrollo. La distribución del ingreso factorial indica el grado de fortaleza que ha adquirido la clase trabajadora, en parte resultado del avance tecnológico y en parte de la lucha social, lo cual se refleja en el

Cuadro 3. Total de Población Ocupada Informal según Grupos de edad, 1976

<i>Periodos</i>	<i>Participación en el PIB</i>				<i>Personas ocupadas</i>	<i>Part. del T x persona ocupada</i>
	<i>PIB</i>	<i>Trabajo</i>	<i>Capital</i>	<i>Gobierno</i>		
1950-65	6.0	7.8	4.9	7.1	2.4	5.2
1965-70	6.9	8.9	5.1	12.1	1.4	7.4
1970-76	6.1	8.2	4.0	9.4	3.2	4.8
1970-73	7.0	7.1	6.8	8.7	3.9	3.2
1973-76	5.3	9.4	1.2	10.2	2.5	6.7
1976-81	7.4	5.7	6.9	14.4	5.3	0.4
1981-86	-0.8	-8.0	1.9	-2.0	-0.1	-8.1

Fuente: Ifigenia Martínez, pp.33

grado de bienestar de la población. En este sentido, si comparamos las cifras de México con las registradas en las economías industrializadas, aparece una situación contrastante. Mientras que en México la participación del capital en el PIB casi duplica la participación del trabajo, en Estados Unidos la participación del trabajo duplica la del capital. La participación del gobierno, medida por la tasa media de tributación es casi la misma en los dos países; pero mientras Estados Unidos destina una elevada proporción de gasto en fines militares, México lo orienta hacia el desarrollo económico.

Con la política neoliberal dicha participación no sólo ha disminuido cuantitativamente en México, sino que cualitativamente se ha reducido el ámbito de la economía pública mediante la liquidación, reprivatización o fusión de empresas consideradas arbitrariamente como no prioritarias sin ninguna consideración sobre su futura productividad. Por lo tanto, el superávit de la balanza de pagos y la recuperación de la retribución del capital han

ocurrido en la recesión que se ha prolongado como consecuencia de la aplicación del PIRE. La característica más sobresaliente del reajuste es la transferencia del ingreso real del trabajo hacia las empresas, el gobierno, el exterior y pago de la deuda.

4.1.3 La distribución del ingreso por hogares entre 1975 y 1984

La política de fomento prevaleciente antes de 1971 otorgó prioridad al proceso de acumulación de capital, y colocó en un plano secundario a la redistribución del ingreso. Ante la inconformidad social, manifestada en el movimiento estudiantil de 1968, el modelo de desarrollo compartido (1971-1976) trató de hacer compatibles el crecimiento con la redistribución. Ciertamente un indicio de su viabilidad es el hecho de que se recuperó la tasa media de desarrollo y al mismo tiempo mejoró, en lo general y en forma significativa, la situación de los campesinos y trabajadores y desde luego, de la clase empresarial. Sin embargo el deficiente manejo del sector externo desembocó en la crisis de 1976 y en el abandono de la paridad de 12.50 pesos por dólar.

El programa de ajuste convenido con el FMI significó la ruina del intento redistributivo. Al reanudarse la fase expansiva, vinculada al auge petrolero, la creación de empleos se consideró el instrumento idóneo para redistribuir el ingreso al atenuar la desigualdad. Durante el periodo 1970-1981 el crecimiento sostenido del PIB a una tasa media del 6%, estuvo acompañado por un aumento del empleo a un ritmo del 41%, superior al de la PEA, 3.6% y al de la población total 3.0% anual. Ver cuadro 4.

Cuadro 4. Índices de inflación y salario mínimo nominal y real, 1970-1986 (1970=100)

Salario mínimo diario general									
Año	Índice de precios *	Variación		Índice	Variación Real ***		Índice	Variación	
		Anual %	Nóminal pesos **		Anual %	Pesos de 1970		Anual %	Acumulado
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1970	100.0	-	27.93	100.0	-	27.93	100.0	-	0
1971	105.1	5.1	29.97	100.0	0.0	26.57	95.1	-4.9	-4.9
1972	110.9	5.1	33.23	119.0	19.0	29.96	107.3	12.8	7.9
1973	134.5	21.3	34.97*	125.2	5.2	26.00	93.1	-13.2	-5.3
1974	152.6	13.5	47.58*	170.4	36.1	31.18	111.26	19.9	14.6
1975	175.7	11.3	55.24	197.8	16.1	31.44	112.6	0.8	15.4
1976	203.5	27.2	71.13*	254.7	28.8	34.95	125.1	11.2	26.6
1977	262.4	20.7	91.20	326.5	28.2	34.76	124.5	-0.5	26.1
1978	308.3	16.2	103.49	370.5	13.5	33.57	120.2	-3.4	22.7
1979	364.4	20.0	119.78	428.9	15.7	32.87	117.7	-2.1	20.6
1980	460.5	29.8	140.69	503.7	17.5	30.55	109.4	-7.1	13.5
1981	589.1	28.7	183.05	655.4	30.1	31.07	111.2	-1.7	11.8
1982	935.8	98.9	257.07*	920.4	40.4	27.47	98.4	-11.6	0.2
1983	1 889.4	80.8	431.09*	1 543.5	67.7	22.82	81.7	-16.9	-16.7
1984	3 126.1	59.2	663.86*	2 376.9	54.0	21.24	76.0	-6.9	-23.6
1985	4 954.9	64.3	1 037.29*	3 713.9	56.3	20.93	74.9	-1.5	-25.1
1986	10 192.2	105.7	1 770.66*	5 804.8	70.6	18.57	66.5	-8.4	-33.5

* Índice Nacional de Precios al Consumidor.

