Crónicas de un desastre anunciado

Pobreza y política social en México, 1988-2018

Juan Calvillo Barrios

CONSORCIO EDUCATIVO DE ORIENTE

UNIVERSIDAD DE ORIENTE

Crónicas de un desastre anunciado

Pobreza y política social en México, 1988-2018

Universidad de Oriente, Puebla

Puebla, Pue., México

MMXVIII

Consorcio Educativo de Oriente
Universidad de Oriente-Puebla
Directorio

Martha Patricia Agüera Ibáñez
Rectora Nacional
Consorcio Educativo de Oriente

José Fernando López Olea
Rector
Universidad de Oriente-Puebla

Marco Antonio Palacios Cervantes
Director de Posgrado e Investigación

Santiago Romero Conde
Coordinador Administrativo

Consejo Consultivo de Investigación y Posgrado

Dr. René Valdiviezo Sandoval
Presidente
Mtro. Eduardo Hernández de la Rosa
Secretario Técnico
Dr. José A. Alonso Hernández.
Dr. Sergio Flores González
Dr. José Carlos López Reyes
Dr. Francisco José Rodríguez Escobedo
Dra. Angélica Cazarín Martínez
M.C. Erika Hernández Rubio

Crónicas de un desastre anunciado

Pobreza y política social en México, 1988-2018

Juan Calvillo Barrios

© Universidad Estatal de Oriente, A. C.
Av. 21 Oriente. Col. Azcárate,
Puebla Puebla, México
Código Postal 72510

Primera Edición 2019
ISBN: 978-607-95216-7-7

Obra dictaminada por un comité científico formado ex profeso.
El contenido de la obra es responsabilidad del autor. Puede utilizarse citando la fuente.

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Índice

INTRODUCCIÓN 8

CAPÍTULO I. LA POBREZA EN MÉXICO 10

1.1 Definición de pobreza y su medición 9

1.2 Niveles de pobreza en México 15

CAPÍTULO II. LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO Y SUS RESULTADOS 24

2.1 Antecedentes de la política social en México, 1900-1987 25

2.2 La política social en el gobierno de Carlos Salinas (1988-1944) 35

2.2.1 Los resultados de la política social salinista 40

2.3 La política social en el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) 43

2.3.1 Los resultados de la política social zedillista 49

2.4 La política social en el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) 53

2.4.1 Los resultados de la política social foxista 60

2.5 La política social en el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) 61

2.5.1 Los resultados de la política social calderonista 69

2.6 La política social en el gobierno de Enrique Peña (2012-2018) 70

2.6.1 Los resultados de la política social peñanietista 79

CAPÍTULO III. ¿POR QUÉ LA POLÍTICA SOCIAL NO FUNCIONA? 84

3.1 Las causas de la pobreza 85

3.1.1 Económicas 86

3.1.2 Condiciones sociales 114

3.1.3 Condiciones naturales 120

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS 121

BIBLIOGRAFÍA 123

SIGLAS (ORDEN DE CITA) 130

INTRODUCCIÓN

Cualquier análisis de la política social parte de definir varios elementos, y entre los que aquí se consideran de mayor relevancia, son: objetivos, evolución, medición de resultados y perspectivas futuras; sin embargo, no se pueden omitir las causas que le dieron origen a dicha forma de hacer política, pues es obvio que esta busca combatir o resolver un problema, pero es importante saber cuál es y las causas que la originaron.

En este sentido, si el objetivo es analizar la política social del Gobierno de la República, y esta busca elevar las condiciones de vida de la población de bajos recursos, entonces otro problema a examinar es la pobreza. Hay que conocer la pobreza, su evolución y su grado de incidencia, para así poder evaluar sus propuestas de solución.

Aquí se analiza la pobreza, sus causas y su grado de incidencia (capítulo uno), para posteriormente ver las estrategias de atención instauradas (capítulo dos) y, por último, analizar sus resultados, retos y consecuencias futuras (capítulo tres).

La realización de este análisis permitire responder algunas interrogantes medulares, tales como: ¿el modelo económico vigente nos garantiza que, a corto, mediano o largo plazo, se va a resolver el problema de la pobreza? ¿La política social seguida es efectiva y contribuye a superar la pobreza a corto o mediano plazo? ¿Es necesario cambiar de modelo económico y de estrategia de política social? ¿Es necesario cambiar de partido político en el gobierno?

Hasta el cierre de la presente investigación, existía una diacronía entre los resultados del modelo económico y la política social, pues el primero exigía una política social activa, pero, en contraste, observamos una política social inactiva, lo que agrava los malos resultados y empeora las condiciones de vida de las mayorías.

En esencia, esta condición es el resultado de dos ciclos por parte de las instituciones estatales: el del periodo posrevolucionario y el del neoliberal. El análisis que refleja los cambios

en los estilos para gobernar se muestra en las páginas siguientes y profundiza en el tema que da origen al libro: la política social del Gobierno Federal.

Esta publicación busca contribuir al debate sobre un tema que se ha mantenido alejado de la polémica que necesita la política social para obligar a su reorientación, sobre todo porque las cifras recientes reflejan que hoy es, más que nunca, necesaria su continuación, ante los riesgos que existen de ser declarado un estado fallido.

CAPÍTULO I. LA POBREZA EN MÉXICO

El avance en el desarrollo humano –o como diría Amartya Sen (1992), el avance en la igualdad– implica una multiplicidad de variables. Es todo un proceso que permite la expresión de las libertades reales de las que goza un pueblo (López y Székeli, 2006: 14). Su medición, por otra parte, es un elemento fundamental para el desarrollo de políticas públicas, pues, entre otros factores, permite evaluar los avances o retrocesos en las condiciones de vida de los habitantes, cuantificar la magnitud del problema, caracterizar de forma adecuada el fenómeno y definir claramente los objetivos que se persiguen con sus políticas de atención.

Existen diversas maneras de medirlo, la forma más común es el Producto Interno Bruto per cápita (Pib pc), pero este indicador tiene múltiples limitaciones, siendo una de las más importantes el que ignora las desigualdades en la renta entre los habitantes de un país, ya que su cálculo se realiza dividiendo el valor monetario de la producción (Pib) entre su población, con lo que asigna el mismo nivel de renta a cada uno, algo completamente alejado de la realidad, como veremos en páginas posteriores.

Como señalan López-Calva, Rodríguez-Chamussy y Székeli (López-Calva, Székeli, 2006: 16), la bibliografía sobre su medición toma en cuenta las dimensiones que debe considerarse, y la ponderación de sus elementos en cada una de ellas y las decisiones se toman en función del objetivo que se persigue con la medición.

Para estos autores, uno de los esfuerzos más sistemáticos de medición es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual combina tres elementos: el PIB por habitante, la salud y la educación, cada uno con la misma ponderación. El IDH es un punto de referencia obligado para comparaciones internacionales, pero México no lo atiende.

El IDH se basa en tres medidas de funcionamiento: la esperanza de vida (IEV), el alfabetismo o matriculación escolar (IE) y la dimensión de ingreso (PIB PC ajustado al poder de compra y a la paridad) siendo la fórmula para obtenerlo un promedio de las tres: IDH= 1/3 (IEV) + 1/3 (IE) + 1/3 (IPIB PC).

Para los autores antes citados, los orígenes del IDH se encuentran en el enfoque de la economía del bienestar, el cual mide el acceso de una persona a la posesión de bienes y servicios, del que derivó posteriormente el enfoque ingreso, que determina el consumo y por tanto el nivel de utilidad alcanzado por el individuo.

Una ruta alternativa, que también identifican estos autores, es el enfoque de capacidades, inicialmente esbozado en John Stuart Mill y Adam Smith, y que recientemente reformulara Amartya Sen, del que se señala que no distingue entre bienes y funcionamiento, entendido como lo que la gente puede hacer con el bien, y que es distinto a la utilidad.

Podemos decir que, aunque el IDH se propone como alternativa para llenar vacíos en la medición de la pobreza, en México aún no es popular. Si bien es cierto que se empieza a gestar arriba, aún no permea hacia abajo.

1.1 Definición de pobreza y su medición

Otra variante utilizada en la medición del desarrollo humano es la distribución del ingreso. Al respecto, podemos señalar que las teorías que lo analizan lo hacen desde diversos ángulos, aunque dos son los más utilizados: 1) el que se centra en la relación entre crecimiento económico y distribución del ingreso; y 2) el que privilegia la disponibilidad de recursos en escala microeconómica.

Debemos destacar la manera en que recientemente se reposiciona, nuevamente, el enfoque ingreso, del que es conveniente señalar que, pese a sus limitaciones, compartimos la apreciación de Hernández Laos, respecto a que “uno de los factores determinantes del bienestar social es la distribución del ingreso de los hogares” (1998: 443).

El iniciador del enfoque ingreso fue Simón Kuznets, y su conclusión (Hipótesis de Kuznets) señala que "la desigualdad en la distribución del ingreso aumenta en las primeras etapas del crecimiento económico… más tarde se estabiliza por un tiempo y disminuye en las últimas" (Hernández, 1998: 444). Su modelo dual supone un proceso de crecimiento continuo de Largo Plazo, donde la economía transita de un estadio de desarrollo tradicional a uno de características modernas, no analiza (ni las versiones posteriores de Lydall Robinson) los efectos en los módulos distributivos del ingreso de una interrupción del crecimiento, ni la modificación en los precios relativos causados por la existencia de choques externos o la implantación de programas de ajuste. Este punto lo destaca Francois Bourguinon (Hernández, 1998: 446) que en el marco de un modelo de equilibrio general demuestra que para que este proceso conduzca a estados más igualitarios debe tomarse en cuenta la magnitud de las elasticidades precio e ingreso en el sector tradicional de la economía, las cuales, al no ser constantes, hacen que el proceso deje de ser igualitario después de haberlo sido por un tiempo, lo que es contrario a la hipótesis mencionada. Al mismo tiempo, la incorporación de tecnologías con elevada capacidad sustitutiva en el sector moderno es condición suficiente para descartar el crecimiento igualitario; al respecto, algunos investigadores argumentan que al menos en el corto plazo las consecuencias de la implantación de políticas de ajuste, auspiciadas por el Fmi *(Fondo Monetario Internacional)* han sido devastadoras. En este tenor, M. Pastor (Hernández, 1998: 447), en un análisis de su implantación en América Latina, durante 1961-1981, detecta que invariablemente éstos estuvieron asociados con una pérdida de la participación de los salarios en el ingreso.

Del segundo enfoque existen dos variantes o métodos: 1) El de línea de pobreza (Lp) diseñada por la Comisión Económica para América Latina (Cepal) y 2) el de las Necesidades Básicas Insatisfechas (Nbi). Para aplicarlas se requiere: En el caso de la Lp, a) definir las necesidades básicas y sus componentes, b) establecer una canasta normativa de satisfactores esenciales para cada hogar, c) calcular el costo de dicha canasta, que se constituirá en la línea de pobreza, d) comparar ésta con el ingreso disponible en los hogares y e) clasificar como pobres a los hogares cuyo ingreso esté por debajo de dicha línea de pobreza.

Los cálculos se sustentan en el coste de una canasta básica que cubra las necesidades alimentarias. A dicho valor se adiciona una estimación para satisfacer otras necesidades básicas no alimentarias (el doble en áreas urbanas y 75% en las rurales), y la suma de ambas constituye

la línea de pobreza. Los requerimientos de energía determinados por la comisión son de 2,139 Kilo calorías por día y los de proteínas de 34.8 gramos.

El método de Nbi requiere: a) definir las necesidades básicas y sus componentes, b) seleccionar las variables e indicadores que expresen el grado de satisfacción de cada necesidad y componente, c) fijar un nivel mínimo para cada indicador, debajo del cual se considera que el hogar no satisface las necesidades en cuestión, y d) clasificar como pobres a los hogares con una o más necesidades insatisfechas. Ante ello, define como familias pobres a "aquellas cuyo ingreso no alcanza a satisfacer sus requerimientos nutricionales básicos y carecen de condiciones para cubrir sus necesidades esenciales como alojamiento decoroso, vestido, equipamiento doméstico, agua potable, servicios sanitarios, transporte, salud, educación, cultura y empleo libremente elegido" (Ornelas, 1993: 26).

En tanto que los pobres extremos, de acuerdo con el Pnud, serían aquellos hogares cuyo ingreso es tan ínfimo "que aun cuando fuera destinado en su totalidad a la alimentación, no le permitiría satisfacer sus requerimientos nutricionales" (Ornelas, 1993: 26).

Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México (Coneval, 2018), que mide la pobreza, una familia de cuatro personas es pobre por ingresos si mensualmente éstos son inferiores a $11,290.80. Esta cifra es muy superior al salario mínimo actual, que equivale a $2,401.2 mensuales, por lo que habría que incrementarlo 4.7 veces para cumplir lo estipulado en la Constitución y sacar a la gente de la pobreza. Mientras tanto algunos organismos internacionales son menos exigentes para medir la canasta básica y la pobreza ya que, por ejemplo, para el Banco Mundial (Bm) la canasta básica para considerar a un hogar pobre es de $4,322.70 mensuales, y para la Cepal, de $9,172.30 pesos mensuales.

Es de notar en los dos métodos citados, Lp y Nbi, la referencia a necesidades básicas, componentes, canasta normativa de satisfactores e indicadores de satisfacción. Sobre el particular, conviene señalar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cpeum), al menos desde 1934 establece, con base en la ley orgánica del artículo 28 constitucional y considerando que… el mercado de productos… de primera necesidad estaba siendo influido por grupos de poder particular que atentaban contra los intereses sociales, el Presidente [Abelardo L.] Rodríguez definió, por decreto del 10 de julio de 1934, los artículos de consumo necesario: maíz, arroz, frijol, trigo, papa, sal, carbón, legumbres frescas, harina, manteca, leche, haba, arvejón, lenteja, carbón vegetal, leña, azúcar, piloncillo, panela o panocha, masa de maíz, pan, café, las medicinas de todas clases, los tejidos de algodón de consumo popular y el petróleo

y sus derivados. Esta lista comprendía artículos que, si no indispensables para la vida, si eran necesarios para una existencia decente (Del Bajío, 1990).

Asimismo, su modificación a partir de 1987, cuando los sectores que signaron el Pacto de Solidaridad Económica (Pse):

> Dieron a conocer la canasta básica sobre la que habían de fijarse los incrementos a los salarios mínimos a partir de marzo de 1988, [que] consta de 75 productos y servicios como gasolina, gas, luz y teléfono, transporte público, aparatos y accesorios domésticos, dejando al margen la ropa y el calzado, la carne de pollo, de cerdo, pescado y otros nutrientes fundamentales. Los alimentos contenidos en la canasta básica son: tortilla de maíz: tortilla de maíz; masa de maíz; harina de maíz; pan blanco; pan blanco de caja; harina de trigo; pasta para sopa; galletas; dulces populares; galletas marinas o de animalitos; galletas saladas; arroz; hojuelas de avena; bistec o pulpa de res; retazo con hueso; hígado de res; jamón cocido; atún en lata; sardina en lata; leche pasteurizada, leche en polvo , para niños, evaporada; huevo; aceite vegetal; margarina; frijol; chile envasado; puré de tomate; azúcar blanca y morena; café soluble y tostado; sal; concentrado de pollo; chocolate en polvo; gelatina en polvo; refrescos embotellados y cerveza… además de cigarros, electricidad; gas doméstico; petróleo diáfano; aparatos y accesorios –plantas eléctricas, licuadoras, televisión en blanco y negro-, accesorios y artículos de limpieza como jabón; blanqueadores, pasta dental; focos; pilas; crema facial; desodorantes navajas y máquinas de afeitar y papel higiénico (Del Bajío, 1990: 220-221).

Podemos ver que ya existen definiciones, si no exactas sí aproximadas, para determinar una canasta básica, así como para los mínimos alimentarios, pero se carece de ellas para los bienes y servicios complementarios, lo cual hace que aparezcan diferentes formas de medición con las correspondientes diferencias en los resultados.

Actualmente, los indicadores más utilizados para medir la pobreza en México son: el índice de marginación del Consejo Nacional de Población (Conapo), basado en carencias sociales como población analfabeta, población sin primaria, ocupantes por vivienda sin servicios, en localidades pequeñas y con bajos ingresos; el índice de bienestar del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Inegi), con 36 variables sociales, como menores de 15 años, nacidos en otros estados, 5 años y más residentes en otros estados, si saben leer y escribir, entre otras; el de masas carenciales de la Ley de Coordinación Fiscal (Lcf), que no cubren sus necesidades básicas, en 5 rubros: ingresos, educación, habitación, drenaje y combustible calculadas por hogar mediante brechas y el índice de pobreza de la

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), que a propuesta de un comité, desde 2002, utiliza la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares –Enigh- como fuente de información, tomando, como medida de bienestar el ingreso de las personas, comparándolo con tres puntos de referencia para agrupar a la población por su nivel: pobreza alimentaria (hogares con ingresos por persona insuficientes para cubrir sus necesidades de alimentación -de 15.4 a 20.9 pesos diarios, a valor del año 2000); pobreza de capacidades (hogares cuyo ingreso por persona no alcanza a cubrir los niveles mínimos de gasto en educación y salud --de 18.9 a 24.7 pesos) y pobreza de patrimonio (hogares donde el ingreso personal no alcanza a cubrir la alimentación y los patrones de consumo básico de salud, educación, vestido, vivienda y transporte --de 28.1 a 41.8 pesos diarios) (López-Calva, Székeli, 2006: 26-36).

Es importante señalar que la cifra enunciada en el último párrafo, 42 pesos como límite superior para medir la pobreza de patrimonio, es ligeramente superior (10 por ciento) al salario mínimo vigente en el año 2000 y casi igual al salario del año 2003, por lo que, manteniendo la misma metodología, un salario mínimo del año que se trate, debería servir para medir la pobreza patrimonial, y la mitad del mismo para medir la pobreza alimentaria. En este sentido, para el año 2018 el ingreso diario actual para estar en situación de pobreza patrimonial debe ser menor a 97 pesos diarios, y la mitad (48.5 pesos) para estar en pobreza alimentaria.

Lo anterior sería equivalente, al año 2000, a 1 mil 140 pesos mensuales, y a 1 mil 440 pesos para 2015 –cuando se retoma oficialmente la medición de la pobreza, tras décadas de no medirse–, aunque, dicen sus promotores, se retoma con un nuevo enfoque, uno multidimensional, ya que el anterior, basado en el ingreso era insuficiente

Lo interesante es que el ingreso mensual que proponen como límite máximo para estar en pobreza, 2 mil 700 pesos mensuales, es casi equivalente a dos salarios mínimos de ingreso mensual, y los 1 mil 400 pesos para estar en pobreza extrema a un salario mínimo mensual.

¿Qué ha cambiado? Además de lo visible, que antes la pobreza estaba por debajo de un salario mínimo (y la pobreza extrema en la mitad de este) y ahora en dos salarios mínimos (uno para la pobreza extrema), también cambió, como ya se dijo, la forma de medirla, ya que la Ley General de Desarrollo Social (Lgds) señala que la pobreza debe medirse utilizando 8 dimensiones, no sólo el ingreso: rezago educativo, acceso a la salud, a la seguridad social, a calidad de la vivienda, a servicios básicos en la vivienda, a la alimentación, cohesión social e ingreso.

Es conveniente rescatar, en este punto, mi observación anterior, que coincidía con la de Hernández Laos, respecto a que uno de los factores determinantes para el bienestar es el ingreso. Sobre esta base sostengo que, independientemente de las otras formas de medir la pobreza, la más simple ha de ser siempre la mejor, y dado que el ingreso es el mejor medio con que se cuenta para allegarse de los bienes y servicios requeridos, él debe ser un factor fundamental para medir la pobreza.

No omito el cuidado que debemos de tener acerca de los numerólogos –adoradores del dato duro–, que esconden detrás de la sofisticación estadística sus carencias o intenciones, como es el caso, según García Soto (2018), de José Antonio Meade, ex Secretario de Desarrollo Social quien presume haber sacado de la pobreza extrema a 2 millones de personas combatiendo carencias específicas, tales como ponerles piso de cemento si el piso en su vivienda era de tierra, o inscribirlos a un comedor público o centro de salud para combatir la marginación por necesidades alimentarias o falta de atención médica, acciones medidas que en realidad no los sacaban de pobres sino que eran simulación pura.

Además, según la tendencia mexicana de medir la pobreza en función al salario mínimo, y dado que este tiene cada vez menor poder adquisitivo, es conveniente anotar que los 2 salarios mínimos, límite usado para ubicar desde ahí y hacia abajo a las familias pobres, es sobrevalorado, ya que este nivel salarial no alcanza para cubrir las necesidades elementales, por lo que el porcentaje de población que gane un sueldo ubicado en dicho rango estará ubicada en situación innegable de pobreza, al menos desde los noventa para adelante, porque en 1987 el salario mínimo aún permitía cubrir casi al 100 por ciento las necesidades alimentarias. El mismo Coneval reconoce esto al proponer como límite para estar o no, en pobreza de ingreso, 11,290 pesos, 4.7 veces el salario mínimo mensual, coincidente con una propuesta que señala que para no estar en pobreza el ingreso mensual debe estar por arriba de 5 salarios mínimos.

A continuación analizaremos la evolución que ha tenido la distribución del ingreso en México, pese a la escasa comparabilidad de las principales fuentes estadísticas, unas por presentar problemas de sub-reporte, y otras por magnificar el problema, coincidiendo más con las cifras de Hernández Laos, quien ajusta[1] las cifras para el periodo 1936-1989, sin olvidar que los 4 indicadores más usados en el país -los de Conapo, Inegi, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Shcp), y de Sedesol- utilizan como fuente de información la Enigh.

[1] Para verificar este proceso de ajuste se pueden consultar las páginas 450 y s.s. de su artículo "La evolución del Ingreso Gasto de los Hogares en México", *Comercio Exterior* Vol. 48, No. 6, Junio de 1998.

1.2 Niveles de pobreza en México

En el cuadro número 1 podemos observar el comportamiento de la distribución del ingreso en México, de 1950 al 2016, según la ENIGH, misma que es presentada en deciles, o 10 grupos de 10 por ciento del total de hogares y su participación en el ingreso, ordenados de menor a mayor. Podemos notar en dicha encuesta las siguientes grandes tendencias: el decil uno, o el 10 por ciento de la población más pobre, ha visto caer su participación en el ingreso nacional al pasar de un 2.43 por ciento en 1950 a un 1.76 por ciento en el año 2016, misma tendencia que se observa en el decil 2, que lo disminuye en un 0.33 por ciento, aunque los verdaderos damnificados, según las estadísticas, son el 10 por ciento de la población más rica, que pasó de un 45.50 a un 36.30 en el mismo periodo de tiempo, para registrar una caída superior a los 9 puntos porcentuales, que benefician principalmente a la clase media pues el 50 por ciento de la población, deciles 5 a 9, aumentan su participación en un 8.5 por ciento, dejando el resto del beneficio a los deciles 3 y 4.

Sin embargo, debemos señalar que la tendencia es irregular, de altas y bajas muy pronunciadas. De este modo, el decil 1 de 1950 a 1977 sufrió una caída, pero de 1977 a 1984 una recuperación, que cambia en el periodo 1984-1996 por un comportamiento constante, seguido en 1996-2000 por una caída, reemplazado en el periodo 2000-2006 por un alza y luego por una tendencia constante, de 2006 a 2016, aunque con un ligero aumento de 2010 a 2016.

La misma tendencia se observa en todos los deciles, en unos de manera proporcional y en otros de forma inversamente proporcional. A manera de ejemplo: el 40 por ciento más pobre vive, de 1950 a 1958, un alza de 1.5 por ciento -periodos de gobierno de Miguel Alemán y Adolfo Ruíz Cortines-, de 1958 a 1963 una caída de -4 por ciento -gobierno de Adolfo López Mateos-, y de 1963 a 1970 un alza, aunque sea ligera (0.5% con Gustavo Díaz Ordaz), y de 1970 a 1977 con Luis Echeverría una caída de -0.1 por ciento, tal vez por ello algunos dicen que hubo estabilidad de 1963 a 1977.

Para los siguientes sexenios se viven movimientos más marcados, de 1977 a 1984 un alza de 3.5 por ciento (López Portillo y Miguel de la Madrid) seguido de una caída de -2 por ciento para el periodo 1984-1989 (De la Madrid) y un alza de 0.8 por ciento durante 1989-1996 con Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, reemplazado por una caída de -2.5 por ciento los últimos años del zedillismo (1996-2000) que el alza de 2 por ciento foxista (2000-2006) no logra compensar salvo que lo sumemos a los escasos avances de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto (0.5 por ciento, respectivamente).

Durante los mismos periodos, el 50 por ciento intermedio vive un alza de 8.3, una caída de 1.8, después un alza de 1.8, seguido de una caída de 5, luego un alza de 8, seguido de una caída de 2.5 y otra vez un alza de 0.5 reemplazada por una caída de 2.5 y luego un alza de 0.5, 2 y 0.10. En tanto que los ricos sufren una caída de 10, un alza de 6, una caída de 2, un alza de 6, una caída de 13, un alza de 5, una caída de 1, un alza de 5, y caídas de 2, 2 y 0.7.

Contrario a lo muchas veces dicho -que el modelo neoliberal ha provocado una cada vez más inequitativa distribución de la riqueza, un deterioro general de las condiciones de vida de la mayor parte de los mexicanos, arrojando a grandes masas a los niveles de pobreza y pobreza extrema-, los datos duros sostienen otra cosa. Es necesario profundizar en el análisis para sostener o refutar la afirmación anterior.

