

<b>III. POBREZA Y POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO.</b>	<b>83</b>
1. Génesis y evolución de la política social en el México posrevolucionario.	83
2. La política social previa a la crisis.	90
3. La administración de la pobreza en México.	106

## Capítulo III

# POBREZA Y POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

### **III. POBREZA Y POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO.**

En esta parte del trabajo, se exponen los antecedentes, ideas y programas más concretos en torno a la política social en México, a fin de conocer cómo ha enfrentado la pobreza el Estado mexicano posrevolucionario y cuál fue el modo de operar su política social durante varias décadas.

#### **1. Génesis y evolución de la política social en el México posrevolucionario.**

“Para entender la aparente paradoja de una clase que se ve precisada a tomar tres veces el poder y emprender profundas transformaciones en cada una de esas etapas, hay que recurrir a la categoría de la acumulación originaria de capital que supone, en el terreno de la base económica, la conformación de las dos clases que protagonizan el proceso, la burguesía y el proletariado, pero implica igualmente una transformación de toda la superestructura jurídica, política, ideológica para adecuarla al nuevo proyecto capitalista... el proyecto histórico de la Revolución Mexicana -y un proyecto no es un plan de desarrollo elaborado a la manera tecnocrática, sino un sistema de alianzas- se construye sobre un pacto cuyo contenido material es la incorporación de las demandas inmediatas de los campesinos y el proletariado, y cuyo sentido general será el desarrollo del capitalismo y, en particular, la industrialización del país”.<sup>99</sup>

La Revolución Mexicana de 1910, catalogada por diversos analistas como una revolución burguesa, democrática, liberal, social y/o constitucionalista, buscó desde sus inicios eliminar los lastres políticos tradicionales que amenazaban el desarrollo del capitalismo mexicano, lo cual implicó reivindicar los derechos de las grandes masas que hicieron el movimiento armado.

Además de la lucha por la libertad e igualdad políticas, las libertades de carácter económico y social constituyeron también causas fundamentales

<sup>99</sup> Galindo, Magdalena. “Causas y límites de la derechización en México” en *Revista A. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* vol. VIII, núm. 20. UAM-Azcapotzalco. México, enero-abril, 1987, pp. 90-91.

de dicho movimiento, puesto que durante el Porfiriato no sólo se reprimió la expresión y libertad políticas, sino que se obstaculizó el desarrollo de una incipiente burguesía nacional, debido a la política económica de articulación con los capitales extranjeros monopolistas, así como a la conservación de vastos latifundios y fuentes de mano de obra excluidas del mercado. Desde entonces, cuando México efectuaba sus primeras acciones de ingreso a la vida moderna, a la dinámica de la industria y el mercado, dependió directamente de la inversión extranjera, tanto europea (inglesa, francesa y alemana) como norteamericana, aunque esta última en mayor proporción. Es importante recalcar esta insuficiencia del México capitalista, industrial y liberal, porque esto va a marcar su desarrollo y tendrá un importante impacto sobre el fenómeno de la pobreza en el país.

En México, la revolución de 1910 fue el medio de resolución entre el fracaso de la autorregulación del mercado y el reclamo, tanto de las clases populares como de la burguesía nacional, de la intervención del Estado en la planificación de un desarrollo nacional que confiriera un nuevo sentido al derecho de propiedad, más nacionalista, y protegiera los derechos de obreros y campesinos, esto es, un Estado encargado de refuncionalizar el capitalismo mexicano y su relación con el capitalismo mundial. Así, la Revolución Mexicana, primera gran revolución social del siglo XX, fue obra de la burguesía, ésta fue su beneficiaria y fue quien instauró un nuevo régimen liberal y un Estado de derecho,<sup>100</sup> a través de los cuales transformó las estructuras económicas, políticas y sociales de la nación. Esto es así, básicamente, debido a la necesidad de crecer y subsistir como unidad nacional en un contexto mundial.

El resultado formal de dicha revolución fue la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Tras la Convención Revolucionaria de Aguascalientes de 1914, la movilización campesina encauzada a través del villismo y el zapatismo influyó sobre el movimiento constitucionalista para reconocer las aspiraciones agrarias y plasmar sus postulados

---

<sup>100</sup> Estado de derecho "es el Estado cuyo poder y actividad están regulados y controlados por la ley. Derecho y ley entendidos en este contexto como expresión de la voluntad general... siempre en relación con el respeto al hombre, a la persona humana, a su dignidad y a sus derechos fundamentales... El Estado de derecho se reduce a un sistema de seguridades jurídico-formales, es decir, al sentido de la libertad burguesa." Noriega Cantú, Alfonso. *Los derechos sociales creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*. UNAM. México, 1988, pp. 21-22 y 24.

sociales en la Carta Magna, pues el anteproyecto presentado por Venustiano Carranza, con un enfoque liberal individualista, no incluía muchas demandas de las clases populares. Así fueron retomados los postulados sobre la reforma agraria, la educación gratuita y obligatoria, la protección laboral y la seguridad social en general, puesto que “la única posibilidad de alcanzar un orden político estable, después de casi una década de lucha intestina, era incluyendo en una nueva definición constitucional las ideas ejes, los puntos esenciales de esas mismas demandas, fundando con ello un nuevo pacto social para el país: la Constitución de 1917”.<sup>101</sup>

El conductor de ese gran proyecto sería el Estado mexicano pos-revolucionario, no solamente porque era la única entidad con la capacidad material de hacerlo, sino porque fue el único actor capaz de entender las exigencias políticas, económicas y sociales del proyecto. A partir de entonces, las demandas primordiales que durante la revolución expresaron campesinos y obreros fueron deberes y programa del Estado mexicano, quien adquirió así responsabilidades económicas y sociales envueltas en una ideología promotora de la justicia social. Este Estado, sin embargo, no fue capaz de desarrollar una estrategia que permitiera superar la necesidad de vincular la economía nacional con el capital externo, a pesar de que tanto en la definición de su política interior como exterior procuró resguardar cierta autonomía que le permitiera pronunciarse y mantenerse como soberano.

Por primera vez, en la historia del Estado de derecho se incorporaron a nivel constitucional los derechos sociales, especialmente de obreros, campesinos y clases medias. Lo anterior dio pie para calificar este proceso como social-demócrata, sin embargo, no existen elementos que permitan equiparar este modelo y los socialdemócratas. Más aún, hay quienes califican estos compromisos constitucionales de carácter social como letra muerta.<sup>102</sup>

Si partimos de que la constitución política de una nación refleja la naturaleza de ese Estado, ciertamente el Estado mexicano se presenta

<sup>101</sup> Lara Ponte, Rodolfo, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*. UNAM-Cámara de Diputados, México, 1993, p. 139.

<sup>102</sup> Incluso, con todo y los derechos incorporados hasta años recientes: al trabajo en 1978, a la salud y la vivienda digna en 1983, a la instrucción secundaria en 1993, y a la alimentación en 1995. Ordóñez Barba, Gerardo. “Política social y letra muerta” en *Nexos* núm. 229. México, enero de 1997, pp. 22-24.

en términos formales como un Estado democrático, liberal, republicano y federal. Si consideráramos que los fines del derecho constitucional recogen linealmente los fines del Estado, sería entonces el mexicano un Estado social, pues su constitución postula como principios básicos la igualdad, la justicia, la soberanía, el bienestar social y la utilidad pública y, como parte de ellos, el derecho al trabajo, a la salud, a la educación y a la vivienda digna. No obstante, un poder separado y por arriba de la sociedad no puede ser un Estado social; si no ha dejado de ser un Estado de dominación sigue siendo un Estado político. Pero ello no impide que el Estado capitalista, a través de su derecho, erija una serie de valores éticos, sociales y políticos que den un sustento y orientación ideológicos a su política social.

Así, a la ideología liberal consagrada constitucionalmente desde el siglo XIX (1857) se sumaron los llamados derechos humanos de la segunda generación, esto es, las garantías sociales. De ahí que hay quienes afirman que el pensamiento liberal mexicano decimonónico, aunado a la participación directa de las clases populares y al pensamiento constitucionalista de este siglo, dieron cuerpo a lo que hoy se conoce como el liberalismo social.