** Promedio mensual de los salarios mínimos generales diarios.

*** Calculado con base en el promedio anual del índice nacional de precios al consumidor y del salario mínimo general.

Fuente: Ifigenia Martínez, pag. 125

La PEA aumentó más rápidamente que la población total debido a la 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 de 4.1%,

el mercado fue incapaz de absorber productivamente a toda la fuerza de trabajo, por lo que la subocupación aumentó en forma aún más acelerada, 5.9% en promedio anual. Hay que interpretar con cuidado las cifras anteriores pues en el contexto de una expansión económica, la subocupación no significa necesariamente una posición desfavorable para la clase trabajadora. Puede reflejar una mayor oferta de disponible de mano de obra en transición hacia la ocupación formal, proveniente de la incorporación por primera vez de mujeres y jóvenes al trabajo remunerado.

En efecto, la proporción femenina en la PEA aumentó lentamente y apenas representaba el 19% del total en 1970; pero en la década siguiente registró un mayor dinamismo que la ocupación masculina, elevándose al 28% de la PEA en 1980. A esta expansión contribuyó sin duda la mayor escolaridad de las mujeres, la urbanización y la consecuente comercialización de los servicios domésticos y hasta el mayor número de hogares en los cuales la mujer es jefe de familia. El aumento del empleo femenino y otras ocupaciones mal remuneradas en el sector moderno puede explicar el hecho de que el número de afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social aumente a pesar de la creciente desocupación y subocupación.

En el período de rápido crecimiento del PIB (1970-1981). La estructura ocupacional se transformó radicalmente siguiendo las pautas conocidas del proceso de desarrollo. En efecto, la ocupación en las actividades agropecuarias disminuyó del 58.3% de la PEA en 1950, al 26.1% en 1980. La industria de la transformación, en cambio, acrecentó ligeramente su importancia, pero las actividades más dinámicas fueron la construcción y los servicios. Estos sectores además de registrar un marcado comportamiento cíclico,

poseen la capacidad de absorber mano de obra no calificada proveniente de la emigración rural. La "terciarización" del empleo ocurrió en actividades marginales en el comercio, los servicios y, en especial, en el gran número de mujeres que trabajan en el servicio doméstico, así como en ramas de demanda social generalizada como la salud, educación y esparcimiento.

La remuneración del trabajo depende no sólo de la oferta disponible sino también de su calidad y grado de calificación, de la intensidad del capital utilizado, de la infraestructura existente y de la eficiencia general del sistema que refleja el "estado de las artes y las ciencias", o sea el nivel de la tecnología, organización y administración, entre otros factores. La concentración del ingreso propició que la estructura de la demanda orientara el aparato productivo hacia sectores con mayor densidad de capital que requerirán insumos, maquinaria y equipo, y refacciones importadas. Adicionalmente, la dependencia de la tecnología extranjera contribuyó a alimentar el déficit crónico de la balanza de pagos, que se saldaba con un creciente endeudamiento y constituía la principal limitante para aumentar la tasa potencial de desarrollo y generar un mayor número de empleos.

Es normal que el crecimiento del empleo ocurra un ritmo menor que el del PIB en razón del cambio tecnológico y del aumento de productividad en la mano obra. Durante el auge ocurre además un aprovechamiento intensivo de la planta productiva que acentúa la tendencia a que la producción aumente más rápidamente que el empleo. En el periodo 1970- 1981 se observó un marcado descenso de la desocupación abierta, 4.9% anual. En realidad el número de desocupados aumentó lentamente hasta 1976 y disminuyó aceleradamente durante el auge de 1978-1981, al elevarse la tasa de desarrollo al 80%

anual. Los efectos del reajuste fueron devastadores desde el punto de vista de la generación de nuevos empleos y del ingreso de la clase trabajadora.

La ocupación se desplomó al inicio de la crisis; posteriormente se recuperó a una tasa muy baja, 2.7% anual, por lo que la proporción de ocupados del sector formal ha disminuido del 87.7 % de la PEA en 1981, al 74.4% en 1985. En números absolutos apenas si se han mantenido los 20 millones de empleos existentes al principio de la crisis. En tanto, la población en edad de trabajar ha continuado aumentando a una tasa del 3.6%, superior al de la población total que ha descendido al 2.5%. Aun así, ya en 1986 se requerían cerca de un millón de empleos anuales para acomodar a las nuevas generaciones, la desocupación abierta ha afectado sobre todo a los jóvenes que se incorporaron por primera vez al mercado de trabajo.

Según las encuestas sobre ocupación, 65% de los desempleados tenían menos de 24 años y residía en la áreas metropolitanas y localidades de más de 100 mil habitantes. La población desocupada se duplicó en 1982 y volvió a aumentar en un 30% en 1983 y otro 10% en 1985. Esta situación refleja la desaparición de muchas empresas pequeñas y medianas que por la composición de su capital absorben una proporción mayor de mano de obra y que además representan la mayor parte de las unidades industriales. Otro hecho observado en la crisis es el aumento del empleo femenino en el sector formal, sobre todo en las ramas más dinámicas como la maquila y la electrónica, porque, las mujeres constituyen un segmento de la fuerza de trabajo que acepta menores salarios y ejerce menor presión laboral. Así, se han feminizado varios sectores, incluyendo la agricultura

tradicional que queda al cuidado de las mujeres mientras los hombres emigran hacia las ciudades o hacia el extranjero.

La crisis adquiere su más grave dimensión en el sector informal, constituido por trabajadores subocupados o de ínfima productividad, concentrados en zonas marginales de las grandes urbes. De 1982 a 1985 se estima que un millón de trabajadores pasaron a engrosar las filas de vendedores ambulantes, albañiles, prestadores de quehaceres manuales y otras formas de autoempleo, aumentando el número de subocupados de 1.9 millones de personas en 1981 a 2.7 millones de 1985. Puede por tanto afirmarse que en 1986 había cerca de seis millones de personas, o sea, más del 20% de la PEA sin trabajo o con una ocupación frecuentemente incierta e ínfimamente remunerada.

