

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE ECONOMÍA

CAMBIOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA  
POLÍTICA SOCIAL Y POBREZA EN MÉXICO  
1980-2000

TESIS  
PARA OBTENER EL GRADO DE:  
LICENCIATURA EN ECONOMÍA  
P R E S E N T A  
ARACELI MARTÍNEZ PÉREZ

DIRECTORA DE TESIS: SARA ELVA NUÑO DIAZ

MÉXICO, D.F

NOVIEMBRE DE 2006



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## DEDICATORIAS

A mis padres Cecilia Pérez Peña y Agustín Martínez Cano, porque son mi ejemplo a seguir y día a día me siento orgullosa de ellos. Siempre están en mi corazón.

A mis hermanas Beatriz, Miriam y Lizethe por su apoyo incondicional y motivación. A mi hermano Gustavo por su confianza. A mi querido sobrino Jorgito al cual adoro.

A mis amig@s que en el camino nos hemos encontrado y me han hecho sentir que no estoy sola. Por compartir sueños, anhelos y esperanzas.

## AGRADECIMIENTOS

Al recordar los inicios de este trabajo no puedo dejar de agradecer a la Dra. Alicia Ziccardi y al Lic. Rolando Cordera Campos con los cuales inicié el estudio sobre las políticas sociales. Ambos me invitaron a trabajar al proyecto “Las políticas Sociales en México” el cual tuvo el apoyo interinstitucional del PAPIIT-DGAPA-UNAM y en el que me desempeñé como becaria de investigación en el Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM (IIS-UNAM). Esta primera experiencia marco mi vida profesional y despertó mi interés por la academia y la investigación.

A mis compañeros y amigos del IIS-UNAM: Javier Alvarado, Edith Quijano, Claudia Callejas, Karina Nería, Flerida Guzmán, Pedro y Mari Tere por su ayuda y confianza. En especial a Alfredo Delgado y a Raúl Zamorano los cuales con su sensibilidad e inteligencia enriquecieron este trabajo.

A la Dra. Patricia Ramírez Kuri, por su paciencia y confianza en los momentos más difíciles. A la Dra. Beatriz García Peralta, por transmitirme su entusiasmo e inspiración en la investigación no solo de este trabajo. Ambas son un ejemplo para mí, son y seguirán siendo mis maestras. Al Dr. Gustavo Garza al cual admiro y respeto, le agradezco la oportunidad de trabajar a su lado y motivarme a proseguir mis estudios.

Agradezco a mis sinodales su paciencia y sus comentarios inteligentes que contribuyeron a mejorar este trabajo: Mtra. Flor Balboa, Lic. Luis Lozano, Mtro. Leonardo Lomelí y Lic. Rolando Cordera.

A mi querida maestra Sara Elva Nuño porque con sus clases despertó mi inquietud y pasión por la economía, así como por la docencia. A mi estimada directora de tesis Sara Elva Nuño, por nuestras charlas y discusiones largas sobre este trabajo, sin su sensibilidad, prudencia y compromiso hubiera sido imposible terminar. A mi amiga Sara Elva por sus consejos siempre atinados, su visión feminista ayudo a alegrar mi corazón siempre que lo necesite, nuevamente gracias Sara.

En mi camino he encontrado a los amigos necesarios para lograr mis metas, pido disculpas si no menciono a alguien. A Leda Gracia, por su amistad espero que nuestros caminos se unan de vez en cuando, a Luisa Cortes Cejudo, por nuestras largas charlas en "De Todo", porque este reencuentro este lleno de nuevas alegrías, a Iris Ascencio Pérez, por todas nuestras pato aventuras y apoyo, a Lupita Torres Angeles, por su amistad siempre recordare gratamente nuestras platicas sobre como conquistar el mundo, a Edith Quijano, por compartir más que su comida, a Rosalba por siempre tener palabras de animo, a Gaby Lucio Hernández, por siempre estar a mi lado, a Nadiechda por nuestras platicas huelguistas, a Rocio González, deseo que nuestra amistad siga siendo toda una aventura, a Amalia Salgado, por un buen inicio. A mis amigochos a Gabo por nuestras platicas, a Renato por su confianza y a Fermin Garduño, simplemente por siempre estar.

Un agradecimiento especial a Alfredo Salgado por acompañarme en este final que a su vez es un inicio.

Araceli Martínez Pérez  
Otoño, 2006

## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN

### Capítulo 1

|   |    |
|---|----|
| LA POLÍTICA SOCIAL Y LA POBREZA: LOS ENFOQUES ANALÍTICOS                                | 7  |
| 1.1. CONCEPCIÓN Y DINÁMICA DE LA POLÍTICA SOCIAL; RESTRUCURACIÓN ECONÓMICA Y DEL ESTADO | 10 |
| 1.1.1. <i>La concepción de la política social desde la economía</i>                     | 13 |
| 1.1.2. <i>La dinámica de la política social: seguridad social y asistencia social</i>   | 23 |
| 1.2. LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y EL EMPOBRECIMIENTO: PROBLEMAS DE CUANTIFICACIÓN       | 30 |
| 1.2.1 <i>La concepción histórica de la pobreza</i>                                      | 33 |
| 1.2.2. <i>El enfoque analítico de la pobreza y sus límites conceptuales</i>             | 39 |
| 1.2.2.1. <i>Pobreza y pobreza extrema: bases conceptuales y métodos de medición</i>     | 43 |
| a) <i>Canasta Normativa Alimentaría y Línea de Pobreza</i>                              | 44 |
| b) <i>Necesidades Básicas Insatisfechas</i>   | 45 |
| c) <i>El método de Medición Integrado de la Pobreza</i>                                 | 46 |

## Capítulo 2

### CAMBIOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA SOCIAL Y LA POBREZA, EN MÉXICO 1980 – 2000

|   |    |
|---|----|
| .....   | 49 |
| 2.1 CAMBIOS Y CARACTERÍSTICAS EN LA POLÍTICA SOCIAL;<br>CRISIS ECONÓMICA Y AJUSTE ESTRUCTURAL | 50 |
| 2.1.1 <i>Reforma del Estado y racionalización de la política social</i>                       | 58 |
| 2.1.1.1 <i>Estructura y asignación del gasto público</i>                                      | 59 |
| 2.1.1.2 <i>El impulso a la privatización selectiva</i>  | 65 |
| 2.1.1.3 <i>Los programas de gasto focalizado: programas de nueva orientación</i>              | 68 |
| a) <i>Programa Nacional de Solidaridad</i>  | 71 |
| b) <i>Programa de Educación Salud y Alimentación</i>  | 76 |
| <b>CONCLUSIONES</b>   | 78 |
| <b>BIBLIOGRAFÍA</b>   | 84 |
| <b>ANEXO ESTADÍSTICO</b>  | 93 |

## ÍNDICE DE CUADROS

### Capítulo 1

#### LA POLÍTICA SOCIAL Y LA POBREZA: LOS ENFOQUES ANALÍTICOS

##### *Cuadro 1.1*

México: Población y producto interno bruto 1950-1980 Participación de las grandes regiones y los tres estados más importantes ..... 11

##### *Cuadro 1.2*

Indicadores socioeconómicos, 1940-2000 ..... 13

##### *Cuadro 1.3*

México: Población ocupada y PIB por sector económico, 1940-1980 (porcentajes) .....16

##### *Cuadro 1.4*

México: Asignación del gasto público social por sexenio, 1934-1982 (porcentajes) ..... 20

##### *Cuadro 1.5*

México: Empleo privado y público, 1940-1980 .....23

##### *Cuadro 1.6*

México: Distribución del ingreso de los hogares, 1963-1984 (porcentajes) ..... 42

### Capítulo 2

#### CAMBIOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA SOCIAL Y LA POBREZA, EN MÉXICO 1980 – 2000

##### *Cuadro 2.1*

Indicadores socioeconómicos, 1980-2000 ..... 50

##### *Cuadro 2.2*

México: Población ocupada y PIB por sector económico, 1980-2000 (porcentajes) .....56

|   |             |
|---|-------------|
| <i>Cuadro 2.3</i><br>México: Empleo privado y público, 1980-1999  | .....57     |
| <i>Cuadro 2.4</i><br>México: PIB, Gasto programable y gasto social,<br>1980-1999 (Millones de pesos a precios<br>constantes de 1993) (tasa de crecimiento)  | .....63     |
| <i>Cuadro 2.5</i><br>México: Gasto social por rubro 1980-1999<br>(Millones de pesos a precios constantes de 1993)<br>(tasa de crecimiento)                  | ..... 63-64 |
| <i>Cuadro 2.6</i><br>México: Desincorporación y creación de<br>entidades paraestatales, 1983-1998   | .....66     |
| <i>Cuadro 2.7</i><br>México: Población ocupada con ingresos de hasta<br>dos salarios mínimos, índice y grado de<br>marginación por entidad federativa, 2000 | ..... 75    |
| <br><b>Esquemas y gráfica</b>   |             |
| <i>Esquema 2.1</i><br>La política de altos intereses agudiza la crisis de<br>pagos  | .....54     |
| <i>Esquema 2.2</i><br><i>Variables económicas que determinan el nivel de<br/>gasto público</i>  | .....60     |
| <i>Gráfica 2.1</i><br>México: PIB, Gasto programable y gasto social,<br>1981-1999 (tasa de crecimiento)   | .....62     |



## INTRODUCCIÓN

El tema de mi tesis tiene que ver con la necesidad de ubicar e identificar los cambios y características más importantes sobre “la política social y la pobreza” en México, en los últimos veinte años. Para lo cual realice, una investigación documental de los principales textos de especialistas que tratan el tema. El objetivo más general de este trabajo es ubicar la importancia de “la política social y la pobreza” como tema económico y social en el México contemporáneo.

La problemática sobre “la política social y la pobreza” es analizada desde una perspectiva crítica para exponer los conceptos que desde la lógica histórica del sistema capitalista, dicha perspectiva me permitió visualizar el objeto de estudio como un proceso y no solo como una variable<sup>1</sup>, lo cual tiene implicaciones económicas y sociales.

El análisis crítico de los investigadores que sirven de base para mi trabajo parten de ubicar la crisis económica mundial de los sesentas y setentas que agudizó la problemática interna - local<sup>2</sup>: a) el desgaste del modelo de Industrialización por

---

<sup>1</sup> Véase DABAT, Alejandro “La crisis mundial en una perspectiva histórica” en López , Pedro (comp.) Economía política y crisis, FE – UNAM, México, 1989. Y el mundo de las naciones, CRIM, México, 1993.

RIVERA, Miguel Angel Crisis y reorganización del capitalismo mexicano, Era, México, 1986. y El nuevo capitalismo mexicano, Era, México, 1993

<sup>2</sup> México al igual que muchos países del mundo enfrenta a finales del siglo XX una crisis estructural económica, social y política muy profunda que se viene gestando desde mediados de la década de los sesenta. En el aspecto económico “la crisis mundial de 1974 – 1975 puso fin a dos décadas y media de crecimiento del capitalismo mundial de posguerra y se abrió un período histórico de lento crecimiento económico y de inestabilidad económica [...] compuesta por una sucesión de fuertes caídas y breves recuperaciones. El fin de la ola ascendente del periodo de posguerra fue resultado del agotamiento de las condiciones económicas, tecnológicas y sociales que la hicieron posible, y la aparición de una crisis estructural global de rentabilidad y regulación; surgió así un nuevo tipo de desempleo estructural, se redujo el nivel de vida de la mayoría de la población y aparecieron crecientes bolsones de pobreza y marginación social. (Dabat, 1993:125)

Sustitución de Importaciones (ISI) y el sobreendeudamiento externo, b) la política económica como proyecto nacional y c) el desgaste del sistema político. La crisis del sistema económico mexicano estalló abiertamente a comienzos de los ochenta (1982) como resultado del endurecimiento de los mercados financieros internacionales, cuando el servicio de la deuda absorbió una parte muy grande del excedente económico, imponiéndose como política económica los ajustes financieros y macroeconómicos supervisados por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Se redujeron drásticamente el ingreso, el empleo nacional y la capacidad de consumo, el gasto público y la inversión interna (Dabat,1993:125).

“Durante la primera etapa de la crisis existió una gran sobreoferta de capital internacional de préstamo provocada por los fondos reciclados por los países de la OPEC y la preservación de una política monetaria laxa por los bancos de los países centrales. Esta situación hizo posible que durante un corto período de años los países deudores pudieran continuar ampliando la deuda a costos financieros bajísimos, lo que postergo temporalmente el estallido de la crisis a costa de la ampliación de niveles altísimos de sobreendeudamiento. Esta situación de los mercados vario drásticamente a partir de 1980 con el ascenso al poder del presidente Reagan en Estados Unidos y la generalización de las políticas monetarias en el conjunto de los países industriales, que se tradujo en una drástica reducción del crédito y consiguiente elevamiento de la tasa de interés real” (Dabat,1993:127).

La crisis económica de los ochenta (1982) en México, cuestionó la capacidad estructural del sistema económico y del modelo existente desde la consolidación de los gobiernos posrevolucionarios, en los años cuarenta, poniendo en la mesa de discusión la capacidad del Estado como administrador prioritario en los asuntos productivos tanto como de los públicos y/o sociales.

“Además, para los expertos del FMI y del BM, la crisis de los países endeudados de América Latina obedecía al gran peso del Estado y el modelo de crecimiento (SI)” (Revueltas,1995:44).

“En los ochenta, se debate en torno a los principios de igualdad contra la eficiencia, la universalidad contra la selectividad de los programas sociales y la descentralización contra la privatización de los servicios sociales” (Jusidman,1996).

La profundización de la crisis capitalista y la combinación de las reformas estructurales con políticas macroeconómicas que se implementaron en la década de los ochenta, cimentaron las bases de lo que habrían de ser los cambios en la participación del Estado en la economía<sup>3</sup>, “los objetivos centrales de las reformas fueron el saneamiento fiscal y la estabilización macroeconómica” (Clavijo;2000:19).

El diagnóstico de la crisis mexicana puso el acento en el desequilibrio macroeconómico y las distorsiones de los precios, que se manifestaron a partir del incremento en las tasas de interés y el descenso del precio del petróleo, cuyo precio entre 1981 y 1982 bajó de 33.2 dólares por barril a 28.7 dólares, lo que provocó una caída de las recaudaciones petroleras y los ingresos gubernamentales (Friedmann, Lusting y Legovini,1995:365). Esto llevó a la decisión de mantener una estricta disciplina en las finanzas públicas.

Al absorberse por vía del presupuesto distintas pérdidas de capital se apreció la magnitud del ajuste fiscal y se efectuaron recortes presupuestales generalizados que redujeron el gasto público (Cordova,1992). Para 1983 según datos del INEGI, el gasto programable representaba en términos reales el 29% del PIB y en 1999 tan sólo el 16%.

La reducción de los ingresos gubernamentales provocó una “caída espectacular del aporte del sector público a la generación del producto nacional. El año de 1983 marca el punto máximo del período respecto a la participación del gobierno y de las empresas públicas en el valor agregado total (25.6%). La misma cifra

---

<sup>3</sup> “De Estados nacionales conformados en torno a la inducción del crecimiento económico; la propiedad de grandes complejos paraestatales empresarios y de seguridad social, y amplios aparatos burocrático – corporativos de reglamentación de la vida económica y social. Se está pasando a otro tipo de Estados más directamente subordinados a la lógica del mercado y de aparatos más reducidos, que tienden a reconstruir sus funciones sociales a partir de nuevos criterios de eficiencia y subsidiaridad económica, y de corresponsabilidad social” (Dabat,1993:142).

publicada por el INEGI en 1998, apenas ascendía a 13.8%, una reducción de casi 12 puntos del producto” (Ibarra,2001:64).

La política económica diseñada para reestructurar el sistema, empezó con el abandono del modelo de sustitución de importaciones y la adopción de un modelo de desarrollo orientado al mercado externo y a nuevas lógicas de vinculación internacional, ello se hizo explícito en el Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994 y la reforma tributaria se centro en la gestación de una reforma fiscal orientada por un lado a la reducción selectiva de tasas impositivas, a la eliminación de varios gravámenes, y a la ampliación de la base tributaria y la simplificación y modernización administrativa (Clavijo,2000:42).

A nivel cuantitativo los siguientes datos sobre “la política social y la pobreza” registrados durante el proceso de reestructuración económica (1980) nos muestran la importancia de problematizar estos temas. Así como también cuestionarnos sobre su desarrollo y preguntarnos sobre su dinámica.

- En tanto que la población total del país paso de 71.4 millones en 1981 a 82.2 millones en 1987, los pobres lo hicieron de 32.1 a 41.3 millones; en ese breve lapso, nueve de cada diez mexicanos que se añadieron a la población pasaron a formar parte de los pobres.<sup>4</sup> Los datos más recientes del Progreso (1997) “indican que de 94 millones 733 mil 113 habitantes, 26 millones 33 mil 547 están contados como “pobres”, proporcionalmente representan el 27.5 por ciento de la población del país”<sup>5</sup>. Por otro lado, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO,1999) “indica que tan solo en los últimos cinco años el número de

---

<sup>4</sup> Ver, GARCIA, Reyes Miguel “Estudios precedentes de pobreza en México, 1981 – 1987” en GARCIA, R. Miguel (et. al) *Ajuste estructural y pobreza. La transición económica en la sociedad mundial contemporánea*, edi., ITSM y FCE, México, 1997. pp.349 – 356

<sup>5</sup> Ver, MACIAS, Marissa “Los pobres de México viven hoy con 4.4 pesos al día”, Reportaje especial, El Financiero, 25 de Octubre, México,1998. pp. 8-9

mexicanos en pobreza extrema se incrementó en seis millones para un total reconocido, oficialmente, de 26 millones, cuyo promedio de ingresos es de 17 pesos diarios”.<sup>6</sup>

El anterior contexto de cambios y procesos de reestructuración económica orientados a recuperar las tendencias al crecimiento macroeconómico, pusieron en la mesa los temas sociales como son los de “la política social y la pobreza”.

Para lograr los objetivos de esta investigación, el trabajo se estructuró en dos capítulos. El primero de ellos expone a nivel analítico la construcción conceptual sobre “la política social y la pobreza”, desde el discurso oficial, académico e internacional, así como las distintas mediciones que a nivel cuantitativo se han trabajado. El segundo capítulo, describe las características que le atribuyen a las políticas sociales durante los ochenta ante un cambio fundamental, es decir, el cambio fundamental de la política social a principios de los años ochenta, se dio al pasar de una política de Estado de carácter *universal* en el discurso a una **asistencial-compensatoria** concretizada en los programas focales (Schteingart,2000:5). La llamada reforma del Estado aún en proceso se volvió a partir de 1988 una estrategia de racionalización de los recursos públicos y se expresó en la definición de criterios de regulación-operación y gestión pública del Estado mismo, a este proceso se le llama descentralización.

Las prioridades sociales que se han considerado en dicha reforma, han planteado problemas institucionales y políticos desde la gestión federal hasta la local, actualmente “se empalma con una crisis de eficiencia en la administración y gestión de las instancias generadoras de coberturas sociales” (Millan y

---

<sup>6</sup> También subraya que el 72.2 por ciento de los mexicanos consume calorías por debajo de los mínimos establecidos, apunta que la desnutrición en menor o mayor grado afecta al 53.1 por ciento de la población mexicana como consecuencia de la imposibilidad de adquirir alimentos con un valor proteínico, como cárnicos, lácteos, frutas y verduras.

- Ver, GOMEZ, S. Arturo “Más de 80 millones de pobres en México: FAO”, El Financiero, Economía, 17 de Septiembre, México,1999. pp.17

Ugalde,1996:146). Motivo por el cual la atención de la mayoría de los analistas que trabajan “pobreza” se ha concentrado en la evaluación de programas sociales en sus éxitos y/o fracasos (Morley,1998:1).

Las preguntas fundamentales que guiaron esta investigación fueron:

Para el capítulo primero ¿Cuáles fueron los enfoques analíticos construidos sobre la “política social y la pobreza” de 1980 a 2000?. La pregunta anterior abre dos interrogantes y éstas a su vez dos más:

- I. ¿Cómo se estructuró la concepción y dinámica de la política social ante la reestructuración económica del Estado mexicano? ¿Cuál es la concepción de la “política social” desde la economía? y ¿Cuál es la dinámica de esa “política social”?
- II. ¿Cuál fue la evolución conceptual de la “pobreza” y del empobrecimiento?: ¿Cuál es el enfoque analítico de la pobreza y sus límites conceptuales? ¿Cuáles son las bases conceptuales y las problemáticas de medición de la pobreza?

Para el capítulo segundo ¿Cuáles fueron las características de la “política social y la pobreza” en México entre 1980 y 2000? La pregunta anterior abre dos interrogantes particulares que se responden en los puntos siguientes:

- I. ¿Cuáles son los cambios y características de la “política social” ante la crisis económica y el ajuste estructural en México?: ¿Cuáles son las nuevas características del Estado y en que consiste la racionalización de la “política social”?
- II. ¿Cuáles son los cambios y características de la “pobreza” en México?

## **Capítulo 1**

### **LA POLÍTICA SOCIAL Y LA POBREZA: LOS ENFOQUES ANALÍTICOS**

En el proceso de investigación -desde una perspectiva económica- sobre los cambios más importantes y la caracterización de la “política social y la pobreza” en México de 1980 al 2000 -objeto de estudio de esta investigación- se planteó primeramente la necesidad de definir la ubicación histórica y conceptual con la construcción de un marco teórico-histórico, que sirvió como punto de partida de la misma, por lo cual el objetivo de este capítulo fue describir cuál ha sido la lógica histórica de la “política social” de Estado.

El orden lógico que sigue este capítulo, está establecido por tres grandes temas: a) la reestructuración económica del Estado mexicano, b) la concepción y dinámica de la “política social”, y c) la concepción y los problemas de cuantificación de la “pobreza” y su dinámica. Por una parte, consideré que este orden me permitió construir el análisis sobre la política social y acercarme a una posible caracterización de la pobreza desde la perspectiva económica. Y por otra, articular dichos conceptos desde una visión crítica e histórica para lograr el objetivo central de identificar y describir en términos conceptuales los cambios, tanto a nivel cualitativo como cuantitativo, registrados en la “política social y la pobreza”, que se debatieron en México de 1980 al 2000.

El criterio para seleccionar la bibliografía de esta investigación; de carácter documental, fue incluir fundamentalmente textos de investigadores reconocidos ubicados en tres niveles de análisis: 1) el construido en los espacios académicos, 2) el que refleja el discurso oficial, principalmente de los voceros del gobierno; y 3) el de algunas instituciones internacionales. Las obras seleccionadas fueron publicadas entre 1984 y el 2004. En el nivel académico se establecieron algunas diferenciaciones básicas entre los autores de diversas corrientes de pensamiento económico, por ser esto un punto de referencia de sus contribuciones conceptuales.

1) Los enfoques académicos. Desde la perspectiva económica y la reestructuración de la economía capitalista y del Estado mexicano, los investigadores seleccionados fueron: Miguel Ángel Rivera (1992), Alejandro Dabat (1989,1993), Andrea Revueltas (1995), Joseph Picó (1996), Carlos Vilas (1996) y Fernando Clavijo y Susana Valdivieso (2000). Se integró aquí una primera diferenciación teórica entre las corrientes de pensamiento de la crítica de la economía política y la teoría económica convencional con algunos de los planteamientos de José Ayala Espino (2000), y Arturo Gruinten (2000). Para el análisis más particular sobre la economía mexicana a Enrique González (1991), y Rolando Cordera (2001).

Ubicada en el análisis conceptual a nivel internacional sobre la “política social” a Liliana Kusnir (1996), desde la crítica de la economía política. Incluyo otras perspectivas que considero abren y complementan la problemática estrictamente económica, entre estos, desde una visión sociológica a Emilio Duhau (1995), y Norma Ruiz Velásquez (1999), y desde la perspectiva antropológica a Arturo Warmar (1994).

Con relación al tema sobre concepción y problemas de cuantificación de la "pobreza", analicé textos de Nora Lusting (1994), Santiago Friedmann (1995), Clara Jusidman (1996), Samuel Morley (1998). Para lograr una visión desde una perspectiva económica más actualizada, seleccioné a Verónica Villarespe (2001), y María Lozada Vázquez (2002), y a Paulette Dieterlen (2003) que recientemente incorpora una visión filosófica y crítica sobre la pobreza.

La discusión más representativa sobre los problemas de cuantificación de la pobreza y las características de la misma en México, se trata en obras de Julio Boltvinik (1994) (1999) y Enrique Hernández Laos (1992), este último reconocido a nivel internacional por sus trabajos principalmente en la Comisión Económica para América Latina, (CEPAL) la Organización Internacional del Trabajo, (OIT) y al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD).



2) El discurso oficial mexicano. Encontré que los planteamientos oficiales del gobierno mexicano en este período se podía caracterizar en algunos de sus voceros institucionales como Carlos Tello (1978), Santiago Levy (1990), Pedro Aspe (1993) y Antonio Ortiz Mena (1998).

3) Las instituciones internacionales. Para identificar el nivel de análisis de instituciones internacionales a nivel global, a Juan Somalia (1994), de Naciones Unidas, y Shanid Husain (1994) del Banco Mundial (BM); junto con algunas publicaciones centrales de instituciones internacionales como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 1992 y 2000) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1994).

A fin de articular los conceptos en este marco teórico desde una perspectiva crítica, busque apoyarme en el método<sup>10</sup> de la crítica de la economía política. Al hacerlo así, considero que este método me permitió investigar y exponer el objeto de estudio como un proceso lógico histórico con implicaciones económicas, políticas y sociales y no sólo como una variable analítica <sup>11</sup>.

Al identificar críticamente el discurso hegemónico, construido desde las teorías neoclásicas, la pregunta fundamental que guió la selección de las tres temáticas

---

<sup>10</sup> "... del griego *methodos*, que significa meta, y *odos*, vía. El concepto de "método" no significa otra cosa que el enfoque, los procedimientos, con los que se estudia el mundo y se obtiene conocimientos para transformarlo; lo que depende mucho, como es natural, del método elegido." Spirkin A. y O. Yájót, "Fundamentos del materialismo dialéctico e histórico", Ciencias Sociales, Cuba, 1972. p.9

Engels, Federico "Objeto y método de la economía política", Nuestro Tiempo, S. A. 2 Ed., 1984.

<sup>11</sup> Véase Dabat, Alejandro "La crisis mundial en una perspectiva histórica" en López, Pedro (comp.), Economía política y crisis, FE – UNAM, México, 1989. Y El mundo y las naciones, CRIM, México, 1993.

Rivera, Miguel Angel Crisis y reorganización del capitalismo mexicano, Era, México, 1986. y El nuevo capitalismo mexicano, Era, México, 1993.

identificadas y los datos a procesar en este capítulo fue ¿Cuáles fueron los enfoques analíticos construidos sobre la “política social y la “pobreza” de 1980 a 2000?. La pregunta anterior abre dos interrogantes y éstas a su vez dos más:

- I. ¿Cómo se estructuró la concepción y dinámica de la política social ante la reestructuración económica del Estado mexicano?: ¿Cuál es la concepción de la “política social” desde la economía? y ¿Cuál es la dinámica de esa política social?
  
- II. ¿Cuál es la evolución conceptual de la “pobreza” y del empobrecimiento?: ¿Cuál es el enfoque analítico de la pobreza y sus límites conceptuales? ¿Cuáles son las bases conceptuales y las problemáticas de medición de la pobreza?

### 1.1. CONCEPCIÓN Y DINÁMICA DE LA POLÍTICA SOCIAL; REESTRUCURACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO

La concepción sobre “la política social” asociada al desarrollo de las condiciones de vida de la población ha ocupado un lugar importante desde la perspectiva de la ciencia económica y en particular en las discusiones sobre el estado capitalista periférico. En los últimos cincuenta años del siglo XX se ha ampliado y se ha profundizado la polémica sobre la transición del estado nacionalista en las “economías en desarrollo”, caracterizado por lógicas de “economías mixtas”, con políticas estatales emanadas de los grandes movimientos sociales de principios de ese siglo, a lo que después se denominarán “economías emergentes de las décadas de los ochenta y los noventa.”<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> México al igual que muchos países del mundo enfrenta a finales del siglo XX una crisis estructural económica, social y política muy profunda que se vino gestando desde mediados de la década de los sesenta. En el aspecto económico “la crisis mundial de 1974 y 1975 puso fin a dos décadas y media de crecimiento del capitalismo mundial de posguerra y se abrió un período histórico de lento crecimiento económico y de inestabilidad económica [...] compuesta por una sucesión de fuertes caídas y breves recuperaciones. El fin de la ola ascendente del periodo de posguerra fue resultado del agotamiento de las condiciones económicas, tecnológicas y sociales que la hicieron posible, y la aparición de una crisis estructural global de rentabilidad y regulación; surgió así un nuevo tipo de

Los enfoques analíticos sobre “la política social” contextualizan y problematizan particularmente la intervención del Estado capitalista periférico en América Latina; en particular en México la intervención estatal de finales de los sesenta se dio en un contexto de transición de sociedades tradicionales a modernas, dando como resultado una desarticulación social entre lo urbano y lo rural que favoreció la “centralidad” del Estado (Maja,1992:115-116). Esto favoreció un alto grado de concentración de la población y generación del Producto Interno Bruto, este fenómeno de contrastes marcados se puede apreciar en el interior y exterior de las propias regiones “la masificada concentración de población, el desarrollo y la ubicación de las grandes empresas y el mismo sistema centralista de gobierno han contribuido en gran parte a que las regiones centrales predominen” (Delgadillo y Ircheta,2001:110).

“Al inicio de este largo período de poco más de cuarenta años, México era un país agrario semicapitalista, en el cual cerca del 70% de la población vivía y trabajaba en el campo. Al final se convirtió en un economía semiindustrializada con un alto grado de urbanización. Por lo tanto en este espacio de tiempo se verificó una profunda transformación que afectó todos los órdenes de la vida social: la base económica, incluidas las relaciones de producción, la estructura de las clases, etcétera” (Rivera,1992:25). Ver cuadro 1.1

Cuadro 1.1  
México: Población y Producto Interno Bruto 1950-1980  
Participación de las grandes regiones y los tres estados más importantes  
(porcentajes)

| Región y Estado       | Población |      |      | PIB  |      |      |
|-----------------------|-----------|------|------|------|------|------|
|                       | 1950      | 1970 | 1980 | 1950 | 1970 | 1980 |
| <b>Región Norte</b>   | 19.7      | 21.1 | 19.6 | n.d  | 25.3 | 22.8 |
| Chihuahua             | 3.3       | 3.3  | 3.0  | n.d  | 3.4  | 2.8  |
| Nuevo León            | 2.9       | 3.5  | 3.9  | n.d  | 5.9  | 5.9  |
| Tamaulipas            | 2.8       | 3.1  | 3.0  | n.d  | 3.2  | 3.0  |
| <b>Región Centro</b>  | 55.8      | 56.4 | 58.0 | n.d  | 60.5 | 59.4 |
| Distrito Federal      | 11.8      | 14.3 | 13.4 | n.d  | 27.5 | 25.2 |
| Jalisco               | 6.8       | 6.9  | 6.7  | n.d  | 7.1  | 6.5  |
| Estado de México      | 5.5       | 8.0  | 11.5 | n.d  | 8.6  | 10.9 |
| <b>Región Sur</b>     | 24.5      | 22.5 | 22.4 | n.d  | 14.2 | 17.8 |
| Guerrero              | 3.6       | 3.3  | 3.2  | n.d  | 1.8  | 1.6  |
| Oaxaca                | 5.5       | 4.2  | 3.6  | n.d  | 1.5  | 1.4  |
| Veracruz              | 7.9       | 7.9  | 8.1  | n.d  | 6.5  | 5.8  |
| <b>Total Nacional</b> | 100       | 100  | 100  | n.d  | 100  | 100  |

Fuente: Elaboración propia con datos de Delgadillo, Javier y Adolfo Iracheta (coord.) (2002), *Actualidad de la investigación regional en el México Central*, Plaza y Valdez. p.125-127.

desempleo estructural, se redujo el nivel de vida de la mayoría de la población y aparecieron crecientes bolsones de pobreza y marginación social” (Dabat,1993:125).