Los principales artículos de carácter social incluidos en la Constitución de 1917 fueron el 3, el 27 y, sobre todo, el 123, relativos a la educación, a la propiedad y a las relaciones laborales, respectivamente. El artículo 123 consagró la jornada laboral de 8 horas, el derecho de huelga, el descanso semanal, el salario mínimo y la protección a las madres antes y después del parto, por lo que constituyó en ese momento el sistema de protección social más avanzado del mundo. Por su parte, el artículo 27, al establecer a la Nación como propietaria de la tierra y regular las modalidades de su usufructo, pretendía constituir un elemento de equilibrio de la riqueza pública y de utilidad social, pues el derecho a la igualdad liberal precisaba también un derecho distinto a la propiedad. Por último, el artículo 3 consagró el derecho a la educación laica y gratuita.

La Constitución partió del reconocimiento de la diversidad de intereses de los sectores sociales lo cual, a diferencia de las tesis marxistas, sugiere

su posible conciliación a través de la dirección y regulación del poder central. En esta línea de desarrollo de los países capitalistas, ha surgido una modalidad de Estado centrado en el bienestar social, que algunos han dado en llamar social-demócrata, pero que poco tiene que ver con el Estado de la socialdemocracia como tal, pues este Estado social deriva del Estado capitalista liberal.

La idea del Estado social de derecho fue desarrollada por Herman Heller en 1929 “como única fórmula destinada a cancelar la irracionalidad del Estado fascista y del Estado liberal-burgués de derecho, mediante una acción estatal destinada a la mayor participación de las masas obreras en la distribución de los bienes materiales, lo que exige una planeación estatal, una nueva ordenación de la propiedad y una democracia social, todo lo cual deberá conducir a una verdadera integración nacional”.<sup>103</sup> Esta idea de Estado democrático y social ha sido recogida, entre otras, por las constituciones de Alemania, Italia y España.

En el marco de reconstrucción social de la posguerra, el Estado social y democrático comenzó a reemplazar al Estado liberal burgués. Como explicación de dicho desplazamiento, Manuel García Pelayo plantea que el Estado es necesariamente débil si la mayoría de los habitantes viven en una situación económica y biológica miserable, por lo que fue necesario contar con un Estado que cancelara las terribles consecuencias de una sociedad competitiva. El Estado social de derecho, Estado demócrata y social o, simplemente, Estado social, implica el fracaso del supuesto principio de autorregulación económica de la sociedad, ampliamente difundido por el liberalismo primitivo.

Alfonso Noriega afirma que el “Estado social significa históricamente el intento de adaptación del Estado tradicional a las condiciones sociales de la civilización industrial y postindustrial, con sus nuevos y complejos problemas, pero también con sus grandes posibilidades económicas, técnicas y organizativas para enfrentarlos... es un Estado que pretende corregir los defectos y limitaciones del sistema liberal”.<sup>104</sup>

<sup>103</sup> Señalado por Noriega Cantú, Alfonso. *Op. Cit.* p. 37.

<sup>104</sup> Noriega Cantú, Alfonso. *Op. Cit.* p. 38.

Estas medidas de adaptación, iniciadas desde el siglo pasado en Alemania, cristalizaron principalmente en la institucionalización de la política social como una política de carácter correctivo y sectorial, que pretendía remediar en lo inmediato las desfavorables condiciones de vida de los sectores de la población más desamparados.

En México, desde 1917, el Estado ha sido motor permanente de las transformaciones sociales: la industrialización, la urbanización, el crecimiento demográfico y la movilidad social. Al mismo tiempo, ha sustentado las fuentes de su legitimidad sobre una vasta gama de acciones sociales que le han propiciado el apoyo de la población al cubrir gran parte de sus carencias básicas -salud, alimentación, educación y vivienda-. Es del pacto revolucionario de donde emerge una amplia serie de instituciones e instrumentos jurídicos, materiales, ideológicos y políticos, los cuales conforman a grandes rasgos las políticas económica y social de México entre los años treinta y setenta.

El desarrollo de México se manifestó principalmente a través del reparto agrario, el incremento constante del gasto social, los subsidios y el impulso al empleo. El Estado generó una estructura institucional con una gran capacidad interventora para dirigir y controlar el crédito, la mano de obra y los insumos básicos, garantizar el abasto de mercancías básicas, proteger al consumidor de bienes finales de prácticas especulativas y contar con el apoyo popular.

A estos propósitos obedeció la creación de diversas instituciones como CONASUPO (llamada entonces NADYRSA y posteriormente CEIMSA), NAFINSA, IMSS, ISSSTE, BANOBRAS, CAPUFE, PEMEX, AHMSA, CFE, CNI y BNCA, entre muchas otras (véase listado de siglas al inicio del trabajo). A partir de entonces también adquirieron gran importancia en las políticas económica y social instrumentos como los precios de garantía, el régimen de control de precios, los precios y tarifas de bienes y servicios públicos y los subsidios.

Durante todos esos años, el Estado reaccionó por simple añadidura a las demandas del proceso de industrialización. El aparente crecimiento



económico ocultaba la generación de serias contradicciones entre la eficiencia industrial y el empleo, así como entre la distribución del ingreso y la satisfacción de las demandas sociales.

El endeudamiento externo y el crecimiento de la economía, aunque limitado, constituyeron el soporte de la oferta de trabajo, las finanzas públicas y el gasto social. De este modo, fue posible ofrecer a la población un acceso creciente a los sistemas de seguridad social, pero casi siempre limitados al trabajo formal, particularmente al sector industrial.

La política social del Estado mexicano ha tenido por objeto central a los trabajadores asalariados, básicamente a través de una amplia legislación laboral y los sistemas públicos de salud y educación. Pero aun entre los mismos trabajadores, existen grupos que han ejercido más presión y han sido más beneficiados que otros. Además, al actuar con base en el mercado formal de trabajo, la política social ha excluido a un importante y creciente sector de la población, la no asalariada.

En los países desarrollados, en cambio, la política social ha presentado un giro orientado hacia la prevención de los problemas, más que a su corrección; asimismo, ha cambiado su carácter sectorial al incluir entre sus beneficiarios ya no sólo a obreros y campesinos, sino a las crecidas clases medias, lo que a su vez ha generado un margen mayor del tipo de demandas sociales que atender.

La política social mexicana se tradujo en la concentración de recursos e instituciones para la atención de los grupos vinculados a las organizaciones políticas hegemónicas. Esta forma corporativa de arreglo político actuó mediante un complejo de organismos públicos creados para dar respuesta a las demandas sociales y mantener los niveles necesarios de legitimidad del Estado mexicano. La política social fungió como un espacio de negociación en el que algo ganaban tanto los trabajadores, como sus líderes, el gobierno y el Estado.

En los años setenta, en medio de una fuerte recesión económica mundial, cuando el presidente Luis Echeverría parecía inerme ante las presiones

del FMI para firmar una carta de intención que introdujera en México un drástico plan de choque y austeridad económicos, parecía que la política social imperante en México había llegado también a un límite. Sin embargo, la bonanza petrolera y el financiamiento externo pospusieron este momento, a tal grado que se incrementó el número de beneficiarios de la política social y se instrumentaron nuevos programas de amplio alcance que subsistieron hasta entrados los años ochenta, como la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). El aparato burocrático encargado de la política social creció todavía más, aunque no su nivel de eficiencia, pues muchos programas y dependencias públicas fueron creados con tintes populistas para establecer contactos con la población, más que para responder a sus demandas.

Magdalena Galindo señala que la política social no impide la creciente desigualdad en la distribución del ingreso en México, ni detiene el proceso de pauperización de la población; algunas veces y en sectores específicos, evita un descontento o reduce un malestar social que de cultivarse habría representado un serio problema de legitimidad para el Estado.