En la fase de rápido crecimiento del PIB la fuerza de trabajo subocupada asume un papel clave, porque constituye una reserva que se va acomodando en el sector formal a medida que aumenta la actividad económica. Pero en la depresión la economía subterránea proporciona un refugio para los desocupados y para quienes no pudieron ingresar al mercado, deprimiendo los salarios y disfrazando el desempleo abierto, la posibilidad de transferir trabajadores asalariados al sector de autoempleo disminuye además de las tensiones sociales. Por lo tanto, el sector informal opera como un amortiguador del mercado de trabajo. Durante el auge alimenta de mano de obra al sector moderno y durante la depresión recoge tanto a los desocupados como a quienes no pudieron acceder a un trabajo remunerado y se ven forzados a mantenerse en la economía subterránea, la presencia de los subocupados tiene graves consecuencias para la distribución del ingreso durante la crisis, porque contribuye a la caída del salario real y pauperiza estructuralmente

el segmento de la fuerza de trabajo con menores grados de calificación y debilita al mercado interno, perpetuando la crisis. Por otro lado, el aumento de las exportaciones que ocurre como consecuencia de la mano de obra barata no puede sustituir el impulso de una ampliación del mercado interno si no aumenta la capacidad productiva interna.

Tanto como la inflación como la existencia de un mercado de trabajo oferente han influido negativamente en el nivel de salarios. Los aumentos de precios, especialmente de los artículos alimenticios, han superado con creces los de los salarios nominales, restando poder adquisitivo a los trabajadores. En este contexto se ha debilitado el movimiento sindical y las huelgas han perdido gran parte de su eficacia, incluso se han convertido, cuando llegan a surgir, en elementos de disensión y enfrentamientos internos, coadyuvando a la aplicación de una política salarial restrictiva. También ha contribuido a la debilidad del movimiento obrero el liderazgo y control de los sindicatos fuertes que, a pesar de su combatividad verbal, han apoyado la política de contención y deterioro del salario real, mientras la clase trabajadora ha soportado todo el peso del reajuste ante el temor del desempleo.²⁹

4.1.4 La distribución del ingreso por hogares entre 1984 y 1992

Durante la década de los ochenta, México sufrió un importante deterioro en las condiciones de vida de su población. Esta pérdida de bienestar fue el resultado de una caída del promedio de ingresos reales así como del incremento en la desigualdad con que

²⁹ Martínez H., Ifigenia, *Algunos efectos de la crisis en la distribución del ingreso en México*, ed. Diana, México, 1992.

éstos se distribuyeron. La disminución de ingresos esta bien documentada y se ilustra con la reducción de 0.6% del PIB per cápita en términos reales de 1983 a 1991. La mayor desigualdad había sido manejada sólo como una hipótesis ante la falta de información que corrobora observaciones diversas. Sin embargo, con la presentación a partir de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) para 1989 realizada por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) resulta claro que la hipótesis era válida: de 1984 a 1989 al menos el 90% de la población ha visto disminuir su participación en el ingreso nacional concentrándose éste en los estratos de mayores ingresos.

De acuerdo a lo que hasta el momento se ha revelado de lo ocurrido entre 1989 y 1992 se puede inferir que si bien es posible que los estratos más pobres hayan mejorado su posición, nuevamente los estratos medios la deterioraron. Las razones por las cuales se llegaría a esta conclusión se basan en el hecho de que al mismo tiempo que el INEGI anunció la reducción de la pobreza extrema en alrededor de un 8%, en el quinto informe presidencial se afirmó que la más utilizada medida de desigualdad, el índice de GINI, se mantuvo constante en un nivel de 0.47. La forma más natural de hacer compatible la mejora de los grupos de menores ingresos con una desigualdad constante es asumiendo que la distancia en ingresos entre los grupos medios y los grupos más ricos se ha incrementado.

Una forma de examinar la desigualdad existente consiste en ordenar los hogares de acuerdo a su nivel de ingresos y dividirlos en deciles (grupos de 10%) con lo que se puede presentar información como la del cuadro 5.

Cuadro 5. Distribución del Ingreso
Total de 1984 y 1989

Deciles	% del Ingreso 1984	% del ingreso 1989
I	1.72	1.58
II	3.11	2.81
III	4.21	3.74
IV	5.32	4.73
V	6.4	5.90
VI	7.86	7.29
VII	9.72	8.29
VIII	12.16	11.42
IX	16.73	15.62
X	32.77	37.93
Total	100.00	100.00

Fuente: ENIGH 1984-89, INEGI.

En este cuadro se puede apreciar que todos los estratos de población, excepto el más rico, han deteriorado su participación en el ingreso de 1984 a 1989. Aquí ya se puede apreciar una gran desigualdad: en 1984 49.5% del ingreso lo concentraba el 20% de la población; para 1989 el mismo porcentaje de los hogares capta 53.5% del ingreso. Quizá más ilustrativo y preocupante sea lo que ocurre en el 40% de la población con menores ingresos. Usualmente clasificada dentro de un estado de pobreza. En 1984 le correspondía 14.3% del ingreso total; para 1989 ese porcentaje se redujo a 12.86%. Para 1992 no hay un cambio significativo en tales cifras de acuerdo a la información hasta ahora revelada.