Por su parte, en Europa en donde se dio una gradual y creciente diferenciación entre los ámbitos económicos y políticos se consolidaron los modelos de “Estado Benefactor” con los que lograron integrar mecanismos de representación y un juego democrático parlamentario; mientras que en América Latina aparecieron los estados nacionales-populares, la participación se tradujo en movilización y control a través de arreglos corporativos que atentaron contra la representación (Maja,1992:118) (Brachet-Marquez,2001:22).

Entre los investigadores de la “transición” está generalizada la idea de que la reestructuración económica y del Estado en el México de los ochenta, cuestionó el modelo económico existente desde la consolidación de los gobiernos posrevolucionarios en los años cuarenta, poniendo en discusión la capacidad del Estado como administrador prioritario en los asuntos productivos y por supuesto en los públicos y/o sociales<sup>13</sup>. El análisis de algunos investigadores parte de ubicar a nivel general, cómo en México la crisis económica mundial de los sesentas y setentas agudizó la problemática interna, que se resumía en cuatro puntos principalmente a) el desgaste del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), b) el sobreendeudamiento externo, c) la crisis de la política económica como proyecto nacional, y d) el desgaste del sistema político partidario; todo ello en el nuevo contexto de una nueva estructura de concentración urbana de la población y el crecimiento económico.

A nivel cuantitativo también se pueden identificar algunas de las tendencias de los principales indicadores socioeconómicos, cuadro 1.2. La población total mantuvo tasas de crecimiento de 3% de 1940 a 1980, pero es a partir de 1980 que esta empieza a tener tasas de 2 por ciento. El incremento de la población urbana tiene

---

<sup>13</sup> “Además, para los expertos del FMI y del BM, la crisis de los países endeudados de América Latina obedecía al gran peso del Estado y el modelo de crecimiento sustitutivo de importaciones” (Revueltas,1995:44).

“En los ochenta, se debate en torno a los principios de igualdad contra la eficiencia, la universalidad contra la selectividad de los programas sociales y la descentralización contra la privatización de los servicios sociales” (Jusidman,1996).

un dinamismo mayor en el período de 1940 a 1980 con tasas de más de 4%, esto significa una mayor concentración de población en las ciudades. En lo que respecta a la población ocupada de 1940 a 2000 se mantiene con una tasa de crecimiento de un poco más de 3 por ciento.

Cuadro 1.2  
México: Indicadores socioeconómicos, 1940-2000

| AÑOS   | 1940-1950 | 1950-1960 | 1960-1970 | 1970-1980 | 1980-1990 | 1990-2000 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| TASA DE CRECIMIENTO                          |           |           |           |           |           |           |
| Población total                              | 2.8       | 3.1       | 3.3       | 3.3       | 2.0       | 1.8       |
| Población urbana <sup>a</sup>                | 4.8       | 4.9       | 4.8       | 4.6       | 2.7       | 2.3       |
| Población ocupada <sup>b</sup>               | 3.5       | 3.2       | 1.3       | 5.4       | 0.6       | 3.7       |
| Población económicamente activa <sup>c</sup> | 3.6       | 3.0       | 1.4       | 5.5       | 0.1       | 3.9       |
| Tasa de crecimiento PIB <sup>d</sup>         | 6.0       | 6.1       | 6.5       | 6.1       | 1.9       | 3.4       |
| Inflación <sup>e</sup>                       | 11.6      | 7.8       | 4.9       | 16.8      | 69.2      | 18.7      |
| Salario mínimo real a precios de 1993        | 12.0      | 14.9      | 25.7      | 34.4      | 22.3      | 11.8      |
| PORCENTAJE DEL PIB                           |           |           |           |           |           |           |
| Deuda pública externa bruta                  | 11.3      | n.d       | 12.7      | 29.3      | 37.6      | 23.6      |

<sup>a</sup> Se considera como población urbana aquella que reside en localidades de 2 500 y más habitantes, y rural la que reside en localidades menores de 2 500 habitantes

<sup>b</sup> Son todas las personas de 12 años y más que en la semana de referencia realizaron algún tipo de actividad económica y también aquellas que buscaron incorporarse a alguna actividad económica en el mes previo a la semanas del levantamiento

<sup>c</sup> Son todas las personas de 12 años que en la semana de referencia: a) Participaron en actividades económicas al menos una hora o un día a cambio de ingreso monetario o en especie, o que lo hicieron sin recibir pago b) No trabajaron pero cuentan con un empleo y c) Iniciarán alguna ocupación a más tardar en un mes.

<sup>d</sup> Pesos a precios de 1993=100

<sup>e</sup> Tasa de crecimiento del INPC 1993=1000

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Estadísticas Históricas de México, 1994 - 2000  
INEGI, Indicadores Sociodemográficos de México, 1930-200

### 1.1.1 La concepción de la política social desde la economía

La concepción sobre la “política social” en México construida a partir de los años cuarenta, está co-relacionada con un proceso de desarrollo económico y del Estado ligado a la conformación de la estructura económica a largo plazo; ya que se sostuvo de manera ininterrumpida hasta 1982. Dicha concepción se articuló a un modelo económico y estatal capitalista predominante a nivel mundial.

“La política social es una herramienta propia del Estado capitalista, que surge con funciones específicas vinculadas al desenvolvimiento general del sistema” (Ruiz;2000:30).

El desarrollo económico del México posrevolucionario y eminentemente rural de principios de siglo se constituyó con un amplio protagonismo del Estado, en 1940 la población total era 19 653 552 millones de habitantes de la cual el 64.9% se encontraba en espacios rurales y el 35.0 % en urbanos. La población asalariada había alcanzado la cifra de 5 858 116 de la cual el 65.4% se ubicaba en el sector primario, el 12.7% en el sector secundario y el 19.1% en el terciario<sup>14</sup> (cuadro 1.3, cuadro 5-A y 9-A). Sin embargo al analizar el Producto Interno Bruto (PIB) ese mismo año que fue de 86 318 millones de pesos a precios de 1993, y la contribución de los sectores productivos fue de: 19.5% sector primario, 25.9% secundario y 54.6% el terciario. El proyecto nacional de desarrollo giró en torno a tres ejes: la *tierra, la industria y el petróleo*, es decir, al reparto agrario y fomento al desarrollo agropecuario; el desarrollo industrial (con expansión del mercado interno) y, el petróleo, que apuntaló la soberanía nacional. Estos tres ejes constituyeron la vía de acumulación, que tuvo como base el pacto de dominación social que garantizó la estabilidad política y económica a lo largo de más de sesenta años (Garavito;1996:66) (Brachet-Márquez;2001:21).

“La política social es signo distintivo del Estado mexicano. También es signo de origen. Estado y gobierno emanan de una revolución social, o con mayor precisión de la convergencia de muchos movimientos revolucionarios que conforman una coalición o alianza para gobernar” (Warman, 1994:7).

La característica general de la acción del Estado mexicano en lo referente a política social con la que los estudiosos en el tema coinciden, es que ésta se estructura en dos grandes vertientes: la inserción productiva en el sistema de relaciones capitalistas y la lógica de distribución del ingreso, es decir, su orientación hacia políticas de empleo y de salarios<sup>15</sup>. Sin embargo, para países con una economía

---

<sup>14</sup> El 4.0 % en no especificado según datos de INEGI, Estadísticas Históricas, México, 1994.

<sup>15</sup> “La tendencia a la concentración del ingreso, se acentuó en el período 1971-1980 debido al surgimiento de la inflación, a que las varias reformas impositivas de esos años fueron insuficientes y que no se atacaron radicalmente problemas estructurales de la economía, en especial la baja productividad de grandes sectores de la agricultura. Según una encuesta de la Secretaría de Programación y Presupuesto llevada a cabo en 1977, el 50%

ligada fuertemente al campo como era el caso mexicano en el periodo de 1917 a 1940, se relacionó inicialmente con el acceso a la tierra y a los medios de producción, así como con el destino y los mecanismos de comercialización de los productos del campo. En 1950, la población rural representaba el 57.4%, la población asalariada en el sector primario el 58.3% y la participación del sector primario pasó a penas del 19.5 % en 1940 al 19.3% del PIB en una década. Bajo estas condiciones se puede entender que la principal herramienta de la política social se orientara a atender las demandas de dicha población a partir de la década de los treinta; sobre todo con el reparto agrario en el sexenio cardenista e inicios de los años cuarenta (Garavito;1996:55).

Es a partir de los años cuarenta y hasta los años ochenta que la política social mexicana se implementó dentro del modelo económico de sustitución de importaciones, reflejada de tres maneras: 1) la inversión pública en infraestructura económica y social, dirigida a centros urbanos-industriales y zonas de agricultura comercial<sup>16</sup> 2) una política de salarios bajos (a partir de un mínimo legal) en los años cincuenta y 3) el paradigma dominante; de que el crecimiento económico es el primer paso para llegar al desarrollo económico.

“...El principio rector a partir del cual se estructuró la política social, desde entonces era que la industrialización permitiría incorporar rápidamente a la población económicamente activa al trabajo asalariado dentro del sector formal” (Lomelí,1997:36).

En este período 1940-1980, la estructura sectorial de la población ocupada sufrió cambios importantes, el crecimiento de la población urbana sobre la rural se invirtió completamente, en 1940 la población urbana representaba el 35.1% del la población total y en 1980 ésta alcanzó el 66.3%, este cambio de estructura redefinió la participación sectorial, que indicó una nueva orientación hacia una economía de servicios y trabajo industrial asociado a este proceso de urbanización (ver, gráfica 1-A). Si la población ocupada en actividades rurales se redujo del 65.4% en 1940 al

---

de las familias con menores ingresos recibía el 13.5% del ingreso total, y en cambio el 10% que estaba en la cúspide de la pirámide recibía el 46% del mismo” (Villegas,1983:173).

26% en 1980; la ocupada en la industria creció de 12.7% a 20.4%. El sector servicios se mantuvo como la ocupación dominante pasando del 19.1% al 23.8% y registrando un aporte al PIB superior al 50% durante todo el período (cuadro 1.3).

Cuadro 1.3  
México: Población ocupada y PIB por sector económico, 1940-1980  
(porcentajes)

| Año               | Población urbana | Población ocupada |           |            | Participación en PIB |           |            |
|-------------------|------------------|-------------------|-----------|------------|----------------------|-----------|------------|
|                   |                  | Sector I          | Sector II | Sector III | Sector I             | Sector II | Sector III |
| 1940              | 35.1             | 65.4              | 12.7      | 19.1       | 19.5                 | 25.9      | 54.6       |
| 1950              | 42.6             | 58.3              | 16.0      | 21.5       | 19.3                 | 27.4      | 53.3       |
| 1960              | 50.7             | 54.2              | 19.0      | 26.1       | 13.4                 | 34        | 52.5       |
| 1970              | 58.7             | 39.4              | 23.0      | 31.9       | 11.4                 | 34.4      | 54.2       |
| 1980 <sup>a</sup> | 66.3             | 26.0              | 20.4      | 23.8       | 8.2                  | 32.8      | 59.0       |

<sup>a</sup> Los porcentajes de población ocupada se alejan mucho de 100% ; porque en este censo la población no especificada represento el 29.9%.

Fuente: Elaboración propia, con datos de INEGI, Estadísticas Históricas de México, 1994. CD.

Por otra lado, la importancia que mantuvo la distribución de tierra como mecanismo de reconstrucción nacional y política social, en el período de 1940-1976 se registró en la distribución de 83 146 439 hectáreas, de las cuales el 22.6% se distribuyeron en el sexenio del presidente L. Cárdenas (1934-1940) con 728 845 beneficiarios; y el 29.8% en el sexenio del presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) con 278 214 beneficiarios (cuadro 2-A). En casi cuarenta años apenas se benefició con el reparto agrario a poco más de un millón de campesinos.

“En 1921 daba principio la verdadera reconstrucción nacional. A pesar de la lentitud y de las fluctuaciones en su ejecución, la reforma agraria se ponía en marcha ... la redistribución de la tierra se constituyó en la base fundamental de una economía más compleja y productiva; en la única garantía real para emprender con posibilidades de éxito el proceso de industrialización nacional. ...El sistema agrario aunque no se condujo siempre con la amplitud y celeridad que las necesidades de los campesinos exigían si logro despertar en ellos una actitud esperanzada, que al usarse con habilidad política, permitió establecer una alianza estrecha entre el Estado naciente y los hombres del campo. El paso siguiente sería organizar a esos hombres en grandes asociaciones para dar mayor coherencia y efectividad a su fuerza social” (Villegas,1983:150).

<sup>16</sup> Ver, cuadro 1-A. Anexo.



La distribución de la tierra junto con los inicios de la industrialización en el campo y en los sectores urbanos de principios del siglo XX se asoció históricamente con la expansión industrial capitalista de los países imperialistas a nivel mundial en el período de 1900 a 1950, se dio un florecimiento del movimiento sindical con el desarrollo de la Revolución Industrial y de la clase obrera, particularmente en economías altamente industrializadas. “Esto se debió a la evolución y los logros de los conflictos laborales que habían tenido lugar durante el siglo XIX, incluyendo la estructura ideológica del marxismo, la Internacional Socialista, la Reforma en Inglaterra. La culminación de estos movimientos fue el establecimiento del Estado de Bienestar en la mayoría de la economías industrializadas de la época, y la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 1919, que en sus primeras regulaciones intentó uniformar los principios laborales en el ámbito mundial” (López,2000:1).

En México, en 1960 la clase trabajadora ubicada fundamentalmente en los centros urbanos y ocupada en el sector industrial y de servicios alcanzaba ya el 45.1%, y la organización laboral estaba representada por dos de las más importantes organizaciones del movimiento sindical: la Confederación de Trabajadores de México 1936 (CTM) y la Confederación Regional de Obreros de México 1919 (CROM); en el Congreso del Trabajo (CT) y la CTM agrupa sindicatos nacionales como el petrolero y el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM); el CT constituye la asociación corporativa y centralizada más importante con la que cuenta el sindicalismo mexicano desde 1966, fecha de su nacimiento. Es una central de centrales, en la medida que existen en su estructura agrupaciones nacionales como la CTM, la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), la Confederación Revolucionaria de Obreros Mexicanos (CROM), y otras centrales pequeñas. También se integran en él, federaciones nacionales como la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), donde se aglutinan los sindicatos de las entidades estatales. Igualmente, se articularon otros sindicatos nacionales, como el ferrocarrilero y el de mineros.

“La CTM y el CT fueron organizaciones que tuvieron peso político, a nivel nacional, por entidad federativa y por municipios y que funcionaron como enlace de miles de trabajadores con el PRI y el Gobierno Federal, estatal o local. De 1966 a 1982 tuvieron amplia representación en el Congreso de la Unión a nivel Federal y por entidad federativa y contaban con peso para negociar y obtener mejores niveles salariales y empleos. En el mismo período tuvieron un apoyo social, mismo que era manipulado por los líderes para negociar posiciones de poder con el régimen político” (Aguilar,2000).

Las organizaciones sindicales que surgieron junto con la ampliación de los centros urbanos y el crecimiento de la población asalariada se reglamentaron a nivel jurídico con la expedición de la Ley del Trabajo en 1931 y con el artículo 123 constitucional,

“...el eco de las demandas populares y campesinas, obligó a su incorporación en los proyectos del nuevo gobierno con lo cual se afirmaron las bases del Estado mexicano moderno. Desde entonces, la vinculación entre Estado y sociedad, (en la que tendrá lugar destacado los campesinos y los obreros) se establecerá, formalmente con la constitución de 1917 (artículos 3, 27 y 123), y en forma real, con las medidas nacionalistas puestas en marcha esencialmente por el gobierno de Lázaro Cárdenas”<sup>17</sup> (Caro,2000:23).

Las demandas populares y sindicales se institucionalizaron como parte de la política social de este período 1940-1980, es este sentido podemos hablar de que las demandas de servicios sociales estaban cohesionadas por parte de los grupos y sectores sociales organizados.

“la política social ha sido de diversas maneras el producto de los principios constitucionales que inspiraron el proyecto nacional de los gobiernos posrevolucionarios. También lo ha sido de la conformación particular que adoptó el sistema político en relación a los grupos sindicales re-organizándolos, buscando dar cauce institucional a sus demandas, y logrando una base social de consenso” (Trejo y Jones,1993:192).

---

<sup>17</sup> “En el proyecto cardenista quedaban reconocidas las diferentes clases sociales y la nación entera, pero ello sólo fue posible mediante el concurso de las masas y la movilización popular. ...El corporativismo como un sistema de representación por intereses y fines (no por individuos y partidos políticos) ante el gobierno y el aparato estatal, en el cual éste otorga un monopolio de representación dentro de cada categoría a cambio del respecto a normas fijas de control de la selección de los dirigentes y en la articulación de las demandas fue introducido por Cárdenas en un sistema de gobierno y cobrará fuerza en los años cuarenta y prevaleció con variantes hasta 1980” (Caro,2000:23).

Sobre los principios constitucionales que sustentaron los procesos de institucionalización podemos mencionar los artículos 3°, 4° y 123°, a los cuales habría que añadir, por lo mencionado anteriormente, el artículo 27° constitucional.<sup>18</sup>

La importancia de estos artículos es que implican, por un lado, que todo ciudadano por el hecho de serlo, debería de gozar de los derechos que se establecieron en la constitución de 1917 y, por el otro, que es un compromiso de la sociedad garantizarlos a través de un conjunto de acciones e instituciones públicas, quedando así establecida la supremacía del Estado como asignador de beneficios derivados de su carácter constitucional (Inchaustegui,1997:74). En este sentido Duahu (1995) define la política social de ese período como,

“[...] una área de la acción estatal, donde el Estado aparece atenuando las diferencias existentes entre sectores sociales con intereses contradictorios, la política social, es un conjunto de decisiones que crea derechos y obligaciones en el seno de la sociedad involucrada” (Duahu,1995).

La política agraria como herramienta de “política social” se puede apreciar en la orientación de la inversión pública en desarrollo agrícola, la cual no representó durante el período de 1934 a 1982 menos del 9.9 %; así como los porcentajes más

---

<sup>18</sup> Por ejemplo, en el artículo 3° se dice que “...la enseñanza es libre... en los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria. . . ” Art. 4°: “. . . toda persona tiene derecho a la protección de la salud y establecerá la consecuencia de la Federación y de las entidades federativas en materia de salubridad general...” “toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, editorial Porrúa, 1997.

La vertiente de la inserción productiva y el ingreso esta expresada para los trabajadores, en el artículo 123° con el derecho al empleo y al salario suficiente (inciso VI) y, para los campesinos, en el artículo 27°, reconociendo la tierra como un bien de la nación y subordinando la propiedad privada al interés público y en beneficio social. Así como el Art. 25° y 28° que le dan margen legal al Estado mexicano para convertirse en el principal promotor de desarrollo económico y de legitimación política para ser el principal asignante de beneficios sociales (Inchaustegui,1997).

altos en bienestar social en el período 1958-1970 con un promedio de 24.4%. (cuadro,1.4).

Cuadro 1.4  
México: Asignación del gasto público social por sexenio, 1934 - 1982  
(porcentajes)

| Sexenio                     | Porcentaje del gasto público |       | Porcentaje de inversión pública |           |       |                     |
|-----------------------------|------------------------------|-------|---------------------------------|-----------|-------|---------------------|
|                             | Educación                    | Salud | Bienestar social                | Educación | Salud | Desarrollo agrícola |
| 1934-1940 Lázaro Cárdenas   | 12.5                         | 2.9   | 9.6                             | 1.0       | 2.0   | 17.6                |
| 1940-1946 M. Ávila Camacho  | 9.9                          | 36.6  | 11.1                            | 0.2       | 2.4   | 17.3                |
| 1946-1952 Miguel Alemán     | 7.8                          | 3.2   | 13.5                            | 3.0       | 3.1   | 19.8                |
| 1952-1958 A. Ruiz Cortínez  | 8.7                          | 3.1   | 14.6                            | 2.6       | 1.5   | 13.6                |
| 1958-1964 A. López Mateos   | 11.4                         | 3.6   | 24.1                            | 2.7       | 7.3   | 9.9                 |
| 1964-1970 G. Díaz Ordaz     | 13.2                         | 3.1   | 24.7                            | 4.8       | 4.9   | 11.0                |
| 1970-1976 Luis Echeverría   | 19.4                         | 4.5   | 22.2                            | 6.6       | 4.3   | 17.3                |
| 1976-1982 J. López Portillo | 7.7                          | 1.1   | 9.5                             | 2.6       | 3.1   | 18.5                |

Fuente: Bazdresch Carlos y Santiago Levy, 1990. p.274

Los programas para el desarrollo de infraestructura urbana y rural también fueron muy importantes<sup>19</sup>. “Se otorgo un fuerte impulso al la construcción de caminos y obras hidráulicas, así como a las industrias petrolera y eléctrica. En el caso de las carreteras la red era de 1 426 km, de los cuales sólo 541 estaban pavimentados; para 1955, la extensión de la red carretera nacional alcanzó 32 244 km, con 18 817 pavimentados. En consecuencia, los costos de transporte disminuyeron, lo que facilitó la integración de los mercados y la expansión de la producción” (Mena,1998:34) (cuadro, 1-A).

El apoyo de Nacional Financiera<sup>20</sup> al proceso de industrialización y de urbanización en México fue fundamental a partir de la modificación de su ley orgánica en 1940

<sup>19</sup> Durante el período de 1930-1955 “se realizaron importantes inversiones en infraestructura en el sector rural, en particular en referente a obras hidráulicas. La región noroeste del país presenta características muy peculiares: la calidad de tierra es muy buena pero esta poco irrigada, a pesar de ser una zona de grandes ríos. Mediante la construcción de presas se podía lograr desarrollar el potencial de la región” (Mena,1998:34).

<sup>20</sup> La creación de Nacional Financiera (Nafinsa) fue en 1934. Dentro de sus primeras funciones fue promover el mercado de valores y propiciar la movilización de los recursos

que la define como banca de fomento, otorgándole facultades para promover, crear y auxiliar financieramente a empresas prioritarias, formar un mercado nacional de valores, y actuar como agente financiero del gobierno federal lo que la constituyó como una herramienta fundamental en el período de 1945-1980.

Es claro que la constitución de 1917 incluyó y estableció los lineamientos básicos normativos de un régimen sobre “la política social” basado en los derechos sociales con las correspondientes obligaciones públicas, instrumentadas directamente por el Estado<sup>21</sup> y por la presión de los grupos sindicales y los empresariales de reciente creación (CONCAMIN, CONCANACO, CNC y COPARMEX) que articulados en la búsqueda del fortalecimiento del Estado-nacional capitalista mexicano lo que generó un sistema de relaciones y acuerdos para atender demandas de políticas económicas, sociales y de las clases y grupos sociales organizados institucionalmente y concentrados en los centros urbanos del país.

Sin embargo, en cuanto a los derechos universales de todos los ciudadanos, éstos quedaron como enunciados generales, sin especificaciones precisas de como garantizarlos; mientras los derechos de la clase trabajadora en los centros urbanos, tuvieron garantías de cumplimiento más exactas y de carácter público, a pesar de estar condicionados a la relación contractual asalariada del trabajo. Esta diferencia marca una importancia fundamental sobre “la política social” mexicana como herramienta propia del Estado a partir de los contenidos centrales que la caracterizan y los niveles de aplicación que la definen. Es decir, “las políticas sociales en México durante el período de 1940 a 1980 tenían: 1) en el discurso un

---

financieros hacia las actividades productivas, proporcionando liquidez al sistema financiero nacional mediante la desamortización de los inmuebles adjudicados como garantía en la etapa revolucionaria. Ver, historia <http://www.nafin.com>

<sup>21</sup> Corporativizadas primero a través del Partido Nacional Revolucionario (PNR) creado en 1929 y luego en 1946 como Partido Revolucionario Institucional (PRI)

“En 1929, Calles fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR), que coaligó a las principales fuerzas políticas del país y sentó las bases para resolver de forma institucional el proceso de la sucesión presidencial” (Mena,1998:14).

carácter universal; 2) dependían en gran medida del aparato de gobierno; 3) del mismo modo las demandas de servicios sociales estaban cohesionadas por parte de los grupos y sectores sociales organizados que constituían su base social de consenso. Destaco estas tres características generales del período ya que en lo concreto son las que sufren cambios substanciales con el nuevo modelo de desarrollo orientado al mercado externo en la década de los ochenta.

La política social, planteada por el gobierno mexicano y el partido institucional en el poder a principios de los cuarenta se enmarcó en un proyecto nacional caracterizado por la necesidad de un Estado fuerte, que conformara y consolidara el capitalismo mexicano. La “política social” se fundó sobre la relación salario-asistencia-bienestar; con una característica de estratificación y asignación de competencias que se establecieron de acuerdo al modelo de economía mixta imperante, lo que institucionalizó la intervención estatal y la aparición de nuevos actores sociales<sup>22</sup>, en el llamado “pacto social”. Lomelí (1997) argumenta en este sentido que:

“La política social constituye un campo muy amplio del quehacer estatal relativamente reciente, en la medida en la que se incorporó al ámbito de la acción pública en los últimos cien años. En los países subdesarrollados, el desarrollo de las instituciones y los instrumentos de la política social ha sido todavía más tardío. [...] Es a partir de la década de los cuarenta cuando podemos hablar por primera vez de una política social del Estado mexicano de largo plazo, instrumentada a partir de las instituciones creadas para ello...” (Lomelí,1997:36).

---

<sup>22</sup> Me refiero a los movimientos sindicales independientes entre los que destacaron “la Unidad Obrera Independiente, la Tendencia Democrática de los Electricistas, el Sindicato Único de Trabajadores de la Industria Nuclear, el Sindicato Auténtico de Trabajadores, los sindicatos de las universidades por ejemplo el STUNAM. Sin embargo, estos sindicatos estuvieron lejos de poner en peligro el control del régimen sobre el grueso del movimiento obrero organizado a través la CT, cuyo centro vital siguió siendo la CTM” (Villegas,1983:173). Al finalizar el año de 1959, los trabajadores universitarios, agrupados en el primer STUNAM, lograron la participación de casi mil quinientos empleados en las luchas sindicales. Creemos que a partir de finales de los años cincuenta los trabajadores iniciaron la consolidación de sus organizaciones sindicales, con las que posteriormente dieron batallas fundamentales como fuera la huelga constitucional que estallaron ATAUNAM y STEUNAM en 1972-73 y que terminó con la aceptación por parte de las autoridades universitarias de un Convenio Colectivo de Trabajo. Ver, historia del STUNAM. <http://www.stunam.org>

### 1.1.2 La dinámica de la política social: seguridad social y asistencial social

A nivel general, fue posible identificar la existencia de una división entre “las políticas sociales” del Estado posrevolucionario: a) la de seguridad social y b) la de asistencia social; la dinámica de las mismas separó a los ciudadanos en grandes grupos con derechos homogéneos y diferenciados: 1) para la clase trabajadora en empresas privadas y 2) para los trabajadores al servicio del Estado.

a) La concepción de la seguridad social como parte de la “política social” se orientó a través de servicios de salud, previsión y riesgos de trabajo, fondos de retiro y fondos de vivienda con el objetivo de proteger el ciclo de vida de los trabajadores asalariados fundamentalmente urbanos y de sus familias. Las dos instituciones representativas de la seguridad social en México fueron y son 1) el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) en 1942, para los trabajadores industriales y de servicios de las principales empresas privadas donde funcionan sindicatos nacionales de la industria y el comercio<sup>23</sup> 2) el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) creado en 1961, para los servidores públicos. Por lo que el empleo formal se segmentó en privado y público.

Cuadro 1.5  
México: Empleo privado y público 1940-1980

| Año  | Empleo privado <sup>a</sup> | Tasa de crecimiento | Empleo público <sup>b</sup> | Tasa de crecimiento | Total      | Tasa de crecimiento |
|------|-----------------------------|---------------------|-----------------------------|---------------------|------------|---------------------|
| 1944 | 355 527                     |                     | n.d                         |                     | 355 527    |                     |
| 1950 | 974 105                     | 18.3                | 137 439                     |                     | 1 111 544  | 20.9                |
| 1960 | 3 340 390                   | 13.1                | 888 884                     | 20.5                | 4 229 274  | 14.3                |
| 1970 | 9 895 629                   | 11.5                | 2 300 362                   | 10.0                | 12 195 991 | 11.2                |
| 1980 | 24 125 307                  | 9.3                 | 6 650 917                   | 11.2                | 30 776 224 | 9.7                 |

<sup>a</sup> Incluye población derechohabiente del IMSS

<sup>b</sup> Incluye población derechohabiente del ISSSTE, Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales, Secretaría de Defensa y Secretaría de Marina.

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Estadísticas Históricas de México, 1994, Tomo I. p.145.

<sup>23</sup> “Como organismos colaterales de este brazo se crean posteriormente: el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT,1971), el Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT,1978) donde los beneficiarios son contribuyentes y por lo tanto derechohabientes de las prestaciones, subsidios y servicios” (Inchaustegui,1997:78).

Durante 1944 y hasta 1960, el IMSS y Hospital de Petróleos Mexicanos estuvieron atendiendo como únicas instituciones de seguridad social, las cifras muestran que en 1950 la población derechohabiente ya representaba 1 111 544 de la cual el 87.6% era población empleada en el sector privado y 12.4 en empleo público. En 1960 con la creación del ISSSTE podemos identificar que a lo largo del período 1960-1980 la dinámica del empleo privado y público fue diferente (Ver, cuadro 1.5).

“De esta manera se llegó a la creación de los primeros seguros sociales, cuya atención se centraba en la necesidad de resolver los problemas de inseguridad de la clase trabajadora como consecuencia del desarrollo industrial y la presencia de enfermedades, accidentes de trabajo, invalidez y desempleo” (Gallaga,1992:77).

Es partir de 1964, en que inicio sus funciones la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CNSM)<sup>24</sup> como parte de la institucionalización de la seguridad social y con la cual se consolido la categoría de empleado formal asalariado y no la de ciudadano como categoría de atención universal. La acción de esta política se realizó de manera tripartita a través de la concurrencia del estado, empresarios y trabajadores, en el llamado “modelo de reparto” (Lomelí,2001:203). Se diferencio entre salario urbano y se establecieron tres zonas de salarios mínimos diferenciados por costos de la canasta básica de consumo<sup>25</sup>.

“Es así como el Estado, en un acto de política social y como respuesta a las presiones sociales, expidió leyes para proteger el trabajo; con el propósito de evitar la inestabilidad sociopolítica y mantener el control de la conducta de la sociedad” (Gallaga,1992:77).

---

<sup>24</sup> La CNSM se organizó según disposiciones de la Ley Federal del Trabajo. Inicio sus funciones y para 1934 se implementó el primer salario mínimo en el país. También como consecuencia de la aprobación de la ley federal del trabajo se creó en 1931, como organismo burgués de cúpula con objetivos políticos, la Confederación de Patrones de la República Mexicana (COPARMEX) para enfrentar las consecuencias de esta reglamentación (Peña,1984).

<sup>25</sup> Se presentaron los salarios mínimos establecidos para casa zona económica salarial y por entidad federativa Las zonas establecidas fueron: Norte, Golfo, Pacifico Norte, Pacifico Sur y Centro. INEGI, Estadísticas Históricas, Tomo I, México, 1994. p.178-1990.