La política social, propia del Estado capitalista como es el mexicano, cumplió sus objetivos económicos y políticos particularmente a partir del gobierno cardenista: promovió el mercado interno, el empleo, el consumo popular y preparó una fuerza de trabajo acorde con los requerimientos del proceso de industrialización nacional. Durante esos años, política social y política económica parecían caminar armónicamente de la mano. Ahora, en cambio, la política social se encuentra atrapada bajo las exigencias económicas y políticas definidas por la dinámica del mercado mundial, lo que le dificulta mantener su impacto sobre la población, tanto en términos de bienestar como de legitimidad. Adicionalmente, el desbordante crecimiento demográfico ha sido un factor impactante en la explosión de las necesidades sociales.

## 2. La política social previa a la crisis.

“La existencia de diversas dependencias, aparentemente todas ellas activas en favor de los pobres, dio la impresión de que se estaba haciendo mucho”.<sup>105</sup>

<sup>105</sup> Ward, Peter. *Las políticas de bienestar social en México. 1970-1989*. Nueva Imagen. México, 1989, p. 115.

Al inicio de los años setenta, la política social englobaba tanto aspectos agrarios, como laborales, de salud, de vivienda, educativos, urbanos, de bienestar e, incluso, ecológicos (en marzo de 1971, entró en vigor la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental). Fue durante la administración de José López Portillo (1977-1982) cuando la política social pretendió adquirir un carácter más racional, pero sus intentos no fueron del todo exitosos, pues se mantuvieron los tintes populistas del régimen anterior. A pesar de los cambios ocurridos en México a partir de 1982, la política social conservó el mismo patrón de actuación que en las anteriores administraciones, pero que en un contexto sumamente diferente no logró los mismos resultados, antes bien, éstos empeoraron. Enseguida se presenta una descripción muy esquemática de las diversas medidas instrumentadas por la política social entre los años setenta y primer lustro de los ochenta.

#### A. Política laboral.

Bajo la idea de que el salario mínimo buscaba asegurar al trabajador y a su familia los satisfactores de vida indispensables, al inicio de los años setenta se crearon la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, para restablecer la capacidad adquisitiva de la población trabajadora, y el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario, que tenía entre sus funciones el difundir los derechos laborales e informar sobre la calidad y el costo de productos básicos. En el gobierno de Luis Echeverría Álvarez, el lapso periódico de revisión de salarios se redujo de 2 a 1 año, a fin de compensar el crecimiento de la inflación.

Las adquisiciones de los trabajadores, realizadas a través de un aparato distributivo frecuentemente oneroso, en términos gravosos y con tasas de interés que solían duplicar las legales, condujeron a la creación del Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores (FONACOT), a fin de darles su aval y hacerlos sujetos regulares de crédito con posibilidades de adquirir bienes de consumo duradero y obtener servicios esenciales. Adicionalmente, la creación del Banco Obrero tuvo como propósito captar los recursos de los trabajadores, sindicatos y mutualidades, para facilitar el acceso al crédito. En los años setenta, se crean “algunos organismos que pretenden paliar el descontento popular,

como el INFONAVIT y el FONACOT, y sobre todo, se establece una política laboral, con aumentos de emergencia, que si bien no mejora las condiciones vida del proletariado, ni protege plenamente los ingresos ante la inflación, al menos mantiene los salarios constantes en términos reales".<sup>106</sup>

Para proteger el poder de compra de los sectores populares y orientar su consumo, se estableció un control rígido sobre los precios de 29 artículos básicos y se crearon la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría Federal de Defensa del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor. La promoción de actividades culturales y recreativas era atendida por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, FONACOT y el Consejo Nacional de Cultura y Recreación de los Trabajadores.

Durante la administración del presidente José López Portillo se pretendió ejercer la política social a través de una acción multisectorial, orientada a enfrentar los desequilibrios y rezagos apuntados, no para subsidiar el consumo de los grupos de menores ingresos, sino para generar las condiciones que les permitieran incorporarse al desarrollo nacional y fortalecer la demanda objetiva de los grupos mayoritarios. El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 destacó la relación entre la satisfacción de demandas esenciales y la generación de empleo, porque de ese modo se pretendía crecer y distribuir en forma simultánea. Sin embargo, en la medida que existe una importante parte de la población sin empleo ni acceso a prestaciones fijas, resaltan los servicios prestados por organismos como el DIF, el INCO, el INDE, el FONAPAS, el CREA, la COSSIES y el Movimiento del Voluntariado Nacional. Adicionalmente, en el fomento a la organización autónoma de trabajadores, campesinos y comunidades fueron creados instrumentos operativos de participación en programas estatales, municipales y metropolitanos, relacionados con los objetivos de la política laboral.

#### B. Política de salud.

En términos generales el derecho a la salud también se ha concentrado en los grupos organizados de obreros y empleados. Esta situación ha

---

<sup>106</sup> Galindo, Magdalena. *Op. Cit.* p. 93.

reforzado un modelo donde predomina la atención individual y curativa, con énfasis en las acciones hospitalarias, más que preventivas y colectivas. En el mejor de los casos, el derecho a la salud se ha traducido en el derecho a la atención médica.

Durante la administración de Luis Echeverría se dio un gran impulso a la construcción de grandes hospitales con avanzadas tecnologías y especialidades de cuidado intensivo, lo que significó una enorme concentración de esfuerzos y recursos. La proliferación de servicios médicos diferenciados propició que algunos grupos estuvieran cubiertos por dos o más servicios, mientras que otros no recibían ninguno, o estaban confinados a una atención de calidad notoriamente insuficiente. Esto resulta cierto con particularidad en las zonas rurales, que en ocasiones carecen hasta de los servicios de un sólo médico.

La Secretaría de Salud tiene la responsabilidad de atender al grueso de la población que no es derechohabiente ni del IMSS, ni del ISSSTE, además de ofrecer asistencia social a través de centros recreativos y culturales, guarderías, dormitorios y comedores públicos. Después de 1973, el IMSS se abrió a toda persona con empleo, pero sus usuarios siguieron siendo en alta proporción de medios urbanos (en 1983 llegó al 91%), por lo que la SSA tenía que cubrir básicamente áreas rurales.

El IMSS estableció mecanismos hacia el logro de un régimen de seguridad social integral, el mejoramiento de la protección a cada trabajador y su ampliación a quienes no gozaban de ella. En este sentido, la "existencia de grupos que no tienen capacidad contributiva para incorporarse a los sistemas de aseguramiento ya establecidos, determinó la configuración de un nuevo marco jurídico que dio origen a los servicios de solidaridad social que han permitido el encauzamiento de acciones importantes en favor de diversos núcleos de población antes marginados (campesinos de las zonas temporaleras, mineros, henequeneros, tejedores de palma, ejidatarios, comuneros, etcétera)".<sup>107</sup> Esta ayuda se proporcionó bajo el principio de que los beneficiarios de estos servicios que no pudieran hacer aportaciones en efectivo, las compensaran mediante trabajos personales realizados en sus respectivas comunidades.

<sup>107</sup> Echeverría Aivarez, Luis. *Quinto Informe de Gobierno*. Presidencia de la República. México, 1975, p. 51.

En 1974 se estableció un Plan Nacional de Salud con miras a funcionar por 10 años, a fin de aplicar óptimamente los recursos. En él se destacó la necesidad de crear una red hospitalaria, centros de salud para zonas rurales, programas de nutrición, y distribuir personal médico y enfermeras, pero fue suspendido en 1977 por falta de recursos y viabilidad. Sin embargo, se continuó la creación de hospitales y centros de salud, así como la Campaña Nacional de Vacunación Múltiple.

El ISSSTE, por su parte, ofrece un mayor número de prestaciones a su población objetivo, no únicamente las relacionadas a la salud, pero su cobertura es muy limitada. Aunque el ISSSTE atiende una población cinco veces menor que la del IMSS, mantiene un mayor apoyo financiero por parte del gobierno.<sup>108</sup> En semejantes condiciones existen entidades y dependencias que cuentan con su propio sistema de salud, como PEMEX, FERRONALES, SDN, etcétera. En conjunto, ambas instituciones amparaban a más de 16 millones de personas, 14'500,000 el IMSS y 2'200,000 el ISSSTE, casi una tercera parte de la población total del país. Para 1976, el número de derechohabientes llegó a 25 millones de personas.<sup>109</sup>

El DIF también ha brindado asistencia médica preventiva y curativa a la población de escasos recursos que carece de los servicios de seguridad social, especialmente madres gestantes y niños desamparados, a través de casas-cuna y casas-hogar. Asimismo, ha orientado a la familia en materia nutricional y de higiene, ha contado con centros de servicio a la comunidad y distribuido desayunos infantiles en zonas específicas.