Este pequeño análisis de la distribución del ingreso corriente muestra de forma inequívoca un aumento en la desigualdad en la economía mexicana. Aunque esta situación puede

apreciarse con más especificidad examinando la distribución del ingreso monetario. El ingreso corriente total incluye ingresos usualmente no asociados a transacciones de mercado, como por ejemplo autoconsumo, pagos en especie, regalos y el uso de vivienda no rentada. El ingreso monetario, registra los pagos en dinero por trabajo, utilidades, rendimientos y otros factores generalmente derivados del mercado, aunque también se incluyen transferencias tales como pagos por jubilación e indemnizaciones.

Cuadro 6. Comparación de la Distribución del Ingreso Monetario de 1984 a 1989

Deciles	% del ingreso 1984	% del ingreso 1989
I	1.19	1.14
II	2.66	2.48
III	3.86	3.52
IV	5.01	4.56
V	6.26	5.76
VI	7.66	7.21
VII	9.68	9.02
VIII	12.42	11.42
IX	17.00	15.92
X	34.26	38.97
Total	100.00	100.00

Fuente: ENIGH, INEGI.

En este cuadro se aprecia nuevamente el deterioro inequívoco de la distribución, aunque resalta la mayor desigualdad que presenta el reparto del ingreso monetario del cuadro 5. El 20% de la población de mayores ingresos concentró en 1989 el 54.9% del ingreso monetario mientras que le 40% más pobre captó solo 11.7% del mismo. Nuevamente, no

hay razones para suponer un cambio drástico de estas cifras entre 1989 y 1992. Respecto al ingreso monetario es importante resaltar que para el periodo 1984-89 se observa un deterioro en la participación de los estratos medios (del quinto al octavo decil) que no había ocurrido en décadas. De 1963 a 1984 las encuestas indican una tendencia a que la participación de los grupos medios aumente a costa de los grupos de ingresos más bajos y más altos.

4.1.5 Fuentes de la desigualdad

La cuestión que surge del análisis anterior es ¿Por qué se ha deteriorado la posición relativa de los estratos medio y bajo?. Los elementos que ayudan a responder esta pregunta pueden obtenerse de la composición del ingreso. De 1984 a 1989 se ha presentado una reducción en el porcentaje que representa el ingreso monetario del ingreso total (ver cuadro 7). Es decir, el ingreso no monetario, al ser relativamente más importante, ha convertido su desigualdad en un factor de más peso al explicar la distribución. En particular, el uso de vivienda propia o proporcionada sin costo por otro ha incrementado notablemente su participación en el ingreso, como se puede apreciar en el siguiente cuadro 7.

Cuando se examina cómo se ha distribuido entre la población el ingreso derivado de esta fuente se encuentra que el decil más rico ha incrementado su participación de 35.02%, en 1984 a 40.61% en 1989, mientras que prácticamente cada uno del resto de los deciles ha deteriorado su posición. El mayor valor que ha alcanzado disfrutar de una vivienda propia

Cuadro 7. Distribución del Ingreso Total por Fuentes (%)

	1984	1989
Ingreso Total	100.00	100.00
Ingreso Monetario	78.80	77.44
Remuneración al Trabajo	46.88	46.55
Renta Empresarial	22.18	21.57
Renta se la propiedad	2.76	2.77
Transferencias	6.79	6.00
Otros	0.49	0.55
Ingreso No Monetario	21.20	22.56
Vivienda	10.85	14.16
Otros	10.35	8.40

Fuente: ENIGH 1984, ENIGH 1989.

en un periodo de inflación y el desigual acceso a la misma ha generado un deterioro en la distribución del ingreso. En cuanto al ingreso monetario, el de 1984 a 1989 se aprecia una disminución muy baja en la participación de los ingresos por trabajo en el total. Esto contrasta con la caída de cerca de 3 puntos de PIB que registran las remuneraciones al trabajo asalariado en la información de cuentas nacionales.

Sin embargo, son bien conocidos los problemas de compatibilidad entre la ENIGH y otras fuentes, por lo que no es sorpresivo el resultado. Se puede afirmar entonces que los ingresos por trabajo prácticamente mantienen su posición relativa en el total. Cuando se examina su distribución entre deciles se aprecia una menor concentración por lo que puede afirmarse que la mayor desigualdad en los ingresos no tiene su explicación en el deterioro en la distribución de las percepciones laborales. Por otra parte, los ingresos por renta empresarial registran una ligera disminución en su importancia. Sin embargo, esto oculta información relevante para rastrear el aumento en la desigualdad.

Pese a que la participación del agregado ha permanecido casi constante hay un incremento en lo correspondiente a la renta empresarial de la industria, el comercio y los servicios en detrimento de la actividad agropecuaria. Lo anterior indica que ha existido una redistribución de ingresos de actividades rurales a actividades predominantemente urbanas. Generalmente los estratos de menores ingresos se encuentran en el campo por lo que lo anterior significa reducir la posición relativa de los estratos más pobres. Esto se comprueba cuando se examina el cambio en la distribución de la renta empresarial por deciles (ver cuadro 8). El deterioro en la posición relativa de las actividades agropecuarias se ha traducido en una mayor desigualdad en la distribución del ingreso.

Cuadro 8. Distribución de la renta empresarial de 1984 a 1989

Deciles	% de la Renta Empresarial	
	1984	1989
I	2.17	1.77
II	3.33	2.73
III	4.40	3.04
IV	5.59	3.76
V	6.47	4.62
VI	7.07	5.74
VII	9.73	6.90
VIII	12.46	8.44
IX	12.20	12.90
X	36.58	50.15
Total	100.00	100.00

Fuente: ENIGH 1983, ENIGH 1989.

Debe mencionarse la enorme desigualdad en el reparto de los ingresos de renta de la propiedad, el último decil captó 77.31% en 1989, como contribuyente al estado de la distribución del ingreso; este rubro tiene una participación pequeña en los ingresos totales por lo que su impacto queda atenuado.