La institucionalización de la seguridad social como una “política social” en México se define en su aplicación con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1942, el cual “habría de ser el eje durante las siguientes tres décadas de la política de seguridad social [...] y su principio rector sería que la industrialización permitiera incorporar rápidamente a la población económicamente activa al trabajo asalariado dentro del sector formal, con lo cual paulatinamente el IMSS iría avanzando hasta cubrir a toda la población” (Lomelí,1998:36)<sup>26</sup>. En este sentido Ayala (2000) definió la “política social” como:

“... un conjunto de normas y principios que tienden a establecer mecanismos capaces de garantizar a la mayoría de la población la elevación de sus índices de bienestar social haciendo menos intensas las grandes diferencias sociales, y realizar una equitativa y justa distribución de la riqueza” (Ayala,2000:324).

En otro sentido y redefiniendo la característica de institucionalización sobre la “política social” Incháustegui y Martínez (1996) argumentan que la política social,

“... al entrar al proceso de articulación entre las instituciones políticas del Estado moderno, el funcionamiento de la economía y las necesidades de reproducción humana, resume su tarea en la construcción del orden civil”. [...] En este sentido, la política social nació como una práctica de regulación sobre la sociedad ejercida por el Estado mexicano para establecer las formas de integración social moderna: la circularidad funcional ente lo social y lo económico; la moralidad; el trabajo asalariado; la familia patriarcal y la delimitación de lo público y lo privado” (Incháustegui y Martínez,1996:65).

Autores como Lomelí (2001) perciben que la seguridad social como parte de la “política social” en México “siguió un desarrollo secuencial que primero benefició a las zonas urbano-industriales y posteriormente se fue irradiando a partir de éstas hacia las zonas rurales más vinculadas con las actividades industriales” (Lomelí,2001:204)<sup>27</sup>. Por lo que dicha lógica dio origen a una estructura de privilegios a favor de las categorías profesionales-salariales y de los centros urbanos con mejores condiciones de interlocución con el gobierno, todo esto en

---

<sup>26</sup> La población crecía a tasas de promedio de 2 % (INEGI, 1986).

<sup>27</sup> Ley Federal del Trabajo de 1931

detrimento de las áreas rurales, de los segmentos laborales menos calificados, de los trabajadores de las pequeñas empresas, del sector informal, de las actividades agrícolas estacionales y de las mujeres (Inchauestegui, 1997:76) (Gordon, 1997:55) (Brachet-Márquez;2001:20).

En esta dinámica económica en proceso de crecimiento de la producción y de la infraestructura la producción tuvo un comportamiento extraordinario, los crudos procesados pasaron de 29.1 millones de metros cúbicos en 1970 a 43.5 millones en 1976, o sea un incremento de 49.4 por ciento; las gasolinas refinadas aumentaron 44.4 por ciento su volumen en el mismo período. Las reservas petrolíferas se duplicaron, pasando de 5,428 millones de barriles en 1971 a 11,160 millones en 1976 (Carlos Tello,1978). El número de derechohabientes de PEMEX aumentó en el período 1970–1980 a una tasa de crecimiento de 7.1% la más alta desde su creación en 1965 (cuadro 4-A. Anexo). En el sector eléctrico En 1960, de los 2,308 MW de capacidad instalada en el país, Comisión Federal de Electricidad (CFE) aportaba 54%; la Mexican Light, 25%; la American and Foreign, 12%, y el resto de las compañías, 9%. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de generación y electrificación, para esas fechas apenas 44% de la población contaba con electricidad la anterior situación motivó al entonces Presidente Adolfo López Mateos a nacionalizar la industria eléctrica, el 27 de septiembre de 1960<sup>28</sup>.

“Los seguros sociales clásicos ampararon en su comienzo, a la población asalariada, que básicamente pertenecía a los sectores con actividades secundarias y terciarias; esto es, a la población con ingresos estables y controlables. Además cubrieron los riesgos de enfermedades profesionales, maternidad, invalidez, vejez, cesantía por edad avanzada y muerte, en un ámbito territorial restringido a las zonas urbanas” (Gallaga, 1992:77).

Siguiendo esa dinámica se consolidó una estratificación social, primero a favor de los grupos incluidos en el modelo económico “industrial–asalariado” y urbano, y de los grupos emergentes social y políticamente representativos, en detrimento de grupos de la población ubicados en regiones geográficas y sectores de actividad

---

<sup>28</sup> Ver Historia de CFE, la cual se creó en 14 de Agosto de 1937 (<http://www.cfe.gob.mx>).

excéntricos al modelo económico y al modelo de integración política, que regía el país entre 1940 y 1980 (Gordon,1997) (Inchaustegui,1997:79).

b) Siguiendo el análisis de los cambios en la dinámica de la “política social” es posible ubicar la primera etapa de la construcción institucional de la asistencia social en México de 1920 a 1939. La asistencia social es,

“la rama para los grupos no incluidos en el modelo de economía mixta o, para ciertas categorías especiales de la población, que se caracteriza por una baja institucionalización, altamente volátil a los cambios político–administrativos del aparato y de las políticas de gobierno, sometido a un gran margen de discrecionalidad en las dimensiones, siempre en función del control o de la gobernabilidad de las emergencias sociales” (Inchaustegui,1997:58).

En este período (1920-1939) se sentaron las bases jurídicas, reglamentarias y de orientación de la política de salubridad, que es el marco en el cual se desarrolló la asistencia social. Se estableció en 1920 el Consejo de Salubridad General, la Lotería Nacional para la Asistencia Pública y Monte de Piedad. El Código Sanitario, fue el punto de partida para la organización sanitaria y asistencial, ya que mediante los contratos de coordinación del entonces Departamento de Salubridad y los gobiernos de los estados, se hizo posible el establecimiento de Delegaciones Federales de Salubridad, en los estados encargados de impulsar programas nacionales de combate a las enfermedades.

Como conclusión de este período, quedó establecida la organización básica de la salubridad nacional, adquiriendo dimensiones de política federal en 1934 con el presidente Lázaro Cárdenas, al ponerse en acción el primer Plan Sexenal. El sistema de salubridad adquirió así categoría de política de estado, al formar parte de un programa de gobierno, al igual que los asuntos de Gobernación, Relaciones Exteriores y Educación Pública. Luego entre 1934 y 1940 se unificaron los nuevos organismos creados con el proyecto de centralizar el poder del Ejecutivo Federal, con la creación del Código Sanitario en 1934 y la emisión del decreto en 1938 que concedía facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo para legislar el ramo de salubridad pública. Entre 1937 y 1938 se delinearon las bases de una instancia

estatal, encargada de la política sanitaria: La Secretaría de Asistencia Pública. Con ello se subordinó la política de salubridad al objetivo de atender rezagos y a los “débiles sociales”.

Una segunda etapa abarcó desde 1943 a 1970, caracterizada por la fundación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) en 1943, cuando la ampliación de la asistencia pública en su modalidad de asistencia médica, buscaba responder a las dificultades para ampliar la cobertura del Seguro Social y a la necesidad de atender los enormes problemas de salubridad (epidemias, obras de saneamiento y atención a las enfermedades tropicales como la tifoidea, la tuberculosis, paludismo, poliomyelitis y viruela).

“La política de asistencia social comenzó desde los años treinta, pero es hasta los años setenta como resultado del crecimiento de la marginalidad urbana despunta el crecimiento de los programas, instituciones y servicios en materia de abasto, suelo vivienda, apoyos alimentarios”<sup>29</sup> (Inchaustegui, 1997:79).

Paralelamente a estas acciones, en el ámbito internacional diversos organismos y mecanismos de consulta impulsaron la ampliación de los servicios, la cobertura y redefinición conceptual y política de los seguros sociales. En la posguerra con la recién creada Organización de la Naciones Unidas (1945) se postula en su declaración una síntesis de los derechos humanos.

“Artículo 25. 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a toda su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia de médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad” (ONU, 1948).

---

<sup>29</sup> El surgimiento del Movimiento Urbano Popular (MUP), a partir de los años setenta y ochenta es un factor en el crecimiento de la “seguridad social”. La emergencia de la guerrilla urbana y rural por esos años es también factor que denota el crecimiento de fondos internacionales para el desarrollo de programas especiales para zonas y grupos rezagados, como el caso del Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER), financiando con recursos del Banco Mundial.

La tercera etapa que corrió de 1970 a 1982, marcó la explosión de la política asistencial, cuando la clase trabajadora y la población urbana comenzaron a ejercer mayor presión sobre algunas instancias de gobierno estatales y federales, y se amplió la necesidad de desarrollar metodologías específicas de atención en servicios diversos (educación, salud, alimentación, albergues etc.) orientados a una población en condiciones especiales, población rural dispersa, alejada o itinerante. La población nacional en este período 1970 – 1980 creció a una tasa de 3.3, la población total en 1970 fue 48 225 238, de la cual el 41.3% era población rural y el 58.7% población urbana. En 1980 ya era evidente que México había cambiado su estructura poblacional y territorial y pasado de un país rural a uno urbano, en ese año la población total fue 66 846 833, de la cual el 33.7% era población rural y el 66.3% urbana (cuadros 1.1 y 1.2). Esto implicaba demandas crecientes y urgentes en servicios, agua, luz, alcantarillado.

La consolidación del modelo de la salud asistencial de mediados de los setenta, se dio a partir de la creación de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) creada en 1977, a través de este programa se articularon las acciones de educación, salud y empleo, conjuntando los recursos del Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER) creado en 1973, del IMSS, de Conasupo y DICONSA con las cuales se fortalecieron las redes de abasto rural iniciadas en el período anterior.

En el período de 1970-1976 dos factores eran predominantes: 1) la erosión de la legitimidad del gobierno, y 2) la posibilidad que surgiera un movimiento guerrillero en un momento en que la ideología “izquierdista” era considerablemente más importante que ahora en la América Latina. Desde el inicio del régimen de Echeverría y hasta 1982, la opinión informada estaba a favor de un uso más intenso de la capacidad del gobierno para intervenir en la economía a fin de reducir la pobreza, aumentar la inversión pública en las zonas que no cubriera la inversión privada, y disminuir la importancia de las empresas extranjeras. Por ejemplo, D. Ibarra, L. Solís, V. Urquidi, y aún Ortiz Mena, recomendaban aumentar el gasto

público para satisfacer con mayor eficiencia las diversas necesidades sociales (Bazdresch y Levy,1990).

“Como parte de las reformas institucionales que realizó el gobierno mexicano para instrumentar los programas de combate a la pobreza, se incluyó en la Ley del Seguro Social de 1973, que sustituyó a la original, la figura de servicios solidarios, bajo la cual el IMSS apoyaría con infraestructura física y personal especializado programas de salud preventiva e incluso curativa para población abierta, cuando así le fuera requerido por el gobierno federal en coordinación con los gobiernos estatales. Con esta reforma se sentaron las bases de los programas de salud futuros, pero también se ahondó en la contradicción existente desde 1942 en el ámbito de la salud pública entre una secretaría de Estado (Salubridad y Asistencia) creada para normar el sector, coordinar la investigación y ofrecer servicios a la población abierta” (Bazdresch y Levy,1990).

El dilema central del Estado mexicano estribaba en el sistema fiscal para alentar recursos programables a nivel federal, lo que impulso la centralización y el tratamiento diferenciado entre estado y sectores de clase. Entre 1942 y 1960 la concentración fiscal a nivel federal pasó del 63% al 80%. La reforma fiscal realizada durante el período del presidente Ávila Camacho (1940-1946) implicó la generación de nuevas cargas directas como el impuesto sobre la renta, que se acompañó de reformas laborales y educativas, abriendo una vía de transacción política selectiva con grupos de sectores organizados; tanto de trabajadores asalariados como de organismos empresariales. Aún así la captación por vía fiscal no superó el 20% del PIB; mientras que en los países desarrollados estuvo por encima del 30%.

## 1.2. LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y EL EMPOBRECIMIENTO: PROBLEMAS DE CUANTIFICACIÓN

En estos últimos veinte años el tema de la “pobreza” ha surgido como un problema central a tratar, no solo en los países en desarrollo sino a escala mundial<sup>30</sup>. Se

---

<sup>30</sup> El número de pobres residentes en áreas urbanas supera actualmente el número de pobres residentes en áreas rurales; en términos relativos la pobreza urbana afecta una porción mayor de población. La tasa de pobreza urbana ha incrementado en las últimas tres décadas (de 44,2 millones en 1970 a 125,8 millones en 1997) mientras que el tasa de pobreza rural ha quedado estable en aproximadamente 78 millones (Banco Interamericano de Desarrollo, 2004).

estableció por la ONU el “Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (1997-2006)”. En respuesta a la recomendación de La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague,1995) posteriormente se declaró el Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza (1996). Se instó a los gobiernos y organizaciones a que tomaran medidas para lograr la aplicación de los resultados de las conferencias de las Naciones Unidas relacionadas con la erradicación de la pobreza: se recomendó que los países en sus programas y presupuestos de asistencia, asignaran una mayor prioridad a la erradicación de la pobreza; se alentó a los países en desarrollo a que movilizaran recurso para destinarlos a programas y actividades de erradicación de la pobreza (resolución 50/107II). El 26 de diciembre de 1996, la Asamblea determinó que las metas principales del Decenio eran la erradicación de la pobreza absoluta y la reducción sustancial de la pobreza general, mediante la acción nacional y la cooperación internacional. Designó como lema para el Decenio "La erradicación de la pobreza es una necesidad imperiosa de carácter ético, social, político y económico para los seres humanos". También decidió que los lemas para 1997 y 1998 fueran "Pobreza, medio ambiente y desarrollo" y "Pobreza, derechos humanos y desarrollo", respectivamente (resolución 51/178) (<http://www.onu.org/Agenda/decenios/pobreza.htm>).

En ese mismo año (1996) junto a otros organismos<sup>31</sup> se realizó el Encuentro Internacional sobre Pobreza Urbana, en Recife, Brasil con el objetivo de preparar la Conferencia de Hábitat II. El resultado más importante de dicho Encuentro fue la adopción de la “Declaración de Recife”, en la cual se hace un llamado a un cambio radical en la actitud y en la concepción de las políticas para enfrentar la pobreza urbana. La “Declaración de Recife” recibió el respaldo de los principales alcaldes, gobiernos y representantes de los países donantes de la comunidad internacional.

---

<sup>31</sup> Encuentro internacional sobre la Pobreza Urbana (17-21 de marzo de 1996) fue organizado por el CNUAH (Hábitat) a través del Programa de Gestión Urbana (PGU), el Programa de Mejoramiento del Hábitat (PMH) y el Programa de Desarrollo Comunitario. Recife, Brasil.

Más tarde la Declaración fue adoptada por la Conferencia de Hábitat II y por la 16ª sesión de la Comisión de los Asentamientos Humanos de Naciones Unidas.

El “Foro Internacional sobre Pobreza Urbana” (IFUP)<sup>32</sup> fue propuesto para el seguimiento de la “Declaración de Recife”, entendido como un marco internacional para la discusión de las causas, características y consecuencias de la pobreza urbana, como así mismo de las políticas necesarias para su reducción. El Foro fue concebido como una asociación de todos los protagonistas claves, a nivel local, nacional e internacional, en las acciones contra la pobreza urbana. El siguiente año se establece la Alianza Mundial de Ciudades Contra la Pobreza (AMCCP) creada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cada dos años se celebran foros globales, el primero tuvo lugar en Lyon en 1998, el segundo en Ginebra en 2000 y el tercero en Huy (Bélgica) en 2002 (PNUD,2003).

El esfuerzo más reciente fue impulsado por el PNUD<sup>33</sup> en la Cumbre del Milenio, 2000, donde se comprometieron a alcanzar 8 Objetivos, 18 metas específicas y 48 indicadores del Desarrollo del Milenio (ODM), dentro de los ocho objetivos el primero es:

“Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre. Meta 1.Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas con ingresos inferiores a 1 dólar USA

---

<sup>32</sup> Después se crearon algunas organizaciones como fue la creación del Foro Internacional de la Pobreza Urbana ,1996 (IFUP). El IFUP fue creado en las conferencias de Recife, Estambul y Florencia para el seguimiento y la ejecución de iniciativas destinadas a reducir la pobreza urbana. Las discusiones y acuerdos de dichas conferencias crearon las bases y modos de funcionamiento del Foro. Recife entregó una visión teórica y el documento principal sobre políticas de erradicación de la pobreza. Florencia elaboró el concepto de buena gobernabilidad, de las formas en que la comunidad puede llevarlo a la práctica y estableció áreas de actividades para la reducción de la pobreza. <http://www.unch.org/ifup>

<sup>33</sup> El Informe sobre Desarrollo Humano (PNUD,1997): “Desarrollo humano para erradicar la pobreza” y el Estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL,1998): “Desarrollo y transformación: estrategias para superar la pobreza”.

Estos tres documentos establecieron un acuerdo mundial sobre las condiciones mínimas de bienestar económico y social, proceso que se inicia con posterioridad a la crisis de los años treinta en los países desarrollados y se extiende a los no desarrollados a partir de los años cincuenta (CEPAL,1988).



diario. Meta 2. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre“(ONU,2003).

### 1.2.1 La concepción histórica de la pobreza

La ubicación histórica del concepto de la "pobreza" como un problema de Estado en los países centrales se encuentra en Gran Bretaña y Alemania hacia fines del siglo XIX, esta etapa se caracterizó en Gran Bretaña por la emergencia de la "pobreza", que se empieza a asumir más como una problemática social que como una individual “[...] poco a poco, los ideólogos de la época ponen en tela de juicio los dividendos sociales del capitalismo británico y el Estado toma un papel más activo en la atención a la "pobreza".<sup>34</sup> Estos dos países son pioneros porque fue en ellos donde se desarrollaron las primeras escuelas de pensamiento y las concepciones de la "pobreza" que más influyeron en la teoría y en las acciones gubernamentales adoptadas más tarde en otros países (Kusnier, 1996).

“habrá que distinguir la pobreza del empobrecimiento: el primer término consigna las condiciones sociales de reproducción de los individuos y, el segundo, las condiciones de vida de éstos. [...] la pobreza generalmente se estima como un stock en un punto de tiempo, mientras que el empobrecimiento se constituye como un flujo alimentado por la crisis económica, la inflación, las políticas económicas y sociales restrictivas, así como por la agudización del conflicto distributivo entre las clases sociales [...] los estudios de medición de la pobreza se hacen en un punto de tiempo, es decir, tienen un carácter estático, por lo que se necesita complementarlos con un estudio de los factores que afectan el empobrecimiento y su dinámica” (Soria,2000).

Después de la Revolución Industrial, estos estudios intentaron responder a dos grandes preguntas ¿cómo es posible que en medio de un aumento tan espectacular de producción y riqueza, se éste produciendo un aumento igualmente espectacular en el número de personas, que no tienen satisfechas sus necesidades mínimas? y ¿qué podemos hacer para remediarlo?. Las respuestas a la primera pregunta

---

<sup>34</sup> "Lo que es hoy la política social en lo países capitalistas, es una consecuencia directa de la evolución histórica de la adopción de la política de asistencia social ", Ver Secretaría de Trabajo y Previsión Social, "La previsión social en México", Cap. I y Cap. II, STPS, México, 1998. Pp. 15-45

oscilaron entre los que veían a la "pobreza" como un desequilibrio momentáneo y los que la veían como parte integrante de la naturaleza del nuevo sistema. Las respuestas al ¿qué hacer? también oscilaron entre los que pensaban que era mejor no hacer nada, y los que pensaban que algo había que hacer.

Desde la última década del Siglo XIX, en el mundo occidental capitalista la pobreza se asume como expresión de la problemática social, más que como un hecho o fenómeno espontáneo de carácter individual (inercias o vicios de individuos) que se legitima como un problema social que debe encarar el Estado.<sup>35</sup> En dicho siglo el fenómeno adquirió una dimensión más compleja asociada con la explotación de la clase trabajadora, el deterioro del medio ambiente, los procesos migratorios, los conflictos bélicos, una alta concentración mundial del capital, del desarrollo tecnológico y la diferenciación marcada de los precios del consumidor.

En América Latina se adopta y desarrolla el concepto de pobreza adaptando su contenido a la lógica particular de los sistemas sociales en desarrollo.

“[...] la pobreza económica es resultado de una pobreza política, que se manifiesta en la falta de medios, tanto de materiales como de conocimientos sobre la sociedad para organizarse; en la dificultad de movilizarse en forma autónoma y de contar con líderes propios; en la falta de capacidad para vincular conceptualmente sus personales situaciones de pobreza material con la estructura social y de poder; y en la carencia de instrumentos para hacer efectivas sus demandas, por cuanto no se cuenta con capital y ni participación sindical” (CEPAL,1988:32).

En el caso concreto de América Latina, en los años sesenta y setenta el tema de la pobreza se plantea a partir de la idea de marginalidad (Touraine,1997). Para esta teoría la incapacidad de los campesinos emigrados para adaptarse al modo de vida urbano les conduce a aislarse en determinados enclaves urbanos y este aislamiento les hace, automáticamente, adquirir un modo de vida (desorganización social, apatía, individualismo) que les impide aprovechar las posibilidades y oportunidades que la sociedad les ofrece. La revisión de este concepto establece una relación

---

<sup>35</sup> Ver, Kusnier, Lilitana, "La política social en Europa", editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1996, Cap. I. p.27, y JUSIDMAN, Clara, "La política social en el México post-revolucionario: diez hipótesis para investigación", Revista. Demos, 1997. p.13

determinista entre cierto espacio urbano y la conformación de un estilo de vida, sin tener en cuenta la incidencia diferentes perspectivas que privilegian distintos aspectos de la problemática involucrada<sup>36</sup>.

“[...] la pobreza se considera un fenómeno complejo en el que se manifiestan las carencias del desarrollo biológico y cultural de las personas, además se sus privaciones económicas. Si bien estas últimas pueden superarse en lo inmediato con transferencias y subsidios, la mera satisfacción de las necesidades de alimentos no basta para lograr la integración de los pobres” (CEPAL,1988:26).

El concepto de cultura de la pobreza fue acuñado por Oscar Lewis (1959). Para este autor el estilo de vida y los valores que conforman la cultura de pobreza son: una alta proporción de familias encabezadas por mujeres, acortamiento del período de niñez, escasa organización social, individualismo, insolidaridad, ausencia de participación socio-política, apatía, resignación, etc., se transmiten de una a otra generación de manera que, una vez que el niño ha socializado en ellos, los mantendrá a lo largo de su vida y difícilmente saldrá de su situación. La cultura de la pobreza impide, una vez que las personas han sido socializadas en ella y la interiorizan, que los pobres aprovechen las oportunidades y posibilidades que la sociedad les ofrece y que hubiesen aprovechado si hubiesen interiorizado la cultura los valores de las clases sociales, altas (Monreal, 1996).

“[...] El concepto de pobreza se asoció a descripciones de segregación y marginalidad provocadas por el proceso de urbanización e industrialización acelerada. El concepto de marginalidad designaba a los asentamientos irregulares que proliferaron en las periferias de la ciudad, mismos que eran excluidos cultural, psicológica, económica, y ecológicamente. Uno de los autores de mayor importancia por sus ideas de la expansión de la modernidad, fue Gino Germani. Este autor parte del modelo, dicotómico de dos sociedades ideales: la tradicional y la urbana, industrial y desarrollada. Estos dos tipos de sociedad representan los casos extremos” (Lozada,2002:49).

---

<sup>36</sup> Pero la intensidad y dimensiones que alcanza la pobreza urbana que acompaña el fuerte proceso de urbanización, producto de las migraciones campo-ciudad que se da en la mayoría de los países latinoamericanos en los años sesenta lleva que se desarrollen nuevas teorías de la marginalidad. Desde el interior del pensamiento marxista latinoamericano José Nun y Fernando Henrique Cardoso abren un profundo debate sobre el alcance del concepto masa marginal y sus diferencias respecto al de ejército industrial de reserva (Ziccardi,2000).

A partir de reconocer que Marx (1975)<sup>37</sup> en el siglo XIX había explicado cuáles eran las principales causas de la pobreza y de las pésimas condiciones de vida de los trabajadores ingleses en los albores del capitalismo. Marx, situó la generación de riqueza en los procesos de generación de plusvalía apropiada por la burguesía durante en el proceso de producción de mercancías, encontrando la principal explicación en la determinación del precio de la fuerza de trabajo. Por una parte el salario de subsistencia y por otra una sobrepoblación obrera que es el producto necesario de la acumulación de la riqueza, esta sobrepoblación se convierte, a su vez, en palanca de la acumulación capitalista, constituye el ejército industrial de reserva.

“Pero si una sobrepoblación obrera es el producto necesario de la acumulación o del desarrollo de la riqueza sobre una base capitalista, esta sobrepoblación se convierte, a su vez, en palanca de la acumulación capitalista, e incluso en *condición de existencia del modo capitalista de producción*. Constituye un *ejército industrial de reserva a disposición del capital*, que le pertenece a éste tan absolutamente como si lo hubiera criado a sus expensas” (Marx, Tomo I/Vol.3:786).

En términos generales es posible ubicar actualmente dos grandes tendencias que explican la presencia de la pobreza en todas las sociedades (ya que en mayor o menor medida aparece tanto en países desarrollados como en desarrollo): la primera tendencia explica la presencia de la pobreza como resultado de los problemas macroeconómicos y de desarrollo de las sociedades, en esta tendencia se ubican los planteamientos de Lozada, cuando nos dice,

"Hablar de "pobreza" implica hablar de otros temas como es el desarrollo-subdesarrollo, crecimiento, progreso; es decir, un tema como la "pobreza" implica cuestionar el funcionamiento del sistema económico capitalista" (Lozada, 2002:45).

"El tratamiento de la "pobreza" forma parte de una configuración de problemáticas, que remiten a las bases de orden social,"<sup>38</sup> no solo ubicadas en un plano económico de crecimiento sino en una relación de desarrollo y bienestar social".<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Año en el que se edita la primera edición en español.

<sup>38</sup> Oikos, revista, "Sumario de pobreza", Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires, Año III, Núm. 7, Argentina, 1995. Pp. 6-52.

Mientras la otra, pone énfasis en los problemas individuales (esta corriente es más común en países como Estados Unidos) es decir, en el hecho que las personas y las familias son pobres por deficiencias personales, ya sean físicas como psicológicas. Ejemplificando también esta visión encontramos a Husain<sup>40</sup> y a Somalia<sup>41</sup> (1994),

"La inversión en los más necesitados les permite a éstos participar en el crecimiento de la economía. En el curso de los últimos diez años se ha reducido la participación del Estado en los sectores productivos de la economía, pero su papel en el suministro de servicios de educación y atención de salud, y en programas de nutrición dirigidos a grupos específicos, reviste importancia y debe intensificarse.

Los gobiernos también desempeñan una función importante en la creación de redes de protección social. Es preciso mejorar la eficiencia y eficacia del gasto en el sector social.

[...] El crecimiento económico sostenible, producto de la aplicación de políticas económicas que promueven la eficiencia, genera demanda de un activo que los pobres tienen en abundancia, es decir, la mano de obra. Por otra parte, el suministro de servicios sociales básicos permite a los pobres estar en mejores condiciones de aprovechar las oportunidades que ofrece el crecimiento sostenible" (Husain, 1994:4-5).

Estos voceros como Husain (1994) al utilizar el concepto de "crecimiento económico sostenible" ampliaron los criterios de la competitividad y la eficiencia, y abrieron espacios a la crítica orientada a la necesidad de elevar la productividad de la fuerza de trabajo de los pobres y su "necesaria" inserción en el mercado de

---

<sup>39</sup> REFORMA, 8 de Septiembre de 1999. GRANADOS, Chapa, En su columna Plaza Pública, rescata una definición de Pobreza dada por el Presidente de la Fundación Vamos México "La pobreza no es sólo carencia económica y material, es un círculo vicioso destructivo de la vida. Es hambre que se ve y se toca por las calles de las ciudades de los campos. Son millones de parias distinguidos con medallas de discriminación acumulando desventajas por generaciones. Es también un proceso profundo de exterminio ecológico, de desperdicio de recursos materiales humanos".

<sup>40</sup> Sr. S. Shanid Husain, Vicepresidente, Oficina Regional de América Latina y el Caribe. Banco Mundial, 1994.

<sup>41</sup> Embajador Juan Somalia. Presidente del Comité Preparatorio de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social. Naciones Unidas, 1994.

consumo y la competencia internacional. Se amplió el ejército industrial de reserva a nivel mundial y también se amplió el proceso de empobrecimiento.

En otra línea paralela y contradictoria con la anterior, encontré que se constituyó y fundamentó el concepto de “crecimiento sustentable” cuando se analizan críticamente los fundamentos teóricos del productivismo y del concepto de “crecimiento sostenible” desde el cual se prioriza la necesidad de impulsar el crecimiento del valor agregado y las ganancias, como única vía para permitir una mayor derrama de beneficios económicos escalonados que finalmente lleguen a las capas más marginadas de ese sistema, cuya lógica niega el concepto de distribución del ingreso como responsabilidad de las políticas económicas y sociales. Con ese sentido, la marginación urbana en los ochenta se expresaba ya como un fenómeno que cuestiona el discurso del crecimiento económico sostenible y su incapacidad para integrar al mercado a los sectores en pobreza.

“Enfrentar la pobreza es un imperativo económico porque la eliminación de la pobreza crea mercado. No podemos olvidar que la primera condición para superar la pobreza es crear riqueza. La pobreza no se elimina por decreto. La manera más eficaz para comenzar a dejar atrás la pobreza es el crecimiento del empleo con remuneraciones adecuadas y el empleo crece cuando aumenta el ahorro convertido en inversión, para lo cual se necesitan reglas estables y oportunidades atractivas. Frente a la crisis de la economía global no puede haber duda de que nuevo ciclo de crecimiento estable y sostenible que el mundo busca afanosamente, se fundamentará en la transformación de los marginados de hoy en los consumidores de mañana” (Somalia, 1994:10).

Las anteriores posiciones teóricas nos permiten observar como en su análisis y discurso colocan a los “pobres” en el espacio del mercado capitalista convirtiéndolos en objeto de interés mercantil y éste se centra en decir, qué es el “pobre”, el que no aprovecha las ventajas que el sistema le ofrece, a continuación mencionare algunos conceptos de "pobreza" con los cuales se pueden caracterizar las dos tendencias mencionadas anteriormente.

### 1.2.2. El enfoque analítico de la "pobreza" y sus límites conceptuales

En lo que respecta al concepto "pobreza" incorpore enfoques teóricos y concepciones desde una lógica crítica que consigna las condiciones sociales de reproducción, pero también proponemos hablar de empobrecimiento; este último concepto se refiere a las condiciones de vida y a las situaciones específicas y diversas de los sujetos sociales catalogados como pobres (Soria,2000:130). Cuando el concepto de pobreza es definido desde un enfoque histórico, éste se ubica como un proceso dinámico, se identifica el empobrecimiento en su reproducción material y social.

"...la pobreza es la misma situación de carencia y precariedad bajo distintos ropajes y características en todas las épocas, pero también que aún cuando factores semejantes de deficiencia estructural de la sociedad originen pobres y pobreza en todas las épocas, la pobreza cambia de rostros y de modalidades, cambia de significados, de dimensiones y valoraciones, que se transmiten y expresan en las instituciones que la atienden. Y que tales cambios tienen que ver con los procesos y condiciones históricas en que se origina" (Inchaustegui,1997:54).

" [...] En otras palabras, la pobreza generalmente se estima como un stock en un punto de tiempo, mientras que el empobrecimiento se constituye como un flujo alimentado por la crisis económica, la inflación, las políticas económicas y sociales restrictivas, así como por la agudización del conflicto distributivo entre clases sociales" (Soria,2000:130).

Estudios más recientes han incorporado concepciones filosóficas relacionadas al concepto de "pobreza" es el caso de Dieterlen (2003), al definirla desde un aspecto ético y económico esta autora recupera la dimensión humana del sujeto pobre, aún cuando esto rebasa la dimensión ética de su análisis.