Cuadro 1. Evolución de la distribución del ingreso en México, 1950-2016 (%)

Deciles	1950	1958	1963	1970	1977	1984	1989	1996	2000	2006	2010	2016
1	2.43	2.32	1.69	1.42	1.08	1.72	1.58	1.79	1.20	1.60	1.60	1.76
2	3.17	3.21	1.97	2.34	2.21	3.11	2.81	3.00	2.30	2.80	2.90	3.05
3	3.18	4.06	3.42	3.04	3.23	4.21	3.74	3.94	3.20	3.70	4.00	4.07
4	4.29	4.98	3.42	4.23	4.42	5.32	4.73	4.90	4.20	4.70	4.90	5.06
5	4.93	6.02	5.14	5.07	5.73	6.40	5.90	5.97	5.40	5.70	6.00	6.19
6	5.96	7.49	6.08	6.46	7.15	7.86	7.26	7.32	6.70	7.00	7.30	7.49
7	7.04	8.29	7.85	8.28	9.11	9.72	8.98	8.96	8.50	8.60	9.00	9.12
8	9.63	10.70	12.70	10.40	12.00	12.20	11.40	11.49	10.90	11.00	11.50	11.48
9	13.90	17.20	16.50	16.60	17.10	16.70	15.60	16.03	15.70	15.70	15.90	14.48
10	45.50	35.70	41.60	39.20	45.00	32.80	37.90	36.60	41.90	39.30	37.00	36.30

Fuente: de 1950-1996 citado de Cal y Arena, 1993, actualizado por Bucareli Ocho con datos del Inegi (1997: 4-6). De 2000-2016, Inegi, Enigh 84, 89, 96, 00, 06, 10, 16, contrastado con José Luis Calva, (1998) y con Fernando Cortez (2013).

Cuadro 2. México: distribución del ingreso por grupos de deciles de población, 1950-2016 (%)

	1950	1958	1963	1970	1977	1984	1989	1996	2000	2006	2010	2016
40% más pobre	13.07	14.57	10.50	11.03	10.94	14.36	12.86	13.63	10.90	12.80	13.40	13.94
50% intermedio	41.43	49.73	47.90	49.77	44.06	52.84	49.24	49.77	47.20	47.90	49.60	49.76
10% más rico	45.50	35.70	41.60	39.20	45.00	32.80	37.90	36.60	41.90	39.30	37.00	36.30

Fuente: cálculos propios con base en el cuadro 5.

En el cuadro 3 podemos ver los resultados de diversos estudios sobre la incidencia de la pobreza, los cuales, aunque difieren enormemente, permiten encontrar similitudes en cuanto a tendencias, ya que podríamos decir que, según el estudio de Hernández/Boltvinik, de 1963 a 1984 disminuye el porcentaje de población en pobreza, misma tendencia que se observa en el estudio de la Cepal para 1977-1984.

Para el periodo 1984-1989, en 5 de los 6 estudios con información (Inegi-Cepal, Hernández-Boltvinik, Banco Mundial, y los dos de Lusting-Mitchel), se observa que hay un aumento en los índices de pobreza, excepto en el de Levy-Alarcón, aunque éste presenta los porcentajes más altos de pobreza. Mientras que para el periodo 1989-1992, de dos estudios con información, uno sostiene que la pobreza sube y el otro que la misma baja. Finalmente, para el periodo 2008 a 2016, el único estudio con información sostiene que la pobreza aumentó de 2008 a 2010 y de 2010 a 2014, con un pequeño descenso de 2014 a 2016.

Cuadro 3. Diversas estimaciones sobre la incidencia de la pobreza en México, 1963-2018 (%)

	1963		1968		1977		1984		1989		1992		2008		2010		2014		2016	
AUTOR	P 1/	PE 2/	P 1/	PE 2/	P 1/	PE 2/	P 1/	PE 2/	P 1/	PE 2/	P 1/	PE 2/	P 1/	PE 2/	P 1/	PE 2/	P 1/	PE 2/	P 1/	PE 2/
CEPAL	nd	nd	nd	nd	39.5	13.6	37.4	13.4	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
INEGI/CEPAL	nd	d	nd	nd	nd	nd	42.5	15.4	47.8	18.8	44.1	16.1	nd	nd	nd	nd	nd	nd	41.2	nd
HDZ.I./BOLTVINIK	77.5	69.5	72.6	12	58	34	58.5	29.9	64	nd	66	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
LEVY/ALARCON	nd	nd	nd	nd	nd	nd	81.2	19.5	79.3	23.6	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
BANCO MUNDIAL	nd	nd	nd	nd	nd	nd	16.6	2.5	22.6	7.3	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
LUSTING/MITCHELL.3/	nd	nd	nd	nd	nd	nd	2.3	0.4	6.7	1.1	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
LUSTING/MITCHELL.4/	nd	nd	nd	nd	nd	nd	38.1	15.7	50.6	27.1	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
BOLTVINIK(MMIP)	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	d	70.6	44.7	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
CONEVAL	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	33.3	11	34.8	11.3	36.6	9.5	35.9	7.6

P 1/ Pobreza. PE/2 Pobreza Extrema. 3/ En base a las líneas de pobreza y pob.ext. del Banco Mundial. 4/ En base a líneas de pobreza de COPLAMAR que también usa Hdz. Laos.

Fuente: elaboración propia con datos de CONEVAL y Julio Boltvinik (1997).

Con base en los resultados señalados, podemos decir que la pobreza muestra dos tendencias, de 1963 a 1984 a la baja y de 1984 a 2014 al alza., lo que refleja los nulos resultados del combate a la pobreza en las últimas tres décadas y contradice nuestra observación anterior, el neoliberalismo sí genera pobreza.

Si damos validez a las cifras de Hernández Laos-Boltvinik (en 1963 el 77.5 por ciento de la población estaba en pobreza, y en 1968 el porcentaje fue de 72.6, de 58 en 1977, y de 58.5 en 1984; en tanto que fue de 64 por ciento en 1989 y de 66 en 1992, y en 2008, según el Coneval, baja al 33 por ciento y a 34.8 en 2010, 36.6 en 2014 y 36 por ciento en 2016 (ver Cuadro 3), que combinadas con las tendencias reflejadas en el cuadro 4, servirían para calcular la población en pobreza para las mismas fechas.

Cuadro 4. Población nacional, 1940-2015

Año	Población nacional	Tasa de crec. nacional
1940	19,653,552	2.8
1950	25,791,017	3.1
1960	34,923,129	3.5
1970	48,225,238	3.8
1980	66,846,833	3.9
1990	81,249,645	2.2
2000	97,483,412	2.0
2010	112,336,538	1.5
2015	119,530,753	1.3

Fuente: Inegi (varios años).

Podemos ver claramente que las cifras de población en pobreza aumentan periodo a periodo, destacando el lapso de tiempo entre 1992 y 2008 cuando la población en pobreza se reduce drásticamente al pasar de 55 millones a 36, una disminución de 35 por ciento en un lapso de 16

años, tocando los últimos dos años del gobierno de Salinas, toda la gestión de Zedillo y Fox, además de los primeros dos años del sexenio de Calderón.

Sin embargo, conviene recordar que, excepto durante el gobierno de Salinas con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), en ningún otro hubo un programa tan ambicioso de combate a la pobreza, independientemente de sus fallas y corruptelas, lo que hace difícil creer en tales cifras, especialmente cuando las correspondientes al siglo XXI son calculadas por una dependencia de gobierno, a diferencia de las otras que eran estimadas por académicos.

Cuadro 5. Población en pobreza (1963-2016)

Año	Población nacional e/	Población en Pobreza
1963	38,729,750	30,015,556
1968	45,993,761	33,391,470
1977	62,210,557	36,082,123
1984	72,194,579	42,233,828
1989	79,547,731	50,910,547
1992	84,499,574	55,769,718
2008	109,181,421	36,029,868
2010	112,336,538	39,093,115
2014	121,323,461	44,404,386
2016	123,570,191	44,485,268

Fuente: elaboración propia, con base en los datos del cuadro 3 y 4.

Cabe señalar que, para las estimaciones, en las décadas 1960 y 1970 se toman las tasas de crecimiento poblacional corrientes, mientras en las posteriores se usa la de la década siguiente ajustado el porcentaje a un dígito.

Si aplicamos los porcentajes de pobreza señalados anteriormente a las cifras del censo más cercano, podríamos notar que en 1980 la pobreza afectaría a 38 millones 771 mil personas, en 1990 a 52 millones y en 2010 a 39 millones.

Pero si por otro lado, calculamos la población en pobreza según lo que dictan los manuales de operación de algunas empresas sociales, como Leche Industrializada Conasupo, S. A. de C. V. (Liconsa; Abasto Social, 1997) o del Fideicomiso Liquidador del Subsidio a la Tortilla (Fidelist), que literalmente señalan como objetivo atender a los niños menores de 12 años integrantes de familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos, entonces la pobreza, en 1990, hubiera afectado a 53 millones 625 mil personas, aunque las cifras oficiales hablaban de "cerca de 40 millones de pobres (26… en la marginación y el resto [14] ubicados en el rango de miseria extrema" (Bucareli Ocho, 1999: 9). Conociendo el margen de subvaluación de las cifras oficiales, una cifra de 53 millones no suena tan descabellada, y comparada con las cifras de Hernández Laos tiene sólo una diferencia de 1 millón 625 mil personas (3%).

Según cifras oficiales, en 1997 la pobreza afectaba a 51 millones de personas, pero según Boltvinik, en 1996 la cifra se ubicó en 72.2 millones (Riva, 1998) aunque para el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), la cifra era de 26 millones (Macías, 1998a).

Las cifras tan bajas del Progresa, son producto de considerar que "los pobres gastan de 8.2 pesos diarios per cápita hacia abajo; y una familia de 4 miembros sumaría 32.8 pesos diarios, cifra ligeramente arriba del salario mínimo que se ubicaba en 25.45 pesos (Macías, 1998b).

Con indicadores calculados de esta manera, no es raro que en las cifras oficiales baje el número de pobres, siendo las cifras que manejan los funcionarios para decir que ha disminuido la pobreza, cuando los niveles de ingreso, 9.3 pesos diarios son equivalentes a los números manejados por Cepal para decir que 25% de los mexicanos viven con el equivalente a un dólar diario, nivel en que se ubica la pobreza extrema (Gómez, 1998a).

Aunque las cifras mostradas, si se contrastan con las manejadas por Sedesol (ver cuadro 6) muestran variaciones importantes, excepto en 1963 y 1968 que coinciden, ya que para 1977 el cuadro 5 menciona 36 millones y el cuadro 6 reporta 40, y para 1984 reporta respectivamente 42 contra 40, en 1989 50 contra 45, y en 1992 apunta 55 contra 47, posteriormente el cuadro 6 muestra una tendencia al alza para 1994 y 1996 con cifras de 51 y 66 millones respectivamente, punto máximo para reflejar posteriormente una caída al pasar de 66.2 a 62.6 en 1998 y luego a 54, 52 y 49 en los años 2000, 2002 y 2004, respectivamente, para llegar finalmente a las cifras del cuadro 5 de 36, 39, 44 y 44 millones para los años 2008, 2010, 2012 y 2014, respectivamente, recuperando la tendencia alcista.

Por entidad geográfica, la población pobre se reparte principalmente en los estados de Guerrero, Chiapas Oaxaca y posteriormente Veracruz y Puebla, entidades catalogadas como de Muy Alta marginación (ver Cuadro 7) lo que determina contar con una amplia mayoría de municipios con la misma clasificación de marginalidad (ver Cuadro 8).

Cuadro 6. Pobreza en México, 1950-2004 (millones)

Año	Pobres Patrimonio	%
1950	23.9	88.4
1956	26.8	83.5
1958	27.9	81.3
1963	30.5	75.2
1968	33.1	69.4
1977	40.0	63.8
1984	39.8	53.0
1989	44.7	53.5
1992	46.7	52.6
1994	51.2	55.6
1996	66.2	69.6
1998	62.6	63.9
2000	54.0	53.7
2002	52.1	50.6
2004	49.6	47.0
2006	47.1	42.9
2012	64.2	52.3

Fuente: Székely (2005).

Como se observa en el cuadro 7, los tres estados con “muy alta marginación” se localizan del altiplano hacia el sur y sureste de la república igual que los dos de más alta marginación. Estos mismos estados concentran el mayor porcentaje de municipios con alta marginación. Es de destacar los resultados negativos del combate a la pobreza mediante la política social pues como deja ver el cuadro 9, los montos destinados a dicho objetivo registran una tendencia al alza, más

detectable si lo analizamos en función del gasto programable, y no tanto en la relación del gasto programable respecto al PIB, lo que aparentemente mostraría un fuerte compromiso del estado respecto a la población excluida de los beneficios del desarrollo. Sin embargo, se requiere profundizar en el ejercicio del gasto para ver el porcentaje del mismo que llega efectivamente a los destinatarios. Al respecto, algunos estudios señalan que éste no alcanza ni el 30 por ciento del total, quedándose en su mayor parte entrampado en la burocracia y la corrupción.

Cuadro 7. Ubicación de entidades por grado de marginación (a)

		2015			2010			2000			1990		
CLAVE EDO.	ENTIDAD	LUGAR	INDICE	GRADO MARG.	LUGAR	INDICE	GRADO MARG.	LUGAR	INDICE	GRADO MARG.	LUGAR	INDICE	GRADO MARG.
12	GUERRERO	1	2,55	MA	1	2,5	MA	2	2,12	MA	3	1,75	A
7	CHIAPAS	2	2,4	MA	2	2,3	MA	1	2,25	MA	1	2,36	MA
20	OAXACA	3	2,12	MA	3	2,1	MA	3	2,08	MA	2	2,06	MA
30	VERACRUZ	4	1,14	A	4	1,07	A	4	1,28	A	5	1,13	A
21	PUEBLA	5	0,69	A	5	0,7	A	8	0,72	A	6	0,83	A
24	SAN LUIS P.	6	0,57	A	7	0,56	A	7	0,721	A	7	0,75	A
31	YUCATAN	7	0,51	A	11	0,42	A	13	0,38	M	11	0,4	A
16	MICHOACAN	8	0,498	A	8	0,52	A	12	0,45	A	12	0,36	ME
13	HIDALGO	9	0,496	A	6	0,66	A	5	0,88	A	4	1,17	A
4	CAMPECHE	10	0,46	A	10	0,43	A	9	0,7	A	10	0,48	A
18	NAYARIT	11	0,31	M	12	0,12	ME	11	0,6	A	17	-0,13	ME
27	TABASCO	12	0,3	M	9	0,47	A	10	0,65	A	9	0,52	A
10	DURANGO	13	0,05	M	15	0,05	ME	17	-0,11	M	15	0,01	ME
32	ZACATECAS	14	0,01	M	13	0,1	ME	14	0,29	M	8	0,57	A
11	GUANAJUATO	15	-0,07	M	14	0,06	ME	6	0,8	A	13	0,21	ME
29	TLAXCALA	16	-0,198	M	16	-0,14	ME	18	-0,18	M	16	-0,03	ME
17	MORELOS	17	-0,199	M	19	-0,27	ME	19	-0,35	M	20	-0,45	ME
25	SINALOA	18	-0,24	M	17	-0,26	ME	15	-0,09	M	18	-0,14	ME
23	Q.ROO	19	-0,37	M	20	-0,41	ME	20	-0,36	M	19	-0,19	ME
22	QUERETARO	20	-0,49	B	18	-0,263	ME	16	-0,1	M	14	0,16	ME
15	MEXICO	21	-0,56	B	2	-0,55	B	21	-0,6	B	21	-0,6	B
3	BAJA.CA.L.S.	22	-0,598	B	23	-0,68	B	27	-0,8	B	28	-0,97	B
8	CHIHUAHUA	23	-0,599	B	21	-0,51	B	26	-0,78	B	26	-0,87	B
28	TAMAULIPAS	24	-0,616	B	25	-0,72	B	23	-0,69	B	22	-0,61	B
26	SONORA	25	-0,7	B	24	-0,7	B	24	-0,75	B	25	-0,86	B
6	COLIMA	26	-0,73	B	26	-0,77	B	22	-0,68	B	23	-0,76	B
14	JALISCO	27	-0,82	B	27	-0,82	B	25	-0,76	B	24	-0,77	B
1	AGUASCAL.	28	-0,88	B	28	-0,91	B	28	-0,97	B	27	-0,89	B
5	COAHUILA	29	-1,101	MB	29	-1,14	MB	29	-1,2	MB	29	-1,05	MB
2	BAJA CAL.	30	-1,102	MB	30	-1,14	MB	30	-1,27	MB	30	-1,34	MB
19	NUEVO L.	31	-1,389	MB	31	-1,38	MB	31	-1,39	MB	31	-1,38	MB
9	DIST.FED.	32	-1,451	MB	32	-1,48	MB	32	-1,53	MB	32	-1,69	MB

Fuente: elaboración propia, con base en datos del CONAPO (varios años).

La tendencia anterior queda en evidencia tanto si apelamos a indicadores relativos como el mencionado cuadro 9, o si lo hacemos con indicadores absolutos como lo muestra el cuadro 10. Dejamos pendientes la discusión acerca de qué alternativas se pueden ensayar para hacer que

la política social sea más efectiva para capítulos posteriores, entretanto nos adentraremos en analizar específicamente los aspectos de la política social.

Cuadro 8. Ubicación de entidades por grado de marginación (b)

		2015				2005				2000			
CLAVE EDO.	ENTIDAD	MUY ALTO Y ALTO	MEDIO	MUY BAJO Y BAJO	TOTAL	MUY ALTO Y ALTO	MEDIO	MUY BAJO Y BAJO	TOTAL	MUY ALTO Y ALTO	MEDIO	MUY BAJO Y BAJO	TOTAL
1	AGUASCAL.	0	0	11	11	0	2	9	11	0	3	8	11
2	BAJA CAL.	0	0	5	5	0	0	5	5	0	0	5	5
3	BAJA.CAL.S.	0	0	5	5	0	0	5	5	0	0	5	5
4	CAMPECHE	4	5	2	11	5	4	2	11	6	3	2	11
5	COAHUILA	0	2	36	38	0	3	35	38	0	6	32	38
6	COLIMA	0	2	8	10	0	2	8	10	0	2	8	10
7	CHIAPAS	103	11	4	118	111	5	2	118	109	6	3	118
8	CHIAHUAHUA	15	6	46	67	16	5	46	67	16	7	44	67
9	DIST.FED.	0	0	16	16	0	0	16	16	0	0	16	16
10	DURANGO	9	9	21	39	11	15	13	39	9	16	14	39
11	GUANAJUATO	5	19	22	46	10	20	16	46	11	19	16	46
12	GUERRERO	69	7	5	81	73	3	5	81	67	5	4	76
13	HIDALGO	26	23	35	84	38	19	27	84	41	16	27	84
14	JALISCO	7	18	100	125	14	33	77	124	20	32	72	124
15	MEXICO	19	23	83	125	26	19	80	125	30	18	74	122
16	MICHOACAN	28	56	29	113	37	55	21	113	35	54	24	113
17	MORELOS	1	9	23	33	1	11	21	33	3	16	14	33
18	NAYARIT	3	4	13	20	3	6	11	20	3	8	9	20
19	NUEVO L.	4	3	44	51	6	3	42	51	6	2	43	51
20	OAXACA	426	86	58	570	463	73	34	570	458	76	36	570
21	PUEBLA	135	54	28	217	150	50	17	217	153	46	18	217
22	QUERETARO	3	8	7	18	10	3	5	18	11	3	4	18
23	Q.ROO	4	0	6	10	3	0	5	8	3	0	5	8
24	SAN LUIS P.	31	17	10	58	41	10	7	58	40	11	7	58
25	SINALOA	3	6	9	18	4	5	9	18	7	3	8	18
26	SONORA	1	9	62	72	3	8	61	72	4	8	60	72
27	TABASCO	0	9	8	17	2	11	4	17	4	10	3	17
28	TAMAULIPAS	6	17	20	43	6	17	20	43	14	12	17	43
29	TLAXCALA	0	10	50	60	3	18	39	60	4	17	39	60
30	VERACRUZ	127	49	36	212	131	51	30	212	146	39	25	210
31	YUCATAN	68	31	7	106	75	26	5	106	82	21	3	106
32	ZACATECAS	3	21	34	58	9	24	25	58	10	27	20	57
	Total Nal	1100	514	843	2457	1251	501	702	2454	1292	486	665	2443

Fuente: elaboración propia, con base en datos del CONAPO (varios años).

Sin embargo, podemos ir adelantando que la instauración del modelo neoliberal ha comprobado la ineficacia de las leyes del mercado para distribuir de forma equitativa el ingreso, lo que vuelve necesaria la permanencia de la política asistencial del gobierno como equilibrador de estas distorsiones.

CAPÍTULO II. LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO Y SUS RESULTADOS

Después de conocer y cuantificar el problema de la pobreza, a continuación analizaremos las principales medidas de política social implementadas por el Estado, una vez que concluye la revolución y éste asume las tareas de conducir la actividad económica y política, así como de atenuar los desequilibrios sociales que se generan en tales procesos, enfatizando particularmente la política social implementada durante el periodo 1988-2018, que abarca los periodos de gobiernos de Carlos Salinas, Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña.

Esto es producto de que las instituciones estatales muestran dos ciclos, el del periodo posrevolucionario y el del periodo neoliberal. De tal manera, el Partido Nacional Revolucionario (Pnr), primer partido en el poder, tuvo entre sus primeros objetivos, según Cossío Villegas (1975: 35), contener el desgajamiento del grupo revolucionario, instaurar un sistema civilizado (pacífico) de dirimir las luchas por el poder y dar un alcance nacional a la acción político administrativa para cumplir las metas de la revolución mexicana

El tercer objetivo, plasmado en los documentos del Pnr, exigía la unidad del grupo dirigente y la obediencia de los gobernados, que no podría conseguirse sino mostrándoles los resultados prácticos de la acción renovadora de la revolución. Las tendencias de ella eran un nacionalismo marcado, un populismo visible y la elevación no sólo económica y social, sino también política, de los sectores menos favorecidos, campesinos y obreros, que organizados como base garantizaban no sólo votos, sino también operadores políticos y candidatos.

En síntesis, de 1929 hasta 1970, el partido logró dar coherencia a la acción política y administrativa de las autoridades para resolver los principales problemas nacionales, y adoptando el programa de la revolución trató de imponer un consenso acerca de las reformas de mayor importancia.

Fue Luis Echeverría el presidente que rompió el molde tradicional, al grado que Cossío Villegas señala que desde Lázaro Cárdenas no había existido otro tan original, pues bajo su conducción, en 1971, el Partido Revolucionario Institucional (Pri), aprobó nuevos documentos básicos. Destaca en ellos su tono marcadamente más conservador pues pedían un espíritu abierto al cambio, y la elevación del nivel de vida y del salario dependiente de la productividad. También destacó en su gestión el enfrentamiento con los empresarios, que reflejaba la participación política de este sector tradicionalmente apático y la búsqueda de apoyo para enfrentarlos de un grupo de hombres jóvenes al que Manuel Camacho Solís (1993) llamó la nueva generación, entre los que estaban Mario Moya Palencia, José López Portillo y Porfirio Muñoz Ledo (Smith, 1982: 323-326), en lugar del apoyo de las tradicionales organizaciones populares.

La nueva generación -71 por ciento de los empleados federales, menores de 40 años, con títulos universitarios, preferentemente obtenidos en el extranjero-, que se concentra en la Secretaría del Patrimonio Nacional (Sepanal), la Secretaría de la Presidencia (Sp), la Secretaría de Hacienda y Crédito (Shc) (Rousseau, 2001: 94-96) se caracterizó por su homogeneidad social, profesional y educativa, y mostró una unidad explicativa sobre la naturaleza de los problemas y las soluciones que México debía enfrentar: son monetaristas neoliberales.

2.1 Antecedentes de la política social en México, 1900-1987

Desde la Revolución, los distintos grupos que gobernaron el país intentaron encontrar fórmulas para atenuar los efectos de la falta de alimentos en el grueso de la población; así, por ejemplo, con Madero se ampliaron los hospitales gratuitos, se fundaron comedores escolares, y se repartió ropa y calzado a los niños. Con Adolfo de la Huerta se instalaron depósitos de maquinaria agrícola; en tanto que Álvaro Obregón multó al clero e impuso a los comerciantes una contribución para el gobierno equivalente al 10 por ciento de sus existencias de artículos básicos.

Durante este periodo, destacó la solución que puso en marcha en Yucatán el gobernador Salvador Alvarado, que para contener a los voraces comerciantes estableció la Comisión

Reguladora de Comercio (1915), con atribuciones de fijar precios a los comestibles que debían importarse y de reglamentar la forma de distribuirlos.

Siguiendo este ejemplo, el Constitucionalismo instituyó la Comisión Reguladora de Precios y redactó el artículo 28 constitucional, inscrito en la Carta Magna de 1917, "...donde se declara un combate frontal y sin tregua a los monopolios y acaparadores de comestibles", siendo la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), la instancia encargada "...de resguardar los principios solidarios de dicho precepto, en el que se funda la acción del estado mexicano, a fin de hacer viable el supremo derecho del pueblo mexicano a una vida con un mínimo de satisfactores alimenticios y a un precio accesible" (Del Bajío, 1990: VII).

Un resultado de la inestabilidad del periodo fue la excesiva dependencia de la importación de alimentos, y las tentativas de solución improvisadas, que sólo se sustituyeron hasta el gobierno de Abelardo L. Rodríguez (1932-34), cuando se definieron los artículos de consumo necesario, en los cuales se enlistaron no sólo alimentos sino también ropa, medicina, petróleo y sus derivados.

Durante el cardenismo (1934-1940) se intentó mejorar las condiciones de vida y alimentación de las clases populares, que "adolecían de pésima alimentación por la convergencia de varios factores: baja productividad agrícola, elevados costos de producción, abrumador intermediarismo y bajo estándar económico de la gran mayoría de nuestra población" (Del Bajío, 1990: 68), lo que se traducía en un hambre endémica.

Para enfrentarla, Cárdenas violentó el reparto de la tierra buscando hacerla más productiva: así, centró sus energías en articular la reforma agraria, que tomó dimensiones redistributivas en gran escala y lanzó un ataque frontal a la concentración de las grandes haciendas; asimismo, impulsó al sector agrícola con estaciones y campos experimentales, criaderos de ganado y postas zootécnicas.