La población amparada por los sistemas de seguridad social y de salud creció al 80% en 1979 (IMSS, ISSSTE, PEMEX, FERRONALES, SSA, DIF). El resto de la población (14 millones) no estaba plenamente integrada a los servicios médico-asistenciales, aunque el IMSS contaba con el programa de solidaridad social que beneficiaba a una población rural de 3 millones. En gran parte, la población no atendida se concentraba en localidades menores de 500 habitantes y los programas de salud se enfrentaban al problema de la dispersión demográfica y la falta de caminos.

<sup>108</sup> Ward, Peter. *Op. Cit.* pp. 190-193.

<sup>109</sup> Echeverría Álvarez, Luis. *Sexto Informe de Gobierno*. Presidencia de la República. México, 1976, s/p. Esta cifra variará en informes posteriores.

En 1979 se inició el programa IMSS-COPLAMAR, después llamado IMSS-SOLIDARIDAD, con el propósito de ofrecer a los campesinos de las regiones más abandonadas del país atención médica, educación para la salud y planificación familiar a cambio de la realización de trabajos comunitarios.

En el periodo presidencial de José López Portillo se puso mayor atención a las comunidades locales a través de servicios médicos generales. Adscrita a la Presidencia de la República, fue creada la Coordinadora de Servicios de Salud, a fin de optimizar el aprovechamiento de los recursos. El IMSS creó los hospitales generales de zona y unidades médicas familiares, además de continuar el acuerdo con COPLAMAR para construir clínicas en zonas marginadas rurales y urbanas. Según Peter Ward, este convenio de COPLAMAR debió ser acordado con la SSA y no con el IMSS, dado que aquella debía atender a la mayor parte de la población del país, pues entre 15 y 20 millones de mexicanos carecían de acceso a servicios sanitarios y el 30% de la población total acudía al sector privado.<sup>110</sup> En 1981, las diversas instituciones de atención social cubrían a 48 millones de mexicanos, más del 65% de la población.<sup>111</sup>

A fin de evitar la duplicidad de funciones y lograr el mejor aprovechamiento de los recursos, la estrategia de salud consistió entonces en la integración de los niveles de atención, mediante la coordinación interinstitucional en los niveles local y regional, a través de convenios de subrogación entre las instituciones de salud y seguridad social.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se señaló que los esfuerzos para disminuir los riesgos de salud de la población habían sido limitados por la ausencia de una entidad rectora que coordinara las acciones públicas, privadas y sociales. Sin embargo, más que ausencia, el problema era de eficiencia. "La falta de una coordinación efectiva dio lugar, por un lado, a la superposición de coberturas de atención a la población en ciertas regiones y carencias en otras. En 1982 existían más de diez millones de habitantes que no tenían acceso a servicios permanentes de salud...

---

<sup>110</sup> De todas formas, la COPLAMAR desaparecería en 1983. Ward, Peter. *Op. Cit.* p. 199.

<sup>111</sup> López Portillo, José. *Quinto Informe de Gobierno*. Presidencia de la República. México, 1981, p. 59.

Hay que destacar además que las instituciones de seguridad social no han operado de manera integral, lo que ha impedido un aprovechamiento racional de los recursos, ocasionando duplicaciones, saturación o subutilización de la capacidad instalada, con el consecuente encarecimiento de los servicios y atención desigual a la población".<sup>112</sup>

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid, el IMSS canceló los adeudos por servicios a no derechohabientes de escasos recursos y creó centros médicos regionales para descentralizar las especialidades. El número de asegurados permanentes del Seguro Social aumentó 33% (1 millón 904 mil personas) y el número de mexicanos sin acceso a servicios médicos se redujo de 14 millones a 5.1.<sup>113</sup>

Se sabe que entre 1985 y 1990 aumentó la cobertura del programa IMSS-COPLAMAR, pero no se conoce su efectividad ni si se llega en realidad a la población objetivo. En la actualidad, el programa opera en 17 estados, curiosamente, Veracruz cuenta con el mayor número de Unidades Médicas Rurales, que no con la mayor incidencia de pobreza extrema, mientras que Guerrero, que sí la tiene en alto grado, no cuenta con los servicios del programa.<sup>114</sup>

La atención preventiva se basó principalmente en el Programa Nacional de Vacunación, así como en la prohibición de comercializar la sangre, la dotación de equipo especializado y la información al público para prevención y detección del SIDA. Se crearon los Servicios Estatales de Salud con apoyo federal, pero bajo la gestión directa de los gobiernos estatales y 29 entidades federativas expidieron Leyes de Asistencia Social para actuar junto con el DIF en la atención a desamparados.

El Programa Nacional de Nutrición y Salud de 1987-1988, creado con el fin de mejorar la salud y nutrición de las familias marginadas del país, contó con la participación de gobiernos municipales, estatales y federal e instituciones como CONASUPO, INI, INN y SSA, entre otras, las cuales mantuvieron sus programas propios sin lograr coordinar y armonizar sus acciones.

<sup>112</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. Presidencia de la República. México, pp. 243, y 29.

<sup>113</sup> De la Madrid, Miguel. *Sexto Informe de Gobierno*. Presidencia de la República. México, 1988, pp. 40 y 46.

<sup>114</sup> Orozco, Moisés. *Op. Cit.* p. 135.



Debe señalarse que el derecho a la salud no se basa únicamente en la existencia de unidades, personal preparado, equipo y medicamentos. Se requiere también apoyo de otros renglones de atención social: conocimiento y educación por parte de la población, acceso a las instalaciones físicas, caminos, etcétera. Particularmente, los programas de agua potable, drenaje y alcantarillado tienen un efecto directo sobre las condiciones de higiene. Por otro lado, nuevas demandas sanitarias han surgido del desarrollo urbano y se han reflejado en el incremento de las tasas de mortalidad por enfermedades cardiovasculares, accidentes y otros padecimientos relacionados al deterioro ecológico. No obstante, las instituciones de salud han logrado el descenso de las tasas de enfermedad y muerte, principalmente a través de campañas preventivas de vacunación.<sup>115</sup>

### C. Política de vivienda.

Durante las últimas décadas, el proceso de urbanización en México se ha visto acelerado por la explosión demográfica y la migración campo-ciudad. En los alrededores de ciudades grandes e intermedias existen inhóspitas extensiones de suelo a las que llega población migrante, incluso del centro de la misma localidad. Este tipo de asentamientos, conocidos como ciudades perdidas o cinturones de miseria, crecen en forma caótica y bajo desfavorables condiciones de vida, en graves situaciones de hacinamiento e inseguridad y algunas veces, con una carencia total de servicios públicos y domiciliarios.

La política habitacional se orientó a proporcionar seguridad en la tenencia, servicios básicos y un espacio suficiente que permitiera desarrollar las actividades fundamentales de las familias. Sin embargo, la distribución del suelo ha pasado en cada gobierno por procesos de mediación política, estando su dotación, habilitación y regularización jurídica dirigida a la obtención de apoyo popular de grupos específicos.

En los años setenta existían ya múltiples dependencias encargadas de legalizar y mejorar la vivienda, principalmente de interés social, en los asentamientos irregulares y en la zona metropolitana de la ciudad de

<sup>115</sup> Cabe mencionar que el IMSS y el ISSSTE ejercen el 85% del gasto en salud para atender a la mitad de la población; a la otra mitad corresponde el 15% restante. González Tiburcio, Enrique. *Reforma del Estado y política social. Aspectos políticos y prácticos*. INAP. México, 1991, p. 45.