"Para explicar y distinguir los conceptos de pobreza –el económico y el ético- nos referimos a dos nociones rawlsianas básicas: la de "los individuos menos favorecidos de la sociedad" y la de "los bienes primarios". [...] las libertades básicas, la libertad de movimiento y de ocupación, los poderes y prerrogativas de cargos y posiciones de responsabilidad, el ingreso y el bienestar, las bases sociales del respeto a uno mismo- nos referimos a los dos últimos, es decir, "al ingreso y al bienestar" y a "las bases sociales del respeto a uno mismo". Mientras que el ingreso y el bienestar nos permiten examinar el concepto de pobreza desde un punto de vista económico, las

bases sociales del respecto a uno mismo nos remiten a una dimensión ética" (Dieterlen, 2003:25).

Retomando las concepciones repasadas anteriormente podemos redefinir la "pobreza" como una "condición de vida". Subrayar este atributo esencial de la pobreza como condición histórica de los pobres, nos permite identificar la visión teórica que identifica la situación en la que reproduce la población, es decir, en la dinámica de empobrecimiento.

No es sólo a través de un mayor ingreso o por la facilitación del acceso a bienes y servicios que se supera la condición de pobreza: el pobre lo es además por un reconocimiento social como tal, desde los otros, por su débil inserción en el aparato institucional de la sociedad, por su baja estructuración organizativa y por su reducida capacidad para generar demandas orgánicas sobre el aparato estatal en términos de la distribución de beneficios del crecimiento económico (Oikos, 1995).

El criterio analítico que se prioriza en el discurso es el análisis de la pobreza como un problema individual, es que se identifica como un fenómeno que se genera como inestabilidad o anormalidad y no como un proceso desde la lógica misma del sistema de producción y de las instituciones que atienden y miden la situación de pobreza de los pobres. Retomamos estos párrafos ilustrativos,

[...] Podemos resumir la pobreza como la falta de libertad. Al excluir a las personas de las oportunidades de desarrollo, la pobreza cancela su condición de ciudadanía y les impide elegir con libertad cómo y dónde vivir. [...] Permítanme repetirlo: la pobreza no sólo pone en peligro la consolidación democrática, sino que se constituye en un obstáculo insalvable para el desarrollo (Vázquez,2003).

Se puede dar cuenta de las limitaciones de la pobreza que se define al tratar solo de contestar las siguientes preguntas ¿cuándo? ¿dónde? ¿quiénes? ya que estas preguntas solo proporcionan concepciones que la analizan, como una situación de carencia en el acceso a ciertos bienes y servicios o por la imposibilidad de alcanzar un cierto nivel de ingresos en condiciones estructurales establecidas por la lógica de la concentración y centralización del sistema de relaciones económicas, de los



recursos económicos y, la carencia e ineficiencia de políticas distributivas, agudizadas en un ambiente urbano.

Esta situación ha sido determinante en la generación del fenómeno denominado “pobreza urbana”, caracterizado por la insuficiencia de ingresos necesarios para vivir en el ambiente urbano. La informalización del mercado laboral debida a la incapacidad de las economías urbanas de generar suficiente empleo formal, se considera entre las principales causas de este fenómeno.

“La misma pretende describir situaciones generalizadas de privación de bienes y servicios para los trabajadores y sus familias derivadas principalmente de la inestabilidad, la flexibilidad y la degradación de las condiciones prevalecientes del mercado del trabajo urbano y de las mayores restricciones que presenta la acción social del Estado. En este sentido, la pobreza urbana es una forma de exclusión económico-social” (Ziccardi,2000).

Durante el siglo XXI las preocupaciones en América Latina se basan no sólo en describir el mapa de la pobreza y la exclusión sino en aprehender los graves procesos de desigualdad económica y social que hace de nuestras sociedades un espacio social profundamente dividido, segmentado, confrontado no sólo por las condiciones estructurales de trabajo y de vida sino por un conjunto de prácticas sociales que generan la discriminación a que están sujetas las clases populares. Por ello la exclusión social, aunque es una noción desarrollada originalmente para un contexto económico social bastante diferente contribuye a incorporar estas preocupaciones en la reflexión conceptual, así como también en la actuación de los gobiernos y organismos internacionales ( BID).

Esa serie de limitaciones presenta la problemática de que quienes definen a los "pobres" a los "otros", desde dichas visiones no logran explicar los repetidos fracasos de los programas "contra la pobreza". Si la "pobreza" se define desde la perspectiva existencial de aquellos en situación de carencia, se advierte que esta aproximación impide ver las contradicciones del propio sistema de relaciones sociales que alimenta los procesos de centralización y de acumulación de riqueza, en un número cada vez menor de la población. El cuadro 1.6 resume la distribución

del ingreso de los hogares en México, destaca la concentración del ingreso en el decil X para la década de los sesenta, setenta y principios de los ochenta. Lo que se observa es una tendencia a la distribución del ingreso en los últimos dos deciles, mientras en los dos primeros no se registra un avance substancial, por ejemplo el primer decil se mantiene constante de 1963 a 1984.

Cuadro 1.6  
México: Distribución del ingreso de los hogares, 1963 - 1984  
(porcentajes)

| Deciles de hogares | 1963 | 1968 | 1977 | 1984 |
|--------------------|------|------|------|------|
| I                  | 1.4  | 1.3  | 1.4  | 1.4  |
| II                 | 2.1  | 2.3  | 2.6  | 3    |
| III                | 2.8  | 3.1  | 3.6  | 3.8  |
| IV                 | 3.8  | 4.5  | 5.0  | 4.8  |
| V                  | 4.7  | 6.0  | 6.3  | 5.9  |
| VI                 | 5.6  | 7.3  | 7.2  | 7.3  |
| VII                | 7.3  | 8.7  | 9.4  | 9.3  |
| VIII               | 10.5 | 10.2 | 12.5 | 12.4 |
| IX                 | 17.9 | 16.5 | 17.2 | 16.7 |
| X                  | 43.9 | 40.1 | 34.8 | 35.4 |
| Total              | 100  | 100  | 100  | 100  |

Fuente: Hernández, Laos *Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación*. CIIH-UNAM, México, 1992 p. 90

En una ampliación de dichas visiones sobre la situación de pobreza se establece su reconocimiento universal por encima del espacio donde habitan o del tipo de sociedad en la que se encuentran los pobres. Sobre ello, Lozada cuestiona el concepto de “umbral de pobreza”, asociado al nivel de ingreso que sostienen instituciones mundiales con intereses económicos específicos.

“Estamos absolutamente de acuerdo con quienes mencionan que la pobreza se asocia con un mínimo de necesidades básicas que de alguna manera tiene que ser cubiertas (y aquí tomamos a la nutrición como determinante). De acuerdo con el Banco Mundial existen necesidades mínimas que tienen que cubrirse sin importar el tipo de sociedad, por ejemplo los niveles calóricos. Pero hay otras necesidades que son de tipo subjetivo, donde cada sociedad le da el valor de "primera necesidad" o que representan un lujo, por ejemplo, hay sociedades donde las instalaciones sanitarias dentro de la vivienda son un lujo y otras sociedades donde estos servicios son de primera necesidad. A pesar de tomar en cuenta elementos dicha institución

fija un "umbral de pobreza" universal, en donde la variables que va a determinar los niveles de pobreza es el ingreso" (Lozada,2002:53).

Esta reflexión que hace Lozada (2002), respecto a la arbitrariedad con que se realizan estudios sobre la "pobreza" habrá pauta para plantear algunos métodos de medición de la "pobreza".

#### *1.2.2.1. Pobreza y pobreza extrema: bases conceptuales y métodos de medición*

Las definiciones de pobreza y de pobreza extrema, están dadas en las corrientes de pensamiento convencional en relación directa a qué se mide y cómo dicha medición varía según la institución, investigador y organismo nacional e internacional. Es por esto que no existe todavía unanimidad en los criterios para utilizar un método universal y además recordemos que la categorización es necesaria para entender el concepto, pero la realidad siempre rebasa estos límites. Bajo esta premisa retomamos los conceptos y medición de "pobreza" y "pobreza extrema". De acuerdo con la información del Banco Mundial (1999) 2.800 millones de personas (casi la mitad de la población mundial) sobrevivían con menos de 2 dólares diarios. De este total de 2.800 millones, 1.200 sobrevivían con menos de 1 dólar diario.

En América Latina dentro de la lógica de costos del "combate a la pobreza" se han utilizado tres criterios para medirla. El primero se refiere a la medición de la línea de pobreza (LP), que imputa la condición de pobres a las personas pertenecientes a hogares cuyo ingreso per cápita es insuficiente para sustentar el costo de un estándar mínimo de consumo. El segundo es el enfoque de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que asimila la pobreza con las carencias inherentes a ella, tales como deficiencias de tipo habitacional, de nutrición, de acceso a salud, y educacionales (independientemente del nivel de ingresos). Un tercer enfoque es el del Método Integrado (MI) que combina los dos anteriores criterios. Distingue así entre casos de "pobreza crónica o estructural" cuando existe superposición de pobreza y carencias materiales en los hogares cuya desventaja se refiere

puramente a deficiencias de infraestructura, “carencias inerciales” o ingresos, “pobreza reciente o nuevos pobres” (CEPAL,2000).

a) *Canasta Normativa Alimentaría (CNA) y Línea de Pobreza (LP)*

La CEPAL, organismo de las Naciones Unidas, ha llevado a cabo diversos estudios sobre la pobreza en diferentes países de América Latina. Los estudios se basan en la metodología de la Canasta Normativa Alimentaría (CNA) y de Línea de Pobreza e incluyen algunas características específicas importantes (CEPAL,1992).

El método de la Línea de Pobreza (LP): “compara los ingresos del hogar con el costo de una canasta básica de consumo. ... el análisis se concentra en los niveles de ingreso y en su capacidad de proporcionar bienestar en el corto plazo.

La línea de pobreza ...consiste en determinar los requerimientos nutricionales de la población, tomando en consideración la estructura por edad y sexo, así como las actividades físicas que realizan los diferentes miembros del hogar. De esta forma se calcula el requerimiento mínimo de calorías y proteínas de una persona con base en las recomendaciones actuales de los organismos internacionales especializados en la materia como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Mundial de la Salud y la Universidad de las Naciones Unidas (UNU).

Con dichos elementos, se constituyó una canasta básica de alimentos cuya composición cubre las necesidades nutricionales de la población, considerando sus hábitos de consumo, la disponibilidad de alimentos y los precios de los mismos.

Al valor monetario de esta canasta, se le denomina Línea de Indigencia (LI) o de pobreza extrema

Conforme al valor que se obtenga de la línea de pobreza extrema, se definen los siguientes grupos poblacionales:

1. hogares de pobreza extrema: cuando el ingreso total del hogares es menor al valor de la canasta básica alimentaría, es decir, los ingresos totales del hogar no son suficientes para atender la necesidades alimentarias del grupo familiar en su conjunto.
2. hogares intermedios: cuando el ingreso del hogar es superior al valor de la canasta alimentaría pero inferior dos veces a dicha cantidad; y
3. hogares con nivel de bienestar superior al intermedio: cuando el ingreso del hogar es mayor dos veces al valor de la canasta alimentaría” (Xochiteotzin,2003:76).

*b) Necesidades básicas insatisfechas (NBI)*

Por las variables consideradas se dice que este método utilizado por Banco Mundial mide la pobreza de tipo estructural, ya que los indicadores seleccionados típicamente constituyen activos de cierta permanencia en el hogar. Como tipo de material, de viviendas y servicio en los mismos, hacinamiento, educación, dependencia económica.

El método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI): establece diferentes niveles de pobreza en función de las carencias que presenta un hogar. Entre los satisfactores básicos se utilizan por ejemplo:

1. el habitar en una vivienda que no tenga materiales precarios de construcción que en la vivienda disponga de servicios esenciales de agua, luz y drenaje
2. que el grado de hacinamiento, medido por el número de personas por cuarto no sea excesivo
3. que los miembros del hogar en edad de recibir educación básica dispongan de la posibilidad de asistencia escolar
4. que exista en la familia una relación adecuada de preceptores de ingreso en función del número de miembros

El método tradicional de NBI aplicado por Banco de Mundial a principios de los noventa consiste en comparar la situación de cada hogar, en cuanto a un grupo de necesidades específicas, con una serie de normas que, para cada una de ellas, expresan el nivel mínimo debajo del cual se considera insatisfechas esas necesidades, a partir de lo cual se fijan normas y programas mínimos de políticas pública.

Los hogares que tienen una o más necesidades básicas insatisfechas (NBI) se consideran pobres, lo mismo que todos sus miembros aunque de manera diferenciada. Los puntos críticos de este método son la selección de las necesidades, la definición de criterios mínimos para cada una de ellas, y el criterio

de definición de pobreza, se cuestiona si es suficiente una medición de NBI para definir como pobre al hogar

En la práctica latinoamericana, el método se ha visto limitado fuertemente por la información disponible a nivel hogar, provenientes de censos y encuestas. Esto ha hecho en la práctica que los indicadores utilizados sean los referidos a hacinamiento; viviendas inadecuadas (por sus materiales) o improvisadas; abastecimiento inadecuado de agua; carencia (o inadecuación) de sistemas para la eliminación de excretas; inasistencia a la escuela primaria de los menores.

*c) El método de Medición Integrado de la Pobreza (MPI)*

El método de Medición Integrado de la Pobreza (MIP) considera conjuntamente el NBI y LP. A partir de un concepto normativo de pobreza, se analiza el ingreso o consumo a partir del cálculo de Líneas de Pobreza y el acceso a una Canasta de Necesidades Alimentarias en los hogares, durante un tiempo y en un lugar determinado (Xochiteotzin,2003). Este método fue desarrollado por Katzman, distingue así entre casos de “pobreza” crónica o estructural, cuando existe superposición de pobreza y carencias materiales de hogares cuya desventaja se refiere puramente a deficiencias de infraestructura, carencias inerciales o ingresos (CEPAL,2000). En México los estudios más representativos en medición de pobreza los han desarrollado Botvinik y Hernández Laos.

El punto conceptual de partida para el análisis crítico de estos métodos, es la postulación de que la satisfacción de las “necesidades básicas” de una persona o de un hogar, depende de las siguientes fuentes de bienestar que enuncia Boltivik, (1994):

- a) el ingreso corriente;
- b) los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales de carácter gratuito (o subsidiados);

- c) la propiedad, o derechos de uso, de activos que proporcionan servicios de consumo básico (patrimonio público acumulado);
- d) los niveles educativos, las habilidades y destrezas, entendidos no como medios de obtención de ingresos, sino como expresiones de la capacidad;
- e) el tiempo disponible para la educación, la recreación, el descanso, y para las labores domésticas;
- f) los activos no básicos o la capacidad de endeudamiento del hogar."<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Boltvinik, Julio, "Estrategias de lucha contra la pobreza en América Latina, promovidas por tres organismos internacionales, bases conceptuales y de medición", Seminario Internacional Gobernabilidad y Pobreza a Nivel Local, El Colegio de México (CEDDIJ), 1994 (mimeo). Ver, Boltvinik, Julio, "Pobreza y estratificación social en México", INEGI-COLMEX IISUNAM, México. 1994

## **Capítulo 2**

### **CAMBIOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA SOCIAL Y LA POBREZA, EN MÉXICO 1980 – 2000**

Los cambios y características de la política social y la pobreza en México, se describirán en este capítulo siguiendo la articulación de los tres grandes temas enunciados en el capítulo uno: a) la crisis económica y el ajuste estructural b) los cambios y características de la “política social” y c) los cambios y características de la pobreza. El hilo conductor de este capítulo es que la retirada del Estado de las actividades económicas que venía desempeñado de 1940 a 1980, marco una nueva relación entre sociedad y Estado. La evolución de la crisis económica de 1982 caracterizó la urgencia de una “política social” para los que “padecerían” de los ajustes económicos, así dicha política empezó a ocupar un lugar importante en la agenda económica, pero la concepción que había predominado hasta 1982, sufrió tres cambios substanciales: 1) dejó de tener en el discurso, carácter universal 2) las políticas sociales, ya no dependen en gran medida del aparato de gobierno y 3) las demandas por servicios sociales ya no están cohesionadas por los sectores sindicalizados que predominaron entre 1940-1980. Estos tres cambios enmarcaron el surgimiento de un nuevo discurso oficial y de nuevos programas sociales dirigidos a “combatir la pobreza”. En cuanto a la “pobreza” las reducciones drásticas de financiamiento de los programas gubernamentales y de subsidios se relacionan con el aumento de la pobreza y la agudización de desigualdad regional.

La pregunta central objetivo de este capítulo fue ¿Cuáles fueron los cambios y características de la “política social y la pobreza” en México entre 1980 y 2000? La pregunta anterior abre dos interrogantes particulares que se responden en los puntos siguientes.

- I. ¿Cuáles son los cambios y características de la “política social” ante la crisis económica y el ajuste estructural en México?: ¿cuáles son las nuevas características del Estado y la racionalización de la “política social”



## II. ¿Cuáles son los cambios y características de la “pobreza” en México?

### 2.1 CAMBIOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA SOCIAL; CRISIS ECONÓMICA Y AJUSTE ESTRUCTURAL

Los cambios en la “política social” se enmarcaron por la crisis económica de los ochenta que se reflejó en las altas tasas de inflación, en 1987 fue de 143.3%; con estancamiento o decrecimiento económico. La tasa de crecimiento del PIB en el período de 1980 a 2000 fue de apenas 0.7% acompañada de una creciente deuda externa bruta del sector público que representó en 1985 el 39% del PIB; estas fueron las características de lo que se ha dado en llamar la década perdida (cuadro 2.1) (Guevara,1997:133). Por lo anterior, se decidió redefinir las funciones básicas del Estado,<sup>43</sup> como agente económico directo en la producción y la distribución de productos, esta redefinición marco las nuevas características del Estado, así como la racionalización económica en la política social.

Cuadro 2.1  
México: Indicadores socioeconómicos, 1980-2000

| Años                                    | 1980       | 1985  | 1990       | 1995       | 2000       |
|---|------------|-------|------------|------------|------------|
| Población total (millones de personas)  | 66 846 833 | n.d   | 81 249 645 | 91 158 290 | 97 014 867 |
| Tasa de crecimiento de población        | 3.3        | n.d   | 2.0        | 2.3        | 1.8        |
| Tasa de crecimiento de población urbana | 4.6        | n.d   | 2.7        | 2.9        | 2.3        |
| Tasa de crecimiento PIB                 | 6.1        | 2.0   | 1.9        | 1.5        | 5.4        |
| Inflación                               | 26.3       | 57.7  | 26.7       | 35         | 9.5        |
| Salario mínimo real a precios de 1993   | 32.93      | 22.36 | 15.50      | 11.57      | 10.14      |
| PORCENTAJE DEL PIB                      |            |       |            |            |            |
| Gasto programable                       | 24.5       | 21.0  | 15.9       | 15.6       | 15.5       |
| Gasto social                            | 7.6        | 6.6   | 6.0        | 8.3        | 9.4        |
| Deuda pública externa bruta             | 17.3       | 39.0  | 29.6       | 35.3       | 18.8       |
| PORCENTAJE DE POBLACIÓN <sup>1</sup>    |            |       |            |            |            |
| Pobrez extrema                          |            | 40.9  | 43.3       | 40.2       | 30.8       |
| Pobrez moderada                         |            | 19.0  | 20.1       | 20.0       | 20.5       |
| Total                                   |            | 60.0  | 63.4       | 60.2       | 51.3       |

<sup>1</sup> Fuente: Hernández Laos y Jorge Velázquez, 2003

<sup>a</sup> Dato de 1984

<sup>b</sup> Dato de 1992

<sup>c</sup> Dato de 1996

<sup>43</sup> A nivel mundial la política social a puesto énfasis en “la idea de un “Estado mínimo” que funciona como una argucia ideológica que oculta la centralidad compartida del Estado en una sociedad nacional y se reestructura y reincorpora a una “sociedad global” funcionando en tiempo real a escala planetaria, y donde los flujos de información otorgan poder a actores diversos que rompen con la lógica de las pesadas burocracias” (Enríquez,2002:5).

El cuadro 2.1 esboza las principales variables macroeconómicas que a partir de 1980 tuvieron cambios importantes la caída de la tasa de crecimiento del PIB, esta asociada a la caída del gasto programable como porcentaje del PIB y aunque el gasto social haya tenido un aumento de un poco mas de 2% de 1980 a 2000 el gasto programable tuvo un decremento en este mismo período del 9%. Este baja aunada a la pérdida del poder adquisitivo que a precios reales de 1993 cayó más del 300%. El llamado “ajuste estructural”<sup>44</sup> en México, consistió en la aplicación

---

<sup>44</sup> “Los ajustes de la economía mexicana se ciñeron a los lineamientos de un modelo uniforme elaborado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial para todos los países endeudados, sin tomar en cuenta la problemática específica que enfrentaba cada uno de ellos ni sus particularidades históricas, sociales y culturales” (Laurel,1995:43).

Aquí podemos hacer referencia a los 10 lineamientos del Consenso de Washington:

(1) Disciplina fiscal: no más déficit fiscal. Presupuestos balanceados. Se recomienda estabilizar la proporción deuda-PIB a no más de 0.4. (2) La inflación como parámetro central de la economía: la inflación como el parámetro referencial del modelo económico, alrededor del cual se mueven y se subordinan los otros parámetros, incluido el desempleo. (3) Prioridades en el gasto público: la necesidad de cubrir el déficit fiscal presenta la disyuntiva entre aumentar los ingresos fiscales o reducir el gasto público catalogado en tres categorías diferentes: subsidios, educación y salud, inversión pública. Los subsidios deberán eliminarse. El gasto en educación y salud es considerado como el gasto fiscal apropiado, en su carácter de inversión en capital humano. La inversión en infraestructura pública, es una forma de gasto público productiva. (4) Reforma Tributaria: el aumento del ingreso vía impuestos se considera una alternativa a la reducción del gasto público para paliar déficit fiscales. (5) Tasas de interés: las tasas de interés deben ser determinadas por el mercado... la necesidad de tasas de interés real positivas, para incentivar el ahorro, por un lado y desalentar la fuga de capitales, por el otro. (6) Tipo de cambio: inclinarse por tipos de cambio determinados por las fuerzas del mercado. Se considera que el tipo de cambio real debe ser lo suficientemente competitivo como para promover el crecimiento de las exportaciones a la tasa máxima que el potencial del lado de la oferta del país lo permita, al mismo tiempo que se mantenga un eventual déficit de cuenta corriente a un nivel sustentable. ...la filosofía del consenso es que el equilibrio de la balanza de pagos es mejor servida por una política de expansión de las exportaciones en lugar de la sustitución de importaciones. (7) Política comercial: la liberalización de las importaciones constituye un elemento esencial en una política económica orientada hacia el sector externo una tarifa general moderada entre un 10% y un 20%, es aceptable como mecanismo para proteger y orientar la diversificación de la base industrial, sin mayores costos. (8) Inversión Extranjera Directa. (IED). (9) Privatizaciones: ...la industria privada se administra más eficientemente que la empresa estatal. Se considera que la privatización de empresas de propiedad estatal (EPE) constituyen una fuente de ingresos de corto plazo para el Estado. En el largo plazo el Estado se libera de la responsabilidad de financiar ulteriores inversiones. (10) Desregulación. Una forma de promover la competencia es mediante la desregulación (Larrain,1999).

conjunta de reformas económicas y políticas macroeconómicas encaminadas a un nuevo modelo de desarrollo orientado al mercado externo<sup>45</sup>. Las llamadas reformas de “primera generación” aplicadas en México a partir de 1980 se concentraron principalmente en: el *saneamiento fiscal* y la *estabilidad macroeconómica*. La reforma tributaria y las privatizaciones se abocaron al logro del primero; en cambio, la liberación del comercio exterior, la desregulación y la liberalización financiera interna y externa se contraponían desde el inicio con el objetivo de alcanzar rápidamente cierta estabilización macroeconómica. En México la crisis económica de los años ochenta, significó concretamente desequilibrios fundamentales en las finanzas públicas y en la cuenta corriente, combinados con la suspensión de los flujos de ahorro externo junto con el deterioro de los términos de intercambio y la devaluación que marcaron el comienzo de un periodo de elevada inflación y estancamiento económico (Clavijo,2000:19) (Aspe,1995:22).

A partir de 1980 el discurso oficial sobre las políticas sociales perdió su carácter universal, el rasgo principal de la política social “se articuló de tal manera que implicó la menor desmercantilización posible tanto de los bienes sociales como su disfrute. Esto significa que no admite el concepto de derechos sociales, o sea, el derecho de tener acceso a los bienes sociales por el sólo hecho de ser miembro de la sociedad, y la obligación de ésta de garantizarlos a través del Estado. Su noción es que el disfrute del beneficio debe corresponder a una prestación – el desempeño del trabajo o su pago – y sólo considera legítimo que el Estado garantice un nivel mínimo de bienestar a los comprobadamente indigentes. Por otra parte, promueve un grado importante de mercantilización de los bienes sociales mismos y los somete a una lógica de lucro (Laurell,1995:178).

---

<sup>45</sup> Uno de los puntos centrales del proceso de reformas orientada al mercado es la de apertura comercial iniciado en 1980, la cual inicio con el desmantelamiento de las restricciones al comercio internacional, dicho proceso de liberalización se ha traducido en un alto grado de apertura, reflejado en el coeficiente de intercambio comercial de bienes y servicios respecto al PIB, que se elevó de 20% en 1985 a 55% en 1997. Dentro de los cambios más importantes están: la rápida expansión del tamaño del sector externo; un ritmo de inversión más intenso en el sector exportador; la creciente importancia de la inversión extranjera directa, y el crecimiento del sector exportador manufacturero, el cual paso de 30% en 1985 a 43.9% en 1998-1999, por su parte las importaciones de manufacturas se han mantenido estables al pasar de 87% de las compras totales al exterior en 1985 a 93.3% en 1988-1999 (Clavijo,2000:23-24).

El neoliberalismo como discurso programático se constituyó en la nueva ortodoxia económica, desplazando al pensamiento keynesiano. En esencia, esto reflejó la pérdida de optimismo respecto a la capacidad del Estado para programar y lograr metas económicas y sociales, y en contraposición, expresa la necesidad de otorgar a la iniciativa de los particulares estas funciones económicas; es decir, pasa de emplear esquemas de planeación – inductiva o deductiva -, al pleno funcionamiento del mecanismo de mercado como único asignador de recursos (Aguilera,1992:6).

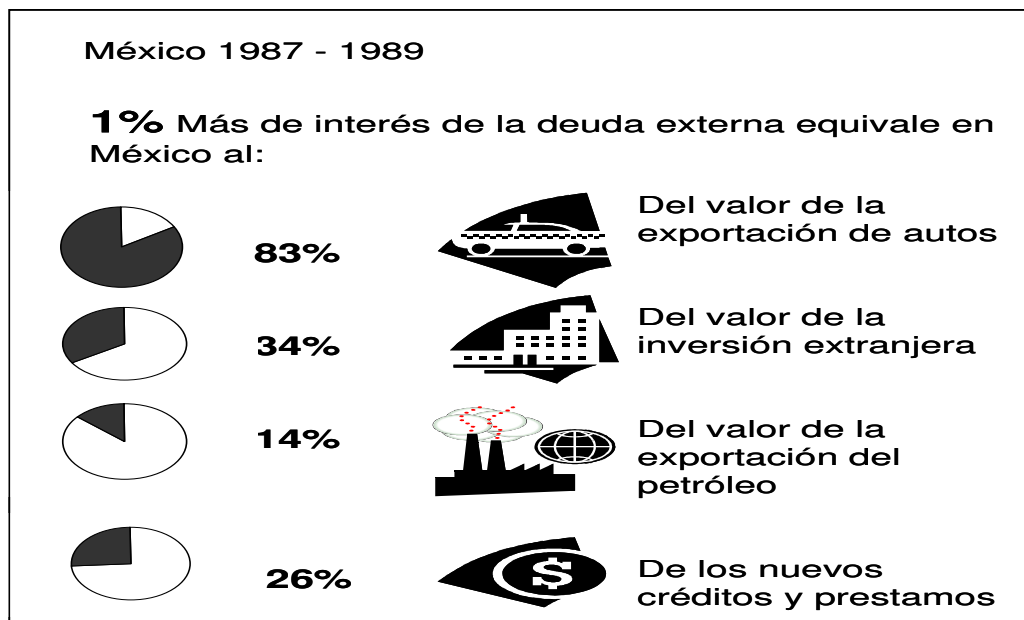
La economía en México afrontó también en 1982 una crisis de balanza de pagos que tuvo consecuencias de largo alcance. A fines de los años setenta, cuando el precio del petróleo se elevó, las exportaciones petroleras se convirtieron en la fuente principal de las recaudaciones internas y externas. Las exportaciones petroleras representaban en 1981 el 72.5% del valor total de las exportaciones y también el 27% de las recaudaciones gubernamentales (Salinas,1991:147). Pero entre 1981 y 1982 el precio promedio del petróleo bajó de 33.2 dólares por barril a 28.7 dólares, lo que provocó una caída de las recaudaciones petroleras y gubernamentales (Friedmann,Lusting,1995:365). Todo ello exacerbó el desgaste del modelo de industrialización por sustitución de importaciones cuyo eje principal estaba sustentando en una fuerte intervención estatal, por lo que aparecieron las propuestas que presionaban por el retiro del Estado en la economía. “No obstante, dentro del gobierno aún se encontraban funcionarios que defendían el antiguo proyecto, por lo que en el seno del Estado se produjeron tensiones, luchas y fracturas, hasta que finalmente la tecnocracia, apoyada por los organismos internacionales, logró imponer su visión”<sup>46</sup> (Pardo,2000:468) (Revueltas,1995:41).

---

<sup>46</sup> De hecho, el debate teórico había comenzado antes, como lo muestra el libro de Rolando Cordera y Carlos Tello “México, la disputa por la nación, perspectivas y opciones del desarrollo”. Ya en el sexenio delamadrista las tensiones enfrentaron a los titulares de varias Secretarías de Estado (Hacienda, Programación y Presupuesto, SECOFI, SEMIP) sin que saliera la disputa a la luz pública (Revueltas, 1995:46).

La baja en los precios del petróleo y de otras materia primas, junto a la alza de las tasas de interés internacional generan grandes desequilibrios financieros. Un incremento del uno por ciento en las tasa de interés de la deuda externa le costó a México alrededor del 83% del ingreso que se recibía por exportación de coches, más de dos veces el valor de exportación del café o del camarón.

Esquema 2.1  
La política de altos intereses agudiza la crisis de pagos



Fuente: Oswald S. Ursula y Rudolf H. Strahm, 1990. p.118

Para todos los países en desarrollo obligados a renegociar su deuda, la tasa de interés fue determinante: 1% de incremento significó para el conjunto de dichos países un incremento del servicio de la deuda de 11.4 mil millones de dólares. Esto correspondió a más de un tercio de la ayuda para el desarrollo de todas las organizaciones oficiales existentes en los países industrializados (Oswald S. Ursula y Rudolf H. Strahm, 1990:119). El incremento de la deuda externa bruta como porcentaje del PIB represento en 1985 el 39% y aunque para el 2000 el porcentaje bajo a 18.8% no se contemplan otras formas de deuda reciente<sup>47</sup> (cuadro 2.1).

<sup>47</sup> Se han logrado ya modificaciones legales con el fin de ampliar los esquemas de financiamiento para proyectos productivos. Desde 1995 se modificó la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal* para constituir una nueva figura: la de "Proyectos

La política macroeconómica a partir de 1982 se orientó a la corrección de los principales desequilibrios macroeconómicos y a la realineación de los precios relativos para bajar la inflación la cual paso de 18.2% en 1979 a 101.9% en 1983 (INEGI, Base:93) (Clavijo, 2000:54). Como “respuesta a la crisis, el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid estableció en 1983 el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE)<sup>48</sup>. Con el propósito de corregir las finanzas públicas, el gobierno recortó su gasto, aumentó los precios y las tarifas del sector público” (Aspe,1993:22).