Además, creó en 1936 (26 de marzo) los Almacenes Nacionales de Depósito S.A. (Andsa), concebidos como institución auxiliar de crédito, "a la cual los agricultores podían entregar sus cosechas, en depósito, en espera de mejores precios, para defenderse de los acaparadores" (Del Bajío, 1990: 71). También creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal para financiar a los ejidatarios, y el Banco Nacional de Crédito Agrícola para hacer lo propio con los pequeños propietarios.

Con estas acciones, Cárdenas ponía en claro la intervención del estado en defensa de los intereses de la gran mayoría, con disposiciones directas de control tales como la fijación

de precios de garantía y operaciones marginales para influir sobre la demanda y oferta de productos. La culminación de sus acciones se dio el 22 de junio de 1937 con la creación del Comité Regulador del Mercado de Trigo (Crmt), que obedecía a la necesidad de dar una respuesta al pueblo ante la carestía de los artículos básicos, especialmente el trigo, fecha que los funcionarios de Distribuidoras Conasupo, S.A. de C.V. (Diconsa) reconocen como el antecedente más antiguo en la política social del abasto de alimentos.

Las atribuciones básicas del Crmt eran: a) Estudiar la situación actual de la cosecha. b) La capacidad adquisitiva del mismo por la población. c) Las necesidades de la población, d) El consumo de harina y pan en el país. e) El establecimiento de zonas de distribución. f) Establecer patrones para el mismo y las harinas. g) Formar un stock para evitar carencias. h) Importar la cantidad faltante, estando su manejo a cargo de Andsa.

Paralelamente, impulsó la inversión en actividades productivas del sector agrícola, para lo cual redujo las tasas de interés a los créditos a la producción, organizó a los productores y protegió a los consumidores, además de crear la Bolsa Nacional de Productos Agrícolas. Con todas estas acciones, las condiciones de vida mejoraron, lo mismo que la producción, además, el consumo de leche se generalizó, al grado que para 1937 existían, tan solo en el Distrito Federal, 2 mil 275 lecherías.

Durante 1938 (16 de marzo), el Crmt fue sustituido por uno de más amplia cobertura, el Comité Regulador del Mercado de Subsistencias (Crms), principalmente por la escasez de trigo y maíz, pese a su existencia suficiente. El Crms estuvo integrado por diferentes secretarías y se enfocaría a "estudiar las anormalidades que se presentaran en la producción, distribución o precios (venta) de los productos de consumo popular, proponer medidas eficaces a los órganos competentes... y ejecutar actos concretos que... sin fines de lucro regularizaran el mercado de las subsistencias, ya fuese comprando, vendiendo o almacenando productos" (Del Bajío, 1990: 79).

Podemos notar que durante el cardenismo las subsistencias populares fueron un aspecto clave, lo cual quedó plasmado en la declaración de que "... el gobierno no solo tiene el derecho, sino la obligación y responsabilidad de adaptar la economía del país a las necesidades del orden social" (Del Bajío, 1990: 81). De forma paralela, durante este periodo se procuró alcanzar la soberanía nacional a través de la soberanía alimentaria, lo cual vino a ser el objetivo principal.

Aún con estas acciones, amplios sectores de la población continuaron padeciendo los efectos de una deficiente alimentación, no obstante registrar crecimientos satisfactorios de la

producción agrícola como resultado de la vigorización de los créditos al campo. A pesar de estos resultados, debemos destacar el adecuado cauce que se dio a las inquietudes populares, especialmente a las relacionadas con los consumos básicos.

Al asumir el mando Manuel Ávila Camacho (1940), un análisis de Marte R. Gómez, Secretario de Agricultura, acerca de las causas de las crisis alimentarias, concluyó que éstas se debían a que en la mayor parte del territorio nacional existían condiciones desfavorables para la producción, por lo que el 52 por ciento del territorio nacional debía dotarse de riego. Ante ello, el gobierno federal se propuso mecanizar la agricultura; así, en 1940, con aportaciones de los interesados y con el apoyo de los gobiernos federal y estatal, se acordó adquirir la mayor cantidad de tractores, además de apoyar al agro con diferentes medidas tales como garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, suministrar semillas seleccionadas, mejorar los pastos, emplear crecientemente abonos, combatir las plagas, establecer estaciones nacionales de cría y postas zootécnicas, crear de institutos de investigación y elaboración de estadísticas, así como la industrialización de productos ganaderos, agrícolas, forestales, y de caza y pesca. Además, el plan concedía suma importancia a la participación que el ganado lechero debía tener en el abastecimiento de los centros urbanos.

En materia de asistencia pública, su primer acuerdo fue realizar una vasta y eficaz labor de educación e higiene de la alimentación en todos los rincones del país, así como desterrar la miseria que aquejaba al pueblo y elevar los estándares de vida de la población. Por tal motivo, cambió el concepto tradicional de caridad social por uno nuevo, el de solidaridad social, con el que se buscaría solucionar los problemas sociales, sobre todo el de la alimentación, para lo cual dispuso la instalación suficiente de comedores públicos, los cuales se llamarían, oficialmente, Comedores Nacionales.

Paralelamente, se combatió los excesos y abusos de los especuladores comerciales para lo cual se liquidó al CRMS y se creó, en 1941 (19 de marzo), la Sociedad Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. de C.V. (Nadyrsa), la que tenía como función regular los precios de los artículos de primera necesidad (trigo, harina, maíz, arroz, manteca y frijol), materias primas y promover la organización de sistemas de almacenamiento, así como mejorar los sistemas de transporte.

Esta empresa "... emplazó en zonas estratégicas de la metrópoli… una cadena de expendios populares de leche," lo cual se "...constituye en el primer antecedente del Programa de Abasto Social de Leche por parte del estado mexicano..." (Del Bajío, 1990: 87), teniéndose

cuidado que el suministro llegara a los consumidores con el adecuado control higiénico y, adicionalmente, se estimuló la actividad ganadera.

A pesar de estos apoyos, en 1943 surgió una nueva crisis alimentaria por causas naturales (sequía), lo que ocasionó el alza de los precios de los productos básicos. Esto llevó a la creación del Comedor Familiar Número 1; pero como en 1944 continuaron los problemas alimentarios, para solucionarlos se elevaron las importaciones de productos básicos y se creó, en 1945, la Comisión Nacional de Precios para evitar que éstos se dispararan. Adicionalmente, el 4 de noviembre de 1946 nació Lechería Nacional, sociedad anónima que buscaba estimular la producción y el consumo de leche por la población, que se dedicó a rehidratar leche, que lanzaron al mercado en envase de cartón con la marca "Sello Azul"

Durante 1947, con Miguel Alemán, el pueblo continuaba sufriendo los embates del hambre, principalmente por el alza de precios de los productos básicos, agravado en el caso de la leche y la carne por el surgimiento de la fiebre aftosa, por lo cual NADYRSA estableció precios de garantía a los productos de trigo y maíz, a la vez que subsidiaba a los consumidores. En 1948 Nadyrsa amplió sus operaciones de los 6 productos tradicionales a otros de primera necesidad entre los que se encontraba la leche en polvo y estableció un control de precios en los artículos de consumo necesario.

Sin embargo, a causa de las distorsiones generadas desde la posguerra, la escasez de alimentos era la tónica, la cuales se agravó con una devaluación. En tales condiciones se volvió necesario asegurar la disponibilidad de alimentos, lo que llevó a la creación de un organismo que armonizara las funciones hasta ahora encomendadas a diferentes dependencias federales y que fijara las exportaciones e importaciones de artículos básicos. Es así como el 13 de julio de 1949 surge la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A. (Ceimsa), a la cual se confió la responsabilidad de comprar cosechas, importar artículos de primera necesidad en que hubiera déficit y regular los precios para evitar la especulación, además de asumir la responsabilidad de elaborar, distribuir y vender leche importada reconstituida en el país.

Durante 1950, especialistas en nutrición señalaron que "se requiere un gramo de proteínas por cada kilo del individuo [...] Si aceptamos que la carne contiene el 20 por ciento de proteínas, un individuo de peso común debería consumir unos 200 gramos de carne diarios, o sea 72 kilos de carne anual". Frente a tal análisis, está otro de la Organización de las Naciones Unidas para la alimentación (Fao), según el cual "consumíamos anualmente por habitante 23

kilogramos de carne [...] es decir 63 gramos diarios" (Del Bajío, 1990: 104). Con estos datos, no es casual que las autoridades se preocuparan de la alimentación.

En este mismo año se organizó la Comisión Nacional de la Leche, la cual buscaba estimular la producción de leche en el país, y que más adelante se convertiría en la Comisión Intersecretarial de la Industria de la Leche, encargada de regular la importación de leche en polvo y evaporada; al mismo tiempo que Ceimsa asumía la función de elaborar, distribuir y vender leche importada, reconstituida en el país

Con tales medidas, que fortalecían la actividad de regulación, abasto y distribución, se creaban las condiciones de lo que más tarde se constituiría en toda una estrategia de abasto y regulación del mercado. La urgencia de dotar con un mínimo de leche a la población de barrios populosos llevó al Poder Ejecutivo a construir, en 1952 en Tlalnepantla, una planta rehidratadora de leche con capacidad de 25 mil litros diarios, con lo cual surgió la Rehidratadora de Leche Ceimsa.

El presidente Ruíz Cortines, reconociendo los apremios alimentarios de la población, agravados por la acción nefasta de monopolistas y especuladores, estableció un plan de emergencia durante los años 1953-1954, el cual buscaba dotar de alimentos básicos a la población, a la par que apoyaba su producción por medio del otorgamiento de créditos con bajas tasas de interés, e intensificaba la instauración de precios de garantía para el maíz, frijol, caña de azúcar y grasa alimenticias, a través principalmente de Ceimsa. Paralelamente, intentó combatir los problemas alimentarios tratando de cambiar la dieta del mexicano, para lo cual apeló a la introducción de otros productos a la dieta tales como el garbanzo, el sorgo y el arroz entre otros, lo que no surtió mucho efecto.

Al agravarse los apremios alimentarios en 1956, que afectaban sobre todo a la población infantil, se intensificó la distribución de desayunos escolares, al tiempo que se elevó la importación de leche en polvo. Es así como fue incrementándose en el tiempo el deseo de alimentar mejor a una niñez, que mostraba evidentes síntomas de desnutrición, lo cual fue lo más rescatable de este régimen para periodos subsecuentes.

Con Adolfo López Mateos (1958-1964) se reconoció la influencia negativa de la distribución desigual del ingreso generado que afectaba especialmente a los sectores de más alta marginación, así como a la niñez, a los que buscaba defender a través de la acción del estado por lo cual se amplía la capacidad de almacenamiento de Andsa, la acción reguladora de Ceimsa y

el apoyo de los Bancos de Crédito Ejidal y Agrícola, a la vez que se intensificaba el reparto de desayunos escolares, los que se complementaron con un nuevo servicio, las meriendas.

Para defender mejor a la niñez, la Asociación de Protección a la Infancia desapareció para dar paso al Instituto Nacional de Protección a la Infancia (Inpi, 1961), que empezó a funcionar como organismo público descentralizado, con la función primordial de brindar desayunos a los niños de primaria y secundaria, para lo cual adquirió una planta rehidratadora de leche con capacidad de 95 mil litros diarios.

El 2 de marzo de 1961, buscando favorecer la economía ejidal con la compra de sus productos a precios equitativos, y asegurar el abasto suficiente de alimentos, se procedió a disolver la Ceimsa para sustituirla por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. de C.V. (Conasuposa), cuyos objetivos eran: elevar el ingreso rural por medio de la compra de productos básicos a precios de garantía y mantener reservas de estos productos que garanticen el abasto y precio de los mismos. En este mismo año se constituyó la Compañía Rehidratadora de Leche Conasupo S. A., que antes había sido Rehidratadora de Leche Ceimsa.

Posteriormente se crearon organismos filiales que complementaran la acción de Conasuposa surgiendo la Compañía de Productos Agropecuarios Conasupo S.A. de C.V., la Compañía Distribuidora de Subsistencias Populares S.A. (Codisupo) y Maíz Industrializado S.A. (Minsa). Durante estos mismos años surgieron Trigo Industrializado Conasupo S. A. de C. V. (Triconsa), Bodegas Rurales Conasupo (Boruconsa), Industrias Conasupo (Iconsa), Abastecedora Conasupo (Aconsa), Almacenes de Ropa Conasupo (Arconsa), Centros Conasupo de Capacitación Campesina S. C. (Ceconsa), entre otras. Con estas acciones, el presidente respondió a las presiones de grupos interesados en eliminar estos instrumentos defensivos de la economía popular.

El Presidente Gustavo Díaz Ordaz, buscando adecuar las instituciones nacionales al ritmo de la sociedad más dinámica, recomendó la creación o perfeccionamiento de las mismas, de tal manera que en 1965 se creó la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), la cual sustituía a la Conasuposa, con los objetivos de proteger y fortalecer la economía del sector ejidal y parvicultor, proteger el poder adquisitivo de los sectores más populares y asegurar el abasto y venta de alimentos de buena calidad. Del mismo modo, la atención a la niñez se intensificó con la distribución de desayunos por los cuales se pagaba una cuota simbólica.

En 1972, ya con Luis Echeverría, se reestructuró la Compañía Rehidratadora de Leche Conasupo modificándose su razón social para llamarse Leche Industrializada Conasupo S.A.

de C.V. (Liconsa), la que se abocaría a atender a la población menor de 12 años, regular el mercado de productos lácteos y contribuir a alcanzar la autosuficiencia lechera.

Pese a todo, en 1973 resurgieron los problemas inflacionarios, lo que llevó a Echeverría a emitir un decreto que facultaba a la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (Cnsm) a efectuar un ajuste compensatorio de los mismos, y las organizaciones empresariales se comprometieron a asumir las alzas sin incidencia en los precios. Además, en un intento por fomentar la producción el presidente elevó los precios de garantía del maíz y frijol y apoyó a los desempleados con el Programa de Inversiones Públicas de Desarrollo Rural (Pider), principalmente a los campesinos.

En 1974 se instaura la Tarjeta de Dotación Unifamiliar de Leche, con la que se buscaba asegurar que la leche llegara efectivamente a la gente de escasos recursos; al mismo tiempo, se congelaban los precios de 29 productos de consumo básico. Por otro lado, Conasupo amplió los subsidios al consumo popular y atendió con raciones alimenticias a mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, preescolares y enfermos hospitalizados. Se estableció asimismo el Comité Mixto de Protección al Salario y se fortalecieron las acciones de Conasupo en la distribución y comercialización de productos de consumo popular.

Para apoyar la compra y almacenamiento de básicos se integraron Andsa y Bodegas Rurales Conasupo (Boruconsa), se disolvió Conasupo creándose al efecto Distribuidoras Regionales coordinadas por la misma, y se fusionaron el Banco de Crédito Ejidal, Agrícola y Agropecuario en una sola institución: el Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural).

Al continuar la escasez alimentaria, por exceso de demanda, el estado aumentó los precios de garantía buscando incentivar la producción, al tiempo que por medio de la actividad de Conasupo protegió los niveles de consumo. Lógicamente, la acción del estado en contextos recesivos implica un saldo negativo en la balanza del gasto, la cual José López Portillo buscó superar con la Alianza para la Producción, que aspiraba a que los sectores de altos ingresos consumieran menos e invirtieran más.

Un análisis realizado en este periodo encuentra que los proveedores de alimentos a los más desprotegidos pertenecen al pequeño comercio, que no contaba con apoyo, por lo que con la creación de la Impulsora del Pequeño Comercio (Impecsa) se intentó inducir la baja de los precios, lo que se trató complementar con la creación del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (Dif).

Dado que la autosuficiencia alimentaria continuaba siendo inalcanzable, para suministrar alimentos a la población se continuó con la importación, la que se hacía a través del Programa de Productos Básicos, los que se vendieron a precios subsidiados, permitiendo mantener los precios.

A partir de 1978 se empezaron a elevar los índices de producción, si bien no en los volúmenes requeridos ni en los productos necesarios para el mercado nacional, lo que obligó a la permanencia de la regulación gubernamental en la venta de productos básicos, con lo cual Conasupo se fortalecía, al grado que sus filiales empezaron a generar productos con la marca Alianza, que se expendían al público mediante programas de distribución establecidos con el sector empresarial.

En el periodo 1979-1980 se rompió la marcha de la Alianza para la Producción, ya que los resultados fueron malos, con lo que se generaron presiones inflacionarias, se elevaron los déficits gubernamentales, aumentaron la especulación, los cuellos de botella, los ajustes de precios y tarifas públicas, y se introdujo el Impuesto al Valor Agregado (Iva). La magnitud de la crisis fue de tal magnitud que para conjurar la escasez de alimentos se tuvieron que ampliar los subsidios, a la par que empezaron a funcionar los almacenes regionales Coplamar-Conasupo.

Para apoyar la Alianza para la Producción se estableció el Sistema Alimentario Mexicano (Sam, 1980) con el objetivo de impulsar al máximo la producción agropecuaria y agroindustrial; sus metas eran lograr la autosuficiencia alimentaria y elevar el nivel de ingreso y las condiciones nutricionales de la población. Además, se confió al DIF la tarea de educar alimenticiamente a la población, al tiempo que se incrementaron los desayunos escolares. A pesar de estos esfuerzos, un 30 por ciento de la población nacional no consumía leche.

Durante 1981 los resultados fueron favorables, al grado que las metas del Sam se cubrieron en un 95 por ciento. Sin embargo, al iniciar 1982 el desplome petrolero volvió a generar distorsiones: devaluación, inflación, especulación, fuga de divisas, etc.

Al finalizar el periodo lopezportillista, un mayor número de mexicanos carecía de los medios para asegurarse una adecuada alimentación, lo que se reflejó en el hecho de que 19 millones de compatriotas estaban mal alimentados, principalmente habitantes de zonas rurales. Un 30 por ciento de la población no recibía ingresos suficientes para una alimentación básica, principalmente en el sur y sureste mexicanos. Esto se agravó con una caída en la producción de alimentos y la consecuente importación para equilibrar el déficit.

En este contexto -de bajos niveles alimentarios y de importación de alimentos, que comprometían nuestra independencia económica y alimentaria- De la Madrid elaboró el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual buscaba explotar nuestro gran potencial alimentario de forma que solucionara los problemas de empleo, ingreso y alimentación, ante los cuales surgió el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL), el cual buscaba recuperar la soberanía alimentaria, al mismo tiempo que elevar los niveles nutricionales.

En 1983 se puso en marcha el subprograma de abasto a zonas populares urbanas, que entre otros productos básicos ofrecieron leche LICONSA, que desde entonces participó más destacadamente en esta industria, construyendo plantas industrializadoras en Acayucan, Veracruz; Aguascalientes, Aguascalientes; Querétaro, Querétaro, y Delicias, Chihuahua, al mismo tiempo que CONASUPO desarrollaba el programa del paquete básico de consumo popular, con lo que se otorgaban subsidios selectivos al consumo. Por otro lado, se retiran subsidios al trigo, huevo, aceite, carne y se quita facultades a la CONASUPO.

Con tales medidas se fueron solventando los déficits en la producción de alimentos, hasta que, en 1986, debido a la caída en los ingresos por exportación del petróleo por el desplome en sus precios, y al crack bursátil de 1987, los problemas se acentuaron, afectando, como siempre, principalmente a los sectores más desprotegidos.

Ante la grave erosión del poder adquisitivo del salario se establecieron medidas tendientes a proteger los niveles de compra de los trabajadores y garantizar el abasto suficiente de básicos, entre ellas la racionalización de los subsidios. Paralelamente, se dirigían a los sectores verdaderamente necesitados por lo que se elevó la cobertura de los programas sociales de CONASUPO y sus filiales.

Con este somero análisis podemos notar que, una vez concluida la revolución, el Estado mexicano trató de implantar un orden más justo, que atendiera las necesidades más apremiantes de la población, y especialmente de la niñez. Para ello asumió, por un lado, la industrialización bajo el paradigma keynesiano, y por otro, atenuar los desequilibrios sociales a través de una política social activa, ambas con el propósito de anular estallidos violentos y situar al país dentro del concierto de países desarrollados.

La crisis del modelo industrializador desarrollista, iniciada desde la década de los setentas, provocó su abandono a inicios de los ochentas y la implantación del modelo neoliberal. El impacto que generó este cambio, en la política social, es el tema de los apartados siguientes.

2.2 La política social en el gobierno de Carlos Salinas (1988-1994)

En el capítulo anterior vimos que, desde 1950, el 20 por ciento de la población más pobre vio caer su ingreso en un 33 por ciento --al pasar de tener el 5.6 por ciento del ingreso total en 1950 a 4.83 en el 2016--. Algo semejante pasó con el decil más rico, aunque éste ha visto caer su ingreso en una proporción menor, 20 por ciento, al pasar del 45.50 a 36.30 en el mismo lapso, lo que significa que sólo 70 por ciento de los hogares vio aumentar su ingreso, aunque 5 deciles (50 por ciento) concentran los mayores beneficios pues se quedaron con 8.5 puntos de los 9 que perdieron los deciles afectados en estos 66 años.

Lo anterior significaría que el 50 por ciento de la población no recibió beneficios o recibió muy pocos, de los cuales el 80 por ciento era población que se ubicaba necesariamente en el rango de la pobreza y la pobreza extrema, algo así como 10.5 millones en 1950 y 48 en 2016. Dicha estimación está cerca de la cifra de pobres reportada por Coneval en 2016 (44.5) pero lejos de los estimados para 1950, lo que hace necesario recordar nuestro señalamiento anterior, la pobreza actual, aunque se divide en varios tipos, sólo mide la pobreza extrema.

Como señalábamos en la conclusión del capítulo uno, José Antonio Meade, cuando fue secretario de Sedesol, se las ingenió para dejar de medir como pobres a varios que sí lo eran, lo que explica la caída drástica en el número de pobres entre 1992 y 2008 pero sobre todo las cifras más bajas, en valores relativos, respecto a años anteriores. Y también explica por qué una de las demandas principales, recurrente cada sexenio, es la de apoyos para satisfacer las necesidades fundamentales, que no se alcanzan a cubrir con los ingresos propios.

Para satisfacerlas, el salinismo propuso, en el Pnd 1989-1994 (Pnd, 1989), la estrategia económica de modernizar al país ya que el aumento de la producción y de la productividad permitiría la reducción de los desequilibrios sociales mediante la creación de empleos bien pagados por un lado y la elevación de los salarios reales por el otro. Sin embargo, tal reducción es insuficiente y se requirió reafirmar el compromiso del estado de asegurar el aprovisionamiento de los servicios sociales básicos, alimentación, abasto, salud, vivienda, educación y seguridad pública, entre otros.

Como estrategia social de corto plazo, aprovechando las bases materiales fortalecidas por el plan económico, Salinas efectuó una serie de acciones tendientes a aumentar, de forma exacta y directa, el bienestar nacional, atendiendo las demandas prioritarias de bienestar social; pero, al mismo tiempo, la política de subsidios fue más selectiva y transparente, buscando

favorecer a los grupos más necesitados y eliminando los desvíos que favorecieran a quienes no los necesitaban. En este contexto, el gasto social tuvo dos propósitos, siendo el primero mitigar los efectos que dejó la crisis sobre las grandes mayorías del país, y en seguida avanzar en la satisfacción de sus necesidades básicas.

Señaló que, en las líneas de política se asignó al gasto social la máxima prioridad, tanto en los presupuestos de egresos de la federación como de los demás niveles de gobierno; priorizando las demandas de la población manifestadas en la "consulta popular": agua potable, vivienda, alimentación, educación, salud y seguridad social, pavimentación, electricidad y transporte urbano, mejoramiento del medio ambiente sin olvidar las demandas de seguridad y justicia pública.

Las orientaciones de política y las prioridades que rigieron la política social en los aspectos sectoriales son las siguientes:

Alimentación y abasto: Se buscó asegurar el abasto de alimentos a la población, en condiciones adecuadas de calidad y precio, especialmente a los grupos de más bajos ingresos, abarcando las acciones del gobierno desde la producción, hasta la comercialización y el consumo, pasando por el acopio, transportación, distribución, almacenamiento y transformación industrial de los alimentos. En este rubro, la política agropecuaria sería fundamental ya que se buscaría revertir el rezago en la producción de alimentos elevando la producción y productividad del sector. Por otro lado, se buscaría promover, con la participación de los gobiernos locales, los circuitos de producción-consumo regionales y estatales, mediante su integración y vinculación con las acciones federales.

Se buscaría fortalecer al comercio en pequeño, pues de él dependía gran número de familias, lo que se lograría reduciendo los costos de comercialización para lo cual se buscaría garantizar canales adecuados de distribución y precios convenientes. La política de subsidios sería selectiva, y se orientaría al consumo de alimentos de los grupos de población de bajos ingresos, dando especial atención a la alimentación de preescolares, lactantes y mujeres gestantes.

Educación: Se impulsaría una transformación educativa, revisando los contenidos y los métodos educativos; se garantizaría la educación primaria a toda la población y se mejoraría la calidad educativa impulsando la formación técnica que sería vinculada con el aparato productivo; y, además, se descentralizaría la educación impulsando la participación de la sociedad en el quehacer educativo.

Salud, Asistencia y Seguridad Social: Se buscaría dar seguridad a todos los mexicanos con prontitud, eficacia, y calidad, lo que requería la participación de los 3 niveles de gobierno. En este contexto se daría especial atención a las zonas marginadas, tanto urbanas como rurales, especialmente en el rubro de salud, buscando vincular esta tarea con las demás acciones integrales –en alimentación, vivienda, servicios, educación y cuidado ambiental-- que en materia de bienestar social impulsaría el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en la lucha contra la pobreza extrema.

Población, Desarrollo Regional y Urbano: En población, el objetivo principal sería reducir la tasa de crecimiento demográfico y propiciar una distribución que fuera coherente con el aprovechamiento eficiente de los recursos naturales. En desarrollo regional y urbano se buscaría un desarrollo armónico con la distribución territorial de nuestros recursos, por lo que impulsaría la descentralización de decisiones y de la actividad económica. Lo que se buscaba era transformar el patrón de los asentamientos humanos, mejorar la calidad de los servicios y fortalecer el municipio. Para lograrlo se establecieron las siguientes medidas: En zonas metropolitanas, se condicionaría, estrictamente, el uso del suelo y de los energéticos. Para localidades que contaban con disponibilidad de recursos, y presentaran condiciones favorables para el establecimiento de industrias y de población se promovería no solamente la dotación de infraestructura y servicios, sino también un uso racional de los recursos. Además, se buscaría modernizar al medio rural, lo que se conseguiría elevando las condiciones de vida de su población; y se fomentarían los corredores económicos regionales.