México (CORETT, FIDEURBE, AURIS, INDECO, PCP). El INFONAVIT manejaba parte de la inversión pública total en la construcción de viviendas y en el otorgamiento de créditos individuales, así como el FOGA, el FOVI, el DDF y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. La CORETT fue creada para proteger los derechos de quienes adquirirían predios para construir viviendas. La PCP otorgaba protección jurídica y realizaba los trámites necesarios para regularizar la propiedad. El FIDEURBE pretendía favorecer el aprovechamiento racional del suelo en zonas deprimidas con la participación de colonos y fraccionadores. Como en otras materias, la vasta red de organismos creados para el mismo fin ocasionó duplicidad de funciones, dispendio, competencia y rivalidad.

Para la administración de José López Portillo, el INDECO se centró en la obtención de alojamiento y dejó de atender la regularización del suelo; ésta quedó a cargo de la Comisión de Desarrollo Urbano (CODEUR), la cual absorbió a la PCP y al FIDEURBE. Las acciones de vivienda se coordinaron con programas operativos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de la Actividad Industrial, Programa de Dotación de Servicios Rurales Concentrados), con el Programa Nacional de Empleo, con el Plan Nacional de Desarrollo Industrial y con el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

Con el Programa Nacional de Vivienda el Estado participó en el 45% de la construcción total de viviendas en 1982. El incremento en la oferta del sector público no implicó un aumento de los recursos financieros, sino una búsqueda de nuevas alternativas habitacionales. Estas acciones se apoyaron en el sector privado a través del Programa Financiero de la Vivienda, y en el sector social, a través de los programas de vivienda progresiva y de autoconstrucción. En este proceso resalta el fortalecimiento financiero de los fondos y organismos creados *ex profeso*, así como las facilidades otorgadas para que la iniciativa privada, el sector social y los individuos en lo particular incrementaran su participación en la construcción de viviendas y en la dotación de servicios. El gobierno señaló que la "solución de la problemática habitacional no puede

concebirse como un servicio público a cargo del Estado... La población ha cubierto en forma importante los rezagos habitacionales a través de la autoconstrucción, 65.5% de las acciones de 1970 a 1979. Es por ello que el Estado ha apoyado esa actividad, tanto a través de asesoría técnica, como de asignación de créditos y de acceso a materiales de construcción a bajo costo".<sup>116</sup>

La prestación de servicios como electrificación, agua potable, drenaje y alcantarillado presentaba desde entonces una marcada desigualdad a nivel nacional, además de que su suministro es irregular, las instalaciones muchas veces son de mala calidad y el mantenimiento es nulo, lo que provoca pagos indirectos por parte de la población. En general, las zonas rurales carecen más de ellos que las urbanas, particularmente en los estados del sur, como Chiapas, Oaxaca y Guerrero. La elección de los asentamientos o colonias que reciben estos servicios depende la mayoría de las veces de sus contactos políticos.

La política de desarrollo urbano ha adquirido mayor importancia en función del desordenado crecimiento urbano, particularmente en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), por lo que se ha buscado alentar el desarrollo de las ciudades medias del país. La demanda de servicios urbanos ha crecido con particularidad en las ciudades portuarias y fronterizas; durante el gobierno de Miguel De la Madrid, en 8 de ellas se emprendieron proyectos integrales de regeneración urbana y saneamiento ambiental, dando prioridad a los programas de agua potable y alcantarillado. Asimismo, se realizaron otras acciones, como la promulgación de la Ley Federal de Vivienda, la constitución del Fondo Nacional para la Vivienda Rural, la ampliación del financiamiento a la vivienda de interés social, el saneamiento de las finanzas del INFONAVIT y el Programa Casa Propia. Debe señalarse que, debido a las carencias habitacionales ocasionadas por los sismos de 1985, la población tuvo una fuerte y eficaz participación en los programas de reconstrucción, tanto de viviendas como de hospitales.

---

<sup>116</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1980, p. 357.

#### D. Política educativa.

Durante el gobierno de Luis Echeverría se tuvieron como objetivos de la política educativa: asegurar la educación básica a toda la población, articular los distintos ciclos educativos, enfrentar el deterioro de la educación superior, aumentar la eficiencia del sistema educativo y vincularlo con el sistema productivo. En este sentido, se fortalecieron programas y proyectos con técnicas de enseñanza-aprendizaje más avanzadas, de menor costo y que ampliaran la educación a grupos marginados rurales y urbanos. De igual modo, se estimuló la formación de maestros elevando la calidad de la educación normal e impulsando la educación superior y la investigación educativa.

También se buscó una mayor racionalización en el funcionamiento de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos, así como la participación de los estados, municipios, particulares y sector social en la función educativa. Entre 1970 y 1976 se expedieron la Ley Federal de Educación, la Ley Nacional de Educación para Adultos y se crearon el Consejo del Sistema Nacional de Educación Técnica, el Colegio de Bachilleres, el Colegio de Ciencias y Humanidades y la Universidad Autónoma Metropolitana. Con el propósito de elevar la calidad de la función educativa, fue creada en 1978 la Universidad Pedagógica Nacional. En general, la educación superior aumentó su matrícula un 70%, llegando casi al millón de jóvenes.

Durante la administración de Miguel de la Madrid el índice de analfabetismo pasó de 14.3% en 1982, a 6.1% en 1987.<sup>117</sup> La educación secundaria quedó prácticamente cubierta en el medio urbano y en el rural se comenzó a atender a través de la telesecundaria. Como parte de la descentralización educativa básica y normal, se crearon los Consejos de Educación Estatales, para la regionalización y operación de los servicios descentralizados,<sup>118</sup> a fin de cerrar las brechas entre grupos y regiones, transfiriendo funciones, recursos y poder a los estados y municipios.

---

<sup>117</sup> De la Madrid, Miguel. *Op. Cit.* pp. 42-44.

<sup>118</sup> En la asignación de recursos a la educación por parte de los estados se han observado disparidades que van del 3 al 50%.

No obstante, cabe recordar que “a pesar de los avances registrados en materia educativa, el país se caracteriza por un bajo índice de escolaridad y, los que lo tienen relativamente alto, presentan serias deficiencias en lo que a la calidad se refiere. Todo ello se acentúa en los estados de mayor pobreza relativa. Al deterioro educativo general se añaden las desigualdades en el acceso, permanencia y egreso, en la calidad de los servicios y entre las distintas regiones y grupos sociales del país”.<sup>119</sup>

#### E. Atención a grupos marginados.

Desde los años setenta, la política social ha atendido en forma especial a la población marginada, con el propósito de reducir la proporción que representa en el total y resolver sus manifestaciones de indigencia y pobreza crítica. Los grupos marginados recibieron especial atención en los programas orientados a incrementar el empleo, capacitar a la población para el trabajo, legalizar tenencias irregulares de suelo, construir vivienda, dotar de servicios educativos y de salud, y promover obras de infraestructura básica en las áreas y localidades más necesitadas.

Los instrumentos más importantes en este caso fueron la COPLAMAR y el PIDER, además de los planes sectoriales agropecuario, forestal, pesquero e industrial, entre los que destacó la organización de pequeños productores, ejidos y comunidades, el apoyo a empresas agroindustriales y de irrigación, la regularización de terrenos y la utilización de tecnología adecuada a los recursos materiales, disponibilidad de mano de obra y capital.

El PIDER fue establecido en 1973 con el propósito de crear fuentes permanentes de trabajo que retuvieran a los campesinos en sus lugares de origen, así como de realizar obras de infraestructura y servicios de carácter social en regiones marginadas del país. Su principal objetivo fue generar recursos excedentes para superar los niveles de pobreza, desempleo y marginalidad, en poblaciones de 300 a 3,000 habitantes. La protección a los productores del campo se manifestó en el incremento de los precios de garantía. Sin embargo, los campesinos no pudieron transformar sus condiciones productivas y sociales, dada la intervención

---

<sup>119</sup> Consejo Consultivo de Solidaridad. *Combate a la pobreza*. El Nacional. México, 1991, p. 49.

de acaparadores y agiotistas. Por ello, fue necesario establecer centros especiales de compra, ampliar el sistema de bodegas y tiendas rurales, el crédito a la producción, la venta de insumos, el préstamo gratuito de costalera, el transporte y la protección al precio de alimentos básicos escasos.

La Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), cuya función era proteger al pequeño agricultor y a los consumidores de bajos ingresos, y estrechar los vínculos entre las clases populares y el Estado, operaba mediante nuevos sistemas de comercialización y abastecía el mercado interno con la compra masiva de subsistencias de producción nacional y la importación complementaria oportuna. En palabras del Presidente Luis Echeverría Álvarez, la acción de CONASUPO era “una forma racional y justa de transferir ingresos a los grupos de menor poder adquisitivo y de fortalecer la alianza entre el régimen revolucionario y las mayorías nacionales”.<sup>120</sup>

La pobreza en las áreas rurales se relaciona con las limitantes en la acumulación de capital, pero también con deficiencias en servicios educativos y sanitarios. La programación de las acciones para el logro de mínimos de bienestar se inició identificando requerimientos regionales de salud, vivienda, alimentación y educación, a través de estudios especiales de COPLAMAR a nivel municipal.

El sistema COPLAMAR fue establecido en 1977 por la Presidencia de la República, con el fin de garantizar que las dependencias federales coadyuvaran en forma concertada a la instrumentación del compromiso presidencial de brindar apoyo a los grupos marginados del país. La Comisión fungió como un mecanismo de coordinación del gasto para asegurar su asignación y eficiencia (característica que se pretendió retomar en el Programa Nacional de Solidaridad); sin embargo, algunos proyectos no eran políticamente prioritarios, por lo que no obtenían los recursos requeridos. Fue así como en 1980 se incorporaron los recursos para la Comisión en un ramo especial del Presupuesto de la Federación, lo que le permitió un mayor margen de acción y vigilancia.

---

<sup>120</sup> Presidencia de la República. *El Gobierno Mexicano* núm. 34. México, septiembre de 1973, p. 28.

Las necesidades de la población marginada se atendieron a través de programas sectoriales y sociales específicos.<sup>121</sup> Igualmente, surgieron convenios entre COPLAMAR y otros organismos públicos,<sup>122</sup> a fin de aminorar los efectos de la inflación en las clases populares, crear unidades médicas en municipios rurales, garantizar el abasto en áreas marginadas, construir caminos e introducir agua potable en zonas rurales, castellanizar población indígena, proporcionar educación primaria, vivienda y alimentación en comunidades dispersas, reforestar regiones seleccionadas y generar empleos productivos.

Dentro de COPLAMAR se incluyó la Comisión Nacional de Zonas Áridas y fondos para apoyar el desarrollo económico y social de regiones geográficas específicas, así como el Instituto Nacional Indigenista. Este último pretendía lograr una mayor participación de la población indígena en la producción y en los beneficios del desarrollo nacional, satisfacer las necesidades básicas de los grupos étnicos, elevar su capacidad en la defensa de sus derechos individuales y sociales, y fortalecer la conciencia nacional a través del respeto al pluralismo étnico. La problemática indígena presenta manifestaciones peculiares relacionadas con lo anterior, pero es también efecto de la falta de atención integral al campo.

El Presidente José López Portillo señalaría que “la irracionalidad e insuficiencia en la atención al campo”<sup>123</sup> había hecho de México un importador de alimentos, debido a la baja productividad agrícola, lo que representaba una amenaza futura a la seguridad nacional. Así, en 1980 fue formulada una estrategia de planificación para la producción y consumo de alimentos básicos, el Sistema Alimentario Mexicano. El SAM tuvo por objetivos: lograr la autosuficiencia alimentaria nacional, incidir en la organización de los campesinos, distribuir el ingreso en favor de los pequeños productores, facilitarles créditos e insumos, generar empleos rurales y apoyar la agroindustrialización, la agricultura de temporal, la

---

<sup>121</sup> Programa de Productos Básicos, Programa de Educación para Todos, Programa de Caminos Rurales, Programa de Mejoramiento de la Casa Rural, Programa de Capacitación y Empleo Cooperativo para el Fomento de Recursos Naturales en Zonas Marginadas, Programa de Agua Potable, Programa Casas-Escuela, en las cuales se proporcionó durante todo el ciclo escolar hospedaje, alimentación y apoyo a niños que de otra manera, jamás habrían accedido a la educación. Mediante el Plan Nacional de Agua Potable se localizaron nuevas fuentes de abastecimiento, se perforaron nuevos pozos y se ampliaron los sistemas ya existentes.

<sup>122</sup> IMSS-COPLAMAR, CONASUPO-COPLAMAR, SAHOP-COPLAMAR, SEP-COPLAMAR y STPS-SARH-COPLAMAR.

<sup>123</sup> López Portillo, José. *Quinto Informe de Gobierno*. Presidencia de la República. México, 1981, p. 25.

comercialización de productos agrícolas, la investigación tecnológica de procesado y enriquecimiento de alimentos, con especial énfasis en las necesidades y posibilidades de las pequeñas y medianas empresas, y la educación para la alimentación. El SAM planteó metas y acciones de política agropecuaria, comercial, pesquera, industrial y de consumo de alimentos básicos, así como recomendaciones específicas para su producción, transporte, almacenaje y comercialización.

En forma conjunta con el Instituto Nacional de la Nutrición, el SAM identificó las necesidades alimenticias en distintas regiones del país y zonas geográficas críticas, definiendo una Población Objetivo Preferente que en 1979 abarcaba 13 millones de personas en las áreas rurales y 6 millones en las urbanas, con una alta proporción de población infantil. Con base en grupos de diferentes ingresos, se determinaron canastas básicas que permitieran cubrir niveles mínimos de alimentación aceptables, se apoyaron las medidas de autoconsumo familiar en las zonas marginadas, el fortalecimiento de los organismos públicos reguladores, la protección al consumidor, la vigilancia a los intermediarios, la investigación aplicada sobre nutrición y la orientación a la población. De esta forma, se pretendía avanzar en el mediano plazo hacia una dieta mínima promedio para toda la población de 2,750 calorías y 80 gramos de proteínas al día.

El INN elaboró en 1981 el Paquete Detección-Atención como parte del Sistema de Vigilancia Nutricional del Instituto, el cual ha considerado desde entonces la aplicación simultánea de varias medidas tendientes a romper el círculo vicioso desnutrición-infección, pero el INN sólo contó con seis centros de estudios rurales y un equipo interdisciplinario de profesionistas y técnicos apoyado por mujeres de las propias comunidades, que abandonaban los programas para prestar su servicio por cuenta propia.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid, se instrumentó un Programa Nacional de Alimentación, otra vez, a fin de lograr la soberanía alimentaria,<sup>124</sup> mejorar los niveles de nutrición de la población de bajos ingresos y propiciar una distribución más equitativa de los alimentos. Para

<sup>124</sup> De 1983 a 1988, CONASUPO redujo en un 73% sus importaciones de alimentos básicos. De la Madrid, Miguel. *Op. Cit.* p. 45.



ello, se apoyó en el Sistema Nacional de Abastos, en el Programa para la Producción, Abasto y Control del Paquete Básico de Consumo Popular y en el Programa de Nutrición y Salud. Las políticas agraria, de producción y de bienestar social fueron articuladas en el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral. Sin embargo, tomando como base la canasta normativa de satisfactores esenciales de la COPLAMAR, en 1985 el consumo básico del 50% de los hogares mexicanos todavía era deficitario. En 1989 el INI instrumentó el Programa de Ayuda Autoalimentaria Directa para Grupos de Riesgo de Comunidades Indígenas en Extrema Pobreza, el cual tuvo como fines disminuir la desnutrición de niños y mujeres lactantes o embarazadas y organizar las comunidades para la producción alimentaria autosuficiente, sin embargo, no existe una evaluación formal de dicho programa.