En síntesis, puede afirmarse que el deterioro en la distribución de ingreso ha provenido principalmente de la mayor importancia y desigualdad en el acceso a una vivienda propia y del predominio de las actividades urbanas sobre las rurales. Los cambios en la asignación por estratos del ingreso laboral de hecho han significado una menor desigualdad. Una forma clara en la que pueden apreciarse estas conclusiones es asignando a la desigualdad total existente un valor de 100%. A partir de esa referencia y combinando la magnitud y desigualdad de los distintos tipos de ingreso distribuido, se atribuye una contribución a la desigualdad total a cada uno de ellos. De acuerdo a este procedimiento en 1989 el 36.8% de la desigualdad proviene de la forma como se distribuyen las remuneraciones, el 28.6% de la renta empresarial y 15% de la concentración en el acceso a una vivienda propia³⁰

4.2. Bienestar y Distribución del Ingreso.

Existen varios factores que influyen en la distribución del ingreso, estos pueden ser provocados por la interrupción del crecimiento y las modificaciones en los precios relativos derivados de la existencia de choques externos y de la implantación de programas de

³⁰ R. De la Torre Rodolfo. "Alternativas económicas ante la desigualdad y la pobreza en México", en José Luis Calva (coord. Gral). *Distribución del Ingreso y Política Social*. Tomo II, Juan Pablos Editor, pag. 17.

ajuste en las economías en desarrollo. Algunos autores han estudiado estos aspectos, que por su interés conviene mencionar. Apuntan que el Fondo Monetario Internacional (FMI) sostiene que la implantación de programas de ajuste macroeconómicos instrumentados por esa institución para hacer frente a los desequilibrios externos en los países en desarrollo, tiene, en todo caso, efectos favorables sobre la distribución del ingreso, toda vez que la devaluación beneficia a los estratos más pobres de la población al aumentar los precios de los productos agrícolas.

Otros investigadores han adoptado posiciones menos optimistas en este sentido, argumentando que, al menos en el corto plazo, las consecuencias de estos programas de ajuste sobre la distribución del ingreso pueden ser "devastadoras". M. Pastor, en un análisis de los programas del FMI en América Latina, entre 1961 y 1981, detecta que invariablemente tales programas de ajuste estuvieron asociados con una pérdida de la participación de los salarios en el ingreso, lo que "empeora la distribución del ingreso y exacerba las tensiones sociales". Bourguignon y otros, utilizando un modelo de simulación de equilibrio general computable, al evaluar las políticas de estabilización en diversos países de América Latina, observan que, en los casos en que no se apoya a los grupos de menores recursos, han provocado efectos adversos sobre la distribución del ingreso, dañando de manera permanente a la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza. En un enfoque similar aplicado a dos economías arquetípicas de América Latina y de África, se concluye que el paquete estándar de ajuste de los organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial, provoca aumentos significativos de la desigualdad en los países de tipo latinoamericano, pero la reduce en los de tipo africano³¹.

³¹ Julio Boltvínik y Enrique Hernández Laos. "Pobreza y distribución del ingreso en México", Siglo XXI editores, pp.162

4.2.1 Estrategias de los hogares

En caso de que el ingreso no alcance para cubrir las necesidades básicas del hogar y no hay reserva de fuerza de trabajo se abren cuatro opciones: usar su capital para generar ingresos, aumentó en la jornada laboral de los perceptores, aglomerar núcleos domésticos bajo un mismo hogar y sustituir con producción doméstica bienes y servicios que se compraban en el mercado. Puede causar extrañeza que se considere el uso de capital como recurso de las familias más pobres para generar ingresos. Sin embargo, hay estudios que demuestran que en situación de crisis los más pobres recurren a rentar cuartos, locales o terrenos (Coulomb, 1989, p.45). Este recurso no es despreciable si se toma en cuenta que en los estratos bajos es frecuente que las familias sean propietarias de la tierra y la vivienda que habitan (Rubalcaba y Schteingart, 1985, p. 496).

Otro recurso de la pobreza es el aumento en la jornada laboral, principalmente en el trabajo por cuenta propia y en las pequeñas empresas. Esto quiere decir que la fuente que surtirá los medios para cubrir las necesidades más apremiantes será la explotación de "negocios propios". La tercera estrategia consiste en que dos o más familias que deciden vivir bajo un mismo techo, habitualmente, aunque no siempre, están unidas por un parentesco y con frecuencia cocinan en común. Esta conducta libera viviendas que al alquilarse generan entradas por renta de la propiedad, además permite distribuir los costos fijos de la vida cotidiana entre un mayor número de personas y genera fuerza de trabajo adicional, que en principio, permitiría burlar las restricciones que impone carecer de fuerza de trabajo de reserva. Si ese fuese el caso, el hogar en cuestión se clasificaría entre los más pobres pero que cuentan con fuerza de trabajo.

La cuarta vía que pueden emplear los hogares es producir en el hogar parte de los bienes y servicios que antaño se compraban en el mercado. Son muchos los ejemplos de este camino: arreglar las roturas en el vestuario y fabricar algunas prendas, producir los alimentos que consumen los niños en la escuela y los mayores en el trabajo; usar pequeños terrenos para cultivar productos hortícolas; reparar desperfectos en el sistema eléctrico, en el abastecimiento de agua potable y en el alcantarillado del hogar, así como realizar trabajos de mantenimiento de la vivienda, etc.

Otro camino incluye los hogares que comparten la misma situación que los anteriores en cuanto consumo, pero que tienen fuerza de trabajo excedente. En ella se repiten las cuatro estrategias ya enumeradas y se agrega el aumento en el uso de la fuerza de trabajo. Existen varios estudios que muestran que en México los hogares pobres han usado esta vía con bastante frecuencia. Los más necesitados no sólo envían a mujeres, jóvenes y ancianos al mercado de trabajo sino también a los niños.