En este contexto, para la prestación de servicios, se daría preferencia a las ciudades medias y se fortalecerían los instrumentos fundamentales de planeación regional: los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) y el Convenio Único de Desarrollo, además de que se crearon Comités de Planeación para el Desarrollo Regional que se apoyarían en el Convenio Único de Desarrollo, documento jurídico administrativo, programático y financiero, que era el instrumento fundamental de la planeación regional y de la descentralización de decisiones.

Vivienda y suministro de servicios urbanos: Contar con una vivienda dotada de todos los servicios era un componente esencial del bienestar social, y en este rubro, existían serios rezagos, por lo que el Estado promovería, cumpliendo su función de contribuir al desarrollo social, la construcción y acceso a vivienda, agua potable, energía eléctrica, alcantarillado y saneamiento. Para ello, en el rubro de suelo urbano, promovería la regularización de la tenencia

de la tierra y la creación de reservas territoriales, que dieran certidumbre legal al uso y tenencia del suelo. En coordinación con los gobiernos estatales y municipales, se emprendería un programa nacional de suelo para vivienda y desarrollo urbano, que permitiría ampliar la oferta de tierra para la población de menores ingresos y dotarlas de servicios.

Se daría financiamiento a los demandantes de ingresos medios en facilidades, se apoyaría la autoconstrucción como vía para solucionar el problema habitacional, para lo cual se establecería el crédito a la palabra. La vivienda rural se impulsaría por medio del fortalecimiento del Fondo Nacional para la Vivienda Rural, se capacitaría en las técnicas de autoconstrucción, y se apoyaría a la población de zonas marginadas. Se haría una simplificación administrativa profunda en las gestiones de construcción.

Se fomentaría el uso de transporte colectivo y se haría del ordenamiento ecológico un instrumento eficaz de protección. El objetivo final de la Política Social, y del Plan Económico en general, era la erradicación de la Pobreza Extrema, lo que se lograría a través de una mayor selectividad en las políticas económicas, vía la asignación de subsidios y la elevación del gasto social.

El Pronasol sería el instrumento principal para atacar la pobreza extrema, el cual suponía un esfuerzo coordinado de los tres niveles de gobierno y la concertación con los grupos sociales. Este Programa estaba conformado por acciones de ejecución inmediata que permitirían una consolidación gradual de la capacidad productiva de grupos que no contaban con ella, y que garantizarían su incorporación plena y en mejores condiciones a los beneficios del progreso. Se orientaría a atender a los pueblos indígenas, a los campesinos de escasos recursos y a los grupos populares urbanos, y las áreas que recibirían particular atención serían: alimentación, regulación en la tenencia de la tierra y vivienda, procuración de justicia, apertura y mejoramiento de espacios educativos, salud, electrificación de comunidades, agua potable, infraestructura agropecuaria y preservación de recursos naturales. Esta atención se daría a través de proyectos de atención recuperables tanto en el campo como en la ciudad. Se fomentarían programas de incremento de la producción mediante estímulos y apoyos concertados, para lo cual se utilizarían los mecanismos de concertación y de participación social. En este contexto, se promovería la construcción de pequeñas obras de irrigación, de comunicaciones y de reforestación alentando el uso de mano de obra local.

El cuidado a la salud en la población de escasos recursos sería una tarea inmediata y de carácter permanente, por lo que se rehabilitarían los centros de salud existentes y se construirían

otros. Para cumplir con estos objetivos, el Gobierno Federal reorientaría el gasto destinado al desarrollo regional para que éste tuviera un fuerte sentido social. Con estos recursos, más los que aportaran otros sectores, y los gobiernos estatales y municipales, se podrían dar pasos firmes en la lucha contra la pobreza. A estos recursos además habría que sumar los que sumaran los beneficiarios pues se buscaba movilizar a la sociedad en apoyo a la erradicación de la pobreza extrema.

Para la consecución de todos estos objetivos se estableció el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual tenía como propósito encauzar la actividad de todos los miembros hacia el logro de los mismos. Este sistema se integró por un conjunto de relaciones, entre diversas dependencias y niveles de gobierno con agrupaciones e individuos de la sociedad, en cuatro vertientes, obligatorias, de coordinación, de inducción y de concertación. La primera se refería a acciones de la administración pública federal; la segunda a actividades conjuntas entre federación y gobiernos locales; la tercera consistía en medidas tendientes a motivar conductas compatibles con los objetivos de la planeación y la cuarta estaba conformada por las acciones negociadas con los sectores sociales. El documento rector de este sistema de planeación era el PND, el cual fijaba los objetivos y las estrategias que normarían las políticas sectoriales de mediano plazo, los regionales y los especiales.

El PRONASOL, al tener como eje la participación social, fomentaría la creación de comités de solidaridad como nueva forma de organización social estando sus acciones financiadas por el ramo XXVI, Solidaridad y desarrollo regional. En su instrumentación se definieron tres mecanismos de programación y presupuestación: coordinación, concertación y coordinación especial, siendo el convenio único de desarrollo el marco de operación anual.

Se le concibió como instrumento de redistribución del ingreso con orientación social y enfocado a los sectores más desprotegidos. De ahí que los proyectos que se integraran a este programa serían de beneficio directo a los destinatarios, y se priorizarían conforme a: obra complementaria, rehabilitación, ampliación y obra nueva.

Al concluir los municipios su programación anual de obras, el Consejo de Planeación del Desarrollo (COPLADE) integraría la propuesta del estado y, dependiendo de su nivel de ingreso y población, la estructura financiera se ajustaría a dos esquemas: programas con aportación crediticia y sin aportación, estando estos últimos financiados con recursos fiscales de inversión (federales, estatales y municipales) más la aportación de los beneficiarios, que podía ser en mano de obra o materiales de la región, y los primeros lo combinarían con la aportación de

los participantes y los créditos, tomando en cuenta en ambos casos la capacidad económica de los participantes y la rentabilidad del proyecto sin que éstos constituyeran un obstáculo a la ejecución de la obra (Pronasol, 1999).

2.2.1 Los resultados de la política social salinista

El Pronasol, puesto en marcha el 2 de diciembre de 1988, se distinguió por la participación de la sociedad en la ejecución de obras y acciones, en coordinación con los diferentes niveles de gobierno. Fue el eje de la política social cuya acción estaba basada en el respeto a las voluntades, iniciativas y formas de organización de las comunidades, el impulso a la participación social, la corresponsabilidad. En este rubro, retomó la actitud solidaria de los mexicanos para sumar esfuerzos en el combate a la pobreza, la transparencia y la honestidad en el manejo de los recursos.

Entre sus principales resultados tenemos: la creación de más de 64 mil comités de solidaridad en zonas populares, la incorporación de más de 6 millones a los servicios de salud, 8 millones al servicio de agua potable, la electrificación de 10 mil comunidades beneficiando a 11 millones, la pavimentación de más de 3 mil localidades y la construcción, rehabilitación y mejora de 14 mil kilómetros de caminos en beneficio de casi 2 millones de habitantes. La rehabilitación de 50 mil escuelas en beneficio de 1 millón de 400 mil niños de los que cerca de 250 mil recibieron una beca en efectivo para terminar su educación. Se duplicó el número de lecherías que beneficiaron a casi 7 millones de niños, además de que 27 millones de mexicanos tuvieron acceso a tiendas populares y se establecieron mil cocinas populares.

Con el fondo de solidaridad para la producción se benefició a más de 600 mil campesinos y se apoyó a 120 mil productores de café y 2 mil 500 indígenas fueron liberados en procuración de justicia. Se mejoró un 80 por ciento de los albergues indígenas y se entregó un millón 200 mil escrituras.

Entre 1989-90 se trabajó en la modernización del sistema Conasupo, que estuvo en manos de Secofi, lo que se tradujo en su adelgazamiento y casi desaparición. Sus resultados fueron el cierre de 589 tiendas Conasuper, 25 supermercados Conasupo, retiro de concesión a 2 mil 144 tiendas, y de todas las tiendas Diconsa urbanas bajo el argumento de que le hacían competencia desleal a la iniciativa privada, la desaparición paulatina de los subsidios a productos

básicos y el recorte de recursos, lo que obligó a la Conasupo a subir precios para continuar operando (Proceso, 1998).

También se promovió la desincorporación y venta de sus filiales al sector privado, tal como sucedió con las bodegas Conasupo, Miconsa y la venta de su planta en Atlacomulco, Iconsa, Minsa, así como la mayoría de plantas de leche de Liconsa, quedando ésta únicamente encargada de operar el programa de abasto de leche subsidiada. Conviene señalar que tales ventas de hicieron por debajo de su valor en libros, excluyendo a Hacienda, Contraloría y a través de procesos negociados.

En 1989 inicia el proceso de eliminación de precios de garantía y de barreras arancelarias, y en 1990 el de desincorporación y privatización de empresas no prioritarias. En este contexto, en 1992 se vendió Liconsa al sector privado y se liquidó Iconsa e Impecsa. En 1993 se vendió Miconsa, en 1994 Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca), creada en 1991, se incorporó al Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) creado en 1993, y para 1995 se resectoriza a Conasupo en la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (Sagar) y a Liconsa y Diconsa en Sedesol (Abascal y Rodríguez, 1998).

Es cierto que nunca el gasto social había alcanzado las magnitudes logradas en el salinismo, del cual los funcionarios argumentaban que había sido posible por la reforma tributaria, la renegociación de la deuda y los recursos captados por la privatización de empresas públicas. Sin embargo, los pobres siguieron siéndolo por una sencilla razón, se redistribuyó la riqueza, no se generó nueva y esta redistribución buscaba recompensar a los afectados durante los últimos 35 años, y alguien tenía que pagar los costos. En los cuadros 9 y 10 podemos ver la evolución del gasto social y otros indicadores del periodo.

Una de las críticas más severas hechas al salinismo, se refiere a la manera como se distribuyó el gasto público entre las diversas entidades. Por ejemplo, entre 1989-93, el Distrito Federal recibió 39 por ciento de los recursos mientras 15 estados, con niveles de alta y muy alta marginación, sólo recibieron el 30 por ciento en conjunto, aunque contaban con una población que representa el 46 por ciento del total nacional.

Las 6 entidades de muy alta marginación recibieron sólo18 por ciento del gasto y aportaban el 26 por ciento de la población. Las 9 de alta marginación recibieron el 18 por ciento y sumaban 20 por ciento de la población. Las 4 de marginación media recibieron 5 por ciento, con el 5 por ciento de población. Las 10 de baja marginación recibieron el 17 por ciento y su contribución poblacional era del 32 por ciento. Las de muy baja marginación recibieron

42 por ciento de los recursos cuando sólo aportaban 16 por ciento de la población. A Chiapas se le dio cerca de 2 por ciento y aportaba casi 4 por ciento de población, a Oaxaca cerca del 3 por ciento con casi 4 por ciento de población. A Guerrero el 2.36 con el 3.23, a Hidalgo 2.50 con 2.32, a Veracruz el 7.30 con el 7.67 y a Puebla el 1.21 con 5.08. Esta desigualdad impidió que PRONASOL se convirtiera en un instrumento efectivo para revertir el rezago social (Ornelas, 1994).

Cuadro 9. Evolución del gasto en desarrollo social, 1970-2017

Años	Gasto Social	Gasto Público
1997	509.0	979.0
1998	557.0	962.0
1999	585.0	960.0
2000	624.0	1039.0
2001	641.0	1035.0
2002	679.0	1140.0
2003	696.0	1242.0
2004	735.0	1262.0
2005	799.0	1359.0
2006	874.0	1477.0
2007	854.0	1415.0
2008	931.0	1572.0
2009	1286.1	2320.4
2010	1403.3	2425.6
2011	1493.5	2622.5
2012	1661.3	2869.6
2013	1781.4	3060.8
2014	2043.0	3493.7
2015	2151.0	3669.8
2016	2233.4	3606.7
2017	2236.5	3550.4

Fuente: de 1997-2008 con datos de fundacionidea.org.mx. De 2009-2017 con datos de www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2017/notacefp0112017.pdf

Cuadro 10. Evolución del gasto en desarrollo social, 1970-2017 (%)

Años	Gasto Social / PIB	Gasto Social / Gasto Programable	Gasto Programable / PIB
1970	4.9	29.6	16.5
1975	7.3	27.8	26.4
1980	8.1	31.0	25.9
1985	6.9	31.1	22.3
1988	6.1	32.0	19.1
1991	7.7	44.8	15.7
1994	10.3	51.6	17.6
1997	8.9	55.8	16.1
2000	7.0	60.7	15.6
2003	7.4	56.0	18.0
2006	8.5	65.4	15.7
2009	10.0	55.4	21.9
2012	10.0	57.9	25.7
2015	11.6	58.6	26.1
2017	11.5 e/	63.0	27 e/

Fuente: de 1970-1997, con datos de González (1998). De 2000-2015, con datos de observatoriosocial.cepal (2018).

2.3 La política social en el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000)

El PND 1995-2000 (1995) señalaba que la Constitución de 1917 asigna al estado la responsabilidad de procurar la igualdad de oportunidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, y que componentes fundamentales de la justicia social son la seguridad y la igualdad en el ejercicio de las garantías individuales que señala la misma, existiendo una disposición permanente del gobierno de moderar las inequidades y procurar la igualdad de oportunidades.

Establece, además, que gobierno del periodo reconoce que la Constitución establece el derecho de todos a una educación básica gratuita, laica y obligatoria; a la protección de la salud; a la igualdad entre el varón y la mujer; a decidir sobre el número y espaciamiento de los hijos; a la justicia y al trabajo; a una vivienda digna y a la protección de la infancia. Asimismo, que la ley protegerá y promoverá el desarrollo de los pueblos indígenas y que el reto actual es disminuir la pobreza y moderar la desigualdad que existe entre los diferentes estratos de la población.

Señala que el desarrollo social guarda una relación de fortalecimiento mutuo con la democracia y con una economía competitiva y en crecimiento, ya que la consolidación democrática en un estado de derecho necesita crear condiciones que amplíen la satisfacción de las necesidades sociales y el disfrute de los derechos individuales y sociales; a la vez que el bienestar social perdurable sólo se puede lograr con empleos bien remunerados que permitan el acceso a la seguridad social, así como por un incremento en la productividad que permita mejoras en los ingresos. Sin embargo, sin estabilidad ni crecimiento económico no puede haber progreso social, de ahí que las políticas fiscal, monetaria y financiera se articulen para fortalecer el ahorro y la inversión.

Como complemento, el saneamiento de las finanzas públicas contribuirá a que el gasto público pueda desempeñar sus propósitos de equidad social y promoción de la infraestructura económica, la que se debe complementar con el esfuerzo de la sociedad, donde el gobierno debe subrayar su papel rector en la atención de las necesidades básicas de los grupos sociales y de las regiones marginadas, al tiempo que le permite desarrollar sus propias acciones.

Es por ello que en política social se dará prioridad a las familias en pobreza extrema, a las comunidades marginadas, a las comunidades indígenas y a los grupos con desventajas para integrarse al desarrollo; al mismo tiempo que promueve que población y crecimiento se apoyen en la búsqueda de un equilibrio que eleve el bienestar bajo una alianza nacional para el bienestar, que movilice a las fuerzas sociales y políticas, a las organizaciones ciudadanas y a los tres niveles de gobierno.

Su diagnóstico de la situación actual establecía que el grado de escolaridad de la población adulta era de 7 años, que entre 1970-1994 la disponibilidad de agua potable pasó de 61 a 84%; en drenaje de 42 a 77% y en electricidad de 59 a 91% del total de las viviendas. No obstante, reconocía que la tasa de desempleo abierto no había disminuido, que 10 millones de mexicanos estaban excluidos de los sistemas de salud, que en vivienda había un déficit de 4.6 millones, que en 1992 20% de la población concentraba 54% del ingreso nacional y otro 20% sólo recibía 4%, que en el sur del país 22% de los menores de 5 años estaban desnutridos y 14 millones están en pobreza extrema principalmente del sector rural.

Por tal motivo, la política social tiene como principal objetivo propiciar la igualdad de oportunidades y condiciones, que aseguraran a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución, lo cual pasaba por elevar los niveles de vida de los mexicanos; y, de forma prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social, lo que

se lograría mejorando y ampliando la educación, salud y vivienda, al tiempo que se intentaba disminuir el ritmo de crecimiento poblacional y mejorar su distribución geográfica. De ahí que se promovería el desarrollo equilibrado de las regiones; se abatirían las desigualdades y se impulsaría un amplio proceso para la integración social y productiva de los mexicanos que hasta ese momento no habían tenido opciones de bienestar.

El objetivo general era propiciar y extender las oportunidades de superación individual y comunitaria, tanto en la vida material como en la cultural, bajo los principios de equidad, justicia y el pleno ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. De esa manera, la política social buscaría una mayor justicia social, por lo que buscaría superar los rezagos, corregir las imperfecciones del mercado, dar impulso al empleo, promover la transferencia de recursos a los individuos que carecían de condiciones básicas para su progreso, y alentando una mejor distribución del ingreso entre personas y regiones.

Para lograrlo, las estrategias y líneas de acción consistirían en mejorar la educación, la salud, la vivienda, aumentar la productividad y los ingresos reales de las personas y las familias teniendo la educación una altísima prioridad tanto en sus programas como en el gasto público que los hiciera realizables.

En educación básica se buscaría convertir en realidad el mandato del artículo 3º de garantizar a todos los niños una educación básica gratuita, laica, democrática y nacionalista, fundada en el conocimiento científico. Para ello se proponía garantizar el acceso al nivel, así como en primaria y secundaria; elevar la eficiencia terminal en toda la educación básica y reducir las disparidades de cobertura y calidad de la educación pública, mejorando especialmente la educación indígena respetando sus lenguas, costumbres y tradiciones. Se cuidaría la calidad de los libros de texto, y se ampliaría y mejoraría la infraestructura y equipamiento de los planteles de educación básica. Se consolidaría la federalización y se establecería un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional del magisterio, que aseguraran la calidad de su trabajo, al mismo tiempo que se mejorarían sus condiciones de vida y se fortalecería el respeto y aprecio a su labor.

El mismo apoyo se daría a las instituciones de educación media superior y superior, promoviendo fuentes adicionales de financiamiento, la expansión de la matrícula, la actualización de los programas de estudio y de los métodos de enseñanza y su vinculación con el sector productivo, especialmente con las economías regionales.

En ciencia y tecnología la política se orientaría a ampliar la base científica, incrementar el número de proyectos de investigación, mejorar la infraestructura e impulsar la preparación de científicos jóvenes mediante un vigoroso programa de becas para estudios de postgrado alentando la concurrencia de fondos públicos y privados.

La política cultural buscará preservar y subrayar su carácter como elemento sustancial de la defensa de la soberanía, en la promoción de un auténtico federalismo, de desarrollo de la vida democrática y factor de unidad e identidad del pueblo al tiempo que se impulsarían acciones de desarrollo físico, recreativo y deportivo.

En salud se reformaría el sistema nacional de salud, buscando mejorar la calidad de sus servicios por lo que se reforzarían los recursos destinados al fomento de una vida sana, al tiempo que se descentralizarían las facultades, decisiones, responsabilidades y control sobre asignación y uso de recursos buscando incorporar a los trabajadores que no gozaban del sistema de seguridad social.

En vivienda se orientaría el papel del estado hacia la promoción y coordinación de los esfuerzos de los sectores público, social y privado, para apoyar la producción, financiamiento, comercialización y titulación de vivienda, buscando que los que tienen mayores carencias, en zona rural y urbana, gocen de una vivienda digna con servicios adecuados impulsando también la autoconstrucción y mejoramiento de vivienda rural y se impulsaría el uso de nuevas tecnologías y materiales.

En materia de población se buscaría que todos participaran justa y equitativamente de los benéficos del desarrollo, que tuvieran acceso a los satisfactores necesarios. También se buscaría equilibrar el desarrollo de las regiones, por lo cual se mejoraría su infraestructura económica y de servicios, para ello, se buscaría desarrollar 100 ciudades medias que eran alternativas reales de inversión y residencia, se reordenaría el territorio, y se impulsaría la participación ciudadana.

Para impulsar el desarrollo equilibrado de las regiones se buscaría consolidar la reforma agraria. De manera especial se brindaría atención a la población en pobreza extrema, para lo cual se transformaría el Pronasol, y se destinaría a apoyar la educación, salud, alimentación y vivienda, para así mejorar sus condiciones de vida e incorporarlos al proceso de desarrollo elevando sus niveles de bienestar y desarrollo social.

Para el logro de estos objetivos, las líneas de acción serían: Proveer de servicios básicos, lo que se lograría a través de una sola instancia, que proporcionaría un paquete básico de nutrición y salud, que incluiría alimentos, servicios de salud comunitaria, atención médica

básica y reproductiva. El eje sería el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar, bajo coordinación del DIF que incluía los desayunos escolares, buscando mejorar el nivel nutricional.

Otro método sería transformar el esquema de subsidios al consumo en maíz, harina, masa y tortilla para que se canalizara efectivamente a la población de menores ingresos, y especialmente a los que ganaran menos de 2 salarios mínimos. Se establecería un amplio programa de desayunos escolares, con los que se cubrirían los requisitos nutricionales de los niños de las familias de menores ingresos; al tiempo que el abasto social se aumentaría en cobertura, garantizando el abasto de productos básicos a nivel nacional, especialmente en las regiones más atrasadas utilizando la red de tiendas del sistema social de abasto y los comités rurales de abasto, se recapitalizarían las tiendas de consumo popular del sector público y se distribuirían canastas básicas.

En distribución de leche, que en 1995 atendía a 5.5 millones de beneficiarios, se incrementaría su cobertura, para que el consumo de niños y madres de escasos recursos contaran con este apoyo. Se tenía la meta de cubrir la demanda total al término de la administración, al tiempo que se buscaría aumentar su producción nacional con acuerdos entre el gobierno, los estados y productores.

En vivienda (rural y urbana) se promovería su mejoramiento mediante apoyos para la construcción y autoconstrucción, para lo cual se incentivaría el crédito a la palabra, entrega de materiales, crédito, cooperación y asistencia técnica.

Se dotaría de servicios a las comunidades de menos de 100 mil habitantes de manera que para el año 2000 mil todas contaran con agua potable y drenaje, al mismo tiempo que se proporcionaría energía eléctrica, buscando que se produjera un reordenamiento ecológico.

Se darían apoyos para aumentar la producción, la productividad y el ingreso. En este sentido se respaldaría el consumo y la inversión en recursos humanos, se crearían programas de empleo, se apoyaría la construcción de caminos rurales por lo que se reorientarían los convenios de desarrollo social y se impulsarían los proyectos productivos.

Se buscaría erradicar la pobreza extrema de los indígenas, y su integración a los beneficios del desarrollo sin que esto implicara abandonar su cultura, lo que se lograría garantizándoles el acceso a la educación, el empleo y aumentando su productividad con pleno respeto de sus derechos.

Se daría especial atención a los grupos en situación desventajosa, jóvenes con desventajas económicas y sociales, migrantes o discapacitados, a fin de garantizar su acceso, en condiciones

de equidad, al desarrollo impulsando su autosuficiencia y la adquisición de capacidades para ejercer los derechos que les confiere la constitución.

Se puede ver el esfuerzo por lograr una política integral de desarrollo social que estableciera condiciones para que la población tuviera acceso al empleo, mejores ingresos, y el acceso a los servicios que incidirán en una mejora del nivel de vida. De igual modo, se buscaba que las acciones públicas se orientaran en un sólo sentido: atenuar los efectos de la crisis, combatir las causas estructurales de la pobreza y promover el desarrollo equitativo, y se dirigía especialmente a atender las carencias sociales de regiones y grupos en pobreza extrema.

Para lograrla se avanzaría en la descentralización, transfiriendo recursos y responsabilidades a los gobiernos de los estados, y sería acompañada de un proceso de desconcentración y fortalecimiento de los instrumentos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

Se buscaba que en 1998 el gobierno federal sólo mantuviera su función rectora en la política de combate a la pobreza. En este sentido, era importante la participación de la sociedad en labores de vigilancia de la ejecución de los programas y del manejo de los recursos destinados al bienestar social, buscando que se convirtiera en una contraloría social

La base de la estrategia fue el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar o Programa Nacional de Alimentación y Nutrición Familiar (Pronal) que se conformará de forma interinstitucional entre las instituciones responsables de operar acciones y programas en materia alimentaria. En este programa se planteaba la coordinación y concertación con estados y municipios, así como la participación de la sociedad civil.

Según Zedillo, el combate efectivo a la pobreza partía de asegurar un sustento alimenticio a los menores de 5 años y mujeres embarazadas o en lactancia, por de ahí que las medidas que propuso para combatir la desnutrición fueron: 1) asegurar el acceso a una canasta básica alimentaria a los pobres extremos de comunidades indígenas, zonas rurales y urbanas marginadas y 2) impulsar los desayunos escolares. Gracias a la primera, a través de los consejos comunitarios de abasto se distribuyeron despensas cuyo costo se calcula en 300 nuevos pesos por familia.

Lo que se buscó fue “mejorar el estado nutricional de los grupos más vulnerables de la población a través de un esfuerzo institucional que articula las acciones de educación, salud y alimentación, particularmente dirigido en forma integral hacia las comunidades indígenas, zonas rurales y urbanas marginadas, miembros más vulnerables de las familias pobres como

niños menores de 5 años, en edad preescolar o primaria y mujeres embarazadas o lactando (Pronal, 1995: 11).