En síntesis, la política social de Luis Echeverría Álvarez pretendió contener el descontento popular y resarcir la legitimidad gubernamental, con un fuerte sesgo populista y, sobre todo, mediante una mayor atención a la política laboral. Para la política social de José López Portillo, la preocupación más apremiante fue lograr la movilización de los recursos públicos, dado que se tenía que dar algún uso social a la riqueza petrolera, cuya sobreestimación significó abultar el endeudamiento externo. Ello posibilitó el surgimiento de este tipo de programas, sustentados en un fuerte otorgamiento de subsidios, muchas veces a la población equivocada y con una baja coordinación intersectorial. En general, a lo largo de estos años se puede observar una falta de equidad en la distribución del gasto social. Este, al concentrarse en los sistemas de seguridad, origina que algunos sectores cuenten con complementos relativamente innecesarios, mientras que otros carecen de bienes y servicios básicos. Si bien en términos relativos el gasto social creció, también perdió importancia entre las prioridades del gasto público total. De 1970 a 1982, el gasto público se quintuplicó, mientras que el gasto social se triplicó y fue reduciéndose de tal modo que para el periodo 1970-1986 sólo se duplicó. Durante la administración de Miguel de la Madrid, este rubro sufrió una erosión del 41%.<sup>125</sup>

---

<sup>125</sup> Ward, Peter. *Op. Cit.* pp. 28 y 223.

Hasta 1982 en México se desarrollaron políticas y mecanismos de bienestar social parciales, demagógicos e insuficientes, pero con un carácter más comprensivo. A partir de este año, comienza un cambio en la política social, sobre todo en términos cuantitativos, originado en los cambios del contexto y reflejado en el monto del gasto social, más que en una modificación profunda de sus estrategias de acción. Será a partir de 1988, bajo el apego abierto a la lógica globalizadora de intercambios con el exterior, cuando la dimensión del problema de la pobreza generará nuevas argumentaciones en torno al diseño de la política social, especialmente en su parte asistencial, como veremos más adelante.

### 3. La administración de la pobreza en México.

“El burócrata, el definidor e implementador de políticas, conoce lo que la gente necesita en general y, como tiene información perfecta, sabe cuánto tiene cada persona, lo compara con las necesidades de la gente y concluye qué apoyos requiere cada uno. Así, el aparato administrativo es capaz de clasificar a la población en grupos según sus carencias. En el colmo de la simplificación, se le suele clasificar solamente en dos grupos: los pobres extremos, los cuales requieren apoyo, y el resto de la población que no lo requiere, que puede bastarse por sí misma”.<sup>126</sup>

En la medición de la pobreza en Latinoamérica ha predominado el método de la Canasta Normativa Alimentaria, cuyo costo es multiplicado por el recíproco del Coeficiente de Engel de algún grupo de hogares. Según el Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, publicado por la CEPAL en 1993, los pobres constituyen el porcentaje de hogares cuyo ingreso es inferior al doble del costo de una canasta básica; e indigentes son el porcentaje de hogares cuyo ingreso es inferior al costo de una canasta básica de alimentos. Según el estudio presentado por la CEPAL y el INEGI, para 1992 en México había 13.6 millones de personas en la pobreza extrema, de una población total de 84 millones, esto es, un 16% de la población; mientras que en una situación de pobreza vivían 23.6 millones de mexicanos, es decir, el 28% de la población.<sup>127</sup>

<sup>126</sup> Boltvínik, Julio. “Algunas tesis y reflexiones... *Op. Cit.* p. 125.

<sup>127</sup> Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática. Magnitud y evolución de la pobreza en México 1984-1992. Informe metodológico. INEGI-CEPAL/ONU. México, 1993, pp. 68-73. Sin embargo, no coincide con los datos anteriores Julio Moguel, quien señala que para 1992 en México había 40.3 millones de pobres y 17.3 millones de pobres extremos. Vázquez Rangel, Gloria y Jesús Ramírez López (coords.) *Marginación y pobreza en México*. Anel. México, 1995, p. 9.

A mediados de los ochenta, Boltvinik desarrolló para la COPLAMAR una Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE), basada en una concepción amplia de las necesidades de la población, en la legislación nacional, en las demandas de los grupos populares en México -enfocadas más a las condiciones de vivienda que a la salud y la educación- y en las declaraciones sobre derechos humanos suscritas por el país.

A partir de las necesidades esenciales establecidas por el PNUD y la experiencia de la COPLAMAR, Enrique Hernández Laos ubica la línea de pobreza extrema en una Canasta Submínima de Bienes y Servicios Esenciales, que comprende los requerimientos alimenticios para cubrir los nutrientes mínimos señalados por el Instituto Nacional de la Nutrición, así como la energía y los medios para prepararlos y consumirlos, y los componentes en vivienda, salud, higiene y educación no recibidos por transferencias gubernamentales. La línea de pobreza parte de una Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales que, además de todos los anteriores, añade bienes y servicios vinculados a la presentación personal, las comunicaciones, la recreación y la cultura.

La línea de pobreza definida por Hernández Laos resulta más elevada que otras porque considera los satisfactores alimentarios y los instrumentos y energía para prepararlos; lo que para otros estudiosos son líneas de pobreza, para Hernández Laos son líneas de indigencia o pobreza extrema.

Por su parte, Santiago Levy retoma también la Canasta Normativa Alimentaria definida por COPLAMAR para fijar las líneas de pobreza, así como el Índice de Foster-Greer-Thorbecke para superar las deficiencias de la razón global de pobreza o pobreza *per cápita* (porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza, número de pobres sobre el número total de individuos en la población) e indicar su intensidad y su distribución, incluso a nivel local.

La Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales fue calculada para una familia promedio de 4.9 miembros: 2.7 adultos (mayores de 15 años

de edad) 1.66 niños (de 3 a 14 años) y 0.47 párvulos. La CNSE se basó en los patrones de gasto de los hogares del séptimo decil de ingresos según la Encuesta de Ingresos-Gastos de 1977 y en estudios adicionales sobre alimentación y vivienda realizados por la propia COPLAMAR, teniendo en cuenta también necesidades sociales objetivas, vestido, por ejemplo. La CNA, dividida en 15 modalidades, comprendió 34 productos alimenticios que aportaran un mínimo de 2,082 calorías y 35.1 gramos de proteínas diarias. De esta forma, la línea de pobreza extrema quedó fijada por el monto de la CNA y la de pobreza moderada por el de la CNSE. Considerando que ciertamente "hay un mínimo irreductible de gastos que debe invertirse en productos no alimenticios",<sup>128</sup> Levy adiciona a la CNA un factor de expansión de un 25%, asignable a la adquisición de bienes no alimentarios.

Otro factor que arroja diferencias en el estudio y definición de la pobreza es el manejo de la información. Hernández Laos señala que muchos de los censos y encuestas manejados respecto a ingresos no son confiables y es necesario ajustarlos. De esta forma, los diferentes resultados obtenidos sobre la incidencia de la pobreza en México en 1984 fueron:

SUJETO	Pobreza extrema	Pobreza moderada
	<i>Porcentaje de la población</i>	
INFORMACIÓN	24.7%	8.7%
INFORMACIÓN	37.1% c/ajuste 51% s/ajuste	13% c/ajuste 22% s/ajuste
INFORMACIÓN	59%	30%
INFORMACIÓN	81.2%	20%

FUENTE: Hernández Laos, Enrique. «La pobreza en México» en *Comercio exterior* núm. 4, vol. 42. México, abril, 1992, p. 407.

<sup>128</sup> Levy, Santiago. "La pobreza en México" en Vélez, Félix. *Op. Cit* p. 35.

No obstante, los cuatro estudios coinciden en que pobreza e indigencia son mucho mayores y más intensas en el campo que en la ciudad, pues en él se encuentra la población con mayores carencias del país. Aunque el 60% de la población pobre del país radica en ciudades, una proporción mayor de población rural sufre de pobreza extrema.<sup>129</sup>

Existen diversas razones por las que la pobreza ha echado raíces con mayor facilidad en el medio rural que en el urbano. La inversión, aun en naciones con un componente rural considerable, tiende a colocarse en el medio urbano. Una parte de la fuerza laboral rural, carente de tierra, padece de desempleo abierto; otra parte se ocupa tan sólo en ciertas épocas del año; una parte más se mantiene ocupada, pero en actividades de muy baja productividad. La ignorancia rural -incluso del idioma dominante- crea una proclividad a situaciones de abuso y explotación. Muchos campesinos no están sindicalizados. En términos generales, el campo ha resultado muchas veces improductivo por el uso inadecuado de los recursos naturales, humanos y monetarios. Si a ello se agrega que el excedente logrado se concentra en pocas manos, no son de sorprender los niveles de pobreza rural. La pobreza urbana, además de ser menor y menos intensa que la rural, es un reflejo de ésta transmitido a través de la migración. La búsqueda de alguna oportunidad de desarrollo es la causa de una permanente conversión de pobres rurales en pobres urbanos.