Una década después, la política social de principios de los noventa es retomada por el Estado como un conjunto de medidas orientadas a compensar los efectos inicialmente negativos del ajuste macroeconómico y ubicada principalmente en la política *de asistencia social* (Vilas,1996:117). La política social es programada para atender a grupos determinados de población en condiciones de “pobreza extrema”<sup>49</sup>, que no lograron integrarse al modelo económico anterior de industrialización sustitutiva de importaciones y que fueron ignorados por los programas de “ajuste estructural” del Estado. Así la política **asistencial** –

---

Productivos de Largo Plazo”, relativos a proyectos que generan recursos suficientes para cubrir sus costos de operación y los costos financieros de la inversión, y que por lo tanto no originan, en ningún momento, un déficit público. De esta manera se autoriza que se manejen fuera del presupuesto (recursos extrapresupuestales); sería equivalente a que se autorizara un incremento en el gasto de la entidad dado que habrá también un incremento en el renglón de ingresos con saldo positivo por lo que no habría incremento en el déficit fiscal. Para que este esquema funcione, se aprobó en la *Ley General de Deuda Pública* que los montos de las inversiones no se registren en el presupuesto, sino únicamente los cargos del servicio de la deuda correspondiente al ejercicio fiscal en curso y al del año siguiente; a estos proyectos se les ha llamado “Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto”, PIDIREGAS.

<sup>48</sup> “...con el que se iniciaba el viraje hacia el modelo neoliberal aplicando las estrategias elaboradas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) para México y que habían sido concertadas poco tiempo antes (noviembre de 1982) en una Carta de Intención en la que se definían objetivos y mecanismos a seguir y en la que el gobierno se comprometía a informar y consultar regularmente al FMI con el fin de hacer los ajustes pertinentes” (Revueles,1995:42).

<sup>49</sup> En este tono de racionalidad y eficacia que se empieza desarrollar a finales de los años ochenta y principios de los noventa algunas metodologías estadísticas para determinar los niveles mínimos de nivel de vida, para la medición destacan los siguientes trabajos: (Bolvinik,1984) (Beccaria y Minujin,1987) (Hernández,1992).

**compensatoria** adquirió un carácter primordial y único a partir de entonces en el discurso oficial.

“Existe un consenso entre los organismos y expertos internacionales en cuanto a que el Estado debe desempeñar un papel clave en la compensación de los costos sociales del ajuste estructural, sobre todo en los grupos más adversamente afectados, mediante los programas existentes, modificados o nuevo. Esta acción es fundamental primero por razones humanitarias y de equidad, pero también para asegurar la estabilidad política y el apoyo (o al menos la neutralidad) necesaria para la reforma económica en el período de transición” (Mesa-Lago,CEPAL;2000:42).

En este período 1980-2000, la estructura sectorial de la población ocupada sufrió un cambio fundamental lo que algunos autores llaman la “terciarización de la economía”, es decir, en 1980 el sector terciario representaba el 23.8% de la población ocupada total y en el 2000 ésta alcanzó el 77.8%, es también este sector el que tiene una participación más alta en el PIB con un 66.7% en el año 2000, este cambio de estructura redefinió más la orientación hacia una economía de servicios y trabajo industrial asociado al proceso de urbanización que se venía gestando desde los años sesenta (cuadro 2.2).

Cuadro 2.2  
México: Población ocupada y PIB por sector económico, 1980-2000  
(porcentajes)

| Año               | Población urbana | Población ocupada |           |            | Participación en PIB |           |            |
|-------------------|------------------|-------------------|-----------|------------|----------------------|-----------|------------|
|                   |                  | Sector I          | Sector II | Sector III | Sector I             | Sector II | Sector III |
| 1980 <sup>a</sup> | 66.3             | 26.0              | 20.4      | 23.8       | 8.2                  | 32.8      | 59.0       |
| 1990              | 71.3             | 26.1              | 27.8      | 46.1       | 6.5                  | 26.6      | 66.9       |
| 2000              | 74.6             | 8.0               | 14.1      | 77.8       | 5.3                  | 27.9      | 66.7       |

<sup>a</sup> Los porcentajes de población ocupada se alejan mucho de 100%; porque en este censo la población no especificada represento el 29.9%.

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 6-A

El incremento de la población en ciudades urbanas ocasiona el incremento desmedido de zonas superpobladas que carecen de servicios básicos, las cuales se ven reforzadas por una mayor población de informales (autoempleo) con ingresos cada vez más divididos, y que por lo general tienen que compartir (mecanismo de familia extendida) precarias condiciones de vivienda (hacinamiento) y alimentación) (Olave,2001:51).

Ante esto hay que aclarar que el “ajuste estructural” impuso un gran costo primero a la clase trabajadora asalariada y después a todos los grupos de la sociedad: estudiantes, comerciantes informales, amas de casa<sup>50</sup> etc., estuvieran recibiendo o no ingresos; es decir: la pobreza no es solamente un problema confinado a quienes están desempleados y/o jubilados, y tampoco es un status o categoría social como los programas de contención a la pobreza la manejan (Morley,1997:71).

“El concepto de familia extendida y la necesidad de obtención de ingresos frente al desempleo creciente del jefe de hogar (que tradicionalmente descansaba en el hombre), se ha modificado con la incorporación del trabajo femenino y de niños, a partir de la crisis de los ochenta” (Olave,2001:53).

Retomando el concepto del capítulo uno, considero que la pobreza forma parte de una configuración de problemáticas que nos remite al concepto de empobrecimiento y por otra parte a la superación de ésta función directa de la política económica de empleo remunerado y no temporal, propuestas inexistentes en los programas sociales de la década de los ochenta y noventa. La inexistencia de políticas económicas enfocadas al aumento de empleo formal, es observable en el decremento del empleo público y privado ya que en 1980 ambas tenían una tasa de crecimiento de más de 9% y en 1990 no llegaban ni a 2%. Estos representará una fuerte presión sobre pensiones y jubilaciones.

Cuadro 2.3  
México: Empleo privado y público 1980-1999

| Año  | Empleo<br>privado <sup>a</sup> | Tasa de<br>crecimiento | Empleo<br>público <sup>b</sup> | Tasa de<br>crecimiento | Total      | Tasa de<br>crecimiento |
|------|--------------------------------|------------------------|--------------------------------|------------------------|------------|------------------------|
| 1980 | 24 125 307                     | 9.3                    | 6650917                        | 11.2                   | 30 776 245 | 9.7                    |
| 1990 | 38 575 140                     | 4.8                    | 9 452 863                      | 3.6                    | 48 028 011 | 4.6                    |
| 1999 | 44 557 157                     | 1.6                    | 12 475 915                     | 3.1                    | 57 033 077 | 1.9                    |

<sup>a</sup> Incluye población derechohabiente del IMSS y a partir de 1982 se incorpora la población de Ferrocarriles Nacionales

<sup>b</sup> Incluye población derechohabiente del ISSSTE, Petróleos Mexicanos, Secretaría de Defensa, Secretaría de Marina y Servicios Estatales

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Estadísticas Históricas de México, 1994, e INEGI, Indicadores sociodemográficos de México 1930-2000.

<sup>50</sup> “En un período de 25 años – entre 1976 y 1990 –, la jefatura femenina se incrementó en el país alrededor de 22% (de 13.5 a 17.3%). Su volumen se estima en casi tres millones de unidades que albergan a cerca de 10 millones de persona. En poco más de 9 de cada 10 de este, tipo de hogares la jefas no tienen pareja residiendo en la unidad” (Ixchel y Figueroa,1999).



### *2.1.1. Reforma del Estado y racionalización de la política social*

La reorientación de la política pública en México a partir las reformas económicas y de las políticas macroeconómicas significaron una serie de ajustes y medidas de racionalización administrativa y financiera, por supuesto en esta parte consideramos la eliminación de subsidios a los precios y abasto de bienes y servicios que afectaron a todas la esferas de la economía. Dicha racionalización ha ido acompañada, en ciertos casos por la creación de nuevos programas y, en otros, de la reorientación de los preexistentes; y más específicamente del desarrollo de programas de política social destinados a “combatir a la pobreza” (Duhau,1999:4).

“...a partir de los procesos de reforma del Estado a mediados de los años ochenta, la política social se inscribe en la redefinición de las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad del último cuarto de siglo. Respecto del mundo del trabajo, la relación salario-asistencia-bienestar en la que se fundo la política social requiere ajustarse a los cambios del mercado laboral que se relacionan con el fin del modelo keynesiano de pleno empleo” (Incháustegui y Martínez;1996:62).

La tendencia general de la reforma estatal se orientó a la descarga de demandas sociales y a la transferencia al área del mercado de regulación de las mismas. Esta retirada del Estado como proveedor de servicios y su transformación en regulador, fue la contrapartida de la racionalidad en la política social; la cual se implementó a través de cuatro estrategias: 1) el recorte del gasto social; 2) el impulso a la privatización selectiva; 3) los programas de gasto focalizado y 4) la descentralización; dichas estrategias se presentan estrechamente relacionadas unas con otras<sup>51</sup> (Vilas,1996:119) (M. Schteingart,2000:5) (Isuani,1992:36).

“Tenemos privatización donde antes hubo intervención y regulación estatal; focalización en lugar de la universalidad; compensación en vez de promoción; individualismo y particularismo clientelista como sustituto del ejercicio colectivo de derechos; “combate a la pobreza extrema” en lugar de desarrollo social” (Vilas,1995:19).

De lo anterior se deduce que durante los ochenta y principios de los noventa, el cambio de la gestión estatal a la privatización, o del universalismo a la focalización

---

<sup>51</sup> “En efecto la revisión de las acciones de los gobiernos latinoamericanos revela que están aplicando, con ritmos y profundidad variables, las estrategias de la política social neoliberal, a saber, el recorte y la focalización del gasto social, la descentralización y la privatización selectiva” (Laurell,1995:179)

obedece ante todo a una reformulación del modelo económico que cambia las relaciones de poder entre actores sociales y su capacidad de presión y negociación. No se reduce al gasto social porque se focaliza la política o se hace más eficiente la gestión de los recursos, sino que se focaliza la política y se pone énfasis central en la eficiencia y en las capacidades gerenciales porque se recorta el gasto social. Este se recorta por la crisis económica y también por la pérdida de poder político de sus anteriores beneficiarios junto con: el deterioro del mercado de trabajo, precarización del empleo, retroceso de la afiliación sindical y menor capacidad de negociación de los sindicatos y organizaciones populares, partidos políticos, intelectuales e instituciones universitarias y organizaciones no gubernamentales.

Con los cambios anteriores la actual masa de recursos físicos y financieros que moviliza el sector público, coloca en primer plano el problema de su asignación, eficiencia de su aplicación, los motivos y criterios que dinamizan la acción del sector público y el papel que se les asigna a esos recursos presupuestados en la estrategia del desarrollo. Desde el criterio de que los recursos de los cuales dispone el gobierno son limitados, y la necesidad de que los recursos fiscales de promover y estimular el crecimiento económico en un país como lo es México, se estima esencial que se examine cuidadosamente la composición y destino del gasto público (Contreras,1975:2).

#### *2.1.1.1 Estructura y asignación del gasto público*

La asignación del gasto público en México se expresa en un conjunto de variables macroeconómicas y criterios de priorización que se agrupan en el esquema 2.1 de las cuales el precio del petróleo y las tarifas impositivas tiene un peso preponderante, al depender de ambas los ingresos más importantes del Estado éstas determinan en primera instancia la distribución, y montos asignados en el presupuesto programable.

## Esquema 2.2

### Variables económicas que determinan el nivel de gasto público



En México, la lógica de la distribución de los recursos fiscales, anterior a los ochenta suponía una fuerte centralización de éstos recursos destinados al “desarrollo social” en las dependencias del gobierno federal y organismos públicos que el poder ejecutivo controla directa o indirectamente. Dicha centralización y concentración obedece a la estructura histórica del sistema federal mexicano implantado desde el México independiente, la pugna centralismo-federalismo ha estado presente en todo el siglo XIX y XX, así podemos decir, que nuestro sistema es un gobierno federal-central, aunque ello parezca contradictorio<sup>52</sup>.

“Después de que el Estado mexicano logró integrar las estructuras básicas que le permitieron su estabilidad, su relación con el desarrollo económico tuvo dos consecuencias: a) una fuerte centralización de las decisiones económicas y del poder en la presidencia de la república, y b) el objetivo de llevar a cabo reformas sociales con la finalidad de hacer posible el crecimiento económico y evitar desigualdades extremas” (Millan y Valdés, 1996:145).

Es en este contexto que ubicamos uno de los objetivos de esta investigación al preguntarnos ¿cuál ha sido la tendencia del gasto en desarrollo social, de 1980 a 1999 de acuerdo a las cifras de INEGI?. Para el caso de los recursos asignados a la

<sup>52</sup> Ver, Mejía, Lira José Notas para el estudio de la administración pública estatal y municipal en México, Documentos de trabajo, CIDE, México, 1991.

política social veremos cual ha sido su dinámica durante los años ochenta y noventa en: gasto social, a partir de los cambios más importantes en la economía mexicana.

La estructura, los niveles y la distribución del gasto programable<sup>53</sup>, nos proporcionarán una aproximación al conocimiento sobre la evolución de los recursos públicos destinados al desarrollo social.

“El gasto programable comprende las asignaciones con efectos directos en la actividad económica, social y de generación de empleo. Incide sobre la demanda agregada a través de las erogaciones que realiza la administración pública en la prestación de servicios y bienes colectivos, y por medio de la inversión pública. Asimismo, incluye las asignaciones de las empresas públicas en presupuestos destinados a la producción de bienes y servicios estratégicos y esenciales, que aumentan en forma directa la disponibilidad de bienes y servicios” (Ayala,2000:70).

Para ello, tenemos que mencionar que la información obtenida de los informes oficiales, consignan como gasto e inversión pública, lo realizado tanto por las dependencias centrales del Gobierno Federal como los que efectúa el conjunto de los organismos públicos descentralizados de carácter federal, independientemente del origen de los recursos manejados por dichos organismos; es decir, los ingresos obtenidos por estos organismos por medio de la recaudación de aportaciones y el cobro de los servicios que prestan, se agregan en la contabilidad gubernamental, a las erogaciones que el Estado realiza con los recursos provenientes de los diferentes impuestos, los derechos cobrados por certificaciones y servicios públicos y el financiamiento público.

“El gasto público es el valor total de las compras de bienes y servicios realizados por el sector gubernamental durante un período productivo. Es el gasto del sector público que incluye gastos de inversión y de consumo. [...] El gasto público es tal por ser una erogación nacida de la voluntad estatal o por emanar de un órgano o institución de características estrictamente público” (Ayala,2000:71).

Desde los informes presidenciales de Miguel de la Madrid hasta la fecha, el apartado denominado desarrollo social comprende el gasto y las inversiones públicas realizadas por las dependencias centrales y los organismos descentralizados que operan programas en las áreas de seguridad social, salud,

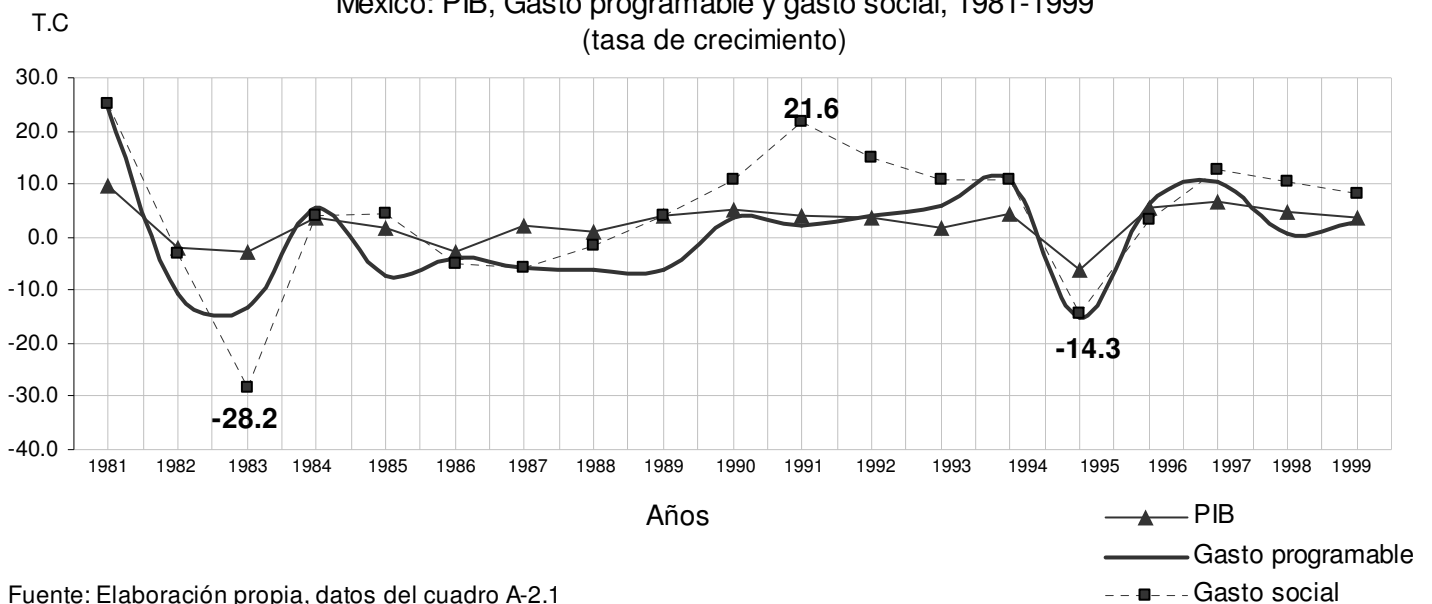
---

<sup>53</sup> El gato programable excluye los pagos de intereses, comisiones y otros gastos asociados a la deuda interna y externa, la participación tributaria de los estados, los municipios y otros organismos, y los incentivos fiscales.

educación, cultura, ciencia, tecnología, asistencia social, vivienda, sistemas y servicios de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas negras, infraestructura y mejoramiento urbano, administración de bienes inmuebles nacionales, agrupados bajo el rubro desarrollo regional y solidaridad, mediante los cuales se transfieren por convenio recursos a los gobiernos estatales para la realización de obras prioritarias y el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) (Duahu,1997:77).

En dicho discurso, el gasto social es el instrumento por excelencia que tiene el Estado para desarrollar su función distributiva. El gasto social, como los demás gastos del gobierno, dependen directamente, aunque no de manera exclusiva, del nivel de desarrollo económico y del desempeño de la actividad económica del país.

Gráfica 2.1  
México: PIB, Gasto programable y gasto social, 1981-1999  
(tasa de crecimiento)



Fuente: Elaboración propia, datos del cuadro A-2.1

En la gráfica anterior podemos observar que existe una relación entre la tasa de crecimiento del PIB y la asignación del gasto programable, pero el gasto social tiene un comportamiento más oscilante. Por ejemplo en 1983 el gasto social tuvo una tasa de crecimiento de -28.2% año sensible a la crisis. También podemos observar que las tasas de crecimiento del PIB disminuyeron en comparación con el período anterior 1940-1980, en más del 6%; de 1980-2000 incluso tenemos tasas negativa en 1986 y 1995 con -2.8 y -6.3 respectivamente.

En lo que respecta al gasto programable este tuvo tasas negativas de 1985-1989 pero en 1995 tuvo la más baja de -15.2 %, esto nos permite decir, que aunque a partir de 1995 las tasas empezaron a ser positivas no podemos dejar de hablar de un rezago en cuanto a crecimiento, reflejado en el ajuste al “gasto social” que aunque representa un porcentaje mayor como parte del PIB, no podemos dejar de mencionar el escaso crecimiento de la riqueza del país y por lo tanto una menor distribución de esta (cuadro 2.4).

Cuadro 2.4  
México: Gasto programable y gasto social 1980 - 1999  
(Millones de pesos a precios constantes de 1993)

| Años              | PIB       |             | Gasto programable |               |             | Gasto social |              |               |
|-------------------|-----------|-------------|-------------------|---------------|-------------|--------------|--------------|---------------|
|                   | Total     | Tasa de     | Total             | % respecto al | Tasa de     | Total        | Tasa de      | % respecto al |
|                   |           | crecimiento |                   | PIB           | programable |              | gasto social | gasto         |
| 1980              | 943 640   |             | 231 600           | 24.5          |             | 72 020       |              | 7.6           |
| 1981              | 1 034 721 | 9.7         | 288 128           | 27.8          | 24.4        | 90 064       | 25.1         | 8.7           |
| 1982              | 1 015 801 | -1.8        | 257 532           | 25.4          | -10.6       | 87 259       | -3.1         | 8.6           |
| 1983              | 987 091   | -2.8        | 223 047           | 22.6          | -13.4       | 62 632       | -28.2        | 6.3           |
| 1984              | 1 022 118 | 3.5         | 235 488           | 23.0          | 5.6         | 65 260       | 4.2          | 6.4           |
| 1985              | 1 039 419 | 1.7         | 218 504           | 21.0          | -7.2        | 68 197       | 4.5          | 6.6           |
| 1986              | 1 010 034 | -2.8        | 210 383           | 20.8          | -3.7        | 64 676       | -5.2         | 6.4           |
| 1987              | 1 033 498 | 2.3         | 198 594           | 19.2          | -5.6        | 60 969       | -5.7         | 5.9           |
| 1988              | 1 043 136 | 0.9         | 186 708           | 17.9          | -6.0        | 59 955       | -1.7         | 5.7           |
| 1989              | 1 085 613 | 4.1         | 174 967           | 16.1          | -6.3        | 62 415       | 4.1          | 5.7           |
| 1990              | 1 143 216 | 5.3         | 181 205           | 15.9          | 3.6         | 69 103       | 10.7         | 6.0           |
| 1991              | 1 190 416 | 4.1         | 184 773           | 15.5          | 2.0         | 84 033       | 21.6         | 7.1           |
| 1992              | 1 232 386 | 3.5         | 192 097           | 15.6          | 4.0         | 96 505       | 14.8         | 7.8           |
| 1993              | 1 256 196 | 1.9         | 203 164           | 16.2          | 5.8         | 107 043      | 10.9         | 8.5           |
| 1994              | 1 312 461 | 4.5         | 225 482           | 17.2          | 11.0        | 118 614      | 10.8         | 9.0           |
| 1995              | 1 229 823 | -6.3        | 191 289           | 15.6          | -15.2       | 101 672      | -14.3        | 8.3           |
| 1996              | 1 295 728 | 5.4         | 203 439           | 15.7          | 6.4         | 105 014      | 3.3          | 8.1           |
| 1997              | 1 382 978 | 6.7         | 224 955           | 16.3          | 10.6        | 118 371      | 12.7         | 8.6           |
| 1998 <sup>b</sup> | 1 449 969 | 4.8         | 226 294           | 15.6          | 0.6         | 130 939      | 10.6         | 9.0           |
| 1999              | 1 504 686 | 3.8         | 232 675           | 15.5          | 2.8         | 141 776      | 8.3          | 9.4           |

Cuadro 2.5 (a)  
México: Gasto social por rubro 1980 - 1999  
(Millones de pesos a precios constantes de 1993)

| AÑOS              | Educación |             | Salud, seguridad social y laboral |               | Tasa de crecimiento |                  | % respecto al |               |
|-------------------|-----------|-------------|-----------------------------------|---------------|---------------------|------------------|---------------|---------------|
|                   | educación | Tasa de     | PIB                               | % respecto al | social y laboral    | Tasa de          | al PIB        | % respecto al |
|                   |           | crecimiento |                                   | gasto social  |                     | social y laboral |               | gasto social  |
| 1980              | 27 980    |             | 3.0                               | 38.9          | 31 380              |                  | 3.3           | 43.6          |
| 1981              | 35 280    | 26.1        | 3.4                               | 39.2          | 36 016              | 14.8             | 3.5           | 40.0          |
| 1982              | 35 961    | 1.9         | 3.5                               | 41.2          | 35 151              | -2.4             | 3.5           | 40.3          |
| 1983              | 25 895    | -28.0       | 2.6                               | 41.3          | 28 495              | -18.9            | 2.9           | 45.5          |
| 1984              | 27 808    | 7.4         | 2.7                               | 42.6          | 27 289              | -4.2             | 2.7           | 41.8          |
| 1985              | 28 128    | 1.2         | 2.7                               | 41.2          | 27 575              | 1.0              | 2.7           | 40.4          |
| 1986              | 25 640    | -8.8        | 2.5                               | 39.6          | 29 301              | 6.3              | 2.9           | 45.3          |
| 1987              | 25 983    | 1.3         | 2.5                               | 42.6          | 26 815              | -8.5             | 2.6           | 44.0          |
| 1988              | 25 994    | 0.0         | 2.5                               | 43.4          | 27 683              | 3.2              | 2.7           | 46.2          |
| 1989              | 26 672    | 2.6         | 2.5                               | 42.7          | 30 417              | 9.9              | 2.8           | 48.7          |
| 1990              | 28 580    | 7.2         | 2.5                               | 41.4          | 33 741              | 10.9             | 3.0           | 48.8          |
| 1991              | 34 076    | 19.2        | 2.9                               | 40.6          | 39 421              | 16.8             | 3.3           | 46.9          |
| 1992              | 39 422    | 15.7        | 3.2                               | 40.8          | 42 579              | 8.0              | 3.5           | 44.1          |
| 1993              | 45 660    | 15.8        | 3.6                               | 42.7          | 46 475              | 9.1              | 3.7           | 43.4          |
| 1994              | 51 716    | 13.3        | 3.9                               | 43.6          | 49 606              | 6.7              | 3.8           | 41.8          |
| 1995              | 45 535    | -12.0       | 3.7                               | 44.8          | 42 453              | -14.4            | 3.5           | 41.8          |
| 1996              | 47 455    | 4.2         | 3.7                               | 45.2          | 42 125              | -0.8             | 3.3           | 40.1          |
| 1997              | 51 050    | 7.6         | 3.7                               | 43.1          | 52 241              | 24.0             | 3.8           | 44.1          |
| 1998 <sup>b</sup> | 55 956    | 9.6         | 3.9                               | 42.7          | 57 745              | 10.5             | 4.0           | 44.1          |
| 1999              | 57 469    | 2.7         | 3.8                               | 40.5          | 67 854              | 17.5             | 4.5           | 47.9          |

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Anuario Estadístico de México, 1995, 1997 y 2000. Como deflactor se uso índice de precio implícito del PIB.

<sup>a</sup> Este programa se creó en 1992 con recursos que anteriormente se contabilizaban en Comercio y Abasto. Cambiado su nombre de Programa Social de Abasto (1992), Abasto Social y Nutrición, (1995) y actualmente Abasto y Asistencial Social.

<sup>b</sup> Desde 1991 la clasificación sectorial económica se ha venido modificando y para 1988, la SHCP presenta por vez primera a clasificación funcional del gasto programable, que sustituye la estructura de los años anteriores; dicha clasificación actual excluye el gasto correspondiente a los poderes, órganos electorales y tribunales agrarios.

En los porcentajes que analicé, respecto a la distribución del gasto social el cual se subdivide en seis rubros principales: Educación, Salud, Solidaridad y desarrollo regional, Desarrollo urbano agua potable y ecología, Desarrollo regional y urbano y Abasto y asistencia social, los dos primeros rubros son los que tienen el porcentaje de más del 40% en todo el período 1980-1999. Esto significa que menos del 20% se reparte en los cuatro rubros sobrantes.

Cuadro 2.5 (b)  
México: Gasto social por rubro 1980 - 1999  
(Millones de pesos a precios constantes de 1993)

| Años              | Solidaridad y desarrollo regional | Tasa de crecimiento | % respecto al PIB | % respecto al gasto social | Desarrollo urbano agua potable y ecología | Tasa de crecimiento | % respecto al PIB | % respecto al gasto social |
|-------------------|-----------------------------------|---------------------|-------------------|----------------------------|---|---------------------|-------------------|----------------------------|
| 1980              | 5 380                             |                     | 0.6               | 19.2                       | 7 280                                     |                     | 0.8               | 10.1                       |
| 1981              | 8 848                             | 64.5                | 0.9               | 25.1                       | 9 920                                     | 36.3                | 1.0               | 11.0                       |
| 1982              | 9 941                             | 12.4                | 1.0               | 11.4                       | 6 205                                     | -37.5               | 0.6               | 7.1                        |
| 1983              | 4 426                             | -55.5               | 0.4               | 7.1                        | 3 816                                     | -38.5               | 0.4               | 6.1                        |
| 1984              | 6 099                             | 37.8                | 0.6               | 9.3                        | 4 063                                     | 6.5                 | 0.4               | 6.2                        |
| 1985              | 4 812                             | -21.1               | 0.5               | 7.1                        | 7 681                                     | 89.1                | 0.7               | 11.3                       |
| 1986              | 5 790                             | 20.3                | 0.6               | 9.0                        | 3 945                                     | -48.6               | 0.4               | 6.1                        |
| 1987              | 2 813                             | -51.4               | 0.3               | 4.6                        | 5 359                                     | 35.9                | 0.5               | 8.8                        |
| 1988              | 2 388                             | -15.1               | 0.2               | 4.0                        | 3 890                                     | -27.4               | 0.4               | 6.5                        |
| 1989              | 2 602                             | 9.0                 | 0.2               | 4.2                        | 2 724                                     | -30.0               | 0.3               | 4.4                        |
| 1990              | 4 372                             | 68.0                | 0.4               | 6.3                        | 2 411                                     | -11.5               | 0.2               | 3.5                        |
| 1991              | 5 478                             | 25.3                | 0.5               | 6.5                        | 3 384                                     | 40.4                | 0.3               | 4.0                        |
| 1992              | 6 640                             | 21.2                | 0.5               | 6.9                        | 5 061                                     | 49.5                | 0.4               | 5.2                        |
| 1993              | 7 354                             | 10.8                | 0.6               | 6.9                        | 5 252                                     | 3.8                 | 0.4               | 4.9                        |
| 1994              | 7 326                             | -0.4                | 0.6               | 6.2                        | 7 475                                     | 42.3                | 0.6               | 6.3                        |
| 1995              | 0                                 | 0                   | 0                 | 0                          | 0   | 0                   | 0                 | 0                          |
| 1996              | 0                                 | 0                   | 0                 | 0                          | 0   | 0                   | 0                 | 0                          |
| 1997              | 0                                 | 0                   | 0                 | 0                          | 0   | 0                   | 0                 | 0                          |
| 1998 <sup>b</sup> | 0                                 | 0                   | 0                 | 0                          | 0   | 0                   | 0                 | 0                          |
| 1999              | 0                                 | 0                   | 0                 | 0                          | 0   | 0                   | 0                 | 0                          |

Cuadro 2.5 (c)  
México: Gasto social por rubro 1980 - 1999  
(Millones de pesos a precios constantes de 1993)

| Año               | Desarrollo regional y urbano | Tasa de crecimiento | % respecto al PIB | % respecto al gasto social | Abasto y asistencia social <sup>a</sup> | Tasa de crecimiento | % respecto al PIB | % respecto al gasto social |
|-------------------|------------------------------|---------------------|-------------------|----------------------------|---|---------------------|-------------------|----------------------------|
| 1980              | 0                            | 0                   | 0                 | 0                          | 0                                       | 0                   | 0                 | 0.0                        |
| 1981              | 0                            | 0                   | 0                 | 0                          | 0                                       | 0                   | 0                 | 0.0                        |
| 1982              | 0                            | 0                   | 0                 | 0                          | 0                                       | 0                   | 0                 | 0.0                        |
| 1983              | 0                            | 0                   | 0                 | 0                          | 0                                       | 0                   | 0                 | 0.0                        |
| 1984              | 0                            | 0                   | 0                 | 0                          | 0                                       | 0                   | 0                 | 0.0                        |
| 1985              | 0                            | 0                   | 0                 | 0                          | 0                                       | 0                   | 0                 | 0.0                        |
| 1986              | 0                            | 0                   | 0                 | 0                          | 0                                       | 0                   | 0                 | 0.0                        |
| 1987              | 0                            | 0                   | 0                 | 0                          | 0                                       | 0                   | 0                 | 0.0                        |
| 1988              | 0                            | 0                   | 0                 | 0                          | 0                                       | 0                   | 0                 | 0.0                        |
| 1989              | 0                            | 0                   | 0                 | 0                          | 0                                       | 0                   | 0                 | 0.0                        |
| 1990              | 0                            | 0                   | 0                 | 0                          | 0                                       | 0                   | 0                 | 0.0                        |
| 1991              | 0                            | 0                   | 0                 | 0                          | 1 675                                   |                     | 0.1               | 2.0                        |
| 1992              | 0                            | 0                   | 0                 | 0                          | 2 803                                   | 67.4                | 0.2               | 2.9                        |
| 1993              | 0                            | 0                   | 0                 | 0                          | 2 302                                   | -17.9               | 0.2               | 2.2                        |
| 1994              | 0                            | 0                   | 0                 | 0                          | 2 490                                   | 8.2                 | 0.2               | 2.1                        |
| 1995              | 9 894                        |                     | 0.8               | 9.7                        | 3 790                                   | 52.2                | 0.3               | 3.7                        |
| 1996              | 10 656                       | 7.7                 | 0.8               | 10.1                       | 4 778                                   | 26.1                | 0.4               | 4.6                        |
| 1997              | 11 190                       | 5.0                 | 0.8               | 9.5                        | 3 890                                   | -18.6               | 0.3               | 3.3                        |
| 1998 <sup>b</sup> | 13 667                       | 22.1                | 0.9               | 10.4                       | 3 570                                   | -8.2                | 0.2               | 2.7                        |
| 1999              | 13 150                       | -3.8                | 0.9               | 9.3                        | 3 303                                   | -7.5                | 0.2               | 2.3                        |

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Anuario Estadístico de México, 1995, 1997 y 2000. Como deflactor se usó índice de precio implícito del PIB.