Tomando como base los estudios y encuestas de alimentación, así como la información proporcionada por investigaciones puntuales como el Primer Censo Nacional de talla 1994, la salud de los pueblos indígenas de México 1993, la Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición en el Medio Rural (Enal, 1989) y la Encuesta Nacional de Nutrición 1988, se identificaron 12 regiones de alto riesgo, a las que Sedesol calificó como de atención prioritaria: Zona Tarahumara en Chihuahua, Altos y Sierra de Chiapas; Montaña, Tierra Caliente, Costa Grande y Costa Chica de Guerrero; Zona Huasteca y Otomí-Tepehua de Hidalgo, Meseta Purépecha y Tierra Caliente en Michoacán; Sierra Norte, Mixteca y Sierra Negra en Puebla; Zona Triqui, Sierra Mazateca y Mixteca en Oaxaca; Sierra Gorda en Querétaro; Región Chontalpa y Costa de Tabasco; Zona Huasteca, Tuxtlas, Zongolica, Sierra de Soteapan y Valle de Uxpanapa en Veracruz; Región Lagunera en Coahuila y Durango; y Zonas Maya, Henequenera y Maicera de Yucatán y Quintana Roo. En ellos se atenderá de manera inmediata a 127 municipios, 107 ubicados por Sedesol como prioritarios donde la canasta incluiría servicios de salud y educación buscando atender a los 2 millones de familias que más lo necesitaban para fin de siglo.

2.3.1 Los resultados de la política social zedillista

Aunque el presidente Zedillo estableció la inaceptabilidad de la pobreza (extrema), que afectaba a más de 26 millones de mexicanos (Carrasco y Tarriba, 1998), y la pobreza (a otros 20 millones), señaló que el problema era complejo y sólo podría resolverse con acciones firmes y una estrategia clara, y esta fue Progresa (Síntesis, 1999).

Dicho programa, al canalizar sus recursos a áreas como salud y educación, contribuiría a enriquecer el capital humano, lo que permitiría una mejor inserción al mercado laboral y la posibilidad de acceder a mejores niveles de ingreso y en consecuencia a una mejor calidad de vida, con lo que contribuiría al logro de los objetivos planteados en el Pnd.

Ya que Progresa, según los secretarios de Sedesol y de Hacienda, parte de un enfoque que busca combatir la pobreza mediante la promoción del capital humano, la generación de oportunidades y la mejora de infraestructura física y sus resultados dependerían de la eficiencia con que se utilizaran los recursos, rubro en que la política social reciente ponía énfasis.

Sin embargo, en la realidad, el monto destinado al gasto social en 1999 se encontraba casi al mismo nivel que en 1981, pero con mayores niveles de pobreza. En este sentido, la racionalización y eficiencia adquirieron relevancia, y en ella, se enmarcaron las reformas al sistema de pensiones del IMSS, en tanto que en salud y alimentación la estrategia se centró en la atención a los grupos más desprotegidos, así como en la descentralización de las acciones.

El presupuesto de Progresa, que en 1999 alcanzó los 7 mil 714.2 millones de pesos (72% más que en 1998 cuando llegó a 3 mil 848.4 millones), es engañoso porque se dio a costa de la reducción en otros programas sociales como los alimentarios, ya que en Fidelist se redujo en 21.9 por ciento, en Liconsa en 38.8 y en Diconsa en 8.3 por ciento.

Por otro lado, aunque el titular de Progresa dijo que se llegaría en 1999 a 2.3 millones de familias, 350 mil más que al cierre de 1998 y que para el 2000 se alcanzarían 4 millones, en realidad, según datos del mismo Progresa, los beneficiarios a enero de 1999 fueron 1 millón 898 mil 962 (El Financiero, 1999), lo que refleja una caída en cobertura de más de 50,000 beneficiarios. Asimismo, sus apoyos se concentraron en el medio rural y fueron de asistencia alimentaria, 115 pesos mensuales indexados a la inflación semestral y las becas educativas, que otorgaron a estudiantes de 3º A 6º grados de primaria, fueron por un monto de entre 75 y 150 pesos mensuales, o de 220 a 285 pesos en secundaria, insuficientes para dar un apoyo efectivo a las familias pobres pues no representaban más del 18 por ciento de un salario mínimo mensual.

Algo semejante pasó con las consultas médicas y los suplementos alimenticios, para niños y mujeres embarazadas o en lactancia, ya que dichos apoyos eran por 3 años y se podían prolongar si el beneficiario continuaba en pobreza extrema, aunque el programa buscaba focalizarlos a beneficiarios de otros programas.

Otra tendencia que identificó al periodo, pero que inició en el anterior sexenio, fue la eliminación de subsidios, a instancia de las autoridades hacendarias, que se reflejó en un adelgazamiento del gasto público y un recorte a los recursos de seguridad social, de ahí que los apoyos a entidades paraestatales se redujeran en 14.2% por ciento en 1998 (ver cuadros 9 y 10).

Por ejemplo, los subsidios a Conasupo pasaron de 4 mil 612.2 millones en 1997 a 3 mil 428.1 para 1998, un descenso de 35.9 por ciento que acarreó la renuncia del subsecretario de desarrollo social, Enrique del Val, a un cargo que venía desempeñando desde 1993, porque la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por medio del subsecretario de egresos, Santiago Levy, restringió los recursos a la política social para favorecer a banqueros que “se robaron el dinero, y que están prófugos o en la cárcel”, con lo que no estaba de acuerdo (Ruíz, 1998).

Para entender la postura de Del Val, habría que señalar que fue artífice del Pronasol y sostuvo, en un entorno salinista desestatizador, que el estado debía no solamente mantener la obligación política de atender los márgenes de desigualdad social sino también la de manejar los montos del subsidio según las cifras de pobreza en tanto que Levy apostaba a la recuperación de la inversión.

En tanto que Levy, según señaló Guillermo Ramírez, en el Congreso Nacional de Economistas de 1995, tuvo toda su formación académica en los Estados Unidos, estaba casado con una norteamericana y en su casa se hablaba inglés porque sus hijos no entendían el español, y, aun así, él era quién decidía sobre la política social, ya que, según Ernesto Zedillo, era un experto en pobreza, pese a sus aseveraciones de que en México se exageraba el número de pobres.

Éste subsecretario, Levy, fue responsable de la baja en el presupuesto de Liconsa, para dárselo a Progresa, y el principal impulsor de la entrega de subsidios mediante tarjeta electrónica, a la que llamó tarjeta inteligente y que los medios definieron como "pobremático", y que destinaba 70 pesos por persona, en una prueba piloto aplicada en Campeche, para la compra de productos básicos en "cualquier" negocio, a precios de mercado. Esto no era extraño pues Levy partía del supuesto de que los subsidios son malos y que no había recursos para ellos por lo que se debían evitar, y porque según él, la leche no ayudaba nada a la nutrición (Síntesis, 1996).

Para 1998 el gasto social nuevamente se redujo, al pasar de 37 mil 947.6 millones, ya autorizados por el Congreso, a 35 mil 391.9 millones, debido al tercer recorte presupuestal, una caída del 6%. En el rubro de programas alimentarios el recorte fue de 730 millones al pasar de 6 mil 159.9 a 5 mil 429.9 millones siendo afectados Conasupo, Liconsa, Diconsa y Fidelist, además de la Secretaría de Salud (Ssa), el Instituto Mexicano del Seguro Social (Imss), la Secretaría de Educación Pública (Sep), el Instituto Nacional Indigenista (INI) y la Sagar, entre otras dependencias (Badillo, 1998).

Conviene señalar que el primer recorte al gasto fue de 15 mil 273 millones de pesos (14 de enero de 1998), el segundo de 9 mil millones (25 de marzo) y el tercero de 5 mil 500 millones (18 de julio), afectando principalmente al gasto social, a pesar de la promesa del titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Shcp) de respetar al máximo los programas sociales.

El gobierno ya había anunciado, desde 1997, que para 1998 el gasto para combatir la pobreza sería de 38 mil 101 millones, 25.4% más que en 1997, equivalente al 1% del PIB, pero como ya vimos, esta promesa no se cumplió (El Universal, 1997b).

LICONSA, según la presidenta de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, en 1998 tuvo un padrón de 4.7 millones y en 1999 sería de 4.2, por el aumento aprobado a la leche el 11 de enero al pasar de 2.00 a 2.50 pesos por litro, y que, además, su presupuesto para 1999 se mantendría al nivel del de 1998. En la realidad, el presupuesto lo redujeron, ya que el Poder Ejecutivo Federal en 1998 le asignó 1 mil 265 millones, pero ejercieron 1 mil 110.7 y para 1999 se propusieron 818.8 millones y se aprobaron 803.8 millones, 28% menos que lo ejercido en 1998 (Rudiño, 1999).

La evolución de los recursos a la política social en general, y a LICONSA y otros programas en particular, contradijeron lo señalado por Zedillo en su PND pues fue notoria la caída en los recursos asignados y la caída en la cobertura de tales programas, lo que ocasionó el incumplimiento de sus metas, así como la promesa de que el suministro de leche cubriría la demanda total al término de su administración. Es más, algunos analistas señalaron que este gobierno buscaba desaparecer al sistema CONASUPO para borrar las huellas de la corrupción de 3 sexenios.

De tal manera, los aumentos a los precios de productos subsidiados, como el de la leche, fueron la tónica, ya que durante este sexenio aumentó en 500 por ciento su precio según el Director General de LICONSA (Guillén, 2006), pasando de 60 centavos en 1995 a 2.50 en 1999. Además, se apuntó que continuaría la depuración del padrón, proceso que dejó fuera, solo de noviembre de 1997 a julio de 1998, a más de 400 mil niños: el padrón, que era de 5 millones 400 mil 077, se redujo a 5 millones, sin olvidar el abandono de la meta de incremento en cobertura, pues en 1995 se dijo que la meta era atender a 6 millones 860 mil.

El argumento para el alza del precio fue en incremento en los costos de la materia prima y la transportación, y que era necesario para mantener la cobertura y dotación de 90 millones de litros de leche mensuales a repartir en 11 mil lecherías para un universo que rebasaba los 20 millones de niños menores de 12 años (Guillén, 1998), aunque el proceso (consistente en aumento del precio y disminución de padrón) se dio por los recortes presupuestales, medida causada porque en materia hacendaria se consideraba que la leche no era necesaria en los niños, o que existían errores costosos en la distribución del producto, es decir, que la leche no llegaba

a quien debía, aunque algunos estudios han demostrado que dicho margen no era muy alto, pues no superaba el 20 por ciento.

La avalancha alcista de precios no se compensó con la dinámica en los salarios ni, como hemos visto, en los subsidios. El alza en el precio de la canasta básica fue de casi 400 por ciento, se recortaron los programas de apoyo al consumo de productos como la leche y la tortilla subsidiada, desapareció Conasupo, se terminó con el control de precios lo que ocasionó que el poder adquisitivo de los salarios retrocediera a niveles de los setentas y se contrajo el consumo de alimentos de primera necesidad hasta en un 50 por ciento (Muñoz, 2000).

En suma, se quedó muy lejos de lograr el "bienestar para la familia" pues la tortilla aumentó en 455 por ciento, la leche en 328, aunque la de polvo y evaporada en 600 por ciento, los quesos en 516, las galletas en 483, naranjas y detergentes, en 330, huevos 300, pan, mantequilla y jabón de tocador 280, y gas 405. Todo ello provocó que el costo de la canasta pasara de una cotización de 640 pesos en 1994, a una de 2,055 para el final del sexenio, un aumento de 370 por ciento (Muñoz, 2000).

Todo ello provocó que los índices de pobreza se incrementaran de 52.4 a 69 %, sólo de 1994 a 1996, lo que ocasionó que en 1997 el Pronasol fuera sustituido por Progresa, además de quitar intermediarios, como los Comités que administraban los recursos, que ahora se entregarían en efectivo a las familias beneficiarias cerrando su gobierno con un porcentaje de pobreza de 53.6 por ciento.

2.4 La política social en el gobierno de Vicente Fox (2000-2006)

Durante este gobierno, el objetivo de la política social, como estableció el Pnd 2001-2006 (2001) fue la emancipación, individual y colectiva, que pasa por mejorar la calidad de vida como vía para asegurar el pleno ejercicio de la libertad personal en un entorno de convivencia humana y de respeto a la naturaleza que multiplicara las oportunidades de progreso material, favoreciera el desenvolvimiento intelectual y propiciara el enriquecimiento cultural de cada uno de los ciudadanos del país. Es claro que el desarrollo, social y humano, representaba un factor invaluable para alcanzar tanto niveles superiores de riqueza y bienestar, como de seguridad y justicia.

Al colocar a los individuos en el primer plano de su política social, la administración foxista reconoció también la conveniencia de involucrar a la gente en la conformación de la

política nacional para el desarrollo social y humano y en la ejecución de las acciones que de ella se derivaran y con ello fomentara su interés y corresponsabilidad en la solución de los problemas nacionales, aumentara su exigencia hacia el gobierno y su solidaridad con sus semejantes con lo que el Ejecutivo Federal podría concentrar sus esfuerzos en las tareas y responsabilidades que solo él podía hacer y que sólo a él le competían.

La educación, estrategia central para el desarrollo nacional, era el instrumento más importante para aumentar la inteligencia individual y colectiva y para lograr la emancipación de las personas y de la sociedad, era igualmente punta de lanza del esfuerzo nacional contra la pobreza e inequidad. Ante ello, era la primera y más alta prioridad para el desarrollo del país, prioridad que habría de reflejarse en la asignación de recursos crecientes para ella y en un conjunto de acciones, iniciativas y programas que la hicieran cualitativamente diferente y transformaran el sistema educativo, que además de asegurar que estuviera al alcance de todo niño, joven y adulto, habría de cuidar también que nadie dejara de aprender por falta de recursos; garantizaría que todo centro educativo funcionara y que en todo centro educativo se aprendiera.

Por ello el gobierno se comprometió con instituciones de calidad, en las cuales los maestros fueran profesionales de la enseñanza y el aprendizaje y ofrecieran una preparación de vanguardia. El objetivo era lograr la cobertura total en la educación preescolar y básica y coberturas en media superior y superior más cercanas a las de los países con los que tenemos más contacto.

Un elemento central de la acción del gobierno de la República en educación fue el énfasis en la participación social -los padres de familia, el sector productivo, las organizaciones y asociaciones- en el logro y consolidación de la transformación educativa pues al tener mayor capacidad de iniciativa y autoridad en la toma de decisiones, el rendimiento de cuentas de las escuelas, los maestros y las instituciones se volvería una práctica común y un mecanismo para garantizar la calidad y el impacto educativo, al mismo tiempo que constituiría un paso más en la emancipación general de México y los mexicanos.

En salud, los progresos han sido determinantes para conformar las características demográficas actuales en nuestro país, y las instituciones de salud han sido fundamentales en el desarrollo de México en muy diversos campos, como la investigación, la educación y la organización administrativa y financiera, aunque no debe olvidarse que existen todavía sectores de la población que no tienen a su alcance la atención, los servicios médicos y los medicamentos

que les ayuden a tener una vida sana y les proporcionen la seguridad y confianza que requieren para su cabal desarrollo.

Por otro lado, hoy las enfermedades crónicas y los traumatismos se están convirtiendo en las principales causas de incapacidad y muerte, y están emergiendo enfermedades y padecimientos como el sida, hasta muy recientemente de poca importancia nacional.

El gobierno de la república tenía el compromiso de seguir desarrollando los sistemas de salud, de forma tal que se extendieran a la totalidad de la población, evitaran la duplicación de esfuerzos, ahorraran recursos y previnieran las enfermedades. La política de desarrollo social y humano que se presentó en este PND pretendía responder a los objetivos específicos que en esos temas planteaba la problemática de México, pero su eficacia no descansaba en la mera agregación de políticas y estrategias, su coherencia y funcionalidad derivaban del objetivo general de emancipación individual y colectiva propuesto.

Para ello se debían combatir las precarias condiciones de salud, vivienda y alimentación en que se encontraban muchos mexicanos, así como las escasas oportunidades que tenían de educación, capacitación y empleo, que mermaban su confianza personal y familiar pues no es posible un desarrollo humano, efectivo y sostenido cuando se vive en esas condiciones, no es posible pedir que sean autosuficientes a quienes luchan por subsistir.

Los ejes rectores de la política nacional en materia de desarrollo social y humano fueron: 1) los niveles de bienestar de los mexicanos, orientados a evitar que existieran grupos de la población mexicana cuyas condiciones de vida, oportunidades de superación personal y de participación social, se encontraran por debajo de ciertos umbrales. El objetivo consistía en romper el círculo vicioso de la pobreza que existe en todo el país, en particular en las comunidades indígenas geográficamente más aisladas. Para lograrlo, no sólo se debía impulsar un crecimiento económico sostenido, sino también invertir en el desarrollo social y humano. Por ello, habrían de continuarse e iniciarse programas y acciones específicas que transfirieran recursos económicos y se canalizaran para mejorar los servicios médicos y sanitarios; invertir en infraestructura para que contaran con servicios esenciales como carreteras, energía eléctrica, agua potable y sistemas de comunicación.

El tratamiento uniforme, que pasa por alto las necesidades agudas y propias de algunos grupos, ha derivado, entre otras cosas, en fenómenos como el de Chiapas. La emancipación real de México y de los mexicanos demanda políticas y acciones que tomen en cuenta las distintas necesidades, posibilidades y capacidades de los ciudadanos. Es por ello que el segundo eje de

la política de desarrollo social y humano fue la equidad en los programas y la igualdad en las oportunidades. Los criterios para la asignación de los recursos públicos estarían orientados a estimular e impulsar la superación del nivel de vida de los grupos y personas más vulnerables -los indígenas, los niños y ancianos, los discapacitados- y tomarían en cuenta las necesidades de otros sectores amplios -como las mujeres y los jóvenes-, sin perder de vista los programas de cobertura general que deberían ser atendidos.

El tercer eje, capacidad e iniciativa, pretendía fomentar la actitud emprendedora e independiente de los ciudadanos para estimular un cambio cualitativo en la dinámica del crecimiento económico, material y cultural del país. Ésta es la verdadera emancipación, porque aseguraba la desaparición de servidumbres y clientelismos.

Dado que la fortaleza y el temple de los individuos se forjan en el seno de la familia y los grupos sociales que les rodean, la política de desarrollo social y humano incluyó la cohesión social como el cuarto de sus ejes fundamentales, porque proponía acciones y programas tendientes a aumentar la solidaridad de todos los mexicanos entre sí y con el bien común; a acrecentar su compromiso con la nación, mediante el fomento y la elaboración de políticas y proyectos incluyentes que descansaran en la mayor participación de los grupos que conforman la sociedad; a disminuir la presencia del Estado en los aspectos y áreas en los que las ONG pueden tener una contribución efectiva.

Se establecerían medidas y proyectos cuyos objetivos serían crear conciencia de la identidad entre bienestar y medio ambiente; en suma, una concepción de desarrollo en armonía con la naturaleza. Éste es el quinto eje de la acción de gobierno en torno al desarrollo social y humano.

El último eje, confianza en la capacidad del gobierno y en las instituciones del país, tenía por objeto diseñar estrategias de respuesta eficaz ante situaciones no previstas de orden natural y social, ampliar la capacidad de respuesta del Estado, crear condiciones institucionales que permitieran anticipar riesgos y establecer esquemas de coordinación de las organizaciones sociales que reforzaran su sentido de compromiso en la continuidad de los programas sociales. Ya que al perderse la confianza en el gobierno y en las instituciones, se propiciaban relaciones sociales desarticuladas que daban lugar a brotes de malestar y descontento. Era indispensable recuperar la confianza y la credibilidad de la sociedad en las instituciones y en las dependencias gubernamentales.

El Ejecutivo Federal, por medio de la Comisión para el Desarrollo Social y Humano y de las secretarías y organismos que la integran, se propuso conducir responsablemente las políticas sociales del país y hacer del desarrollo social y humano el eje de la política del gobierno. Su misión específica y compromiso fue: incrementar la calidad de vida de los mexicanos mediante estrategias que aseguraran la satisfacción de sus necesidades básicas, redujeran las desigualdades extremas y las inequidades de género y de todo tipo, y desarrollaran su capacidad e iniciativa. Promover la unidad y solidaridad de los mexicanos, al aumentar y reforzar el capital y la cohesión sociales e inculcar el respeto y cuidado del medio ambiente. Asegurar la capacidad de respuesta del gobierno y desarrollar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

Mientras tanto, la Comisión para el Crecimiento con Calidad adoptó cuatro premisas: primera, no podía haber justicia social sin una economía sólida; segunda, la estabilidad política era inseparable de la estabilidad económica; tercera, la seguridad, la justicia y la protección de los derechos individuales y económicos eran precondiciones del desarrollo económico; cuarta, los derechos humanos eran inseparables del crecimiento con calidad, pero también del desarrollo social y humano y del propio orden y respeto.

Esta Comisión tenía como misión asegurar la conducción responsable de la economía, incrementar y ampliar la competitividad del país y promover un crecimiento estable, dinámico, incluyente, sostenido y sustentable. En tanto que su compromiso era el crecimiento para crear los empleos que demandarán los millones de jóvenes que se incorporarán al mercado de trabajo los próximos años, lo que permitirá abatir la pobreza y abrir espacios a los emprendedores.

Estrategias: Para el objetivo rector 1, los niveles de bienestar de los mexicanos se lograrían al: a) proporcionar una educación de calidad, adecuada a las necesidades de todos los mexicanos, b) formular, implantar y coordinar una nueva política de desarrollo social y humano para la prosperidad, con un enfoque de largo plazo, c) diseñar y aplicar programas para disminuir la pobreza y eliminar los factores que provocaban su transmisión generacional, que ampliaran el acceso a la infraestructura básica y brindaran a los miembros más desprotegidos de la sociedad oportunidades para tener acceso al desarrollo y la prosperidad, d) elevar los niveles de salud, garantizando el acceso a los servicios integrales de salud con calidad y trato digno, fortaleciendo el tejido social al reducir las desigualdades y asegurando protección económica a las familias, e) contribuir al desarrollo integral de las familias mexicanas mediante el otorgamiento de prestaciones y servicios de seguridad social, f) desarrollar una cultura que promoviera el trabajo

como medio para la plena realización de las personas y para elevar su nivel de vida y el de sus familias, g) promover y concertar políticas públicas y programas de vivienda y de desarrollo urbano y apoyar su ejecución con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y de la sociedad civil, buscando consolidar el mercado habitacional para convertir al sector vivienda en un motor de desarrollo, h) capacitar y organizar a la población rural para promover su integración al desarrollo productivo del país, y propiciar que sus derechos de propiedad de la tierra se tradujeran en un mejor nivel de vida, i) impulsar la integración productiva de los sujetos agrarios para crear nuevas y mejores posibilidades de ingreso y bienestar acordes con las potencialidades regionales, j) promover que las actividades científicas y tecnológicas se orientaran en mayor medida a atender las necesidades básicas de la sociedad.

Para el objetivo rector 2, acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades las estrategias serían: a) avanzar hacia la equidad en la educación, b) crear las condiciones para eliminar la discriminación y la violencia hacia las mujeres, c) incorporar integralmente a los jóvenes al desarrollo del país, por medio de una política nacional de juventud que permitiera promover las oportunidades de este grupo, d) dar protección y promover el desarrollo pleno de niños y adolescentes, e) desarrollar políticas incluyentes para la atención a los ciudadanos de edad avanzada, f) promover y fortalecer el desarrollo de las personas con discapacidad para equiparar y facilitar su integración plena en todos los ámbitos de la vida nacional, g) propiciar la participación directa de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional y combatir los rezagos y las causas estructurales de su marginación con pleno respeto a sus usos y costumbres.

Para el objetivo rector 3, impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva, las estrategias serían: a) ofrecer a los jóvenes y adultos que no tuvieron o no culminaron la educación básica, la posibilidad de capacitación y educación para la vida y el trabajo que les permitiera aprovechar las oportunidades de desarrollo, b) diversificar y flexibilizar las ofertas de la educación media superior y superior a fin de lograr una mayor adecuación de los aprendizajes respecto de las necesidades individuales y los requerimientos laborales, c) fortalecer la investigación científica y la innovación tecnológica para apoyar el desarrollo de los recursos humanos de alta calificación, d) incrementar la apropiación de conocimientos facilitando el acceso a las nuevas tecnologías, en particular en el área de la agroindustria, e) apoyar la creación de empresas sociales en las cuales participaran grupos de escasos recursos en áreas rurales y urbanas, f) fomentar en la población el creciente

conocimiento de las culturas y estilos de vida existentes en las diferentes regiones de México y en otros países.

Para el objetivo rector 4, fortalecer la cohesión y el capital sociales, las estrategias serían: a) fortalecer los ámbitos familiares para que sean el motor de la convivencia y la solidaridad social, b) aprovechar la acción educativa cotidiana a fin de impulsar una nueva ciudadanía, c) fomentar la participación de las organizaciones sociales y civiles en el desarrollo de las políticas públicas, d) promover y desarrollar una política general de fortalecimiento e integración de las personas y las familias más vulnerables, mediante el desarrollo integral e incluyente, con la participación de la sociedad civil, e) impulsar la vocación social de la cultura abriendo cauces a la participación organizada y diversa de la sociedad; promover la vinculación entre los sectores de educación y cultura, fortalecer y ampliar la infraestructura y la oferta cultural en todo el país, f) establecer un modelo nacional de desarrollo de la cultura física y del deporte que promoviera entre la población el acceso masivo a la práctica sistemática de actividades físicas, recreativas y deportivas, y a su participación organizada en ellas, g) promover la modernización sindical, garantizando el respeto a la autonomía y la democracia sindicales.

Para el objetivo rector 5, lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza, estas serían: a) armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable, para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y fomentar el equilibrio de las regiones del país, con la participación del gobierno y de la sociedad civil, b) crear una cultura ecológica que considerara el cuidado del entorno y del medio ambiente en la toma de decisiones en todos los niveles y sectores, c) fortalecer la investigación científica y tecnológica que permitiera comprender mejor los procesos ecológicos, d) propiciar condiciones socioculturales que permitieran contar con conocimientos ambientales y desarrollar aptitudes, habilidades y valores para comprender los efectos de la acción transformadora del hombre en el medio natural. Crear nuevas formas de relación con el ambiente y fomentar procesos productivos y de consumo sustentables, e) alcanzar la protección y conservación de los ecosistemas más representativos del país y su diversidad biológica, especialmente de aquellas especies sujetas a alguna categoría de protección, f) detener y revertir la contaminación de agua, aire y suelos, g) detener y revertir los procesos de erosión e incrementar la reforestación.