El segundo juego de estrategias corresponde a los hogares que tienen un ingreso que les permite satisfacer las necesidades básicas, pero que después del *shock* no alcanzan a satisfacer el consumo social. Además de contar con todos los recursos de que pueden echar mano los hogares de la primera columna (sin y con disponibilidad de fuerza de trabajo, respectivamente) se agrega el cambio en el consumo. Un camino para aumentar el rendimiento del ingreso es sustituir productos caros por baratos, es decir, cambiar la dieta consumiendo proteínas de origen vegetal en lugar de animal, desplazar la compra de ropa nueva por vestuario usado o sustituir la compra de ropa de marca por imitaciones baratas, recurrir a los servicios de reparación que proporcionan los pequeños talleres,

etcétera (Tuirán, 1993, pp. 126-131). Suponemos que los grupos domésticos que no alcanzan a satisfacer sus necesidades más elementales ya recurrieron a esta estrategia por lo que no es un recurso para ellos.

El cambio en la estructura de consumo de estos grupos modifica la demanda a favor de la producción típica de sector informal. El desplazamiento del consumo interno en perjuicio del sector formal de la economía en beneficio del sector no estructurado, permite entender el porqué se abre la posibilidad, para algunos hogares, de movilizar su fuerza laboral, en trabajos por cuenta propia y actividades empresariales en pequeño, a pesar de las contracciones en la demanda de trabajo debida al cierre de empresas. Los hogares que tienen ingreso excedente, teóricamente podrían usar las estrategias anteriores, pero tienen además la posibilidad de absorber los efectos negativos sobre sus ingresos disminuyendo su excedente.

En resumen, en este modelo se identifican tres juegos de estrategias dependiendo de la relación entre el ingreso del hogar y el nivel de consumo que logran satisfacer. Dentro de cada uno de ellos distinguimos los casos según tengan o no fuerza de trabajo excedente. Dichos juegos se diferencian en que el segundo, con relación al primero agrega el cambio en la estructura de consumo, y el tercero con relación al segundo, en que tienen la opción de disminuir el consumo excedente. Sin embargo hay que considerar que si bien las estrategias son las mismas, sus contenidos pueden ser muy diferentes. Por ejemplo utilizar el capital para reequilibrar la economía doméstica tiene contenidos muy diferentes entre los pobres y los sectores sociales más acomodados. Lo mismo se puede decir del cambio en la estructura de consumo, para unos se refiere a la compra de bienes básicos, como

alimentos y vestuario, mientras que para otros puede significar disminución de gastos en vacaciones, esparcimiento, etcétera. Consideraciones similares se pueden hacer respecto a los contenidos de las estrategias restantes incluido el uso de la fuerza de trabajo ya que es muy probable que haya fuertes diferencias en términos de capital humano.

El sector informal merece un análisis aparte, ya que las actividades no estructuradas se desarrollan rápidamente en períodos de recesión económica. Aquí surgen varias interrogantes ¿A quienes venden los bienes y servicios que producen?, ¿Qué demanda satisfacen?. La respuesta parece estar en los *shocks* que desplazan la demanda en beneficio de sustitutos más baratos. A la vez que se expande este mercado, el empleo formal tiende a disminuir a consecuencia de las políticas de ajuste. Los trabajadores despedidos inician actividades por cuenta propia o instalan pequeñas "empresas". El escaso volumen de actividad y el número de oferentes hace que ninguno de ellos tenga capacidad para incidir en la determinación del precio.

La oferta de fuerza de trabajo en este sector, además de alimentarse de los despedidos se engruesa por miembros del hogar que habitualmente desempeñan otras actividades (asistir a la escuela o realizar labores domésticas) y los nuevos entrantes a la fuerza de trabajo quienes tienen escasas opciones laborales es el sector estructurado. Por lo tanto, en la medida que la recesión sea fuerte y prolongada, los precios de los bienes y servicios que producen tenderán a la baja (dada una curva de demanda) y por lo tanto sus ganancias se reducirán, bajo el supuesto de que no logran disminuir costos que absorban la caída en el precio. La concurrencia en el mercado informal hace que caigan los ingresos que obtienen los hogares por sus actividades empresariales en pequeño y por cuenta

propia. Éste es un claro ejemplo de un efecto perverso o lateral: el comportamiento individual agregado que busca maximizar ganancias provoca reducciones. Las empresas del sector formal se ven impelidas a bajar costos para mantenerse en el mercado, ya sea en el nacional o en el exterior. En ambos casos deben enfrentar mercados competitivos: en casa deben resistir los embates de las empresas formales y en el mercado internacional la batalla que libran las empresas en un mundo globalizado. Una de las estrategias a las que pueden recurrir los empresarios para abatir costos es sustituir hombres por mujeres, a quienes se les paga menores salarios a igualdad de puesto y calificación. Estos cambios y sus repercusiones crean condiciones que aumentan la demanda de fuerza de trabajo femenina, tanto en el sector formal como en el informal. En este último, además de las mujeres que salen de sus hogares para trabajar, que se desempeñan preferentemente en los servicios y el comercio, hay que agregar las que combinan el trabajo doméstico con la producción y venta de bienes y servicios para el mercado, es decir, laboran *intramuros*. Ellas usan productivamente los bienes domésticos, por ejemplo, usan un cuarto de la casa, con ventana a la calle, para vender unos cuantos productos, la mesa en que cocinan y comen también se usa para vender comida al paso a determinadas horas, etc. La fungibilidad del capital de los hogares (Lipton, 1980, p. 191) les permite utilizar los recursos casi como si fueran activos líquidos, además de que abre espacios económicos para que la mujer madura, con hijos y con fuertes obligaciones domésticas combine el trabajo en casa con el trabajo para el mercado.