<sup>a</sup> Este programa se creó en 1992 con recursos que anteriormente se contabilizaban en Comercio y Abasto. Cambiado su nombre de Programa Social de Abasto (1992), a Abasto Social y Nutrición, (1995) y actualmente Abasto y Asistencial Social.

<sup>b</sup> Desde 1991 la clasificación sectorial económica se ha venido modificando y para 1988, la SHCP presenta por vez primera a clasificación funcional del gasto programable, que sustituye la estructura de los años anteriores; dicha clasificación actual excluye el gasto correspondiente a los poderes, órganos electorales y tribunales agrarios.

Por ejemplo, Solidaridad y desarrollo regional antes de 1995 y después Desarrollo regional y urbano donde se encuentran los programas de “pobreza” que incluso presentan tasas negativas. Estos mismo rubros representan apenas el 1% como porcentaje del PIB (cuadro 2.5 b y c).

#### 2.1.1.2 El impulso a la privatización selectiva

La orientación de la política económica hacia la *privatización* de los recursos significó su dosificación en manos del Estado como el proveedor más importante de servicios sociales<sup>54</sup>. Es decir, “las funciones de la política social (financiamiento, diseño, control) se separaron y algunas de ellas son llevadas a cabo por agentes no estatales (sectores filantrópico o voluntario, informal y empresarial) (Duhau, 1999:2) (Pardo,1998:8).

El planteamiento básico para realizar este cambio fue que “el bienestar social es una responsabilidad individual que no pertenece exclusivamente al Estado [...] esto significó el desmantelamiento de las instituciones públicas y la reestructuración de los subsidios específicos asignados a la demanda (los individuos) y no a la oferta (las instituciones gubernamentales)” (Laurell, 1996:22, 23) (Lerner, 1996:32).

En este ámbito, el sector público debía incrementar su participación en procesos de asignación y explotación de recursos, con lo que inició un programa de desincorporación de entidades públicas – *privatización* – que ocupó un lugar preponderante en el proceso de ajuste estructural en la economía mexicana y de la llamada también incipiente “reforma del Estado”. La privatización de paraestatales significó la redefinición del Estado como director y gestor de la actividad económica en el país, ya que se sustentó en el criterio de escasez de recursos y déficit de las finanzas públicas (*política de saneamiento fiscal*) obligando a la racionalización del

---

<sup>54</sup> “Esta inclinación hacia la privatización de servicios públicos ha provocado que los ministerios o secretarías encargados de las áreas de política social pierdan sus atribuciones, lo que al mismo tiempo ha generado la proliferación de organizaciones no gubernamentales comprometidas con la política social” (Pardo, 1998:10).



número de empresas y la generación de recursos para el Estado (Clavijo, 2000:23) (Millan y F. Ugalde, 1996:146).

Cuadro 2.6  
México: Desincorporación y creación de entidades paraestatales, 1983-1998

| Año  | Entidades al inicio del período | Desincorporaciones concluidas |                  | Desincorporaciones en proceso | Creación de entidades | Entidades al final del período |
|------|---------------------------------|-------------------------------|------------------|-------------------------------|-----------------------|--------------------------------|
|      |                                 | Total                         | Venta            |                               |                       |                                |
| 1983 | 1 155                           | 75                            | n.d              | 32                            | 10                    | 1 090                          |
| 1984 | 1 090                           | 64                            | n.d              | 7                             | 18                    | 1 044                          |
| 1985 | 1 044                           | 96                            | n.d              | 23                            | 7                     | 955                            |
| 1986 | 955                             | 155                           | n.d              | 75                            | 7                     | 807                            |
| 1987 | 807                             | 161                           | n.d              | 49                            | 15                    | 661                            |
| 1988 | 661                             | 45                            | 204 <sup>a</sup> | 204                           | 2                     | 618                            |
| 1989 | 618                             | 76                            | 29               | 170                           | 7                     | 549                            |
| 1990 | 549                             | 139                           | 61               | 138                           | 8                     | 418                            |
| 1991 | 418                             | 95                            | 42               | 87                            | 5                     | 328                            |
| 1992 | 328                             | 66                            | 23               | 53                            | 8                     | 270                            |
| 1993 | 270                             | 24                            | 5                | 48                            | 12                    | 258                            |
| 1994 | 258                             | 21                            | 1                | 37                            | 15                    | 252                            |
| 1995 | 252                             | 16                            | 1                | 35                            | 3                     | 239                            |
| 1996 | 239                             | 21                            | 1                | 44                            | 11                    | 229                            |
| 1997 | 229                             | 9                             | 2                | 42                            | 11                    | 231                            |
| 1998 | 231                             | 3                             | 2                | 39                            | 5                     | 233                            |

<sup>a</sup> Número de empresas privatizadas entre 1982-1988

Fuente: Clavijo, Fernando (comp.), 2000

A continuación mencionaré los puntos más importantes que considero que exponen muy concretamente la reducción de la participación económica del Estado en México a partir de los años ochenta:

- En 1983 el Estado administraba 1,155 empresas que participaban en 63 de las 73 ramas en que se clasificaba la actividad económica en México, y contribuía con cerca de 18.5% del PIB nacional y 10% del empleo total (Aspe,1993:37) (Córdova,1991:43). Esta intervención pública se observaba en ámbitos como “la industria siderúrgica, aerolíneas, teléfonos, hoteles, minas de cobre, sector financiero, ingenieros azucareros, partes para automóviles, motores, camiones, textiles producción de agua mineral, fabricas de bicicletas, cines, cabarets y hasta un equipo de fútbol. Dado que el Estado participaba en diversos ámbitos de actividad económica, y que los

objetivos de las múltiples entidades no podían ser catalogados dentro de un grupo único, se establecieron distintas opciones de desincorporación: liquidación, fusión, transferencia y venta” (Clavijo, 2000:36).

- La reestructuración económica comenzó a partir de 1982, aunque los cambios más importantes se realizaron entre 1989 y 1993<sup>55</sup>, periodo en el que se concretaron poco más de mil desincorporaciones, de las cuales una tercera parte se realizó mediante ventas al sector privado o social. El número de paraestatales pasó de 1,155 al inicio de 1983, a poco más de 200 en 1993-1994, dentro de éstas 50% de ellas fueron liquidadas o extinguidas, mientras que una tercera parte fue privatizada. Así se redujo de manera importante la intervención del Estado en el ámbito productivo – económico. La intervención del sector público se ha reducido a cerca de 30 ramas, habiéndose retirado por completo de la minería y la manufactura; además en la mayoría de las actividades en las que aún tiene presencia, su poder de decisión en el mercado quedó muy limitado<sup>56</sup> (ver, cuadro 2.6).
- En cuanto a la deuda externa e interna, la política macroeconómica se concentró entre 1983–1987 en el saneamiento fiscal primario y la generación de un excedente comercial que permitiera servir a la deuda externa pública y privada, se ajustaron drásticamente los precios y tarifas del sector público, se redujeron subsidios y otras partidas de egresos, como inversión pública y gasto social, y se persiguió un tipo de cambio real estable mediante devaluaciones nominales y una gran presión salarial.

---

<sup>55</sup> “Durante la administración del Presidente Salinas, se ha registrado un avance muy significativo en el proceso de desincorporación de las empresas públicas, al realizarse la venta de grandes empresas como las dos principales líneas áreas nacionales (Mexicana y Aeroméxico). Una de las más grandes minas de cobre en el mundo (Compañía Minera de Cananea), la compañía telefónica nacional (Teléfonos de México) y la totalidad de los bancos comerciales” (Aspe, 1993:37).

<sup>56</sup> “Entre las actividades industriales de las cuales se ha retirado destacan la extracción y beneficio de hierro; explotación de canteras y extracción de arena, grava y arcilla; molienda de trigo y café; azúcar; refrescos y aguas gaseosas; tabaco; hilados y tejidos de fibras blandas y duras; resinas sintéticas y fibras artificiales; cemento, y automóviles, carrocerías, motores, parte y accesorios para automóviles” (Clavijo, 2000:41).

- Como segundo paso de política macroeconómica de 1989 a 1991, se privilegió el combate a la inflación y se introdujeron las reformas estructurales mediante la concertación de los “pactos”: el uso del ancla cambiaria o monetaria, el control de precios considerados claves, una política salarial basada en la inflación esperada, estos se concentraron por ejemplo, con el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) en 1988 y con el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) en 1989. El “gobierno emprendió entonces la búsqueda de consensos y se comprometió a respetar el ajuste fiscal real [...] este ajuste no sólo se reflejó en una reducción del gasto corriente, sino en un sólido programa de privatización” (Aspe,1993:30). Entre 1988 y 1991 el superávit primario del sector público alcanzó un nivel promedio de 7% del PIB. Durante el primer año del Pacto, el gasto programable sufrió una reducción de 8.9% en términos reales, como resultado de las medidas aplicadas a la mayoría de las actividades del gobierno (Aspe,1993:33).

### 2.1.1.3 Los programas de gasto focalizado: programas de nueva orientación

En este marco de escasez de recursos destinados a la transición económica, y al grado de la deuda, encontramos un cambio de fondo en cuanto a las tareas del Estado. El cambio fundamental de la política social a principios de los años ochenta, se dio al pasar de una política de Estado de carácter *universal* en el discurso a una **asistencial-compensatoria** concretizada en los programas focales. Es decir, si bien los programas anteriores ya poseían un componente de focalización, no estaban destinados a remplazar, como ocurrió a partir de ese momento otros mecanismos que exigían la ampliación generalizada de subsidios mediante el precio de bienes y servicios básicos. A partir de 1980, las acciones de política social se distinguieron por:

- 1) una cobertura encaminada a beneficiar a toda la población, y 2) la específicamente dirigida a apoyar a la población en condiciones de pobreza extrema. Esta distinción busca resaltar que las familias que viven en mayor rezago requieren programas específicamente dirigidos a atender sus necesidades, además

de los programas de carácter general diseñados para toda la población” (Levy y Rodríguez,2004:5).

Estas diferencias de acciones sobre política social, se acompañaron por pugnas entre quienes proclamaban por una mayor retirada del Estado en algunas actividades económicas de producción y la reducción del gasto social para hacer frente al saneamiento fiscal, ambas pugnas se manifestaron en un cambio en el **discurso universalista** que se mantuvo hasta a mediados de los años setenta, dicho discurso fue sustituido por uno **individualista** y en lo concreto se implementaron programas dirigidos a sectores de población que más resintieron la crisis económica de los años ochenta, por supuesto estos grupos fueron señalados por las metodologías que miden los mínimos niveles de vida, y como mencionamos en el capítulo uno, no existe unanimidad en los criterios para la aplicación de un método.

La política social a finales de los ochenta y principios de los años noventa priorizó a los “más pobres” y no a los más afectados por la transición económica. Las políticas *focalizadas-selectivas* concretizadas en los programas promovidos por el gobierno en turno, (Salinas 1998-1994) se dirigieron a los más descuidados por las políticas sociales del pasado (Lerner, 1996:34). En estos casos ubicamos, el Programa Nacional de Solidaridad, PRONASOL (1988) y el Programa de Educación Salud y Alimentación PROGRESA (1997) este último destinado a zonas rurales.

A principios de los años noventa las medidas de política económica y la reforma económica fueron evaluadas nuevamente<sup>57</sup> ante la no lograda estabilidad económica, la cual durante los ochenta estuvo marcada por “un abultado déficit de la balanza comercial que implicó la expansión de la brecha externa y el ajuste del

---

<sup>57</sup> Entre 1983 y 1986 se dieron las primeras reformas en materia tributaria, el propósito de éstas fue detener el deterioro del déficit fiscal mediante incrementos en algunas tasas impositivas: la tasa general del IVA se incrementó de 10 a 15% y la de los bienes suntuarios subió a 20%, se restringió la tasa cero a los alimentos no procesados y los procesados fueron gravados 6%; se introdujo un derecho de 26.8% al petróleo crudo, y en materia de impuestos directos se introdujo una tasa adicional de 10% respecto a las tasas marginales de contribuyentes con ingresos mayores a cinco salarios mínimos.

tipo de cambio que se dio en 1994<sup>58</sup>, éste trató de corregir los desequilibrios acumulados del sector externo” (Solis, 1995:88, 92).

La crisis económica de 1995, agudizó los impactos de la racionalización económica que se venía buscando desde 1980. En este ámbito la política social se acota en términos de proporcionar respuestas más adecuadas sobre ¿quiénes y cómo deben ser asistidos los pobres? ¿qué le corresponde al Estado en el terreno de la cobertura de las necesidades básicas? (Duhau, 1999:3).

El Estado anunció la necesidad de una nueva política fiscal y política de gasto a fondo, ya que el sistema fiscal mexicano había descansado en un reducido número de contribuyentes, altas tasas impositivas, así como en un elevado número de impuestos; decretos promocionales y tratamientos preferenciales.

En esta esfera, la introducción de una reforma fiscal basada en la reducción de las tasas impositivas, la eliminación de diversos gravámenes, la ampliación de la base tributaria y la simplificación y modernización administrativa a partir de los años noventa, adquiere un mayor peso para la distribución y canalización de recursos; así como también la derivación de problemas de asignación y duplicación de los mismos. “La necesidad de obtener apoyo para los programas de ajuste y la falta de recursos causada por la crisis de los años noventa hicieron que se prestara mayor atención al propósito de administrar los recursos de manera más eficiente [...] sobre todo, hacer un uso optimo del gasto social, a saber: establecer prioridades claras, reducir costos administrativos, incrementar la productividad de la inversión, adecuar la oferta a los consumos masivos esenciales y suprimir filtraciones de recursos” (Gordón, 1996:249). En este ámbito se concentran algunas partidas presupuestales a través de las cuales se asigna el gasto en desarrollo social, dentro de estos están el Ramo 26, ahora Ramo 33.

---

<sup>58</sup> Durante 1994 se reforzó el proceso de sustitución de productos nacionales por importados, debilitando aún más la producción interna y dando origen a un aumento en la tasa de desempleo, el cierre de empresas, la insolvencia financiera de algunas de las medianas, pequeñas microempresas, los cuales se tradujeron en un aumento de la cartera vencida de la banca comercial y también de la banca de desarrollo (Solis, 1995:93).

En lo que concierne a las reformas de la seguridad social la más importante se dio en 1992 con la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) y le siguió la Ley del Seguro Social en 1995, esta última significó el fin del modelo de reparto por la adopción de un esquema de capitalización individual administrado por entidades privadas – bancos –. Dichas reformas dieron pie a la administración descentralizada (privada) de los sistemas de pensiones y jubilaciones, las cuales han suscitado discusiones y reacciones de diversos signos (Lomelí,2000:665). En general los argumentos a favor retoman las críticas al sistema tradicional de reparto, en el cual las contribuciones eran orientadas hacia fines muchas veces ajenos a la prestación del servicio, sacrificándose a los derechohabientes en aras de otro tipo de intereses. En México la adjudicación del sistema privatizado a la banca comercial consolida la posición de ésta y sus altas tasas de ganancia en un mercado financiero protegido. Debe señalarse también que la coexistencia de ambos sistemas deteriora adicionalmente al sistema tradicional, en la medida en que el Estado deberá seguir efectuando los pagos de pensiones y jubilaciones ya comprometidos, sin recibir las cotizaciones del sistema de reparto (Vilas, 1996:120).

A continuación se exponen las características más importantes de los programas de focalización- selectiva emprendidos por el gobierno en turno.

#### *a) Programa Nacional de Solidaridad*

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) es creado en diciembre de 1988, pero comienza a gestarse desde el sexenio de Miguel de la Madrid, cuando el entonces secretario de programación y presupuesto, Carlos Salinas de Gortari, consolida en un solo ramo presupuestal varios programas intergubernamentales que el ex-presidente López Portillo había manejado desde los pinos, a este ramo se le denominó Ramo XXVI o Desarrollo Regional. “El programa especificaba que para erradicar la pobreza extrema el impulso debía venir del Estado, pero también de la sociedad, apelando al espíritu solidario de la sociedad” (Pardo,1998:14).

Para llevar a cabo este programa “se destinó en un principio el 4% del gasto social programable y hacia el final del sexenio el 7%. Sin embargo, se nutrió de otros recursos disponibles en los estados y/o provenientes de otras dependencias del sector público e incluso externos” (Ziccardi,1999:6).

“Según datos del Consejo Consultivo de Solidaridad (1989), el número de habitantes en extrema pobreza entre 1981 y 1987 aumentó 3.6 millones, pasando de 19.2 a 21.3% del total de la población. Asimismo, hubo un aumento de 5.6 millones de habitantes en pobreza moderada, pasando de 25.8 a 29.6 % de la población total del país” (Guevara,1997:137).

Solidaridad ha sido el programa más ambicioso tanto por la magnitud de los recursos involucrados, pero además por su apertura programática y su cobertura territorial. [...] “Una vez instalado en la recién creada Secretaria de Desarrollo Social, se definió su población objetivo. En base a datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de Hogares de 1989 se evaluó que el 71.1% de la población mexicana (56 millones de un total de 79 millones) eran pobres. De estos, 21 millones se encontraban en pobreza moderada, mientras 34 millones se hallaban en pobreza extrema (22 millones indigentes y 11 como muy pobres” (Ziccardi, 1999:6).

Dentro del PRONASOL “se encontraba la lógica de extender cada vez más la aportación de servicios cuando se creó lo integraban 13 programas para 1992 había aumentado a 25. En 1990 se crearon, entre otros, Escuela Digna, Vivienda Progresiva, Solidaridad para la Producción y Jornaleros Agrícolas de Solidaridad; en 1991, el programa de Apoyo al Servicio Social, Fondos Municipales, Empresas de Solidaridad y Niños de Solidaridad, programa que otorgaba despensas y daba derecho a consultas médicas de los beneficiarios. En 1992, empezaron a funcionar los programas de Capacitación para el Empleo, Cajas de Solidaridad, Ecología Productiva, Solidaridad con Jubilados, y Solidaridad Obrera; en 1993 se crearon los programas de Enfermeras de Solidaridad, Jóvenes de Solidaridad (becas), y Solidaridad Forestal. De un programa diseñado para combatir la extrema pobreza PRONASOL pasó a ser el depositario de toda acción relacionada con el bienestar social, aún cuando fuera de modo indirecto” (Gordón, 1996:254).

Como se ha expuesto hasta ahora la escasez de recursos y la estabilización económica era el criterio del discurso oficial en el escenario nacional. En este ámbito el PRONASOL “debía compensar los niveles de vida de los sectores más empobrecidos y a la vez restringir su ámbito de acción a planos micro con el fin de no obstaculizar el funcionamiento de las medidas macroeconómicas relacionadas con el ajuste, como el control de la inflación” (Gordón, 1996:248).

En el PRONASOL se propuso “incidir en el “combate y superación de la pobreza” a través de tres vertientes principales: 1) Bienestar Social, 2) Apoyo a la Producción y 3) Desarrollo Regional. El sustento [...] era la definición de la pobreza como un fenómeno que se debía a los bajos niveles de educación, salud y alimentación, debido a la carencia de ingresos suficientes y a la escasa dotación de infraestructura y de oportunidades a nivel local” (Lomelí,1998:38).

1) En la vertiente de Bienestar Social, se incluyeron programas de apoyo a la población escolar y a la infraestructura educativa (Niños en Solidaridad y Escuela Digna), de introducción de servicios (electricidad, agua potable, drenaje y alcantarillado) y de salud (IMSS- Solidaridad). Dentro de los 2) Apoyos a la Producción encontramos diversos fondos, para canalizar crédito a campesinos poco productivos y cultivos riesgosos; el Fondo Nacional para el Apoyo de Empresas de Solidaridad (Fonaes) y los Fondos de Mujeres en Solidaridad, estos últimos para financiar la creación de microempresas. Por primera vez aparecen políticas orientadas con criterio de género que fueron propiciadas por los organismos internacionales que fundamentaron la necesidad de orientar recursos para apoyar directamente a las mujeres y a diferenciarlos de apoyos económicos comunitarios más generales. Finalmente, dentro de los programas de 3) desarrollo regional se instrumentaron los Fondos Municipales de Solidaridad para apoyar a los municipios en la creación de infraestructura en comunidades pobres. La mayoría de las acciones estuvieron orientadas a la construcción de infraestructura básica como electricidad, agua, pavimentar calles, banquetas y a crear espacios de convivencia para la comunidad (Lomelí, 1998:38). Con lo que se amplió el mobiliario urbano, pero se mantuvieron altos índices de pobreza.



Las principales críticas al Programa Nacional de Solidaridad se concentran en el uso partidario y a la discrecionalidad en la asignación de los recursos, por ejemplo “en el interior de los estados la distribución de los recursos también fue poco clara y dependía en gran medida de la capacidad de organización de los pobres [...] los recursos no siempre se destinaron a las acciones para que los que se otorgaron y la asignación estaba estrechamente vinculada a los procesos electorales estatales y municipales” (Ziccardi,1999:7) así como a su incapacidad para transformar la estructura de la pobreza en el país. Por ejemplo “[...] los estados que al iniciarse el PRONASOL presentaban mayores niveles de pobreza según el Censo de 1990 (Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Veracruz y Puebla) y a pesar de los recursos destinados a los mismos, continúan estando en el 2000 entre los siete primeros lugares de acuerdo al índice marginación y grado de marginación, a los cuales se agregaron Campeche, Michoacán, San Luis Potosí y Tabasco entre los primeros diez (Ziccardi,1999:7) (CONAPO-PROGRESA,1995).

Son nueve indicadores socioeconómicos con los que se construye el índice de marginación<sup>59</sup>, por ejemplo en el cuadro 2.7 podemos observar uno de los nueve indicadores que resulta significativo: el porcentaje de población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos, dicho salario en el 2000 era 35.12 pesos diarios según la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CNSM) los dos casos más sobresalientes son Chiapas y Oaxaca que tienen un porcentaje 75.89 y 71.93% respectivamente, por lo que más de 70% de la población destina 70.24 pesos diarios en cubrir sus necesidades no sólo alimentarias.

---

<sup>59</sup> Población analfabeta de 15 años o más, Población sin primaria completa de 15 años o más, Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo, Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica, Ocupantes en viviendas sin agua entubada, Viviendas con algún nivel de hacinamiento, Ocupantes en viviendas con piso de tierra, Población en localidades con menos de 5 000 habitantes y Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos.

Cuadro 2.7  
México: Población ocupada con ingreso de hasta dos salarios mínimos,  
Índice y grado de marginación por entidad federativa, 2000

| Clave de la entidad federativa | Entidad federativa   | % Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos | Índice de marginación | Grado de marginación | Lugar que ocupa en el contexto nacional |
|--------------------------------|----------------------|---|-----------------------|----------------------|---|
|                                | Nacional             | 50.99   |                       |                      |   |
| 01                             | Aguascalientes       | 42.23   | - 0.97340             | Bajo                 | 28                                      |
| 02                             | Baja California      | 22.22   | - 1.26849             | Muy bajo             | 30                                      |
| 03                             | Baja California Sur  | 35.82   | - 0.80173             | Bajo                 | 27                                      |
| 04                             | Campeche             | 64.12   | 0.70170               | Alto                 | 8                                       |
| 05                             | Coahuila de Zaragoza | 34.68   | - 1.20202             | Muy bajo             | 29                                      |
| 06                             | Colima               | 48.00   | - 0.68709             | Bajo                 | 22                                      |
| 07                             | Chiapas              | 75.89   | 2.25073               | Muy alto             | 1                                       |
| 08                             | Chihuahua            | 37.67   | - 0.78007             | Bajo                 | 26                                      |
| 09                             | Distrito Federal     | 42.43   | - 1.52944             | Muy bajo             | 32                                      |
| 10                             | Durango              | 50.12   | - 0.11390             | Medio                | 17                                      |
| 11                             | Guanajuato           | 47.29   | 0.07966               | Alto                 | 13                                      |
| 12                             | Guerrero             | 66.16   | 2.11781               | Muy alto             | 2                                       |
| 13                             | Hidalgo              | 65.27   | 0.87701               | Muy alto             | 5                                       |
| 14                             | Jalisco              | 40.93   | - 0.76076             | Bajo                 | 25                                      |
| 15                             | México               | 49.41   | - 0.60460             | Bajo                 | 21                                      |
| 16                             | Michoacán de Ocampo  | 57.29   | 0.44913               | Alto                 | 10                                      |
| 17                             | Morelos              | 54.28   | - 0.35571             | Medio                | 19                                      |
| 18                             | Nayarit              | 56.25   | 0.05813               | Alto                 | 14                                      |
| 19                             | Nuevo León           | 28.93   | - 1.39258             | Muy bajo             | 31                                      |
| 20                             | Oaxaca               | 71.93   | 2.07869               | Muy alto             | 3                                       |
| 21                             | Puebla               | 63.90   | 0.72048               | Alto                 | 7                                       |
| 22                             | Querétaro de Arteaga | 41.72   | - 0.10726             | Medio                | 16                                      |
| 23                             | Quintana Roo         | 40.37   | - 0.35917             | Medio                | 20                                      |
| 24                             | San Luis Potosí      | 58.82   | 0.72114               | Alto                 | 6                                       |
| 25                             | Sinaloa              | 48.63   | - 0.09957             | Medio                | 15                                      |
| 26                             | Sonora               | 40.95   | - 0.75590             | Bajo                 | 24                                      |
| 27                             | Tabasco              | 62.29   | 0.65540               | Alto                 | 9                                       |
| 28                             | Tamaulipas           | 46.72   | - 0.69053             | Bajo                 | 23                                      |
| 29                             | Tlaxcala             | 63.38   | - 0.18493             | Medio                | 18                                      |
| 30                             | Veracruz - Llave     | 68.64   | 1.27756               | Muy alto             | 4                                       |
| 31                             | Yucatán              | 67.57   | 0.38133               | Alto                 | 11                                      |
| 32                             | Zacatecas            | 58.91   | 0.29837               | Alto                 | 12                                      |

Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Como síntesis el PRONASOL fue un programa centralista que no considero la dimensión regional como un criterio importante para la distribución de los recursos, es por ésto que ni los estados ni las regiones pobres recibieron recursos en función de su nivel de pobreza, aunque la concentración de los mismos se dio en los estados más pobres del país.

*b) Programa de Educación Salud y Alimentación*

Entre 1995 y 1997 diversas dependencias del Ejecutivo Federal realizaron un diagnóstico que fue resumido en el documento “Programa de Educación, Salud y Alimentación, 1997; publicado por el Ejecutivo Federal en ese año, como parte de la presentación y explicación del programa en su inicio (en adelante se llamará a este documento Progres-1997). Parte de lo presentado en esta sección está basado en ese documento. Antes de él, a su vez, se realizó otro denominado Programa de alimentación, Salud y Educación (PASE). Esta fue la denominación del programa durante su etapa de trabajo, antes de su presentación formal como Progres-1997.

“En la fase de definición del Progres-1997 se estimó que en 1997 había en México cerca de 20,2 millones de hogares. De ellos se calculó, a partir de datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares de 1994 (ENIGH-94), que alrededor de 24% vivía en condiciones de pobreza extrema. En términos absolutos, equivalía a 4.8 millones de hogares pobres, en los que vivían casi 28 millones de personas (o sea, 29,3% de la población)” (Levy y Rodríguez;2004:14).

“En 1994 la pobreza extrema era más frecuente en el medio rural, definida como aquellas localidades con menos de 2.500 habitantes, donde casi seis de cada diez hogares era pobre” (Levy y Rodríguez;2004:14).

En 1997 se instala el Programa de Educación Salud y Alimentación PROGRESA el cual nace como un programa dirigido a las zonas rurales, los limitados recursos que se le asignan lo colocan en la disyuntiva de focalizar en el interior de un universo ya focalizado. Su estrategia es identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios.

Por ello a los criterios de focalización se agregaron los de vulnerabilidad, tal como se enuncia en sus objetivos: “mejorar las condiciones de alimentación, salud y educación de las familias más pobres, mediante una estrategia de integrar acciones orientadas a los grupos de población más vulnerables, entre los cuales se encuentran las niñas y los niños, así como las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia” (Ziccardi, 1999:8).

Este programa combinó mecanismos de complementación al ingreso familiar, es decir, mecanismos que operan como subsidios a la demanda (traducir en la medida de lo posible el subsidio en poder de compra) y mecanismos de apoyo nutricional, prestación de servicios de salud y de educación para la salud. Condicionados, en particular los primeros, al cumplimiento de responsabilidades definidas por parte de los beneficiarios. De aquí se derivaron dos dimensiones importantes del programa una en cuanto a concepción histórica del problema y la otra en cuanto al modo de superarla.

- En primer término la diferenciación de pobreza extrema y no pobreza, vistas desde el ingreso per cápita: para el PROGRESA los “no pobres” son los que tienen una capacidad de gasto diario a partir de los 26.70 pesos (2.6 dólares) por día para cada miembro de la familia y los “pobres” son los que están, también bajo esta perspectiva, en los 8.2 pesos diarios per cápita hacia abajo –menos de un dólar–. Esta frontera en el ingreso per cápita es la medida nacional utilizada por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (ProgresA) que para propósitos de su acción separa a los mexicanos sólo en dos rangos: los “pobres”, que son quienes viven en pobreza extrema y los “no pobres”. Bajo ese criterio en ProgresA se llega a esta conclusión: En México, 68 millones 699 mil 566 son “no pobres”. El resto, 26 millones 33 mil 584, son “pobres”. Sin embargo, para José Gómez de León, coordinador nacional del PROGRESA, decir que este es el ingreso mínimo que debe tener un mexicano y quien no lo tenga es pobre, es una primera aproximación, dice, pues deben considerarse otras variables como el acceso a los servicios básicos (El Financiero, 1998:82).