2.4.1 Los resultados de la política social foxista

Aunque los dos primeros años continuó Progresa, en 2002 se anunció su cambio por Oportunidades, y que éste se ampliaría a zonas urbanas siguiendo con la estrategia de entregar dinero directamente a las familias beneficiarias, y aumentó su presupuesto en 70 % respecto al sexenio anterior.

La política social del periodo, llamada Contigo, apostó por el desarrollo integral de todos los mexicanos en cuatro líneas de acción como estableció el Pnd: ampliar capacidades mediante educación, salud y capacitación laboral; generar opciones a través del desarrollo local, acceso a crédito y generación de empleos; otorgar protección social en salud, protección y previsión social y formar patrimonio con vivienda y ahorro (Valencia, 2006).

Sin embargo, se puede ver que en la práctica no hubo un proyecto real de incorporación de asegurados a los sistemas tradicionales de seguridad como el Imss o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Issste). El gasto público en salud siguió siendo bajo, menos del 3% del Pib, aunque las cifras oficiales hablaban de una disminución de la pobreza, de 53.7% en 2000 a 50.6 en 2002, y 42,9 en 2006, cifras ligeramente por debajo de las existentes durante las crisis de 1994 y de 1982, para una baja sexenal mayor a 10 puntos.

En términos de personas, Fox inició su gobierno con 40 millones de pobres y lo dejó con 53.6 millones, aunque él reconoció 47 (Muñoz, 2006). Es conveniente señalar que con Salinas eran 27 millones, con Zedillo aumentaron a 40 y con Fox a 53.6.

Durante noviembre de 2006, aumentó el precio de la leche Liconsa al pasar de 3.50 a 4.50 pesos, lo que la empresa defendió argumentando que si no se hiciera se descapitalizaría. Asimismo, se mencionó que el aumento fue sólo de 50 por ciento. Aunque lo destacable es el señalamiento de que no vive de recursos fiscales, pues sólo 10 por ciento de su presupuesto vienen de Hacienda y el resto de recursos propios (Guillén, 2006).

Además, el problema de la corrupción no desapareció ni los malos manejos de recursos públicos, siendo Sedesol otra vez acusada de desviar recursos a campañas del Pan, por contratar al cuñado del presidente Felipe Calderón, Diego Hildebrando Zavala Gómez del Campo, famoso por el algoritmo matemático y la matriz cibernética que permitieron ajustar los resultados electorales favorables a Calderón Hinojosa en el proceso electoral de 2006.

La promesa de "un México en el que sus ciudadanos tendrían confianza en la procuración e impartición de justicia y en el cual las familias vivieran en paz y durmieran tranquilas sabiendo

que su gobierno velaría por su seguridad" no se cumplió, dejando en su lugar una nación donde empezó el macabro conteo de ejecuciones. Tan solo en el primer año de su gobierno, hubo mil 80 muertes. En 2006, la cifra se duplicó: murieron 2 mil 100. Y Vicente Fox cerró su sexenio con alrededor de 9 mil decesos violentos.

2.5 La política social en el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012)

La finalidad de la política social de Calderón fue lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos a través de la igualdad de oportunidades, lo que exigía resolver a fondo las graves diferencias que imperaban en el país. En este sentido, gobierno y sociedad debían ser capaces de mejorar significativamente las condiciones de vida de quienes vivían en la pobreza; es decir, casi la mitad de la población.

El Pnd 2007-2012 (2007) aspiraba a que cada mexicano pudiera tener las mismas oportunidades para desarrollar plenamente sus aspiraciones y mejorar así sus condiciones de vida, sin menoscabo de las oportunidades de desarrollo de las futuras generaciones.

Para lograr sus metas, la política social debía estar en estrecha relación con la política económica, ya que sólo una economía competitiva sería capaz de generar más empleos y oportunidades de mayores ingresos para un mucho mayor número de mexicanos. Al mismo tiempo, sólo asegurando la igualdad de oportunidades en salud, educación, alimentación, vivienda y servicios básicos, las personas podrían participar activamente en esta economía dinámica y aprovechar los beneficios que ofrecía. También es importante el apoyo a proyectos productivos que generaran empleo y que se tradujeran en un mejor nivel de vida.

La propuesta del plan se articuló en cinco ejes de acción bajo los siguientes principios rectores: Focalizar los recursos en los programas que habían demostrado ser más efectivos; utilizar sistemas de evaluación y seguimiento que permitieran monitorear y mejorar los programas en forma constante; promover la coordinación de acciones entre las dependencias y organismos del gobierno federal, así como los distintos órdenes de gobierno; priorizar acciones encaminadas a elevar las capacidades de las personas que permitieran resolver el problema de la pobreza no sólo en el corto plazo, sino en el mediano y largo plazo, atacando las causas de esta problemática y no sólo sus efectos inmediatos; desarrollar e implantar un padrón único de beneficiarios de todos los programas de apoyo social del gobierno que permitiera una cobertura más eficiente de los beneficiarios; vincular adecuadamente los programas para crear sinergias

entre programas complementarios y evitar duplicidad de esfuerzos; y, finalmente, transparentar la asignación y el gasto de los recursos.

En pobreza, el primer objetivo fue reducir significativamente el número de mexicanos en tales condiciones con políticas públicas que superaran un enfoque asistencialista, de modo que las personas pudieran adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo. Para ello, las estrategias serían: fortalecer los programas existentes de superación de la pobreza, ampliándolos para incluir otras vertientes de apoyo social y asegurar que llegaran a la población que realmente los necesitaba; impulsar prioritariamente el desarrollo de los municipios de mál alta marginación, a través de una efectiva focalización de recursos y coordinación de esfuerzos entre el gobierno federal y los demás órdenes de gobierno; asegurar que los mexicanos en situación de pobreza resolvieran sus necesidades de alimentación y vivienda digna, con pleno acceso a servicios básicos y a una educación y salud de calidad; mejorar los procesos de planeación, operación y evaluación de los programas para la superación de la pobreza, incluyendo la elaboración de un padrón único de beneficiarios; fortalecer y ampliar los programas e instrumentos del gobierno federal para el combate de la pobreza en las ciudades del país.

El segundo objetivo fue apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos y a mejorar su calidad de vida, impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos. Para lograrlo las estrategias serían: apoyar el arranque y la operación de proyectos productivos familiares y de grupos comunitarios mediante asesoría y programas de microfinanciamiento, en el campo y las ciudades; ampliar la cobertura y mejorar la calidad de las vías y medios de comunicación y de transporte para conectar a las regiones menos desarrolladas del país; promover proyectos de ecoturismo, turismo de aventura y turismo cultural en las zonas rurales para que pudieran aprovechar sus ventajas comparativas en cuanto a riqueza cultural y natural, e hicieran de ésta una actividad que detonara su desarrollo económico y social; reorientar y fortalecer los programas de las instituciones públicas del sector agropecuario para despegar el desarrollo de actividades económicas en el campo; emprender acciones para propiciar el empleo en zonas donde se generara la expulsión de personas, procurando convertirlas en receptoras de inversión.

El tercer objetivo fue lograr un patrón territorial nacional que frenara la expansión desordenada de las ciudades, proveyera suelo apto para el desarrollo urbano y facilitara el acceso a servicios y equipamientos en comunidades tanto urbanas como rurales. Las estrategias serían: promover el ordenamiento territorial, la certeza jurídica en la tenencia de la tierra y la seguridad

pública en zonas marginadas de las ciudades; impulsar el ordenamiento territorial nacional y el desarrollo regional a través de acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno y concertadas con la sociedad civil; prevenir y atender los riesgos naturales; fortalecer el marco institucional federal en materia de desarrollo urbano creando los instrumentos financieros, técnicos y normativos que requería la problemática de nuestras ciudades.

En salud, debemos señalar que México contaba con 4,203 hospitales, de los cuales 1,121 eran públicos y 3,082, privados. Por ello el cuarto objetivo en política social fue mejorar las condiciones de salud de la población a través de las siguientes estrategias: fortalecer los programas de protección contra riesgos sanitarios; promover la participación activa de la sociedad organizada y la industria en el mejoramiento de la salud de los mexicanos; integrar sectorialmente las acciones de prevención de enfermedades.

A su vez, el objetivo 5, brindar servicios de salud eficientes, con calidad, calidez y seguridad para el paciente tenía como estrategias: implantar un sistema integral y sectorial de calidad de la atención médica con énfasis en el abasto oportuno de medicamentos; mejorar la planeación, la organización, el desarrollo y los mecanismos de rendición de cuentas de los servicios de salud para un mejor desempeño del Sistema Nacional de Salud como un todo; asegurar recursos humanos, equipamiento, infraestructura y tecnologías de la salud suficientes, oportunas y acordes con las necesidades de salud de la población.

El objetivo 6, de reducir las desigualdades en los servicios de salud mediante intervenciones focalizadas en comunidades marginadas y grupos vulnerables contaba con las siguientes estrategias: promover la salud reproductiva y la salud materna y perinatal, así como la prevención de enfermedades diarreicas, infecciones respiratorias agudas, y otros padecimientos asociados al rezago social que persistía en la sociedad; ampliar la cobertura de servicios de salud a través de unidades móviles y el impulso de la telemedicina; fortalecer las políticas de combate contra las adicciones causadas por el consumo de alcohol, tabaco y drogas.

El objetivo 7, de evitar el empobrecimiento de la población por motivos de salud mediante el aseguramiento médico universal, se lograría con las estrategias de: consolidar un sistema integrado de salud para garantizar el acceso universal a servicios de alta calidad y proteger a todos los mexicanos de los gastos causados por la enfermedad; consolidar la reforma financiera para hacer efectivo el acceso universal a intervenciones esenciales de atención médica, empezando por los niños; consolidar el financiamiento de los servicios de alta especialidad con un fondo sectorial de protección contra gastos catastróficos; promover la concurrencia

equitativa entre órdenes de gobierno para las acciones de protección contra riesgos sanitarios y promoción de la salud.

El objetivo 8, de garantizar que la salud contribuyera a la superación de la pobreza y al desarrollo humano en el país, tenía consideradas las estrategias de: consolidar la investigación en salud y el conocimiento en ciencias médicas vinculadas a la generación de patentes y al desarrollo de la industria nacional; garantizar un blindaje efectivo contra amenazas epidemiológicas y una respuesta oportuna a desastres para mitigar el daño al comercio, la industria y el desarrollo regional; promover la productividad laboral mediante entornos de trabajo saludables, la prevención y el control de enfermedades discapacitantes y el combate a las adicciones.

En materia de educación, el objetivo 9 consistía en elevar la calidad educativa mediante las siguientes estrategias: impulsar mecanismos sistemáticos de evaluación de resultados de aprendizaje de los alumnos, de desempeño de los maestros, directivos, supervisores y jefes de sector, y de los procesos de enseñanza y gestión en todo el sistema educativo; reforzar la capacitación de profesores, promoviendo su vinculación directa con las prioridades, objetivos y herramientas educativas en todos los niveles; actualizar los programas de estudio, sus contenidos, materiales y métodos para elevar su pertinencia y relevancia en el desarrollo integral de los estudiantes, y fomentar en éstos el desarrollo de valores, habilidades y competencias para mejorar su productividad y competitividad al insertarse en la vida económica; fortalecer el federalismo educativo para asegurar la viabilidad operativa del sistema educativo mexicano a largo plazo, promoviendo formas de financiamiento responsables y manteniendo una operación altamente eficiente.

El objetivo 10 de reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas tenía como estrategias: modernizar y ampliar la infraestructura educativa, dirigiendo las acciones compensatorias a las regiones de mayor pobreza y marginación; ampliar las becas educativas para los estudiantes de menores recursos en todos los niveles educativos; fortalecer los esfuerzos de alfabetización de adultos e integrar a jóvenes y adultos a los programas de enseñanza abierta para abatir el rezago educativo; promover una mayor integración, tanto entre los distintos niveles educativos, como dentro de los mismos, para aumentar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo.

Para el objetivo 11, impulsar el desarrollo y utilización de nuevas tecnologías en el sistema educativo para apoyar la inserción de los estudiantes en la sociedad del conocimiento y ampliar sus capacidades para la vida, las estrategias contempladas fueron: fortalecer el uso

de nuevas tecnologías en el proceso de enseñanza y el desarrollo de habilidades en el uso de tecnologías de la información y la comunicación desde el nivel de educación básica; impulsar la capacitación de los maestros en el acceso y uso de nuevas tecnologías y materiales digitales; apoyar el desarrollo de conectividad en escuelas, bibliotecas y hogares; transformar el modelo de telesecundaria vigente, incorporando nuevas tecnologías y promoviendo un esquema interactivo; promover modelos de educación a distancia para educación media superior y superior, garantizando una buena calidad tecnológica y de contenidos; impulsar el acceso de los planteles de todo el sistema educativo a plataformas tecnológicas y equipos más modernos.

En tanto que el objetivo 12, promover la educación integral de las personas en todo el sistema educativo, se lograría con las estrategias de: colocar a la comunidad escolar en el centro de los esfuerzos educativos; impulsar la participación de los padres de familia en la toma de decisiones en las escuelas; renovar la currícula de formación cívica y ética desde la educación básica; estimular la educación sobre derechos y responsabilidades ciudadanas; impulsar la consolidación de espacios seguros en las escuelas y sus entornos comunitarios para que los estudiantes no sufrieran de violencia; promover la educación de la ciencia desde la educación básica; impulsar mayores oportunidades para los estudiantes de participar en educación artística; promover las actividades físicas en los planteles escolares y el deporte en todo el sistema educativo; reforzar la educación para prevenir y abatir las conductas de riesgo entre niños y adolescentes; el diseño e instrumentación de un sistema de información que se convirtiera en la plataforma de los procesos de toma de decisión y que se difundiera ampliamente en la sociedad en general.

El objetivo 13, fortalecer el acceso y la permanencia en el sistema de enseñanza media superior, brindando una educación de calidad orientada al desarrollo de competencias, tuvo como estrategias: impulsar programas permanentes de capacitación y profesionalización de los maestros del sistema de educación media superior; revisar el marco reglamentario e instrumentar procesos de evaluación en el sistema de educación media superior; fortalecer la vinculación entre el sistema de educación media superior y el aparato productivo; impulsar una reforma curricular de la educación media superior para impulsar la competitividad y responder a las nuevas dinámicas sociales y productivas; consolidar un sistema articulado y flexible de educación media superior que permitiera la movilidad de los estudiantes entre subsistemas.

Para el objetivo 14, ampliar la cobertura, favorecer la equidad y mejorar la calidad y pertinencia de la educación superior, las estrategias fueron: crear nuevas instituciones de

educación superior, aprovechar la capacidad instalada, diversificar los programas y fortalecer las modalidades educativas; flexibilizar los planes de estudio, ampliar los sistemas de apoyo tutoriales y fortalecer los programas de becas dirigidos a los grupos en situación de desventaja; consolidar el perfil y desempeño del personal académico y extender las prácticas de evaluación y acreditación para mejorar la calidad de los programas de educación superior; crear y fortalecer las instancias institucionales y los mecanismos para articular, de manera coherente, la oferta educativa, las vocaciones y el desarrollo integral de los estudiantes, la demanda laboral y los imperativos del desarrollo regional y nacional; mejorar la integración, coordinación y gestión del sistema nacional de educación superior.

El objetivo 15, incorporar plenamente a los pueblos y a las comunidades indígenas al desarrollo económico, social y cultural del país con respeto a sus tradiciones históricas y enriqueciendo con su patrimonio cultural a toda la sociedad, consideró como estrategia única constituir la atención a los indígenas en un objetivo estratégico transversal para toda la Administración Pública Federal.

El objetivo 16, de eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual, contó entre sus estrategias: propiciar la suma de esfuerzos entre gobierno y sociedad para ampliar este margen de acción, de manera que alcanzara a más personas y regiones. Tal fue el sentido de las estrategias siguientes: Estrategia 16.1 Construir políticas públicas con perspectiva de género de manera transversal en toda la Administración Pública Federal. Estrategia 16.2. Desarrollar actividades de difusión y divulgación sobre la importancia de la igualdad entre mujeres y hombres, promoviendo la eliminación de estereotipos establecidos en función del género. Estrategia 16.3. Implementar acciones para elevar la inscripción de niñas en las escuelas y asegurar su permanencia en éstas. Estrategia 16.4. Promover una cultura de prevención a las enfermedades de la mujer y garantizar el acceso a servicios de calidad para la atención de las mismas. Estrategia 16.5 Combatir la discriminación hacia las mujeres en el ámbito laboral. Estrategia 16.6. Facilitar la integración de la mujer al mercado laboral mediante la expansión del sistema nacional de guarderías y estancias infantiles. Estrategia 16.7. Dar especial atención a las mujeres en pobreza. Estrategia 16.8. Estrechar los vínculos entre los programas para la erradicación de la pobreza y los programas para la igualdad de oportunidades y la no discriminación de la mujer. Estrategia 16.9 Promover la participación política de la mujer.

Para el objetivo 17 de abatir la marginación y el rezago que enfrentaban los grupos sociales vulnerables para proveer igualdad en las oportunidades que les permitieran desarrollarse con independencia y plenitud, las estrategias a seguir fueron: fortalecer los proyectos de coinversión social entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil enfocados a la atención de grupos vulnerables; avanzar en el concepto de seguridad social para ampliar el alcance y cobertura de los programas de gobierno enfocados a la protección de grupos vulnerables; focalizar el apoyo a la población de 70 años y más, dando prioridad a quienes habitaban en comunidades de alta marginación o que vivían en condiciones de pobreza; aprovechar la experiencia de los adultos mayores, generando las oportunidades que les permitieran desarrollarse en actividades productivas de relevancia para su comunidad, entre otros.

Para el objetivo 18, desarrollar una política pública dirigida a la familia, entendida en su diversidad y complejidad, con el fin de reducir la vulnerabilidad social mediante la promoción y fortalecimiento como ámbito natural de prevención y desarrollo, las estrategias serían, entre otras: impulsar el fortalecimiento de las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia, así como de instituciones públicas y privadas que proporcionaran servicios asistenciales a población vulnerable, estableciendo los enlaces requeridos conforme a la normatividad vigente, a efecto de brindarles la asistencia social, jurídica y de gestión administrativa que fuera necesaria y proporcionar el tratamiento adecuado a los problemas que se enfrentaban en materia familiar; mejorar la condición nutricional de los sujetos de asistencia social que requirieran apoyo alimentario, para propiciar el desarrollo integral de la familia y contribuir a superar de manera sostenible su condición de vulnerabilidad; desarrollar indicadores para el seguimiento y la evaluación del impacto de las acciones de perspectiva familiar y asignar recursos específicos para la aplicación de una perspectiva familiar.

Para el objetivo 19, instrumentar políticas públicas transversales que garantizaran las condiciones necesarias para el desarrollo integral de los jóvenes, las estrategias feuron: fortalecer a la familia para fomentar el bienestar juvenil y su debida integración a la sociedad; ampliar las oportunidades de acceso y permanencia de los jóvenes en el sistema educativo al incorporar las tecnologías de la información y comunicación, así como promover su inserción laboral a través del fomento de competencias y habilidades para el empleo, autoempleo y empleabilidad; edificar una cultura cívico-democrática que fomentara la participación de los jóvenes ciudadanos en los asuntos públicos, así como una conciencia plena sobre la importancia del respeto a los derechos humanos, la no discriminación y la no violencia.

El objetivo 20, consistente en promover el desarrollo sano e integral de la niñez mexicana garantizando el pleno respeto a sus derechos, la atención a sus necesidades de salud, alimentación, educación y vivienda, y promoviendo el desarrollo pleno de sus capacidades, tuvo como estrategias: incrementar el alcance de los programas de mejoramiento en el estado de nutrición en menores de 5 años con desnutrición o en riesgo, a través del otorgamiento de apoyos alimentarios pertinentes, incorporando acciones dirigidas a los padres de familia que permitieran un cambio de hábitos de alimentación y salud; impulsar una coordinación interinstitucional para la atención del fenómeno de la migración infantil; promover la instalación de los comités de Seguimiento y Vigilancia de la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño en aquellas entidades donde no se encontraban operando.

En cultura y esparcimiento, el objetivo 21, lograr que todos los mexicanos tuvieran acceso a la participación y disfrute de las manifestaciones artísticas y del patrimonio cultural, histórico y artístico del país como parte de su pleno desarrollo como seres humanos, se conseguiría al: impulsar la apreciación, reconocimiento y disfrute del arte y las manifestaciones culturales por parte de la población; apoyar a los centros comunitarios fortaleciendo su capacidad educativa y de difusión de las artes y la cultura, para que la educación artística y los bienes y servicios culturales alcanzaran a un mayor número de mexicanos; realizar un extenso programa cultural con motivo del bicentenario de la Independencia y el centenario de la Revolución que alentara la participación de artistas, intelectuales, científicos, instituciones culturales y educativas de toda la nación.

El objetivo 22, impulsar la creación de múltiples opciones para la recreación y el entretenimiento para toda la sociedad mexicana, tuvo como estrategia promover la apertura y operación de espacios de entretenimiento sano, en los que distintos grupos sociales y de edad encontraran actividades atractivas para su entretenimiento y recreación de acuerdo con gustos compartidos, para el uso de su tiempo libre.

Para el objetivo 23, fomentar una cultura de recreación física que promoviera que todos los mexicanos realizaran algún ejercicio físico o deporte de manera regular y sistemática, las estrategia serían: estimular la formación y consolidación de una cultura deportiva entre todos los grupos sociales y de edad, en todas las regiones del país, y propiciar el desarrollo de infraestructura deportiva y aprovechar espacios públicos abiertos para la construcción de canchas deportivas como un medio eficaz para promover la práctica de los deportes.

2.5.1 Los resultados de la política social calderonista

Felipe Calderón lanzó una ofensiva militar contra las bandas del crimen organizado el 11 de diciembre del 2006, tan sólo a 10 días de haber asumido la presidencia. Esa lucha anticrimen dejó más de 47 mil muertos, según cifras oficiales, pero para algunos medios esa cifra llegó a 88 mil 361 homicidios y más de 13 mil desaparecidos, miles de mutilados, huérfanos, desplazados, regiones enteras del país en llamas, ciudades asoladas por la violencia, las fuerzas armadas sumidas en el desprestigio (Hernández, 2012) y acusadas de tortura. Éste es el principal rasgo por el que este sexenio es recordado, los miles de muertos.

Pero, además, Calderón continuó con la política social del anterior gobierno pues mantuvo Oportunidades, así como la entrega de los apoyos directamente a las familias, mismo que aumentó, al pasar de 529 a 830 pesos para fines de 2012. Así mismo amplió los apoyos alimentarios a familias que no estaban en el padrón y mantuvo el precio de la leche Liconsa en 4.50 todo el sexenio.

Lo anterior determinó que algunos lo definieran como un conservador, porque entendió su trabajo como el de un protector de lo que existe, un cuidador o continuador de lo iniciado por otros. No fue un innovador, fue un buen protector de lo heredado. Y así cuidó del patrimonio común, y también de los privilegios de algunos.

Sin embargo, en la lucha contra el crimen organizado nada de lo preexistente servía, todo había que inventarlo. Ahí no hubo perspectiva de Estado sino manía de cazador. Por eso, a pesar de haber visto el fracaso de su estrategia nunca admitió responsabilidad para dar el giro de adaptación. Primero los culpables eran los de antes, después los de afuera.

Otros hechos que marcaron su sexenio fueron el incendio en la Guardería Abc, del 5 de junio de 2009 en Hermosillo, Sonora, que ocasionó la muerte de 49 niñas y niños y heridas en 76 más, y aunque la responsabilidad alcanzaba a una prima de la esposa del presidente, no pasó nada, ya que sólo una persona fue procesada.

Más adelante, en 2010, los festejos por el Bicentenario de la Independencia y el Centenario de la Revolución, llamaron la atención por los gastos excesivos y el manejo de recursos. El caso más emblemático fue la construcción de la Estela de Luz, que costó más de lo planeado y se retrasó 15 meses, sin que tampoco hubiera sancionados.

Entre lo poco positivo del sexenio estuvo el control de la inflación, que alcanzó las cifras más bajas de la historia, así como la acumulación récord de reservas internacionales y la deuda pública que se mantuvo estable.

Pero en materia de educación el fracaso fue evidente. En las pruebas aplicadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde), el estudiantado mexicano nunca pudo llegar al promedio de los otros países miembros de la organización, a pesar de que el 20% del presupuesto nacional se destinó a la educación. A pesar de que Calderón llamó a su sexenio el "sexenio de la salud", y aunque aceptemos que se logró alcanzar la cobertura universal a través del Seguro Popular, México se ubicó en el segundo lugar mundial en obesidad y el primero en obesidad infantil, problema muy grave pues 500 mil personas murieron de diabetes durante los seis años de su mandato. Por otro lado, aunque en el sexenio se crearon 2.5 millones de empleos, el 30% de los mexicanos se dedicaban al comercio informal.

Hasta la Auditoría Superior de la Federación (Asf) ha señalado que en el sexenio de Felipe Calderón México vivió un periodo de estancamiento el cual se heredó al siguiente gobierno. De este modo, quien aspiró a pasar a la historia como el presidente del empleo, igual que sus antecesores, sólo logró mayor desempleo, mayor pobreza y consolidó al sector terciario, y la economía informal, como válvulas de escape a la crisis.

2.6 La política social en el gobierno de Enrique Peña (2012-2018)

En este sexenio se reconoce que la pobreza, desigualdad y exclusión social constituyen no sólo un desafío, sino también una contradicción con el nivel de desarrollo y que su permanencia genera frustración (Pnd, 2013).