Estas mujeres difícilmente consiguen trabajo en las empresas del sector formal, porque estas últimas tienden a no emplear mujeres maduras, sino a jóvenes con pocas obligaciones familiares. Para ellas se abre el mercado de trabajo ya sea en calidad de

asalariadas o como trabajadoras por cuenta propia. En resumen, las políticas de estabilización y ajuste y las reformas económicas modifican las tasa de retorno de hombres y mujeres, entre otras cosas por la aparición del sector informal, pero no queda claro por qué la mujer y los hijos debieran salir a trabajar.

4.3 Balance.

La distribución del ingreso tiene su origen en la aportación que cada uno de los agentes de la producción realiza al proceso de generación de valor de una empresa. Esto significa un reconocimiento social e institucional de la propiedad que aportan cada uno de los participantes. Al trabajador o empleado como individuo libre en un Estado de derecho se le reconoce como propietario de su fuerza de trabajo y posee la oportunidad de ofrecerla o venderla a quien él decida, a cambio de su trabajo obtiene un sueldo o salario. Al empresario o accionista, quien es propietario de los recursos financieros y del capital en forma de medios de producción, recibe a cambio del uso de sus recursos una ganancia o interés. En un momento posterior, el uso de los recursos producidos y distribuidos por la empresa, ya sea en forma de consumo o de nueva inversión determinará la dinámica de crecimiento de la empresa y de toda la economía en su conjunto.

La participación de cada uno de los agentes en la distribución del ingreso dependerá de las modalidades de la distribución, de las condiciones sociales y políticas, de la productividad y desarrollo de la economía. A su vez la fortaleza de una economía depende en mucho de la magnitud de recursos que se ocupe para la nueva inversión. Existe una

gran controversia entre las cuestiones que rodean a la distribución del ingreso. Hay quienes sostienen que las rentas altas son el resultado del poder del mercado de las grandes empresas. Otros piensan que los salarios y los beneficios no son más que la consecuencia del funcionamiento de los mercados competitivos. Otros más consideran que es deber del Estado intervenir con la finalidad de redistribuir la renta desde los que más poseen, a favor de quienes menos tengan, mediante impuestos y transferencias.

Tanto la política fiscal en su campo impositivo, como la política social en el redistributivo están fuertemente ligadas, con objeto de alcanzar metas de bienestar diseñadas por los economistas que trabajan en el gobierno. Estas metas dependen de la política social de los grandes rezagos sociales existentes en el país, expresados en los niveles de pobreza y pobreza extrema.

La distribución del ingreso refleja el estado que presenta un segmento de familias (clasificadas por deciles) respecto de otro segmento de la población, en función de sus niveles de ingresos, es decir su participación en el ingreso nacional generado. El análisis de la distribución del ingreso se realiza aplicando el instrumental estadístico, que nos permite diferenciar el ingreso que percibe la población a partir de una clasificación en forma ascendente de los ingresos que perciben las familias. Según la CEPAL:

El análisis de una distribución dada del ingreso, así como el de sus desigualdades intrínsecas, sólo tendrá pleno sentido si se le compara con otras distribuciones. Una de las posibilidades que se ofrecen es la de hacer la comparación con una distribución óptima, en la que se dé una completa igualdad del ingreso o se

*presenten desigualdades que se estimen deseables. Pero hay un acuerdo general acerca de los que podría ser tal distribución óptima, por lo que una comparación de esta suerte sería en gran medida conceptual, dejando en duda la aplicación a las estructuras económicas que efectivamente existen.*³²

³² CEPAL. (1970), *La distribución del ingreso en América Latina*. Ed. Naciones Unidas, p.4.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- La crisis estructural en México, que tuvo su primer estallido en 1977 y la segunda en 1982, y que es a partir de aquí que el nivel de pobreza aumenta drásticamente, todo indica que existe una especie de regulación de la pobreza, la cual se efectúa mayormente a través de las formas institucionales políticas, como el *presidencialismo* y la *coalición revolucionaria-partido de Estado*. Dicha *coalición*, se fracturó a partir de la crisis de 1982, mientras que el presidencialismo y el partido de Estado siguen funcionando aun cuando están en crisis, sobretodo el último.
- Durante el periodo de crecimiento sostenido (1934-1970), estas dos formas institucionales, le dieron cohesión a las formas estructurales económicas vinculadas al crecimiento, sobre todo aquellas ligadas a la regulación de las relaciones entre capital y trabajo, a través del Pacto Social Revolucionario, por medio de la organización corporativa de los trabajadores, de prácticas clientelistas y, en última instancia, mediante la violencia estatal. Las formas institucionales económicas (la relación salarial y la articulación agricultura-industria) operadas por las organizaciones corporativas, *desde su origen instituyeron mecanismos y prácticas que limitaron los ingresos y la protección social de los trabajadores y apoyaron el cumplimiento de políticas económicas que a menudo afectaron negativamente el nivel de empleo y el poder adquisitivo de los trabajadores. Es aquí, donde reside en buena parte, la explicación del empobrecimiento y la persistencia de la pobreza.*
- Las evidencias muestran que en México no se ha diseñado una política social de largo plazo que logre generar soluciones para resolver el problema histórico de la pobreza,

solo se han propuesto acciones coyunturales y de corto plazo, que han sido utilizadas con distintos propósitos, mayormente político.