En México, el rezago del sector agrícola constituye para Levy<sup>130</sup> el origen de la pobreza. La reducción en el ritmo de crecimiento del sector agrícola se debió básicamente a un proceso de descapitalización, pues los recursos obtenidos de él fueron reinvertidos en otros sectores; tanto la inversión pública como privada se orientó cada vez más a actividades industriales o de servicios, dejando de lado la inversión en obras de riego, caminos rurales y diversos insumos agrícolas. La asignación del gasto público en materia comercial, industrial, financiera, educativa, de salud, de infraestructura, etcétera, presenta un sesgo urbano.

---

<sup>129</sup> Hernández Laos, Enrique. "La pobreza en México" en *Comercio exterior* núm. 4, vol. 42. México, abril, 1992, p. 408.

<sup>130</sup> El crecimiento del sector agrícola entre 1940 y 1965 tuvo un promedio anual de 5.7% período en que el producto per cápita creció más de 2% al año; pero el crecimiento de la producción agrícola bajó a un 2.26% para 1967-1980, mientras que la tasa de crecimiento de la población era de un 3.5%; para 1982-1987, la producción agrícola crecía en un 1.6% anual. Levy, Santiago. *Op. Cit.* pp. 52-53.

El crecimiento demográfico rural ha influido indirectamente en la productividad agrícola, pues la tierra se ha dividido generación tras generación en cierto número de hijos, incrementando su fragmentación. La disminución en la razón tierra/mano de obra significa que políticamente ya no hay más tierra que repartir a una mano de obra creciente. En condiciones de subdesarrollo, el crecimiento demográfico se convierte también en un factor promotor de la pobreza: mientras mayor sea la tasa de crecimiento de la población, mayor será la tendencia al descenso del nivel de vida. Sin embargo, "éste es solamente un factor contribuyente. Las causas básicas son la desigualdad de la propiedad de la tierra y otros activos productivos, los mecanismos de asignación que discriminan a favor de los propietarios de la riqueza, y un patrón de inversión y de cambio técnico sesgado en contra de la mano de obra".<sup>131</sup>

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de Hogares de 1989, la pobreza en México es básicamente rural, pues 61.45% de la población rural pertenecía a los cuatro deciles de población más pobre del país, contra un 28.1% de la población urbana; además, aún entre los pobres los hay quienes son más que otros y esos están también en el campo. Los campesinos sin tierras, desde luego, son más pobres que los ejidatarios o pequeños propietarios, y entre estos últimos, el acceso a caminos, sistemas de riego, financiamiento, asistencia técnica, etcétera, es sumamente desigual.

Como parte de una estrategia de combate a la pobreza extrema, resulta necesario identificar con precisión a la población pobre, a partir de su ubicación geográfica, sus características demográficas, la actividad económica del jefe de familia, y sus niveles de educación y capacitación. Entre los sectores de la población más afectados se encuentran mujeres, niños e indígenas; llama la atención lo que se conoce como la feminización de la pobreza, esto es, el hecho de que "en todas las escalas de bienestar social los indicadores de la posición de las mujeres son los más bajos".<sup>132</sup>

Para medir el bienestar debe considerarse el ingreso una vez deducidos los impuestos directos y otras contribuciones del hogar (por ejemplo,

<sup>131</sup> Griffin, Keith. *Op. Cit.* p. 191.

<sup>132</sup> Stavenhagen Rodolfo. *Op. Cit.* p. 11.

cuotas sindicales), así como herencias, regalos e ingresos provenientes de ventas de activos, pues ellos constituyen una pérdida en el patrimonio del hogar. Un inconveniente en las encuestas realizadas por el INEGI para este periodo es el desconocimiento del ingreso no monetario, pues el ingreso total se constituye del ingreso monetario y del ingreso en especie.

Según Hernández Laos, de 1981 a 1988, la población en condiciones de pobreza aumentó de 48.5 a 59% respecto a la nacional, y su intensidad, de 36 a 37.6%, "según el supuesto de que la distribución del ingreso seguiría constante a partir de 1984".<sup>133</sup>

Desde una perspectiva microeconómica y dadas las limitaciones de recursos nacionales, para Hernández Laos la solución ideal al problema de la pobreza es la estrategia que se conoce como *targeting*. Esta política es contraria a las transferencias gubernamentales universales y a los subsidios generalizados, pues consiste en delimitar claramente a la población objetivo y dirigir sólo a ella las acciones necesarias para disminuir la pobreza, esto es, busca concentrar y focalizar los recursos con que se cuenta en grupos de población con carencias prioritarias, de modo que sus beneficios no lleguen a los grupos que no los necesitan.<sup>134</sup> Sin embargo, esta medida representa mayores costos administrativos e informativos, los cuales reducen el monto de los recursos efectivos que llegan a las familias asistidas.

Cabe mencionar que, a pesar de aplicar métodos distintos para la medición de la pobreza y llegar a resultados divergentes, tanto Santiago Levy como Enrique Hernández Laos coinciden en que la primera recomendación en la disminución de la pobreza en México es lograr que los recursos lleguen a las familias realmente pobres y evitar que éstos sean desviados hacia sectores de la población que pueden prescindir de ellos. Esta estrategia es recomendable sólo para atacar una parte del problema, aquella representada por la población de necesidades inmediatas, en extrema pobreza. De ninguna forma sería recomendable colocar esta medida

<sup>133</sup> Hernández Laos, Enrique. "Tendencias recientes en la distribución del ingreso en México (1977-1984)" en *La economía mexicana actual: pobreza y desarrollo incierto*. UAM-Iztapalapa/Departamento de Economía. México, 1991, p. 23.

<sup>134</sup> Hernández Laos, Enrique. "La pobreza en México"... *Op. Cit.* p. 410.

como centro de una política para corregir el problema de la pobreza en términos estructurales y a largo plazo. Sin embargo, la tendencia en varios países, entre ellos México, es dar toda la prioridad al aspecto monetario del desarrollo y respecto a la pobreza implementar sólo medidas compensatorias, no promotoras de un crecimiento sostenido de la calidad de vida de la población.

Moisés Orozco señala que existe un camino de combate a la pobreza, llamado indirecto, basado en el empleo de recursos para impulsar el crecimiento económico y, en consecuencia, los ingresos de los pobres; ello significa crear ingresos y luego, consumo. El camino directo, en cambio, consiste en desarrollar proyectos específicos para proveer a los pobres de los bienes mínimos, es decir, proporcionarles consumo directo. El camino directo de lucha contra la pobreza parte de dos grandes métodos: la inversión en las condiciones de producción que rodean el trabajo de los pobres o la inversión en el "capital humano fundamental", mediante subsidios, dirigidos o no, a la alimentación, salud y educación de los pobres; lo recomendable es que esta última vía preceda a la primera con el propósito de que sea efectivamente aprovechada, pues no se puede trabajar con el estómago vacío o lleno de parásitos. Es preciso aumentar primero el consumo de los pobres para que después ellos mismos estén capacitados para aumentar sus ingresos.

Como quiera que sea, debe tenerse en cuenta que un modelo de crecimiento económico que excluye a los pobres de sus beneficios no puede ser duradero ni consistente, si no integra a los pobres en su dinámica inicial, los costos futuros de su rescate serán económica, política y socialmente mayores.

Con sus vicisitudes, el Estado mexicano pudo mantener un mismo patrón de desarrollo hasta 1982. Sin embargo, el agotamiento del patrón de acumulación capitalista y la omnipresencia del Estado propiciaron que su capacidad de ahorro, inversión y respuesta quedara por debajo de la multiplicación de las demandas sociales, con lo que se agudizaron los rezagos ancestrales presentes en la distribución de la riqueza y la marginalidad social. Fue el cambio de una política económica expansionista a



una política de austeridad y recorte del gasto público lo que vino a revertir en la década de los ochenta los signos positivos logrados con anterioridad en materia de bienestar social.