Ante ellos, un México Incluyente propone enfocar la acción del Estado en garantizar el ejercicio de los derechos sociales y cerrar las brechas de desigualdad social que aún nos dividen. El objetivo de que el país se integre por una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad sustantiva, implica hacer efectivo el ejercicio de los derechos sociales de todos los mexicanos, a través del acceso a servicios básicos, agua potable, drenaje, saneamiento, electricidad, seguridad social, educación, alimentación y vivienda digna, como base de un capital humano que les permita desarrollarse plenamente como individuos.

En el rubro de salud, se señala que hay situaciones que atentan contra ella, como la pobreza y los estilos de vida poco saludables y de riesgo que han llevado a que el sobrepeso, la obesidad, la diabetes y la hipertensión hayan llegado a niveles muy elevados.

Existen tres factores que inciden negativamente en la capacidad del Estado para dar plena vigencia al derecho a la salud y que requieren atención: 1) el modelo con que fueron concebidas las instituciones del sector ha estado enfocado hacia lo curativo y no a la prevención; 2) no han permeado políticas con enfoque multidisciplinario e interinstitucionales hacia el mejoramiento de la calidad de los servicios de salud; 3) en la rectoría y arreglo organizacional vigentes, prevalece la verticalidad y fragmentación, que limitan la capacidad operativa y la eficiencia del gasto en el Sistema de Salud Pública.

El Imss e Issste presentan un panorama financiero complicado, ocasionado por una combinación de factores internos y externos. Por una parte, enfrentan la transición demográfica y epidemiológica que ha tenido como consecuencia una mayor prevalencia de padecimientos crónico-degenerativos, cuya atención requiere de mayores recursos económicos. Por otra parte, dichos institutos observan retos financieros derivados de su régimen de jubilaciones y pensiones, y de una contratación acelerada de personal en los últimos años. De tal forma, en el Sistema de Seguridad Social es importante implementar acciones enfocadas en hacer más eficiente su operación, con énfasis en aquellas que les permitan contener su gasto. Asimismo, un Sistema de Seguridad Social Integral debe contemplar un seguro de desempleo que proteja a las familias.

Plan de acción: integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades Un México Incluyente plantea una política social de nueva generación. Es decir, una política enfocada en alcanzar una sociedad de derechos ciudadanos y humanos plenos. En este sentido, se proponen políticas sociales que giran en torno al ciudadano, ubicándolo como un agente de cambio, protagonista de su propia superación a través de su organización y participación activa.

La prioridad será integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades. Un México Incluyente busca consolidar plataformas de movilidad social que contribuyan a cerrar las brechas existentes entre diferentes grupos sociales y regiones del país. En este sentido, se plantea guiar la acción del gobierno en torno a cinco objetivos que se describen a continuación. En primer lugar, se busca garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población. Sin duda, la vía más efectiva para cerrar el ciclo

de políticas asistencialistas y superar la pobreza es construyendo oportunidades productivas a través de los programas públicos.

En segundo término, se propone transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente. Para lograrlo, se plantea generar esquemas de desarrollo comunitario con un mayor grado de participación social. Asimismo, se busca articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población.

En materia de salubridad, el objetivo es asegurar el acceso a los servicios de salud. Para ello, se propone fortalecer la rectoría de la Secretaría de Salud y promover la integración funcional en todas las instituciones que la integran. Asimismo, se plantea reforzar la regulación de los establecimientos de atención médica, aplicar estándares de calidad rigurosos, privilegiar el enfoque de prevención y promoción de una vida saludable, así como renovar la planeación y gestión de los recursos disponibles.

Al mismo tiempo, un Sistema de Seguridad Social más incluyente debería incrementar los incentivos de las empresas para contratar trabajadores formales, ya que disminuiría el costo relativo del empleo formal. Se buscaría diseñar esquemas para que el Sistema de Seguridad Social contribuyera a resarcir la exclusión de las mujeres, por ejemplo, mecanismos que impidieran que la maternidad limite su desarrollo profesional.

Los esfuerzos para lograr un Sistema de Seguridad Social más incluyente también requerían de un uso eficiente de los recursos para garantizar la sustentabilidad de dicho Sistema en el mediano y largo plazos. En este sentido, se buscaba la corresponsabilidad con los usuarios y reorientar las labores de planeación y operación para obtener mejores márgenes financieros a lo largo de la cadena de atención del Sistema. Por otro lado, un México Incluyente tendría como objetivo proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna. Para ello, se plantea dar impulso a soluciones de vivienda dignas, así como al mejoramiento de espacios públicos.

En términos de igualdad de género, un México Incluyente también planteó reducir la brecha entre mujeres y hombres en materia de acceso y permanencia laboral, además de su bienestar y autonomía económica.

Un México Incluyente buscaba también promover una mayor productividad mediante políticas que faciliten un uso social y económicamente óptimo del territorio nacional. Por otro lado, se propone reducir la informalidad y generar empleos mejor remunerados a través de una legislación laboral y políticas de seguridad social que disminuyeran los costos que enfrentan las empresas al contratar a trabajadores formales.

Asimismo, la idea de un Gobierno Cercano y Moderno permea en un México Incluyente, principalmente a través de políticas sociales que promovieran la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

En materia de derecho a la identidad, la presente Administración se planteó fortalecer el Registro Nacional de Población (Renapo) a través del mejoramiento integral de la institución registral de actos civiles, de igual forma, mediante el uso y adopción de la Clave Única de Registro de Población (Curp).

En Educación de Calidad es fundamental que la nación dirigiera sus esfuerzos para transitar hacia una Sociedad del Conocimiento. En este sentido, un México con Educación de Calidad propuso implementar políticas de Estado que garantizaran el derecho a la educación de calidad para todos, fortalecieran la articulación entre niveles educativos y los vincularan con el quehacer científico, el desarrollo tecnológico y el sector productivo, con el fin de generar un capital humano de calidad que detonara la innovación nacional.

La calidad de la educación básica sigue siendo un reto mayor. Para mejorar la calidad de la educación se requiere transitar hacia un sistema de profesionalización de la carrera docente, que estimule el desempeño académico de los maestros y fortalezca los procesos de formación y actualización.

Vinculación de la educación con las necesidades sociales y económicas. Una elevada proporción de jóvenes percibe que la educación no les proporciona habilidades, competencias y capacidades para una inserción y desempeño laboral exitosos. Ante ello, es importante fomentar las carreras técnicas y vocacionales que permitan la inmediata incorporación al trabajo, propiciando la especialización, así como la capacitación en el trabajo.

Para lograr una educación de calidad, se requiere que los planes y programas de estudio sean apropiados, por lo que resulta prioritario conciliar la oferta educativa con las necesidades sociales y los requerimientos del sector productivo. Adicionalmente, es necesario fomentar mecanismos que permitan certificar que las personas que cuentan con experiencia laboral, pero no estudios formales, puedan acreditar sus conocimientos y habilidades mediante un documento oficial. Además, frente a los retos que impone la globalización del conocimiento, es necesario fortalecer las políticas de internacionalización de la educación.

Evaluación de la educación. Cultura y deporte: Las ofertas cultural y deportiva son un medio valioso e imprescindible para consolidar una educación integral. Es necesario implementar programas culturales con un alcance más amplio. En materia de deporte se requiere desarrollar

el talento deportivo en la juventud para promover una cultura de salud. La escasa actividad física de los ciudadanos incide en un deterioro de la salud.

Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI). Persiste un rezago en el mercado global de conocimiento. Una de las características más notables del caso mexicano es la desvinculación entre los actores relacionados con el desarrollo de la ciencia y la tecnología, y las actividades del sector empresarial. La desarticulación del sistema se debe revertir al interior de la Administración Pública Federal y entre las entidades federativas.

México Incluyente. Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población. Estrategia 1: Asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa. Líneas de acción: combatir la carencia alimentaria de la población a través de políticas públicas coordinadas y concurrentes, priorizando la atención de las familias en extrema pobreza; propiciar un ingreso mínimo necesario para que las familias tengan acceso a suficientes; facilitar el acceso a productos alimenticios básicos y complementarios a un precio adecuado; incorporar componentes de carácter productivo a las acciones y programas sociales, con objeto de mejorar los ingresos de los mexicanos, proveerles empleo y garantizar el acceso a los alimentos indispensables para el ejercicio de sus derechos; adecuar el marco jurídico para fortalecer la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación.

Estrategia 2: Fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contrinuir a mejorar su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva. Líneas de acción: propiciar que los niños, niñas y jóvenes de las familias con carencias tengan acceso a la educación básica y media superior de calidad, y no abandonen sus estudios por falta de recursos; fomentar el acceso efectivo de estas familias a sus derechos sociales, mediante políticas públicas coordinadas y concurrentes, etc.

Objetivo 2.2. Transitar hacia una sociedad equitativa e incuyente. Estrategia: generar esquemas de desarrollo comunitario a través de procesos de participación social. Líneas de acción: fortalecer a los actores sociales que promueven el desarrollo social de los grupos en situación de vulnerabilidad y rezago; potenciar la inversión conjunta de la sociedad organizada y los tres órdenes de gobierno, invirtiendo en proyectos de infraestructura social básica, complementaria y productiva; fortalecer el capital y cohesión social mediante la organización y participación de las comunidades, promoviendo la confianza y la corresponsabilidad.

Estrategia: articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población. Líneas de acción: promover el desarrollo integral de los niños y niñas, particularmente en materia de salud, alimentación y educación, a través de la implementación de acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil.

Estrategia: fomentar el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas. Líneas de acción: desarrollar mecanismos para que la acción pública dirigida a la atención de la población indígena sea culturalmente pertinente; impulsar la armonización del marco jurídico nacional en materia de derechos indígenas, así como el reconocimiento y protección de su patrimonio y riqueza cultural, con el objetivo de asegurar el ejercicio de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas; fomentar la participación de las comunidades y pueblos indígenas en la planeación y gestión de su propio desarrollo comunitario, asegurando el respeto a sus derechos y formas de vida; promover el desarrollo económico de los pueblos y comunidades indígenas, a través de la implementación de acciones orientadas a la capacitación, desarrollo de proyectos productivos y la comercialización de los productos generados que vaya en línea con su cultura y valores; asegurar el ejercicio de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en materia de alimentación, salud, educación e infraestructura básica, entre otras.

Estrategia: proteger los derechos de las personas con discapacidad. Líneas de acción: establecer esquemas de atención integral para las personas con discapacidad; diseñar y ejecutar estrategias para incrementar la inclusión productiva de las personas con discapacidad, mediante esquemas de capacitación laboral y de vinculación con el sector productivo.

Objetivo 2.3. Asegurar el acceso a los servicos de salud. Estrategia: avanzar en la construccion del servicio nacional de salud universal. Líneas de acción: garantizar el acceso y la calidad de los servicios de salud a los mexicanos, con independencia de su condición social o laboral; fortalecer la rectoría de la autoridad sanitaria; desarrollar los instrumentos necesarios para lograr una integración funcional y efectiva de las distintas instituciones que integran el Sistema Nacional de Salud, etcétera.

Estrategia: hacer de las acciones de protección, promoción y prevención un eje prioritario. Líneas de acción: garantizar la oportunidad, calidad, seguridad y eficacia de los insumos y servicios para la salud; reducir la carga de morbilidad y mortalidad de enfermedades crónicas no transmisibles, principalmente diabetes e hipertensión.

Estrategia: mejorar la atención de la salud a la población en situación de vulnerabilidad. Líneas de acción: asegurar un enfoque integral y la participación de todos los actores, a fin de

reducir la mortalidad infantil y materna; llevar a cabo campañas de vacunación, prevención, diagnóstico y tratamiento oportuno de las enfermedades, así como una estrategia integral para el combate a epidemias y la desnutrición; fomentar el desarrollo de infraestructura y la puesta en marcha de unidades médicas móviles y su equipamiento en zonas de población vulnerable, etcétera.

Estrategia: garantizar el aceso efectivo a servicios de salud de calidad. Líneas de acción: preparar el sistema para que el usuario seleccione a su prestador de servicios de salud; consolidar la regulación efectiva de los procesos y establecimientos de atención médica, mediante la distribución y coordinación de competencias entre la Federación y las entidades federativas; instrumentar mecanismos que permitan homologar la calidad técnica e interpersonal de los servicios de salud; mejorar la calidad en la formación de los recursos humanos y alinearla con las necesidades demográficas y epidemiológicas de la población; garantizar medicamentos de calidad, eficaces y seguros; desarrollar y fortalecer la infraestructura de los sistemas de salud y seguridad social públicos.

Estrategia 2.3.5: promover la cooperación internacional en salud. Líneas de acción: cumplir con los tratados internacionales en materia de salud en el marco de los derechos humanos e impulsar nuevos esquemas de cooperación internacional en salud pública que permitan fortalecer capacidades locales y regionales.

Objetivo 2.4. Ampliar el acceso a la seguridad social. Estrategia 2.4.1: proteger a la sociedad ante eventualidades que afecten el ejercicio pleno de sus derechos sociales. Estrategia: promover la cobertura universal. Estrategia: instrumentar una gestión financiera de los organismos que garantice la sustentabilidad. Líneas de acción: reordenar los procesos que permitan el seguimiento del ejercicio de recursos con apego fiel al logro de resultados; racionalizar y optimizar el gasto operativo, y privilegiar el gasto de inversión de carácter estratégico y/o prioritario; incrementar los mecanismos de verificación y supervisión del entero de aportaciones y cuotas; promover esquemas innovadores de financiamiento público-privado para impulsar la sostenibilidad financiera de los organismos públicos; impulsar la sustentabilidad de los sistemas de pensiones, considerando transiciones hacia esquemas de contribución definida; diseñar una estrategia integral para el patrimonio inmobiliario propiedad de los institutos públicos.

Objetivo 2.5. Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna. Estrategia 2.5.1.Transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente

que procure vivienda digna para los mexicanos. Líneas de acción: fomentar ciudades más compactas, con mayor densidad de población y actividad económica, orientando el desarrollo mediante la política pública, el financiamiento y los apoyos a la vivienda; inhibir el crecimiento de las manchas urbanas hacia zonas inadecuadas, etcétera.

Estrategia: reducir de manera responsable el rezago de vivienda. Líneas de acción: desarrollar y promover vivienda digna que favorezca el bienestar de las familias; desarrollar un nuevo modelo de atención de necesidades de vivienda para distintos segmentos de la población; fortalecer el papel de la banca privada, la banca de desarrollo, las instituciones públicas hipotecarias, microfinancieras y ejecutores sociales de vivienda, en el otorgamiento de financiamiento para construir, adquirir y mejorar la vivienda.

Estrategia: lograr una mejor coordinación interinstitucional para el ordenamiento del territorio. Enfoque Transversal. México Incluyente. Estrategia 1: democratizar la productividad. Líneas de acción: promover el uso eficiente del territorio nacional.

Estrategia 2: gobierno cercano y moderno. Líneas de acción: desarrollar políticas públicas con base en evidencia y cuya planeación utilice los mejores insumos de información y evaluación, así como las mejores prácticas a nivel internacional; incorporar la participación social desde el diseño y ejecución hasta la evaluación y retroalimentación de los programas sociales; optimizar el gasto operativo y los costos de atención, privilegiando el gasto de inversión de carácter estratégico y/o prioritario; evaluar y rendir cuentas de los programas y recursos públicos invertidos, mediante la participación de instituciones académicas y de investigación y a través del fortalecimiento de las contralorías sociales comunitarias, etcétera.

Estrategia 3: perspectiva de género. Líneas de acción: promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para ejercer sus derechos, reduciendo la brecha en materia de acceso y permanencia laboral; Desarrollar y fortalecer esquemas de apoyo y atención que ayuden a las mujeres a mejorar sus condiciones de acceso a la seguridad social y su bienestar económico, etcétera.

México con educación de calidad. Objetivo 1. Desarrollar el potencial humano con educación de calidad. Estrategia 1: establecer un sistema de profesionalización docente que promueva la formación, selección, actualización y evaluación del personal docente y de apoyo técnico-pedagógico. Líneas de acción: estimular el desarrollo profesional de los maestros, centrado en la escuela y en el aprendizaje de los alumnos, en el marco del Servicio Profesional Docente; robustecer los programas de formación para docentes y directivos; impulsar la

capacitación permanente de los docentes para mejorar la comprensión del modelo educativo, las prácticas pedagógicas y el manejo de las tecnologías de la información con fines educativos, etcétera.

Estrategia 2: modernizar la infraestructura y el equipamiento de los centros educativos. Líneas de acción: promover la mejora de la infraestructura de los planteles educativos más rezagados, etcétera.

Estrategia 3: garantizar que los planes y programas sean pertinentes. Líneas de acción: definir estándares curriculares que describan con claridad lo que deben aprender los alumnos del sistema educativo, y que tomen en cuenta las diversas realidades del entorno escolar; ampliar paulatinamente la duración de la jornada escolar, para incrementar las posibilidades de formación integral de los educandos, especialmente los que habitan en contextos desfavorecidos o violentos; incentivar el establecimiento de escuelas de tiempo completo y fomentar este modelo pedagógico como un factor de innovación educativa; impulsar a través de los planes y programas de estudio de la educación media superior y superior, la construcción de una cultura emprendedora; fortalecer la educación para el trabajo, dando prioridad al desarrollo de programas educativos flexibles y con salidas laterales o intermedias, como las carreras técnicas y vocacionales; etcétera.

Promover la incorporación de Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (Ntic´s) en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Líneas de acción: desarrollar una política nacional de informática educativa, enfocada a que los estudiantes desplieguen sus capacidades para aprender a aprender mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación; ampliar la dotación de equipos de cómputo y garantizar conectividad en los planteles educativos, etcétera.

Estrategia 5: disminuir el abandono escolar. Líneas de acción: ampliar la operación de los sistemas de apoyo tutorial, con el fin de reducir los niveles de deserción de los estudiantes y favorecer la conclusión oportuna de sus estudios; implementar un programa de alerta temprana para identificar a los niños y jóvenes en riesgo de desertar, etcétera.

Estrategia 6: impulsar un sistema nacional de evaluación. Objetivo 3.2. Garantizar la inclusión y equidad en el sistema educativo mexicano. Estrategia 3.2.1: ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población. Líneas de acción: establecer un marco regulatorio con las obligaciones y responsabilidades propias de la educación inclusiva; definir, alentar y promover las prácticas inclusivas en la escuela y en el aula, etc.

Estrategia 2: ampliar los apoyos a niños en situación de desventaja o vulnerabilidad. Líneas de acción: propiciar la creación de un sistema nacional de becas. Estrategia 3: crear nuevos servicios educativos, ampliar los existentes.

Objetivo 3. Ampliar el acceso a la cultura como medio de formación integral del ciudadano. Estrategia 1: situar a la cultura entre los servicios básicos brindados como forma de favorecer la cohesión social. Estrategia 2: asegurar las condiciones para que se disponga de espacios adecuados para la difusión de la cultura. Estrategia 3: proteger el patrimonio cultural. Estrategia 4: fomentar el desarrollo cultural del país. Estrategia 5: posibilitar el acceso universal a la cultura mediante el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (Tics).

Objetivo 4. Promover el deporte para fomentar la salud. Estrategia 1: crear un programa de infraestructura deportiva, 2: diseñar programas de actividad física y deporte.

Objetivo 5. Hacer del desarrollo científico y tecnológico pilares para el progreso económico y social sostenible. Estrategia 1: contribuir a que la inversión nacional en investigación crezca y alcance el 1% del Pib. Líneas de acción: impulsar la articulación de los esfuerzos que realizan los sectores público, privado y social, para incrementar la inversión en Cti y lograr una mayor eficacia y eficiencia en su aplicación incrementando el gasto público de forma sostenida.

Estrategia 2: contribuir a la formación de capital humano de alto nivel. Líneas de acción: incrementar el número de becas de posgrado; fortalecer el Sistema Nacional de Investigadores (Sni), incrementando el número de científicos y tecnólogos incorporados y promoviendo la descentralización, etc. Estrategia 3: impulsar el desarrollo de las vocaciones y capacidades científicas, tecnológicas y de innovación locales para fortalecer el desarrollo regional sustentable e incluyente. Estrategia 4: contribuir a la transferencia y aprovechamiento del conocimiento, vinculado a las Instituciones de Educación Superior (Ies). Estrategia 5: contribuir al fortalecimiento de la infraestructura científica y tecnológica del país.

2.6.1 Los resultados de la política social peñanietista

Como parte de los objetivos del Pnd 2012-2018, al arrancar el sexenio se anunció que la estrategia antipobreza, en que se invirtieron cerca de 73,000 millones de pesos, se transformaría para dar paso a Prospera, buscando dar más alternativas a las familias necesitadas de aumentar sus ingresos, ofreciendo apoyos como becas educativas y créditos, así como oportunidades para ingresar a actividades productivas.

A cuatro años de gobierno, hay más de 55 millones de mexicanos en pobreza (El Financiero, 2016), Prospera cuenta con 6.8 millones de familias beneficiadas, mientras que el objetivo fijado era de 7.2 millones. El presupuesto de Prospera en 2015 fue de 74,991 millones de pesos, mientras que para 2016 el monto quedó en 82,166 millones. Para 2017 tendría 82.3 millones de pesos, es visible su limitado crecimiento ante las necesidades y números crecientes de la población en pobreza.

El programa para adultos mayores, cuando cambió su población objetivo en 2012, se estableció como meta atender a 4 millones 426,982 adultos mayores. Según el Coneval, la meta se cumplió y aún se logró ampliar el número de beneficiarios a 4 millones 851,025. Para 2014, se modificó la población potencial a 6 millones 289,174 y se estableció como objetivo beneficiar a 5.7 millones, pero sólo se logró que fueran 5.4 millones. Para 2015, se beneficiaron 5 millones 701,662 adultos mayores. Hasta el primer trimestre de 2016, la Sedesol tenía contabilizados 5 millones 724,854 beneficiarios. Aunque se cumplieron las metas en cobertura, el rubro de la calidad o suficiencia de la atención sigue en duda, por los bajos montos de los apoyos y los costos crecientes de los productos básicos.

Según la Enigh, en 2016 en el país existían más de 3 millones de hogares donde no hubo alimentos al menos en los últimos tres meses, por falta de recursos económicos, mientras que en 10 millones de hogares con al menos un menor de edad hubo dificultades para satisfacer sus necesidades de alimentación.

Sin embargo, el hambre no es lo único que el presidente no ha logrado erradicar, pues datos del mismo Coneval indican que el número de mexicanos en situación de pobreza aumentó en este sexenio. De 53.3 millones de mexicanos en condición de pobreza en 2012, se pasó a 53.4 millones en 2016.

La promesa de paz igualmente no llegó. A punto de finalizar el sexenio, Peña Nieto no ha podido consolidar su primer eje de gobierno. Es más, no sólo la paz no se alcanzó, sino que la violencia se recrudeció. En 2017, los homicidios dolosos, registrados por las fiscalías estatales, habían rebasado sus propios récords mensuales, y se encontraban en su punto más alto. Desde que el gobierno federal comenzó a registrar estos delitos, en 1997, no se había alcanzado este nivel de violencia. En dos décadas, los meses con más asesinatos registrados en 2017 fueron: octubre (2 mil 371); junio (2 mil 238); mayo (2 mil 192) y septiembre (2 mil 185). Todos superan las 2 mil 132 ejecuciones de mayo de 2011, el mes más violento del sexenio de Felipe Calderón.

De acuerdo con las actas de defunción contabilizadas por el Inegi en el actual sexenio, que sumaban 49 meses hasta 2016, en la administración de Peña Nieto han sido asesinadas 60 personas cada día. En el sexenio calderonista, el promedio fue de 46.

Respecto al abasto social de leche, el gobierno recibió este programa con 5 millones 700 mil beneficiarios y hoy se llega a 6.4 millones. Además, se recuperó la solvencia que Calderón había llevado a la ruina con pérdidas de más de 300 millones de pesos al año, según el director de Liconsa (Rodríguez, 2017), al grado que hoy existe un superávit de 165 millones de pesos, y se ha pasado de 9 mil lecherías a 10 mil 500. Sin embargo, el precio de la leche Liconsa, que era de 4.50 en 2012, para julio de 2015 subió a 5.50, a pesar de las promesas hechas por la titular de Sedesol de que no subiría el precio, el cual se mantuvo hasta febrero de 2018, aunque existen 300 municipios, los de menor Idh, donde se vende a peso el litro.

Otro rasgo que marcó este sexenio, además de los altos índices de violencia, la percepción de inseguridad y el alza de la pobreza, son los escándalos de corrupción: la Casa Blanca de Angélica Rivera y Peña Nieto, comprada por Grupo Higa, contratista del gobierno federal pasará a la historia, al igual que la mansión de Luis Videgaray, en Malinalco, comprada al mismo Grupo, y los escándalos de soborno entre la empresa brasileña Odebrecht y el ex director de Petróleos Mexicanos (Pemex), Emilio Lozoya, y su presunta participación en la campaña de Peña Nieto en 2012, sin olvidar el socavón del Paso Exprés en la carretera México-Cuernavaca o los famosos ejemplos de la nueva clase política priista, los exgobernadores acusados, procesados y todos exonerados (o casi) como Rodrigo Medina (Nuevo León), Javier Duarte (Veracruz), Roberto Borge (Quintana Roo) y César Duarte (Chihuahua).

Síntesis de la política social

Es innegable que parte del éxito de la política social pasa por la eficiencia con que se utilizan los recursos, rubro donde las últimas administraciones han centrado el discurso, pero donde también han encajado los dientes, lo que explica parcialmente sus escasos o nulos resultados.

Otro elemento importante es el volumen de recursos canalizados, rubro en el que destaca que el gasto social ha caído a niveles semejantes a los de 1981, cuando el costo del dinero era mayor, igual que la pobreza y deberían aumentar por ello para poder enfrentar de mejor manera el problema.

Además de que la racionalización y eficiencia económica no deben estar por encima de la necesidad de atención a los grupos más necesitados, y la disminución de la pobreza es lo que debe determinar su eficacia. Es significativo que una empresa social como Liconsa hoy tenga ganancias cuando su objetivo no es ese, situación que refleja el cambio de rumbo en los criterios de política social.