El PROGRESA propone una doble focalización ya que sus destinatarios son los “pobres extremos” y su secuencia de ampliación implica modalidades de focalización regional basadas en atender en primer término a familias en “pobreza extrema –rurales” que habitan en comunidades rurales de alto y muy alto grado de marginación (Duhau, 1999:7).

El proceso de identificación de las familias más pobres, explica José Gómez de León, inicia con la información sobre marginación municipal, PROGRESA está ahora en 33 mil localidades, en mil 400 municipios, en 28 estados. Ese es un primer paso en el ámbito nacional, afirma el coordinador nacional del Progresas (El Financiero, 1998:82).

Algunos de los cuestionamientos a este Programa empezaron a manifestarse a finales de 1999, en declaraciones de prensa por ejemplo, Clara Brugada presidenta de la Comisión de Desarrollo Social en la Cámara de Diputados, sostiene que, como en el pasado, se ofreció como subvención a la pobreza el PRONASOL, en el presente se oferta el PROGRESA como la única posible y acertada política de combate a la pobreza, pero desde el punto de vista financiero asegura la legisladora que es:

“...un engaño que saltan a la vista. El filántropo aristócrata hace caravana con sombrero ajeno cuando arrebató recursos a los pobres para asignarlos a los miserables en una nueva versión de Robin Hood, es decir, le presta presupuesto y beneficiarios a programas históricos asignados a los pobres para reasignarlos a los extremadamente pobres” (La Jornada, 1999:16).

En suma estas declaraciones muestran algunas de las críticas a los programas de gasto focalizado.

## CONCLUSIONES

A nivel general identifique tres cambios sobre la “política social” de 1980 a 2000, las cuales se articulan con el surgimiento de un nuevo discurso oficial y de nuevos programas sociales dirigidos a “combatir la pobreza”. El marco en el cual se desarrollaron fue el de la reestructuración económica a partir de 1980, es decir, la adopción de un modelo económico de desarrollo orientado al mercado externo y a nuevas lógicas de vinculación internacional.

El primer cambio, es que a partir de 1980 la política social deja de tener en el discurso un carácter universal, es decir que la concepción y dinámica que había tenido de 1940 a 1980 sufrió un cambio substancial. Pero cuál fue esa concepción? Como vimos en el capítulo uno la acción del Estado en lo referente a la política social se estructuró en dos vertientes: 1) la necesidad de que los “asalariados” se incorporaran al sistema productivo prevaleciente, es decir, que todo trabajador asalariado se insertara al llamado modelo de reparto y 2) la lógica de la distribución del ingreso sustentada en que sería la industrialización la que permitiría incorporar rápidamente a la población económica activa al trabajo formal. Fueron estas dos vertientes y un proceso de desarrollo económico sustentado en el crecimiento del PIB que mantuvo tasas del más del 6% en este período, lo que le permitió a la política económica mantener en el discurso la aspiración de un la política social universalista.

Respecto a la dinámica de la política social fue posible identificar que no se acercó a la del discurso oficial, ya que esta se consolidó en un modelo de estratificación social institucionalizada: la seguridad social y la asistencia social, a favor de los grupos incluidos en el modelo “industrial-asalariado” urbano, y de los grupos emergentes social y políticamente representativos, en detrimento de grupos de población ubicados en regiones geográficas y sectores de actividad excéntricos al

modelo económico y al modelo de integración política que regía el país entre 1940 y 1980.

Debido tanto a las deficiencias y sesgos del modelo de sustitución de importaciones – principalmente su concentración geográfica, sectorial y social – así como la falta de planeación poblacional a largo plazo. El período de 1940 a 1980 se caracterizó por ser un modelo de concesiones que sustituyó el diseño de una política social de estado de largo plazo, la cual solo se manejaba en el discurso.

Dentro de los grupos incluidos en el modelo “industrial-asalariado”, se separó a los trabajadores en dos grandes grupos con derechos homogéneos y diferenciados: 1) la clase trabajadora en empresas privadas y 2) los trabajadores al servicio del Estado. Estos dos grupos se distinguieron en el período de 1940 a 1980, por su que sus demandas estaban cohesionadas por parte de los grupos y sectores sociales organizados, la extensión de la seguridad social, es decir, la salud, educación, vivienda a las cuales tenían derecho los empleados privados y públicos, estuvo fuertemente sustentada por la presión de los sindicatos, los cuales con el desmantelamiento del Estado perdieron peso y poder interlocutor para seguir dando cause a sus demandas.

Un cambio de orientación importante para la política social se dio a finales de los años setenta derivado de la planeación de metas globales y fusiones administrativas, fue la reforma administrativa del sector público en 1976 que significó la transformación de los métodos y la organización de la gestión pública, dando origen a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), la cual tenía como función fijar las normas y políticas para el funcionamiento de las entidades, de acuerdo a su ubicación sectorial, a su función en la economía, a su patrimonio, atribuciones y recursos. Esta reestructuración del aparato público federal reasignó atribuciones y responsabilidades a cada entidad a fin de evitar duplicidades, con la introducción de técnicas de planeación-presupuesto, y por lo tanto transformó

buena parte de las rutinas institucionales. Como resultado de la sectorización efectuada, el Sector Salud y el de Seguridad Social, quedo integrado por: la Secretaria del Trabajo y Previsión Social SSA, el IMSS, el ISSSTE y el Sistema Nacional para el Desarrollo integral de la Familia (DIF), creado en 1977.

En síntesis, podemos precisar que tanto a nivel de conceptualización como de la dinámica de la política social, el modelo de crecimiento centralista dio lugar a dos tipos de pobreza: la concentrada en las periferias de los grandes centros urbanos, marginada de los servicios y del empleo formal y, la pobreza rural dispersa en las zonas indígenas ecológicamente degradadas, excluidas de todos los servicios y con altos niveles de desnutrición, morbilidad y mortalidad.

El segundo cambio, esta fuertemente vinculado con el hilo conductor del capítulo dos, es decir, la descarga del Estado de las actividades económicas que venía desempeñando de 1940 a 1980, la tendencia general de la reforma estatal se oriento también a la descarga de demandas sociales y a la transferencia al área de mercado de regulación de las mismas o más bien dicho la política social ya no trató de hacerse cargo de cubrir toda una gama de necesidades (salud, educación, vivienda, etc) para los grupos que se incorporaran al modelo de reaparto anteriormente descrito, si no que se redujo en el discurso y en la practica a un conjunto de medidas orientadas a compensar dos efectos: 1) los efectos inicialmente negativos del “ajuste estructural” que impuso un gran costo primero a la clase trabajadora asalariada y después a todos los grupos de la sociedad y 2) la población que no logró integrarse al modelo de estratificación anterior.

Por lo que la tarea de la política social, sería la de identificar a estos dos grupos y hacerlos sujetos de política, es en este momento en el que podemos identificar una articulación entre “política social” y “pobreza” las cuales a partir de 1980, pero sobre todo de 1990 con casi utilizadas en el discurso como sinónimo. Pero que me permitió hacer esta aseveración, como vimos en el capítulo uno la concepción histórica de la pobreza en el capitalismo se caracterizo por su reconocimiento



social y no individual, aunque algunos argumentaran primeramente que era un desequilibrio momentáneo la historia nos permite identificarla como parte integrante del nuevo sistema, por lo que se hace la propuesta en dicho capítulo de hablar de empobrecimiento ya que cuando el concepto es ubicado como un proceso dinámico, se identifica el concepto en su reproducción material y social.

Pero en términos generales a lo largo del capítulo fue posible identificar dos posiciones teóricas que explican la presencia de la pobreza en todas las sociedades (ya que en mayor o menor medida aparece tanto en países desarrollados como en desarrollo): la primera explica la presencia de la pobreza como resultado de los problemas macroeconómicos y de desarrollo de las sociedades, mientras la segunda pone énfasis en los problemas individuales, es decir, en el hecho que las personas y las familias son pobres por voluntad o deficiencias personales. Esta última posición teórica dominante nos permitió observar como en su análisis y discurso colocan a los “pobres” en el espacio del mercado capitalista convirtiéndolos en objeto de interés mercantil y éste se centra en decir, qué es el “pobre”, el que no aprovecha las ventajas que el sistema le ofrece.

Retomando la idea que la política social y la pobreza se vuelven sinónimos en el discurso y en la práctica es porque la política social, a través de la asignación de recursos para los programas focalizados realiza estudios para determinar los sujetos de apoyo, y en los estudios realizados predomina la segunda posición teórica, esto hacee objeto de exclusión a un grueso de la población que se encuentra en empobrecimiento. Esto significa que no admite el concepto de derechos sociales, por sólo el hecho de ser miembro de la sociedad, y la obligación de garantizarlos a través del Estado. Su noción es que el disfrute del beneficio debe corresponder a una prestación –el desempeño del trabajo o pago- y sólo considera legítimo que el Estado garantice un nivel mínimo de bienestar a los comprobadamente indigentes. Por otra parte, promueve un grado importante e mercantilización de los bienes sociales mismos y los somete a una lógica de lucro.

La escisión de la política social consolidada en el modelo anterior, es decir, la seguridad social y la de asistencia social se modifica substancialmente en el período (1980-2000). Por ejemplo, la política de seguridad social se estanca ante el desgaste del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, el crecimiento del desempleo y el crecimiento poblacional. La pretensión universalista de una política de Estado se sustituye por una particular de gobierno, que va tomando definiciones más acotadas conforme la crisis va siendo más aguda.

En este sentido la política de asistencia ha venido adquiriendo un papel creciente en la medida en que la seguridad social ha dejado vacíos y ha generado exclusiones. Por lo tanto, en este período (1980-2000) la política social se solidifica en la política de asistencia social. La política social se vuelve un subconjunto de medidas específicas con características compensatorias y selectivas, concretizada en los programas del gobierno en turno (PRONASOL y PROGRESA).

En síntesis, la descarga del Estado en cuanto a política social se concretizó en la re-definición de ésta orientada a través de tres conceptos principales *privatización, focalización y descentralización*. Por lo que, el Estado re-define su interacción en materia político-social a partir de la interacción con otros actores, es decir el bienestar social no es una exclusividad del Estado.

En el ámbito económico la reforma tributaria y las privatizaciones se abocaron al saneamiento fiscal. La desincorporación de empresas significó la retirada del Estado como productor, el Estado sigue manteniendo una incidencia importante en la regulación económica de las principales variables macroeconómicas (Producto Interno Bruto, Salarios, Inflación, Tasas de Interés Importaciones y Exportaciones).

Los aumentos sistemáticos en el rubro de “gasto social” en el presupuesto federal mexicano no se han reflejado en una disminución verificable de la pobreza en el campo, en los centros urbanos, en el economía en general. Al contrario, se han multiplicado abusos presupuestales.

De los programas expuestos anteriormente podemos concluir que el diseño de estos, está muy lejos de “superar la pobreza” ya que no están acompañados de políticas económicas concretas como pueden ser de empleo-formal. Los programas solo compensan o retardan las líneas delgadas entre pobreza y pobreza extrema.

Los programas permiten entender el desplazamiento de las estructuras burocráticas tradicionales en la medida que fueron perdiendo capacidad de interlocución y control, pero sobre todo el aplazamiento de soluciones para problemas de fondo las estrategias diseñadas se han encuadrado dentro de programas de muy corto plazo que han servido más como paliativos que como soluciones y respuestas a presiones específicas económicas y sociales.

Las estrategias diseñadas para combatir y lograr una sociedad más justa se han encuadrado dentro de programas de muy corto plazo que han servido más como paliativos que como soluciones y respuestas a presiones específicas económicas y sociales. Su ineficiencia se debe a que buscaron diversos objetivos, además de que su instrumentación se hizo mediante arreglos de organización distintos a las instituciones que tradicionalmente hicieron frente a los compromisos de política social.

## BIBLIOGRAFÍA CAPÍTULO I

AGUILAR, García Javier “El sindicalismo mexicano ante la modernización económica y reforma laboral”, México, Universidad Obrera. <http://www.uom.mx>

ASPE, Amella Pedro “Ajuste macroeconómico y concertación social. El programa de estabilización en México 1983 – 1991” en Aspe, Armella El camino mexicano de la transformación económica, Cáp. I. FCE, México, 1993. Pp. 13 - 37

AYALA, Espino José *Diccionario moderno de la economía del sector público. Para entender las finanzas del Estado mexicano*, Editorial Diana, México. 2000

BAZDRESCH, Carlos y Santiago Levy “El populismo y la política económica de México, 1970-1982”, FCE, Lecturas de Trimestre Económico. México 1990

BOLTVINIK, Julio y Enrique Hernández Laos *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo Veintiuno, México, 1999.

BOLTVINIK, Julio, "Estrategias de lucha contra la pobreza en América Latina, promovidas por tres organismos internacionales, bases conceptuales y de medición", Seminario Internacional Gobernabilidad y Pobreza a Nivel Local, El Colegio de México(CEDDIJ), 1994. (mimeo)

BOLTVINIK, Julio, *Pobreza y estratificación social en México*, INEGI-COLMEX IIS-UNAM, México, 1994.

BRACHET, Márquez Viviane *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, Colegio de México, México, 2001.

BORJA, Jordi y Manuel Castells *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. UNCHS, Taurus, Madrid. 1997

CARO, García M. Concepción *El discurso del poder: del manejo político e ideológico de la deuda, 1982-1998. Al neoliberalismo de los noventa en México*, FE-UNAM, México, 2000.

CEPAL, “Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de la línea de pobreza”, en Comercio Exterior, BANCOMEXT, vol. 42, núm. 4, abril 1992, p.3340

CEPAL, “Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano”, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Chile, 2000.

CLAVIJO, Fernando y Susana Valdivieso “Reformas estructurales y política macroeconómica” en Clavijo, Fernando (comp.) *Reformas Económicas en México 1982 – 1999*, El Trimestre Económico, No . 92, Ed. FCE, México, 2000. Pp. 13 - 155

CORDERA, Campos Rolando “La globalización y la política social: notas sobre la experiencia latinoamericana”, en *Economía Informa, Pobreza y política social*, No. 303, Diciembre 01 – Enero 02, FE – UNAM, México, 2001. Pp. 28 – 41.

CORDOVA, Montoya José “La reforma económica de México” en Bazdresch, Carlos, et. al., México: Auge, Crisis y Ajuste, vol. 2, *Lecturas del Trimestre Económico*, núm. 73, FCE, México, 1992. pp.421 – 439

Villegas Cosío, “Historia mínima de México”, COLMEX, México. 1983.

DABAT, Alejandro y Rivera Miguel Angel “Las transformaciones de la economía mundial”, en *Investigación Económica*, No. 206. FE-UNAM, México Octubre – Diciembre, 1993. Pp. 123 – 147

DIETERLEN, Paulette *La pobreza un estudio filosófico*, Fondo Cultura Económica, México, 2003

DUAHU, Emilio, “Estado benefactor. Política social y pobreza”, México, 1995. (mimeo).

DUAHU, Emilio “El marco de análisis de las políticas sociales urbanas”, en: Schteingart Martha, (coord.) *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*, COLMEX, 1997, Pp. 61-91

FRIEDMANN, Santiago, Nora Lusting y Arianna Legovini “México gasto social y subsidios alimentarios durante el ajuste de los años ochenta” en Lusting, Nora (comp.) *El desafío de la austeridad. Pobreza y desigualdad en la América Latina*, FCE, El Trimestre Económico, No.86. México, 1995. Pp. 365 – 404

GALLAGA, Roberto “El concepto integral de seguridad social y las prestaciones sociales o complementarias”, en Narro Robles y Javier Moctezuma B. (coord.) *La seguridad social y el Estado moderno*, FCE-ISSSTE, México, 1992. p. 77-102

GARZA, Gustavo “Macroeconomía del sector servicios en la Ciudad de México, 1960-1998”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 19 Núm 1, enero-abril, pp. 7-53, México, 2004.

GARAVITO, Rosa A. “Recomposición, pacto y política social; hacia una nueva estrategia” en A. Cristiana Laurell (coord.) *Hacia una política social alternativa*, Friedrich Ebert-Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, México, 1996. pp. 66

GRUNSTEIN, Aruturo “Hacia un análisis comparativo de las políticas públicas del New Del Esatadounidense y el cardenismo mexicano”, Documento de Trabajo, División de Estudios Políticos, CIDE. México. 2000

GORDON, Sara “Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación de la política social en México, México, 1997. (mimeo)

HERNÁNDEZ, Laos “La pobreza en México”, en: Comercio Exterior, vol. 42, núm. 4, México, abril, 1992. pp.402-411

HUSAIN, Shanid (memoria) “Discursos de Inauguración” Conferencia de México sobre desarrollo social y pobreza, Secretaría de Desarrollo Social. Programa Nacional de Solidaridad, 1994. pp 3 -11

INGHAUSTEGUI, Romero, Teresa del Carmen, *Cambio Institucional de la Asistencia Social en México 1973-1993*, Tesis de Doctorado, FLACSO, 1997.

IBARRA, David “Las tribulaciones hacendarías”, en Economía Informa, Pobreza y política social, núm. 303, Diciembre 01 – Enero 02, FE–UNAM, México, 2001. Pp. 60 – 67.

JUSIDMAN, Clara “La política social en el México post – revolucionario. Diez hipótesis para investigación”, en Revista Demos, México.1996

KUSNIER, Liliana, *La política social en Europa*, editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1996, Cap. I. Pp.27

LOMELI, Venegas, Leonardo "Los programas de combate a la pobreza en México 1970-1997 ", en: revista Economía Informa, Núm. 262, Facultad de Economía - UNAM. 1998. Pp.36.

LOMELÍ, Vanegas Leonardo “Perspectivas de la seguridad social en México”, en Revista Mexicana de Sociología, vol. 63, núm.1, enero-marzo, IIS-UNAM, México, 2001. pp. 204.

LÓPEZ, Panigua Rosalia “Política social y calidad de vida urbana”, Latin American Studies Association, XXI International Congress, Progran Track Cities, Citizenship and Quality of Live, E.U. 1998 (mimeo)

LÓPEZ, María V. “Ordenamiento jurídico sindical y política sindical en México,1982-2001”, México, Universidad Obrera. <http://www.uom.mx>

LOZADA, Vázquez María L *El papel de progesa en la reproducción de las unidades domésticas campesinas. Estudio de una comunidad totonaca de Huehuetla, Puebla*, CIICH-UNAM, México, 2002. pp. 45-81

MAJA, Muñiz, Reynaldo, “Reforma del Estado en América Latina ¿Descentralización o decadencia del Estado – Nación”, en Mauricio Merino (comp.) *Cambio político y gobernabilidad*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública - CONACYT, México, 1992. Pp. 115-116.

MILLAN, René y Francisco Valdés “La reforma del Estado; reflexiones sobre la política social” en et. al. *Las políticas sociales de México en los años noventa*, ed. Plaza y Valdes, México, 1996. pp. 145 – 153

MONRREAL, Pilar *Antropología y pobreza urbana*, los libros de La Catarata, Madrid, 1996.

MORLEY, Samuel A. “El impacto del entorno macroeconómico sobre la pobreza urbana” en Seminar on Urban Poverty sponsored by ALOP and the World Bank, Rio de Janeiro, Brasil, 1998. Pp. 12 [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

OIKOS, Revista, “Sumario de pobreza” , Facultad de Ciencias Económicas. De. Universidad de Buenos Aires, Año III, Núm. 7, Argentina, 1995. Pp. 6-52.

ONU Declaración universal de derechos humanos. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), 10 de diciembre de 1948. <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/spn.pdf>

ORTIZ, Mena Antonio *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, FCE-COLMEX, México, 1998.

PICÓ, Josep “Modelos sobre el Estado del Bienestar, de la ideología a la práctica” en: Cabilda, Béjar Ramón y José María Tortosa (editores) *Pros y contras del Estado del Bienestar* editorial Tecnos, Madrid, 1996. Pp. 37-57

PNUD, Boletín de Prensa Mónaco/Ginebra, 31 de marzo de 2003.

RIVERA, Ríos M. Ángel *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano 1960-1985*, Era, México, 1986.

RIVERA, Ríos M. Ángel *El nuevo capitalismo mexicano. El proceso de reestructuración en los años ochenta*, Era, México, 1992.

REVUELTAS, Andrea “Las reformas del estado en México: el viraje neoliberal, límites y consecuencias”, en *Neoliberalismo y trasformaciones del Estado Contemporáneo*, UNAM, México, 1995. Pp. 41 – 69

ROBERTS, Bryan R. “Pobreza urbana y bienestar público en México e Inglaterra”, en: Walton, Chase-Duun (et. a.l) *Ciudades y sistemas urbanos*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Argentina. 1984

RUIZ, Velásquez Norma *La política social en México hacia fin de siglo*, Editorial Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 2000.

SCHTEINGART, Martha “Pobreza y alternativas de equidad social”, trabajo presentado en la conferencia de El CIID en la gestión del desarrollo urbano sostenible en América Latina, Montevideo, 2000. Pp. 21 [www.iderc.ca](http://www.iderc.ca)

SOMALIA, Juan (memoria) “Discursos de Inauguración” Conferencia de México sobre desarrollo social y pobreza, Secretaría de Desarrollo Social. Programa Nacional de Solidaridad, 1994. pp 3 -11

SORIA, Víctor “Crecimiento económico, crisis estructural y evolución de la pobreza en México. Un enfoque regulacionista de largo plazo”, Plaza y Valdez, México, 2000.

TELLO, Carlos “La economía de echeverrista. Balance provisional”, en Nexos, año 1, núm. 11, Noviembre de 1978. p. 9-15

TOURAINÉ, A. “La marginalidad urbana”, Revista Mexicana de Sociología, Vol. XXXIX, No. 4. México, 1977

TREJO, Guillermo y Claudio Jones (coords.) *Contra la pobreza. Por una estrategia de política social*. Cal y Arena, Centro de Investigaciones para el desarrollo, A.C., 1993.

VÁZQUEZ, Mota Josefina Conferencia inaugural del Primer Congreso Estudiantil de Formación Social del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey, 4 de septiembre, México. 2003 [http://www.sedesol.gob.mx/prensa/discursos/d\\_047\\_2003.htm](http://www.sedesol.gob.mx/prensa/discursos/d_047_2003.htm)

VILAS, M. Carlos "Después del ajuste: La política social entre el Estado y el mercado en Vilas, Carlos (compilador) *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*, editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1996. Pp. 3 – 45

VILLARESPE, Reyes Verónica O. *La solidaridad: beneficencia y programas. Pasado y presente del tratamiento del a pobreza en México*. Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México. 2001

XICHITEOTZIN Peña, Miguel Angel *Pobreza estructural y crisis en México. Un balance de las políticas públicas del Estado Mexicano, para el combate a la pobreza, 1990 – 2000*, Tesis Licenciatura, Economía-UNAM, México, 2003.

WARMAR, Arturo (1994) *La política social en México, 1989 – 1994*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.



ZICCARDI, Alicia, “La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad”, en Ziccardi (coord.), *La tarea de gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Miguel Angel Porrúa-Grupo Editorial IIS-UNAM, México, 1995. Pp.15

(Banco Interamericano de Desarrollo, 2004)  
([http://www.iadb.org/sds/SOC/site\\_399\\_s.htm](http://www.iadb.org/sds/SOC/site_399_s.htm))

---

BIBLIOGRAFÍA CAPÍTULO 2

AGUILERA, Verduzco Manuel *Una lectura keynesiana del liberalismo de los ochenta. La teoría general: nueva y vieja ortodoxia*, FE-UNAM, 1992.

ARROJO, Raimundo “El Estado en América Latina: reformas necesarias”, en *Economía Informa*, núm. 264-febrero, Economía-UNAM, México, 1998. p.6-13

ANNAN, Kofi “Nosotros los pueblos. La función de las naciones unidas en el siglo XXI”, ONU, 2000.

ÁLVAREZ, Amezquita (et. al) *Historia de la salubridad en México*, Secretaria de Salubridad y Asistencia, México, 1960. Tomo I, II, II.

BAZDRESCH, Carlos y Santiago Levy “El populismo y la política económica de México, 1970 – 1982”. Pp. 255 – 293

BECCARIA, Luis y Alberto Minujin “Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza”, Documentos de Trabajo núm.6, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Argentina.

BOLTVINIK, Julio “Satisfacción desigual de las necesidades esenciales en México”, en Rolando Cordera y Carlos Tello (coord.) *La desigualdad en México, Siglo XXI*, México, 1984. pp. 17-64

CÓRDOVA, José “Diez lecciones de la reforma económica en México”, *Nexos*, núm. 158, Febrero, México. 1991 pp. 31 - 48

CEPAL, “Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano”, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Chile, 2000.

Diario Oficial de la Federación 05/01/96.

DUAHU, Emilio “El marco de análisis de las políticas sociales urbanas”, en: Schteingart Martha, (coord.) *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*, COLMEX, 1997, Pp. 61-91

ENRÍQUEZ, Pérez Isaac “El proceso de desarrollo, el Estado y las transformaciones de las políticas sociales ante la globalización”, 2002 (mimeo)

FRIEDMAN, Milton y Rose “De la cuna a la tumba”, en Friedman, M y R, *Libertad de Elegir*, Editorial Orbis Planeta, España, 1983. pp. 133 – 183

GARAVITO, Rosa A. “Recomposición, pacto y política social; hacia una nueva estrategia” en A. Cristiana Laurell (coord.) *Hacia una política social alternativa*, Friedrich Ebert-Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, México, 1996. pp. 66

GORDON, Sara “Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación de la política social en México, México, 1997. (mimeo)

GUEVARA, Sanginés Alejandro “Programas de alivio de la pobreza en México: un ejercicio de evaluación” en Gabriel Martínez (comp.) *Pobreza y política social en México*, ITAM-FCE, 1997. p. 133 – 164

HERNÁNDEZ, Laos “La pobreza en México”, en: Comercio Exterior, vol. 42, núm. 4, México, abril, 1992. pp.402-411

ISUANI, Ernesto “Política social y dinámica política en América Latina. ¿Nuevas respuestas para problemas?”, en Revista Desarrollo Económico, vol. 32, núm. 125, abril-junio, Buenos Aires, Argentina, 1992.

JUSIDMAN, Clara *La política social en Estados Unidos*, Porrúa, México, 1996. Pp. 180

LARRAÍN, Max El consenso de Washington: ¿gobernador de gobiernos? 1999.

LAURELL, Asa Cristina “Para pensar una política social alternativa”, en Vilas Carlos (coord.) *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*, UNAM – Nueva sociedad, México. 1995 p. 177-191

LERNER, Bertha *América Latina; los debates en política social, desigualdad y pobreza*, Porrúa, México, 1996. Pp. 187

LERNER, Bertha “Globalización, neoliberalismo y política social” en *Las políticas sociales de México en los años noventa*, varios autores, editorial Plaza y Valdez, México, 1996.

MESA-Lago Carmelo “Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI”, CEPAL, Serie Políticas Sociales, División de Desarrollo Social, Chile, 2000.

MILLAN, René y Francisco Valdés Ugalde “La reforma del Estado: reflexiones sobre la política social” en *Las políticas sociales de México en los años noventa*, varios autores, editorial Plaza y Valdez, México, 1996.

OLAVE, Patricia, *La pobreza en América Latina, una asignatura pendiente*, editorial Porrúa, 2001.

OSWALD S. Ursula y Rudolf H. Strahm *Por esto somos tan pobres*, UNAM-CRIM, México, 1990.

PARDO, María C. *La modernización administrativa en México*, Centro de Estudios Internacionales, INAP – COLMEX, México, 1991.

PARDO, María C. El Diseño Administrativo de los Programas de Emergencia, ponencia presentada en el Seminario "Las Políticas Sociales en México al Fin del Milenio", IIS-UNAM, 1998. Pp.7 (mimeo)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, editorial Porrúa, México, 1997.

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000

WILKIE, James “La revolución mexicana; gasto federal y cambio social, FCE, México, 1978.

ZICCARDI, Alicia e Hira de Gortari, "Instituciones v clientelas de la política social: un esbozo histórico. 1967-1994”, en *Las políticas sociales de México en los años noventa*, varios autores, editorial Plaza y Valdez, México, 1996.

#### Periódicos

La Jornada, “Cada vez más amplia, la brecha entre ricos y pobres: Wolfensohm”, Economía, México. 17 de febrero de 2000

La Jornada, “Pobres extremos, 28% de mexicanos el mayor número en lustros” Roberto Gonzáles Amador 2000, Economía. p. 24)

El Financiero, Opinión “El desarrollo desigual”, David Colmenares Páramo, 2000. p.37

El Financiero, Economía “México arrastrará la desigualdad social hasta el siglo XXI”. Isabel Becerril. México 1999.

## ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 1-A  
 México: Destino de la Inversión Pública Federal 1940-1960  
 (millones de pesos a precios de 1980)

| Año  | Fomento agropecuario |      | Fomento Industrial |      | Comunicación y Transporte |      | Otras inversiones |     | Total  |     |
|------|----------------------|------|--------------------|------|---------------------------|------|-------------------|-----|--------|-----|
|      |                      | %    |                    | %    |                           | %    |                   | %   |        | %   |
| 1940 | 2,071                | 17.1 | 2,824              | 23.3 | 7,153                     | 59.1 | 47                | 0.4 | 12,095 | 100 |
| 1941 | 2,721                | 21.4 | 1,291              | 10.1 | 8,717                     | 68.5 | 0                 | 0.0 | 12,729 | 100 |
| 1942 | 2,744                | 16.1 | 1,604              | 9.4  | 12,663                    | 74.4 | 0                 | 0.0 | 17,010 | 100 |
| 1943 | 3,082                | 16.9 | 1,290              | 7.1  | 13,868                    | 76.0 | 0                 | 0.0 | 18,240 | 100 |
| 1944 | 3,275                | 21.2 | 1,691              | 11.0 | 10,415                    | 67.5 | 54                | 0.3 | 15,435 | 100 |
| 1945 | 3,648                | 19.5 | 3,344              | 17.9 | 11,652                    | 62.3 | 51                | 0.3 | 18,694 | 100 |
| 1946 | 3,834                | 22.1 | 3,039              | 17.5 | 10,448                    | 60.3 | 20                | 0.1 | 17,340 | 100 |
| 1947 | 4,780                | 23.4 | 3,113              | 15.2 | 12,488                    | 61.1 | 56                | 0.3 | 20,437 | 100 |
| 1948 | 5,757                | 24.9 | 5,035              | 21.8 | 12,289                    | 53.2 | 18                | 0.1 | 23,099 | 100 |
| 1949 | 7,939                | 27.1 | 8,182              | 27.9 | 13,139                    | 44.9 | 17                | 0.1 | 29,277 | 100 |
| 1950 | 8,459                | 21.5 | 13,074             | 33.3 | 17,722                    | 45.1 | 16                | 0.0 | 39,272 | 100 |
| 1951 | 7,948                | 23.4 | 10,048             | 29.6 | 15,895                    | 46.9 | 27                | 0.1 | 33,918 | 100 |
| 1952 | 7,141                | 21.3 | 8,873              | 26.4 | 17,542                    | 52.3 | 13                | 0.0 | 33,568 | 100 |
| 1953 | 7,229                | 21.1 | 9,784              | 28.5 | 17,257                    | 50.3 | 13                | 0.0 | 34,283 | 100 |
| 1954 | 7,252                | 18.0 | 15,814             | 39.2 | 17,239                    | 42.7 | 23                | 0.1 | 40,329 | 100 |
| 1955 | 6,243                | 16.1 | 17,933             | 46.1 | 14,673                    | 37.7 | 21                | 0.1 | 38,870 | 100 |
| 1956 | 6,262                | 17.6 | 12,438             | 35.0 | 16,432                    | 46.2 | 454               | 1.3 | 35,585 | 100 |
| 1957 | 6,055                | 15.1 | 15,697             | 39.1 | 18,236                    | 45.4 | 190               | 0.5 | 40,178 | 100 |
| 1958 | 5,975                | 13.5 | 17,890             | 40.4 | 20,347                    | 46.0 | 17                | 0.0 | 44,229 | 100 |
| 1959 | 6,184                | 13.5 | 15,991             | 35.0 | 22,600                    | 49.5 | 901               | 2.0 | 45,676 | 100 |
| 1960 | 4,546                | 9.2  | 20,467             | 41.4 | 23,637                    | 47.9 | 744               | 1.5 | 49,394 | 100 |

Fuente: Elaboración propia. Secretaría de la Presidencia. Dirección de Inversiones Públicas. México Inversión Pública Federal 1925-1963 México, 1964. p.257

1/ Fomento agropecuario incluye agricultura, ganadería y forestal

2/ Fomento industrial incluye electricidad, petróleo, gas y siderurgia

3/ Comunicación y transporte incluye carreteras, ferrocarriles, ductos, marítimas, aéreas y telecomunicaciones

4/ Otras inversiones incluye almacenes y rastros

Cuadro 2-A  
México: Tierras distribuidas por períodos presidenciales, 1920 -1976

| Año final<br>del<br>período | Presidentes             | Héctareas distribuidas |               |                          |                                |
|-----------------------------|-------------------------|------------------------|---------------|--------------------------|--------------------------------|
|                             |                         | Total                  | Beneficiarios | Promedio de<br>Hectáreas | % de la superficie<br>del país |
| 1920                        | Venustiano Carranza     | 167 936                | 46 398        | 3.6                      | 0.1                            |
| 1920                        | Adolfo de la Huerta     | 33 696                 | 6 330         | 5.3                      | 0.0                            |
| 1924                        | Alvaro Obregón          | 1 100 117              | 128 468       | 8.6                      | 0.6                            |
| 1928                        | Plutarco Elías Calles   | 2 972 876              | 297 428       | 10                       | 1.5                            |
| 1930                        | Emilio Portes Gil       | 1 707 750              | 171 577       | 10                       | 0.9                            |
| 1932                        | Pascual Ortiz Rubio     | 944 538                | 64 573        | 14.6                     | 0.5                            |
| 1934                        | Abelardo L. Rodríguez   | 790 694                | 68 556        | 11.5                     | 0.4                            |
| 1940                        | Lázaro Cárdenas         | 18 786 131             | 728 845       | 25.8                     | 9.6                            |
| 1946                        | Manuel Avila Camacho    | 7 287 697              | 157 816       | 46.2                     | 3.7                            |
| 1952                        | Miguel Alemán Valdéz    | 4 633 321              | 80 161        | 57.8                     | 2.4                            |
| 1958                        | Adolfo Ruíz Cortines    | 6 056 773              | 68 317        | 88.7                     | 3.1                            |
| 1964                        | Adolfo López Mateos     | 8 870 430              | 148 238       | 59.8                     | 4.5                            |
| 1970                        | Gustavo Díaz Ordaz      | 24 738 199             | 278 214       | 88.9                     | 12.6                           |
| 1976                        | Luis Echeverría Alvarez | 12 773 888             | 205 999       | 62.0                     | 6.5                            |

Fuente:Elaboración propia con datos de INEGI, Estadísticas Históricas, 1994. p.329

Cuadro 3-A  
 México: Distribución de la población ocupada por sectores económicos, 1940 -1980  
 (porcentajes)

| Año  | Total      |                     | Población ocupada |       | Sector secundario |       | Sector Terciario |       | Sector no especificado |       |
|------|------------|---------------------|-------------------|-------|-------------------|-------|------------------|-------|------------------------|-------|
|      |            | Tasa de crecimiento | Absolutos         | %     | Absolutos         | %     | Absolutos        | %     | Absolutos              | %     |
| 1940 | 5.858.116  | 1,3                 | 3.830.871         | 65,39 | 746.313           | 12,73 | 1.117.274        | 19,07 | 163.658                | 2,79  |
| 1950 | 8.272.093  | 3,5                 | 4.823.901         | 58,32 | 1.319.163         | 15,95 | 1.774.063        | 21,45 | 354.966                | 4,29  |
| 1960 | 11.332.016 | 3,2                 | 6.143.540         | 54,21 | 2.147.343         | 18,95 | 2.959.342        | 26,12 | 81.791                 | 0,72  |
| 1970 | 12.955.057 | 1,3                 | 5.103.519         | 39,39 | 2.973.540         | 22,95 | 4.130.473        | 31,88 | 747.525                | 5,77  |
| 1980 | 21.941.693 | 5,4                 | 5.699.971         | 25,98 | 4.464.410         | 20,35 | 5.225.275        | 23,81 | 6.552.037              | 29,86 |

Fuente: Elaboración propia con datos: Población. INEGI, Indicadores Sociodemográficos de México, 1930 - 2000, DR, 2001. pp.21,23 y 197. INEGI, 100 años de Censos de Población, 2001 (para el dato de 1980)  
 Población ocupada. INEGI, Estadísticas Históricas de México, 1994. Cd. Población derechoahabiente, INEGI, Estadísticas Históricas de México, 1994, Tomo I. p.145.

Cuadro 4-A  
 México: Población derechohabiente por institución de seguridad social, 1940-1980  
 (tasa de crecimiento)

| Año   | IMSS       |                     | ISSSTE <sup>a</sup> |                     | Petróleos Mexicanos |                     | Ferrocarriles Nacionales de México |                     | Secretaría de Defensa Nacional |                     | Secretaría de Marina |                     | Tc         |
|-------|------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|------------------------------------|---------------------|--------------------------------|---------------------|----------------------|---------------------|------------|
|       |            | Tasa de crecimiento |                     | Tasa de crecimiento |                     | Tasa de crecimiento |                                    | Tasa de crecimiento |                                | Tasa de crecimiento |                      | Tasa de crecimiento |            |
| 1 944 | 355 527    |                     |                     |                     |                     |                     |                                    |                     |                                |                     |                      |                     | 355 527    |
| 1 950 | 974 105    | 18                  |                     |                     | 137 439             |                     |                                    |                     |                                |                     |                      |                     | 1 111 544  |
| 1 960 | 3 340 390  | 13                  | 487 742             |                     | 188 431             | 3                   | 212 711 b                          |                     |                                |                     |                      |                     | 4 016 536  |
| 1 970 | 9 895 629  | 11                  | 1 347 470           | 11                  | 327 184             | 6                   | 278 169                            | 6                   | 268 811                        |                     | 78 728               |                     | 12 195 991 |
| 1 980 | 24 125 307 | 9                   | 4 985 108           | 14                  | 649 516             | 7                   | 530 621                            | 7                   | 342 575                        | 2                   | 143 097              | 6                   | 30 773 224 |
| 1 990 | 38 575 140 | 5                   | 8 073 672           | 5                   | 897 337             | 3                   | c                                  |                     | 317 805                        | - 1                 | 164 049              | 1                   | 48 028 003 |
| 1 999 | 44 557 157 | 1                   | 9 896 695           | 2                   | 603 879             | - 4                 |                                    |                     | 489 477                        | 4                   | 232 528              | 4                   | 57 033 072 |

<sup>a</sup> El ISSSTE fue fundado oficialmente en 1961, pero ya contaba con población asegurada en 1960.

<sup>b</sup> Este dato corresponde al año 1965

<sup>c</sup> A partir de esta fecha, la población derechohabiente se incorpora al IMSS.

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Estadísticas Históricas de México. Tomo I, 1999. p.145 (1944-1989) e INEGI, Indicadores sociodemográficos de México 1930-2000. p.231(1990-1999)



Cuadro 5-A  
DISTRIBUCION DE LA POBLACION OCUPADA POR SECTORES ECONOMICOS 1/  
1895-1990

| Año     | Total      | Sector primario |       | Sector secundario |       | Sector Terciario |       | Sector no especificado |       |
|---------|------------|-----------------|-------|-------------------|-------|------------------|-------|------------------------|-------|
|         |            | Absolutos       | %     | Absolutos         | %     | Absolutos        | %     | Absolutos              | %     |
| 1895 2/ | 4.761.914  | 2.976.128       | 62,5  | 692.697           | 14,55 | 773.047          | 16,23 | 320.042                | 6,72  |
| 1900 2/ | 5.131.051  | 3.177.840       | 61,93 | 803.294           | 15,66 | 838.091          | 16,33 | 311.826                | 6,07  |
| 1910 2/ | 5.337.889  | 3.584.191       | 67,15 | 803.262           | 15,05 | 884.589          | 16,57 | 65.847                 | 1,23  |
| 1921    | 4.883.561  | 3.488.102       | 71,43 | 61.318            | 11,49 | 454.293          | 9,3   | 379.848                | 7,78  |
| 1930    | 5.165.803  | 3.626.278       | 70,2  | 743.407           | 14,39 | 586.930          | 11,36 | 209.188                | 4,05  |
| 1940    | 5.858.116  | 3.830.871       | 65,39 | 746.313           | 12,73 | 1.117.274        | 19,07 | 163.658                | 2,79  |
| 1950    | 8.272.093  | 4.823.901       | 58,32 | 1.319.163         | 15,95 | 1.774.063        | 21,45 | 354.966                | 4,29  |
| 1960    | 11.332.016 | 6.143.540       | 54,21 | 2.147.343         | 18,95 | 2.959.342        | 26,12 | 81.791                 | 0,72  |
| 1970    | 12.955.057 | 5.103.519       | 39,39 | 2.973.540         | 22,95 | 4.130.473        | 31,88 | 747.525                | 5,77  |
| 1980    | 21.941.693 | 5.699.971       | 25,98 | 4.464.410         | 20,35 | 5.225.275        | 23,81 | 6.552.037              | 29,86 |
| 1990    | 23.403.413 | 5.300.114       | 22,65 | 6.503.224         | 27,79 | 10.796.203       | 46,13 | 803.872                | 3,43  |

Fuente: INEGI, Estadísticas Históricas de México, 1994. Cd.

Cuadro 6-A  
México: Población ocupada por sector económico 1990 y 2000  
(Millones de personas)

| Total nacional | Población Ocupada | Sector I  | Sector II | Sector III |
|----------------|-------------------|-----------|-----------|------------|
| 1990           | 23 403 413        | 6 103 986 | 6 503 224 | 10 796 203 |
| Porcentajes    | 100               | 26,1      | 27,8      | 46,1       |
| 2000           | 66 447 841        | 5 338 299 | 9 384 109 | 51 725 433 |
| Porcentajes    |                   | 8,0       | 14,1      | 77,8       |

Fuente: Elaboración propia con datos del XI Censo General de Población y Vivienda 1990/Indicadores sociodemográficos/  
XII Censo General de Población y Vivienda 2000/Empleo/

México: Valor agregado bruto por sector económico 1990 y 2000  
(millones de pesos a precios de 1993)

| Años                 | 1990      | 2000      |
|----------------------|-----------|-----------|
| Valor agregado bruto | 1 075 477 | 1 515 445 |
| Sector I             | 69 604    | 80 939    |
| Sector II            | 286 437   | 422 990   |
| Sector III           | 719 436   | 1 011 516 |

Fuente: INEGI, Anuario Estadístico, 2001.

**Cuadro 7-A**  
**México: Indicadores socioeconómicos 1940 - 2000**

| AÑOS   | 1940       |       | 1950       |        | 1960       |      | 1970       |      | 1980       |      |
|--|------------|-------|------------|--------|------------|------|------------|------|------------|------|
| <b>Población*</b>                            |            |       |            |        |            |      |            |      |            |      |
| Población urbana                             | 6 896 111  | 35,1  | 10 983 483 | 42,6   | 17 705 118 | 50,7 | 28 308 556 | 58,7 | 44 299 729 | 66,3 |
| Población rural                              | 12 757 441 | 64,9  | 14 807 534 | 57,4   | 17 218 011 | 49,3 | 19 916 682 | 41,3 | 22 547 104 | 33,7 |
| Total  | 19 653 552 | 100   | 25 791 017 | 100    | 34 923 129 | 100  | 48 225 238 | 100  | 66 846 833 | 100  |
| <b>Indicadores de empleo</b>                 |            |       |            |        |            |      |            |      |            |      |
| Población económicamente activa <sup>b</sup> | 5 858 116  | 29,81 | 8 345 240  | 32,357 | 11 253 297 | 32,2 | 12 909 540 | 26,8 | 22 066 084 | 33,0 |
| Por sector económico:                        |            |       |            |        |            |      |            |      |            |      |
| Primario                                     | 3 830 871  | 65,4  | 4 823 901  | 57,8   | 6 085 531  | 54,1 | 5 103 519  | 39,5 | 5 700 860  | 25,8 |
| Secundario                                   | 746 313    | 12,7  | 1 319 163  | 15,8   | 2 141 063  | 19,0 | 2 973 540  | 23,0 | 4 517 502  | 20,5 |
| Terciario                                    | 1 117 274  | 19,1  | 1 774 063  | 21,3   | 2 945 133  | 26,2 | 4 130 473  | 32,0 | 5 297 572  | 24,0 |
| No especificado                              | 163 658    | 2,8   | 428 113    | 5,1    | 81 570     | 0,7  | 702 008    | 5,4  | 6 550 150  | 29,7 |
|  |            | 100   |            | 100    |            | 100  |            | 100  |            | 100  |
| <b>Indicadores de distribución</b>           |            |       |            |        |            |      |            |      |            |      |
| Densidad de población                        |            | 8,4   |            | 10,0   |            | 13,1 |            | 17,8 |            | 24,5 |
| Grado de urbanización                        |            | 33,5  |            | 35,1   |            | 42,7 |            | 50,7 |            | 58,6 |

<sup>b</sup> Porcentaje respecto a la población total del por año

**Fuente:** INEGI, Indicadores Sociodemográficos de México, 1930 - 2000, DR, 2001. pp.21,23 y 197. INEGI, 100 años de Censos de Población, 2001 (para el dato de 1980)

\*Se considera como población urbana aquella que reside en localidades de 2, 500 y más habitantes y rural la que reside en localidades menores de 2, 500 habitantes.

| 1990       |       | 1995       |       | 2000       |      |
|------------|-------|------------|-------|------------|------|
| 57 959 721 | 71,3  | 67 003 515 | 73,5  | 72 406 270 | 74,6 |
| 23 289 924 | 28,7  | 24 154 775 | 26,5  | 24 608 597 | 25,4 |
| 81 249 645 | 100   | 91 158 290 | 100   | 97 014 867 | 100  |
| 24 063 283 | 29,6  | 35 605 390 | 39,1  | 35 445 000 | 36,5 |
| 5 300 114  | 22,03 | 7 769 408  | 21,8  | 5 639 000  | 15,9 |
| 6 503 224  | 27,03 | 8 398 816  | 23,6  | 9 682 000  | 27,3 |
| 10 796 203 | 44,87 | 18 180 620 | 51,1  | 18 840 000 | 53,2 |
| 1 463 742  | 6,08  | 1 256 546  | 3,5 # | 1 284 000  | 3,6  |
|            | 100   |            | 100 # |            | 100  |
|            | 41,3  |            | 46,0  |            | 50,0 |
|            | 71,3  |            | 73,5  |            | 74,7 |

**CUADRO 8-A**  
**México: Población urbana y rural 1930 - 2000\***

| AÑOS             | 1930     | 1940     | 1950     | 1960     | 1970     | 1990     | 1995     | 2000     |
|------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| POBLACION URBANA | 5540631  | 6896111  | 10983483 | 17705118 | 28308556 | 57959721 | 67003515 | 72406270 |
| POBLACION RURAL  | 11012091 | 12757441 | 14807534 | 17218011 | 19916682 | 23289924 | 24154775 | 24608597 |
| TOTAL            | 16552722 | 19653552 | 25791017 | 34923129 | 48225238 | 81249645 | 91158290 | 97014867 |

**Fuente:** INEGI, Indicadores Sociodemográficos de México, 1930 - 2000, DR, 2001. pp.23

\*Se considera como población urbana aquella que reside en localidades de 2, 500 y más habitantes y rural la que reside en localidades menores de 2, 500 habitantes.

**México: Porcentajes de población urbana y rural 1930 - 2000\***

| AÑOS             | 1930      | 1940     | 1950      | 1960      | 1970      | 1990      | 1995      | 2000    |
|------------------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|
| POBLACION URBANA | 33.472628 | 35.08837 | 42.586467 | 50.697399 | 58.700708 | 71.335353 | 73.502383 | 74.6342 |
| POBLACION RURAL  | 66.527372 | 64.91163 | 57.413533 | 49.302601 | 41.299292 | 28.664647 | 26.497617 | 25.3658 |
| TOTAL            | 100       | 100      | 100       | 100       | 100       | 100       | 100       | 100     |

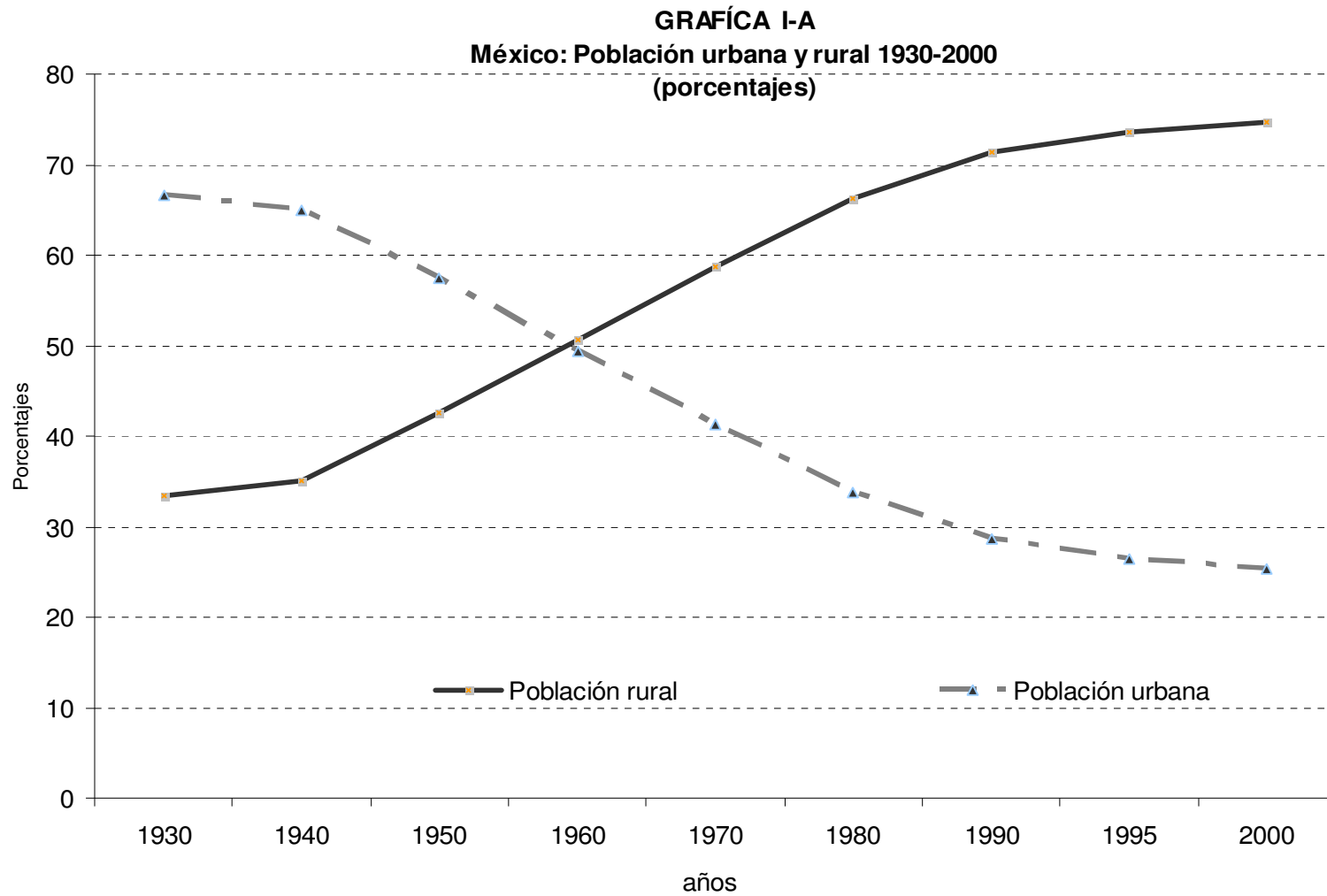
**Fuente:** INEGI, Indicadores Sociodemográficos de México, 1930 - 2000, DR, 2001. pp.23

\*Se considera como población urbana aquella que reside en localidades de 2, 500 y más habitantes y rural la que reside en localidades menores de 2, 500 habitantes.

Cuadro 9-A  
 México: Producto Interno Bruto 1940-1999  
 (Millones de pesos a precios de 1993)

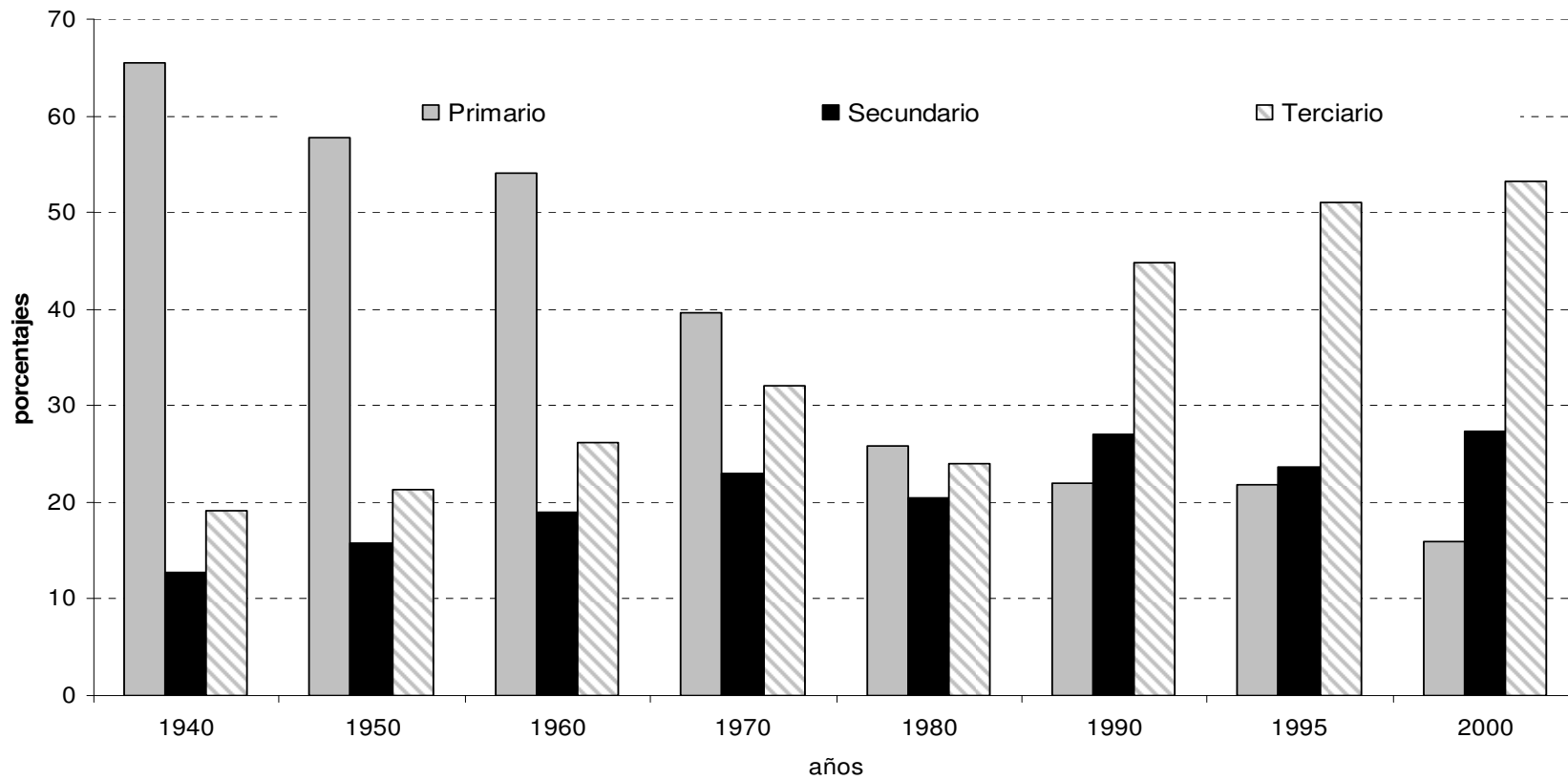
| Año  | PIB Corriente | PIB a Precios de 1993 | Año  | PIB Corriente | PIB a Precios de 1993 |
|------|---------------|-----------------------|------|---------------|-----------------------|
| 1940 | 8.2           | 86 318                | 1971 | 490.0         | 540 044               |
| 1941 | 9.2           | 94 672                | 1972 | 564.7         | 584 484               |
| 1942 | 10.7          | 100 240               | 1973 | 690.9         | 630 431               |
| 1943 | 13.0          | 103 860               | 1974 | 899.7         | 666 850               |
| 1944 | 18.8          | 112 213               | 1975 | 1100.0        | 705 157               |
| 1945 | 20.6          | 115 833               | 1976 | 1371.0        | 736 307               |
| 1946 | 27.9          | 123 351               | 1977 | 1849.3        | 761 272               |
| 1947 | 31.0          | 127 807               | 1978 | 2337.4        | 829 459               |
| 1948 | 33.1          | 132 818               | 1979 | 3067.5        | 909 901               |
| 1949 | 36.4          | 140 337               | 1980 | 4470.1        | 894 020               |
| 1950 | 42.2          | 153 980               | 1981 | 6136.7        | 1 022 783             |
| 1951 | 54.4          | 165 954               | 1982 | 9769.6        | 976 960               |
| 1952 | 61.0          | 172 636               | 1983 | 17882.3       | 941 174               |
| 1953 | 60.7          | 173 193               | 1984 | 29402.0       | 980 067               |
| 1954 | 73.9          | 190 457               | 1985 | 47167.5       | 982 656               |
| 1955 | 90.1          | 206 606               | 1986 | 78786.9       | 960 816               |
| 1956 | 102.9         | 220 807               | 1987 | 193161.6      | 980 516               |
| 1957 | 118.2         | 237 514               | 1988 | 393726.9      | 994 260               |
| 1958 | 131.4         | 250 046               | 1989 | 512602.7      | 1 021 121             |
| 1959 | 140.8         | 257 562               | 1990 | 694872.3      | 1 080 672             |
| 1960 | 159.7         | 278 445               | 1991 | 876933.1      | 1 104 450             |
| 1961 | 173.2         | 290 472               | 1992 | 1034733.0     | 1 134 576             |
| 1962 | 186.8         | 303 424               | 1993 | 1256196.0     | 1 256 196             |
| 1963 | 208.0         | 326 308               | 1994 | 1423364.0     | 1 313 066             |
| 1964 | 245.5         | 362 239               | 1995 | 1840431.0     | 1 230 235             |
| 1965 | 267.4         | 384 512               | 1996 | 2529909.0     | 1 295 396             |
| 1966 | 297.2         | 407 953               | 1997 | 3178954.0     | 1 382 755             |
| 1967 | 325.0         | 431 838               | 1998 | 3791191.0     | 1 448 678             |
| 1968 | 359.9         | 472 531               | 1999 | 4386699.0     | 1 480 992             |
| 1969 | 397.8         | 488 686               |      |               |                       |
| 1970 | 444.3         | 520 462               |      |               |                       |

Fuente: INEGI, Estadísticas Históricas de México, Sistema de Cuentas Nacionales.



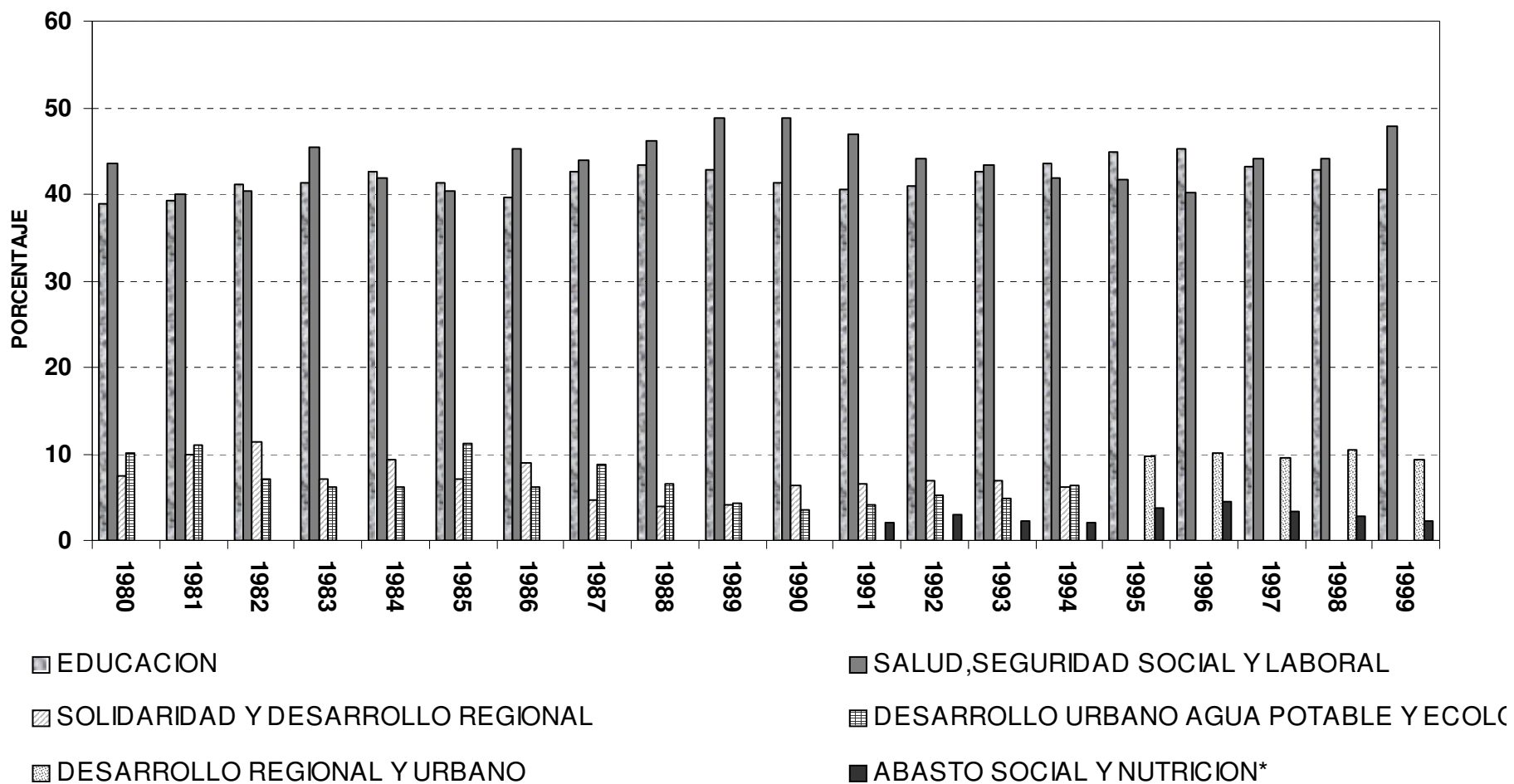
Fuente: Elaboración propia con datos del Cuadro I.

**GRAFICA 2-A**  
**México: Población Económicamente Activa (PEA), por sector económico 1930 - 2000**  
**(porcentajes)**





**GRÁFICA 3-A**  
**ASIGNACIÓN DE DESARROLLO SOCIAL, POR RUBRO 1980 - 1999**  
**PORCENTAJES PESPECTO DEL TOTAL**  
**millones de pesos (base: 80)**



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Anuario Estadístico de México, 1995, 1997 y 2000.