- La intervención de organismos financieros internacionales, al dar apoyo financiero, presionaron para obligar a los países, principalmente a los deudores como México, a aplicar programas de ajuste, en los que las políticas sociales quedaron en segundo término.
- Resulta pertinente hacer la distinción entre un programa orientado a promover el desarrollo, de uno que se limita a *aliviar la pobreza*. El primero representa una vía para superarla, a mediano y largo plazo, el segundo no tiene esa perspectiva. En esta segunda vía generalmente esta ausente el reconocimiento de cómo la problemática de la pobreza forma parte de engranaje económico y social que son los que había que transformar a partir de políticas macroeconómicas, como es el caso de Solidaridad.
- Es así como los programas de emergencia de la política social muestran que su diseño ha adolecido de fallas estructurales en la política pública, puesto que no se fijaron propósitos claros y de largo alcance y porque se les concibió más como programas de corte coyuntural, que sirvieron mejor como un mecanismo de gobernabilidad. Pareciera ser que los grupos favorecidos por los programas de emergencia fueron aquellos organizados en estructuras corporativas (liderados por cúpulas sindicales y empresariales) los cuales se fueron convirtiendo en los únicos interlocutores del poder político, siendo así que los programas sociales se diseñaron para favorecer fundamentalmente a esos grupos.

- Es muy fuerte el vínculo entre medidas de estabilización y ajuste y el cambio de la desigualdad en la distribución del ingreso; como hemos visto que según el conjunto de medidas y la intensidad con que se aplica da una de ellas, hay efectos directos sobre los ingresos de los hogares ya sea vía precios o cantidades, otros indirectos que se ramifican por los diferentes mercados beneficiando algunas fuentes de ingreso y perjudicando otras; algunos tienden a provocar mayor igualdad y otros operan en sentido contrario de modo que no es fácil anticipar el efecto neto. Las consecuencias que tienen sobre el ingreso de cada hogar dependen de su composición por fuentes, de modo que algunos ganarán más y otros perderán, alterando las diferencias entre sus entradas monetarias y modificando por tanto, el índice de concentración de Gini. El mismo paquete de medidas podría tener efectos diferentes sobre la desigualdad si varía la composición de los ingresos según las fuentes. Una vez que el ingreso de los hogares resiente las consecuencias de la política de *shock*, los hogares ponen en práctica una serie de estrategias para ajustarse a un nuevo presupuesto.
- Los deciles muestran la alta polaridad del ingreso que existe en México, por una parte una reducida parte de la población que recibe ingresos exorbitantes, sueldos de primer mundo, y otra que con un sueldo mínimo no les alcanza para satisfacer sus necesidades básicas mucho menos pensar en la manutención de una familia. Estos son los contrastes característicos de países del tercer mundo, principalmente latinoamericanos, ya se ha visto que los beneficios de una economía de mercado abierta no son para todos los sectores de la población mexicana.

BIBLIOGRAFIA:

1. Autores varios. 1993, *Pobreza y Desarrollo*, revista "El economista Mexicano", Colegio Nacional de Economistas, octubre - diciembre, p. 267.
2. Balogh, Thomas Baron. 1975, *La economía de la pobreza*
3. Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos, 1999, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, Siglo XXI, 354 p.
4. Calva, José Luis. 1995, *Distribución del ingreso y políticas sociales*, Tomo II, Juan Pablos Editor, S.A. México, p. 233.
5. G. R. Feiwel, Michael Kalecki, 1981, *Contribuciones a la teoría de la política económica*, Fondo de Cultura Económica, México.
6. González Navarro Moises, 1985, *Pobreza en México*.
7. González Pedrero Enrique, 1982, *La riqueza de la pobreza*. Apuntes para un modelo mexicano de desarrollo.
8. Hernández Laos Enrique, 1988, *Evolución de la distribución del ingreso de los hogares en México*, Comercio Exterior, vol. 48, núm. 6, México.
9. Hernández Laos Enrique, *Crecimiento económico y pobreza en México: una agenda para la investigación*, 1992, Centro de investigaciones interdisciplinarias en humanidades, México: UNAM, 268 p.
10. N. Kaldor, 1956, *Teorías alternativas de la distribución*, en ensayos sobre el valor y la distribución. Ed. Tecnos, Madrid.

11. Nuñez Francisco, Vera Gabriel y Vera Oscar, 1968, *Seis perfiles de la pobreza en México*, Caracterización de la distribución del ingreso en México a partir de las encuestas de ingreso y gasto familiares 1963, 1968 y 1975. México: Secretaria del Trabajo y Previsión Social, Centro Nacional de información y estadísticas del trabajo, 1979, 66 p.
12. Martínez Atilano, Guillermo, 1993, *Mercados y Regulación*, UAM, serie de investigación No. 8, 1ª ed., México, D.F. 1993. P. 173.
13. Martínez, Gabriel, 1997, *Pobreza y política social en México*, ITAM, El trimestre económico, México, p.351
14. Martínez H, Ifigenia. 1989, *Algunos efectos de la crisis en la distribución del ingreso en México*, México: UNAM, 134 p.
15. Mendizabal, Miguel Othon De, Otero Mariano y Molina Enriquez Andrés, 1968, *Ensayos sobre las clases sociales en México 1890-1945*, México: N. tiempo, 194 p.
16. Soria, Víctor M., *Crecimiento económico, crisis estructural y evolución de la pobreza en México*, 2000, México, Plaza y Valdés editores, 1ª edición, UAM, México, p.257.
17. Rodríguez Medellín, Luis y Molina Padrón, Gabriela, *Carencias y rezagos en México*, 2002, Revista Economía Informa, No. 305, P.52.
18. Rolando Cordera y Alicia Ziccardi, 2000, *Las Políticas sociales de México al fin del Milenio. Descentralización, diseño y gestión*, UNAM. M. Angel Porrúa, México, p.817.
19. Velazco, Ciro, 1979, "El gasto público de los setenta", *Investigación Económica*, Volumen XXXVIII, No. 150, octubre – diciembre, p.431-448.
20. R. Villareal, Diana, 1995, *La crisis neoliberal mexicana. Reflexiones y alternativas*, UAM. México 1995 p.418.