Es también necesario integrar de forma real, no sólo discursiva, la política social con la política económica, de forma tal que posibiliten la generación de empleos productivos, que permitan tasas más dinámicas de crecimiento del PIB, y en consecuencia empleos, salarios, que ante una correcta vigilancia y cumplimiento del derecho laboral, posibilitará salarios, ingresos, consumo, en suma, bienestar, lo que se había propuesto los dos últimos sexenios pero que no se llevó a la práctica a pesar de las favorables expectativas planteadas por los estudiosos de la política social.

Otro punto que se debe atacar es la corrupción, que ha alcanzado niveles escandalosos y la cual, según algunos estudios (Jaime Ornelas, Jaime Estay, Mónica Gendreau y Catalina García), es la verdadera causa de la pobreza. Este fenómeno, y no otro, explica la poca credibilidad en la política asistencial del gobierno y sus programas de gasto.

Sobre este punto podemos citar algunos ejemplos: importación de frijol negro chino, no apto para consumo humano, distribuido por Impecsa, sobrefacturado, con cargo a Conasupo, donde se involucra a Raúl Salinas; robo, denunciado en 1992, de 9 mil toneladas de leche y donde se involucró a Raúl Salinas; desincorporación fraudulenta de la planta Miconsa, vendida en menos de 4 mil millones de dólares habiendo sido valuada en más de 7 mil millones y que compró una empresa vinculada a Raúl Salinas (Gallegos, 1996).

Algo similar se observó en los procesos de desincorporación, llevados a cabo por el gobierno federal, entre 1994 y 1998, pues gran parte de los recursos generados se destinaron al pago de deuda, gastos por indemnizaciones, sin considerar los cuantiosos recursos canalizados al rescate bancario y carretero (El Financiero, 1999b). Como ejemplo está la desincorporación de las plantas Liconsa, de Aguascalientes y Chihuahua, por las que no sólo no se recibió dinero, sino que se tuvo que dar, prestando a compradores incumplidos y rescates por quebrantos vía Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa, Reveles, 1999).

Finalmente tenemos el asunto de las casitas blancas del gabinete peñanietista, o las acusaciones de corrupción con grupo Higa, Hermes, Odebrecht, etcétera. Sobre este particular, la cumbre mundial de La Haya 2018 señaló que, de no instaurarse una política global que

castigue la corrupción y obligue a gobiernos del tercer mundo a ser responsables, no se podrá superar la pobreza pues con todos los recursos que desvía se puede aumentar el presupuesto a política social, a proyectos productivos, a escuelas, o a empleo temporal y permanente.

Sin dejar de señalar que los programas principales para combatir la pobreza, Pronasol, Progresa, Oportunidades y Prospera, han tenido magros resultados pues en 30 años han disminuido en menos de un punto porcentual la pobreza de patrimonio (Expansión, 2014). En otras palabras, a la política social le pueden cambiar el nombre, pero no cambian su historia, y a la pobreza, la midan como la midan, sigue siendo un problema de primera magnitud, pues si en 1992 la cifra de pobres era de 53.1%, en 2012 es de 52.3%, casi el mismo porcentaje, pero magnitud mayor (según cifras del Coneval). Del mismo modo, aunque Fox prometió 1.3 millones de empleos anuales y Calderón un millón, en 12 años, en lugar de 14 millones de empleos sólo crearon 3, lo que refleja que los resultados del gobierno del cambio son decepcionantes, igual que los del nuevo PRI.

Esta situación deja en evidencia que debemos de cambiar la forma de estudiar la pobreza, cambiar su forma de medición y, sobre todo, cambiar los criterios de atención. Una propuesta se presenta en las páginas siguientes.

CAPÍTULO III. ¿POR QUÉ LA POLÍTICA SOCIAL NO FUNCIONA?

Hemos visto qué es la pobreza y cuáles son sus niveles. En este proceso hemos notado que la pobreza ha ido aumentando, ya que, si en 1950 había 24 millones de pobres, para 1996 se llegó a 66 millones, y a 64 en 2016 (ver cuadro 6 del capítulo 1), por lo que podemos decir que la pobreza es un problema irresuelto.

Al utilizar valores relativos (porcentajes), la dinámica de la pobreza cambia, ya que en 1950 fue de 88 por ciento, en 1984 y 1992 de 53 por ciento, por lo que podríamos decir que con De la Madrid y Salinas se estancaron los buenos resultados de la lucha contra la pobreza después de tres décadas de conseguirlos. Posteriormente, de 1992 a 1994 y de ahí a 1996, la pobreza aumentó, en números absolutos de 46 a 51 y 66 millones, y en números relativos, de 52.6 a 55 y 69 por ciento, respectivamente.

Con base en estas cifras podríamos decir que, con los primeros gobiernos neoliberales, los de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas, se mantuvieron los buenos resultados en el combate a la pobreza, especialmente por la inercia de las políticas sociales de combate a la misma, ya que dichos gobiernos siguieron trabajando con las viejas directrices, pero, una vez que se asumieron las nuevas, los resultados para el combate a la pobreza se volvieron negativos.

Los cuatro últimos años del gobierno zedillista y durante la gestión de Fox, los resultados de la pobreza cambiaron, reflejaron una tendencia a la baja al pasar de 66 por ciento en 1996 a 54 por ciento en el año 2000, cerrando en 47 por ciento el año 2006, para retomar la dinámica

alcista y culminar 2012 con 64 millones de pobres, casi los mismos con los que arrancó la gestión zedillista. Esto fue producto de que el porcentaje en pobreza pasara de 52.6 por ciento en 1992 a 69 por ciento en 1996 y empezara a bajar a partir de este año hasta llegar al 42 por ciento en 2006 para volver a subir al 52 por ciento en 2012.

Asimismo, hemos comentado en el desarrollo del capítulo 1 las dudas que se generaron en torno a la nueva forma de medir la pobreza, que son las que explican las variaciones drásticas en las cifras que hemos señalado, porque lo mostrado en el capítulo 2 nos demuestra que los resultados de los gobiernos de los últimos sexenios no corresponden con estas cifras.

Esto es, que la política social no ha cumplido los objetivos de disminuir la pobreza, emancipar al individuo y aumentar los ingresos, sino que ha evidenciado una completa incapacidad para ello. El asunto es que la pobreza no se resuelve, y que las estrategias de combate a la misma muestran su ineficacia. Un punto que ha parecido bueno a los estudiosos de la política social es la pretensión en los últimos dos sexenios de vincularla con la economía, esto es, privilegiar proyectos productivos.

En las páginas siguientes intentaremos demostrar cómo el combate a la pobreza no ha funcionado precisamente porque no se ha vinculado su diagnóstico con las causas que le dieron origen, y que las mismas encierran los mecanismos de su resolución.

3.1 Las causas de la pobreza

Abordar un asunto como el que intentamos requiere el análisis de innumerables variables, algunas de las cuales serán: Condiciones Económicas (Características de la Política Económica instaurada, sus resultados –medido en PIB; Inflación; Generación de Empleo; Salarios Pagados; Balanza Comercial; etcétera--); Condiciones Sociales (Nivel y Características de la Población; Nivel y Características Ocupacionales; Ingresos y Acceso a Servicios); Condiciones Naturales y Condiciones Alimentarias, haciendo hincapié en que sólo presentaremos un bosquejo general, no pretendemos dar por agotado el tema, sino sólo tener un punto de referencia para nuestro trabajo.

Es importante señalar que uno de los principales elementos que determinan los niveles de pobreza es la evolución económica, rubro en que nuestra economía enfrenta una situación de crisis, la cual suma ya más de siete lustros, y que se refleja en su incapacidad de garantizar los niveles mínimos de bienestar y alimentación a su población, así como en el escaso dinamismo

de los sectores que la componen. En los párrafos siguientes describiremos los principales resultados de la evolución económica en épocas recientes, así como la forma en que dicha evolución determina el fenómeno de la pobreza.

3.1.1 Económicas

En nuestra evolución económica podemos distinguir las siguientes etapas: la previa al desarrollo hacia afuera; la de desarrollo hacia afuera; la de industrialización y la de estancamiento (Villarreal, 1997).

La dos primeras pertenecen a la historia del siglo XIX por lo que no abundaremos en ellas, en tanto que con la tercera, la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (Isi, 1934-1982) se busca impulsar el desarrollo económico del país con autonomía del exterior; en este sentido, se intenta crear una industria local fuerte, para lo cual en una primera etapa se apuesta por sustituir bienes de consumo e insumo tradicionales importados del exterior por los mismos productos elaborados en el interior, lo que algunos investigadores identifican como sustitución simple, para después buscar avanzar en la sustitución más compleja, como son la producción de bienes de capital.

Podemos decir que con el cardenismo inició el verdadero desarrollo industrial del país, basado en la implementación del modelo keynesiano, que se hace posible por la segunda guerra mundial y por la reorientación del capitalismo en un ámbito global. Es en este momento cuando, según Meyer (2004), la nueva clase dirigente aprovecha la oportunidad para cerrar el capítulo de la revolución social y abrir el de la transformación capitalista, proceso en que el estado juega el papel de promotor del crecimiento económico.

La Isi es por tanto un modelo nacionalista, que impulsa el desarrollo –no sólo el crecimiento—económico y político, con autonomía del exterior, en el cual, por vez primera, el estado participa en forma activa a través de medidas de protección a la industria local tales como alzas en las tarifas de importación, un proceso de devaluación, acompañadas de una política monetaria y fiscal expansionista. Dichas medidas permitieron que el sector manufacturero se empezara a constituir en el más dinámico de la economía, especialmente el productor de bienes de consumo básico.

La Segunda Guerra Mundial redujo la oferta externa de productos manufacturados lo que hizo necesaria su producción interna; el fin de la guerra y la consecuente expansión norteamericana revirtieron el proceso.

El éxito de la sustitución en el primer periodo se debió a que para la producción local se importaron insumos que tenían un menor precio que el producto final, el cual se producía internamente, pero en el segundo la producción interna de insumos y de bienes de capital era más cara que la externa, lo que hizo que los precios de los productos finales se elevaran, lo que implicó pérdida de competitividad y cancelación del ahorro de divisas (Huerta y Méndez, 1996: 144).

Estas limitantes se tradujeron en una desaceleración del ritmo de crecimiento durante los últimos años, y para impulsar la dinámica económica se recurrió al déficit público, lo que no dio resultados y redujo los problemas de la economía. Al finalizar su periodo de auge, en 1976, se puede destacar dos rasgos cruciales: 1) la escasa diversificación vertical, que se reflejó en un exiguo avance en la producción interna de bienes de capital y 2) el nulo avance en el perfil de las exportaciones del país.

La firma de la carta de intención (en 1976) implicaba la instauración de una severa política de ajuste, con medidas de contracción del gasto público, restricción monetaria, liberalización del comercio exterior, elevación en las etapas de interés, devaluación, contracción salarial, etc.; sin embargo, como señala Villarreal (1997), éstas no se aplicaron debido al descubrimiento de yacimientos petroleros:

El auge petrolero determina que los años ochenta inicien con un estado enorme en dimensiones y participación en la economía y con un endeudamiento de proporciones inmanejables, al mismo tiempo, el ritmo de desarrollo estaba desacelerándose, las inversiones producían cada vez menores rendimientos y las tasas de interés internacionales alcanzaban niveles nunca antes registrados (Calvillo, 2010:19).

En 1982 los síntomas de la crisis fueron más "evidentes: estancamiento, inflación… desequilibrio externo, fuga de capitales, moratoria… [de pagos de deuda]… y una devaluación de 500 por ciento" (Villarreal, 1997: 296, 423).

La caída de los precios del petróleo, aunados a problemas estructurales de la economía determinan la crisis de 1982, sin embargo, al diagnosticarse que la inflación es la causante del desequilibrio en la balanza de pagos, y que ésta tiene su origen en el manejo inadecuado de la política económica, se trata "de regresar a un patrón normal de relaciones económicas, como el

que configura… en torno de un sistema racional de precios relativos y del equilibrio monetario externo e interno, dado un libre funcionamiento de los mercado de bienes, factores y dinero" (Chávez, 1996: 23).

Las medidas de política económica instauradas tuvieron las siguientes características: a) En política fiscal: reducción del déficit financiero y/o del gasto público, saneamiento de las finanzas públicas, recurrir a instituciones financieras multinacionales para reducir la deuda externa, renegociación de la deuda externa pública y privada; abatir la evasión fiscal y ampliar la cobertura impositiva; b) en política monetario-financiera: mantener el crecimiento económico, reducir el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, bajar la inflación, impulsar el mercado de valores, liberalización del crédito al sector privado, política flexible de la tasa de interés; c) en política cambiaria: flexibilidad de dicha política para que, al aumentar las exportaciones, disminuyeran las importaciones y la fuga de capitales, reconstruir las reservas internacionales, fortalecer la balanza de pagos y el sistema de cambio dual; d) en materia salarial: protección de la empresa y generación de empleos, proteger los niveles de vida de la clase obrera y su participación en el crecimiento del ingreso, el aumento de los salarios en función de la inflación esperada y de los objetivos del empleo; e) en política comercial: racionalización del sistema de protección (la sustitución de permisos previos de importación por aranceles, extender la liberalización de importaciones); f) privatización: desincorporación de empresas no prioritarias y no estratégicas: "se había identificado 236 empresas y entidades de participación estatal que serían vendidas, fusionadas, transferidas o cerradas, con el objeto de tener una administración más eficiente y una mejoría en el desempeño del sector público", siendo el Programa Inmediato de Reordenación Económica (Pire) el que definió las acciones del gobierno para hacer frente a la crisis y posteriormente el Programa de Aliento al Crecimiento (Pac) fue el programa diseñado para recobrar la tasa de crecimiento moderado, controlar la inflación, proteger a la empresa productiva y generar empleos.

Con base en lo anterior, podemos decir que el modelo que se implantó en 1982 supuso la transformación política del estado y la sociedad pues implicó abandonar una forma histórica de hacer política y gobernar e instaurar una nueva. Con su aplicación se logró eliminar el desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos, y el desequilibrio fiscal, pero sólo durante el primer sexenio, ya que en los posteriores resurgió y fue en aumento. La inflación también fue disminuyendo, aunque a costa de un nulo o insuficiente crecimiento económico, especialmente grave en los últimos tres sexenios (ver cuadro 11).

Cuadro 11. Balances externos, inflación y crecimiento económico por periodos presidenciales 1935-2016 (Millones de dólares de 1988)

Periodos	Balanza de cta. corriente	Balanza comercial	Inflación Tasa media anual de variación del INPC	Crecimiento Sexenal del PIB	Balance Fiscal Operacional 2/ % del PIB
Modelo de la Revolución Mexicana					
1935-1940a/	594.55	3,973.64	5.21	30.10	------
1941-1946	35.89	(1,349.31)	14.33	42.90	
(0.72)					
1947-1952	(1,772.94)	(3,497.46)	9.73	39.86	(1.02)
1953-1958	(5,767.33)	(6,087.53)	5.43	44.85	(1.23)
1959-1964	(7,523.66)	(7,221.84)	2.47	47.51	(1.96)
1965-1970	(14,082.61)	(12,302.92)	2.57	48.75	(1.38)
1971-1976	(34,800.69)	(31,163.94)	12.65	43.12	(3.52)
1977-1982	(59,275.57)	(13,605.06)	29.41	43.11	(4.82)
Modelo Neoliberal					
1983-1988	13,142.00	49,061.00	90.46	1.09	(0.82)
1989-1994	(88,933.00)	(68,562.00)	16.72	25.81	0.98
1995-2000	(41,991.00)	(48,606.00)	21.63	22.10	2.90
2001-2006	(45,559.90)	(64,730.90)	10.59	11.74	nd
2007-2012	(36,415.70)	(78,032.20)	12.84	10.56	nd
2013-2014*(6)	(4,043.60)*	(55,451.90)*	16.46	10.38	nd

Fuente: elaboración propia.

2/ Balance fiscal deducido el componente inflacionario del servicio de la deuda pública. a/ Para balanza comercial de 1935-1940; y para balance de cuenta corriente periodo 1939-1940, porque no existen datos consolidados de años anteriores. Fuente: Elaboración propia con base en datos de Calva, José Luis (1998), "Equilibrios macroeconómicos", *El Universal,* 20 de marzo y "La economía mexicana en perspectiva", *Economía UNAM*. Vol. 1. No. 1. Enero-abril 2004 y datos de Nafinsa (1978), *La economía mexicana en cifras*, México, Inegi. Estadísticas Históricas de

México; Inegi, Centro de Estudios de la Función Pública (Cefp) de la Cámara de Diputados, Balanza de Pagos 2000-2014.

En síntesis, fue una etapa de estancamiento económico. Además, al ser su prioridad equilibrar las cuentas externas y la generación de excedentes para cumplir con el servicio de la deuda externa, se desplegó un paquete de políticas severamente contractivas de la demanda interna combinada al inicio de la gestión con una elevada protección comercial, y posteriormente una acelerada apertura comercial, lo que generó un círculo vicioso recesivo: contracción de la demanda- caída de la producción y de la inversión-reducción de los índices de empleo-caída salarial, -contracción de la demanda agregada-.

Podemos observar, en los cuadros 12 y 13, que en esta etapa cayeron los niveles de generación de empleo, al igual que los de remuneración al trabajo, lo que repercutió en su nivel de participación en el producto; que además se acompañaron de una pérdida acelerada de poder adquisitivo de salario, ya que desde 1982, año en que inicia el modelo neoliberal, ha venido decreciendo aceleradamente.

La pérdida de poder adquisitivo se sitúa en el periodo 1982-2017 en 72.8 por ciento (Rodríguez, 2016) y el tiempo que requería trabajar una familia obrera para adquirir una canasta básica pasó de 5 horas 24 minutos, en 1982, a 8 horas 36 minutos en 1987, y a 19 horas 28 minutos en 2018; es decir, en 1982 un trabajador cubría en 148 por ciento sus necesidades con el sueldo de un día y en 2018 menos del 25 por ciento.

En 1987 el costo de la canasta básica alimentaria era de 6.86 pesos y el salario mínimo de 6.47 pesos (González y Gómez, 1997), por lo que con este salario se podía adquirir 31 de los 35 artículos indispensables de la canasta básica (Gómez, 1998a). Para 2014 el costo de la canasta básica era de 863.30 pesos para un trabajador rural pero el salario se estimaba en 67.29 por lo que sólo se podía comprar el 7.8 por ciento de ella, es decir 2.7 productos (noticias, 2014). En aquella época (1987), el destino del gasto en la canasta básica era de 74.7 por ciento, cuando lo ideal es que no pase de 40 por ciento, ahora, dedicando el 100 por ciento no alcanza ni para una cuarta parte.

Podemos decir que, en su primer etapa, la implantación del modelo neoliberal redujo el dinamismo económico, lo que permitió controlar el desequilibrio comercial, pero disminuyó los niveles de empleo, de salarios y de producto, lo que hizo que, para dinamizar la actividad económica, en una segunda etapa, se optara por abrir aún más las fronteras, lo que exigía aumentar

los niveles de eficiencia y competitividad, que sólo podían las empresas transnacionales, pues carecemos de una industria nacional fuerte.

Cuadro 12. Economía Mexicana 1971-2018

Empleo por Sexenio	Generado Prom. Anual	Crecimiento PEA	Saldo Anual
Echeverría, 1971-76	441,355	617,000	-175,645
López Portillo, 1977-82	981,49	753,000	228,496
De la Madrid, 1983-88	83,687	946,000	-862,313
Salinas, 1989-94	259,079	1,165,000	-905,921
Zedillo, 1995-00	270,023	1,253,000	-982,977
Fox, 2001-06	233,334	1,300,000	-1,066,666
Calderón, 2007-12	383,334	1,200,000	-816,666
Peña Nieto, 2013-2018	539,790	1,200,000	-660,210

Fuente: CAPEM, tomado de Arturo Gómez Salgado (1997).; Fox (2006); Calderón (2012); Peña, (2017). PEA, 2014.

Cuadro 13. Caída de la participación de los asalariados en el PIB (1983-2016)

AÑOS	_____PIB_____	SALARIOS
	(miles de mill. de $ b. 2013)	% del PIB
1983	7,998.596	29.3
1985	8,452.366	28.8
1987	8,333.226	26.8
1989	8,786.675	25.5
1991	9,630.957	25.7
1993	10,165.571	25.4
1995	9,996.721	28.0e/
1997	11,404.645	31.0e/
1999	12,323.822	34.5
2001	12,880.622	32.5e/
2003	13,061.719	31.7
2005	13,887.073	29.8
2007	14,843.826	28.8
2009	14,219.998	30.0
2011	15,495.334	28.0
2013	16,277.187	28.6
2015	17,287.807	30.0
2016	17,791.457	30.0e/

Fuente: elaboración propia con base en INEGI, varios años; José Luis Calva, 1995*;* Jaime Ros, 2015, 3-15.

Ello determina que, si en 1984 de las 10 principales empresas exportadoras 4 eran multinacionales, 3 estatales y 3 de capital privado nacional, para 1987 de las principales exportadoras 5 sean multinacionales, 3 estatales y 2 de la iniciativa privada, ocupando el primer lugar en ambos casos Petróleos Mexicanos (Pemex), (Expansión, 1984, 1987).

Si este mismo análisis lo hacemos por sexenio podemos observar que una cosa es lo que promete el discurso, visto a través de los objetivos y estrategias plasmados en los planes de desarrollo y otra es la realidad, vista a través de los resultados de gobierno.

De esta forma, durante el gobierno salinista se buscó superar la etapa de estancamiento e inflación, para hacer frente a las demandas de alimentación, educación, vivienda, salud, servicios y seguridad; y se planteó que la forma de lograrlo era a través de un cambio económico que asegurara un crecimiento con estabilidad y equidad. Planteaba que para enfrentar estas demandas era necesario un crecimiento del producto de alrededor de 6 por ciento anual, lo que implicaba aumentar los recursos destinados a la inversión productiva, que eran escasos por la transferencia de recursos al exterior, el deterioro de los términos de intercambio, la insuficiencia de ahorro interno y el aumento de la inflación.

El objetivo principal de su estrategia fue la modernización de México, lo que volvió necesario modernizar al estado para que cumpliera eficazmente sus obligaciones fundamentales: garantizar el estado de derecho, la seguridad de los ciudadanos, armonizar la convivencia de los grupos sociales y, ante todo, promover las condiciones de crecimiento que aseguraran un avance significativo en el bienestar de los mexicanos, ya que "el estado debe conducir el desarrollo nacional, armonizando y articulando los intereses de todos los sectores concurrentes en aras de fomentar el crecimiento económico y el empleo, y garantizar una más justa distribución del ingreso y la riqueza" (Pnd, 1989: 15,16).

Para lograr el crecimiento económico con estabilidad de precios se buscará impulsar la inversión privada, fortalecer las exportaciones no petroleras, ampliar la infraestructura, incentivar el mercado interno, reducir el peso de la deuda externa y su servicio, lo que implicaba aceptar y enfrentar con eficacia la apertura comercial, eliminar obstáculos y regulaciones al sector productivo, aprovechar las mejores opciones de producción y financiamiento, así como de comercio y tecnología que entonces existían en el país.

En su consecución se distinguen 2 fases: 1) la transición del estancamiento al crecimiento gradual y sostenido, y 2) el fortalecimiento paulatino pero firme del dinamismo económico. En este sentido, 1989 fue el año de transición, y sus objetivos fueron: a) consolidar la estabilidad

de precios; b) crear las bases para la recuperación gradual y firme de la actividad económica; c) reducir la transferencia de recursos al exterior; d) proteger el poder adquisitivo de los salarios y el nivel de empleo; f) fortalecer mediante la concentración, el compromiso de los sectores de apoyar la estabilidad interna y la negociación de la deuda externa.

En una segunda etapa se buscó apoyar el desarrollo económico, político y social del país intentando una mejor inserción de México en el mundo y negociar responsablemente la deuda externa. En el ámbito económico, en tanto, las metas fueron: 1) alcanzar un crecimiento sostenido de la actividad económica cercano al 6 por ciento anual, como condición para proveer empleos; 2) reducir la inflación a niveles compatibles con la estabilidad cambiaria y en un marco de equilibrio de la balanza de pagos, lo que significó reducirla a un nivel similar al de la internacional, cercana al 5 por ciento.

Para conseguirlas se aplicaron las siguientes acciones: a) estricto control de las finanzas públicas; b)ingresos públicos compatibles con las metas fiscales, la promoción de la eficiencia productiva, la competitividad en el exterior y una mejor distribución del ingreso; c) gasto público moderado y congruente con la modernización económica; d) ejecución prioritaria de los programas de gasto social; e) mayor eficiencia del sector público y su concentración en actividades prioritarias y estratégicas; f) negociación para reducir la transferencia de recursos al exterior; g) promoción del ahorro y de una eficiente intermediación financiera; h) consolidación de la apertura comercial y negociación para garantizar el acceso a los mercados externos: i) eliminación de obstáculos a la actividad económica; j) perfeccionamiento en la concertación social en el diseño, seguimiento y evaluación de la política económica.

Para crecer al 6 por ciento era necesario ampliar la disponibilidad de recursos para la inversión productiva, y éstos sólo podían provenir de las estas fuentes: un mayor ahorro interno, público o privado; una mejoría en los términos de intercambio o de la reducción de la transferencia de recursos al exterior. Para aumentar el ahorro interno se buscaría a) fortalecer el ahorro público, b) impulsar el ahorro privado interno, c) reducir la transferencia de recursos.

Por otra parte, la modernización económica, entendida como un esfuerzo continuo para adaptar las estructuras a las condiciones específicas que atravesaba el país, era necesaria, ya que teníamos que contar con una economía estructuralmente fuerte, capaz de enfrentar estos desafíos con éxito. Esto implica modernizar las estructuras económicas y las actitudes, ya que era preciso alcanzar mayor competitividad en lo interno, así como en lo externo, ser más eficiente, lo que significaba tener un sector público eficiente, un aparato productivo competitivo, una

regulación eficaz, una educación de calidad, una fuerza de trabajo calificada, en síntesis, mayor productividad y competitividad.

En este sentido, la empresa pública se modernizaría, manteniendo la propiedad y control de las áreas estratégicas señaladas en el artículo 28 constitucional. Del mismo modo mantendría su participación en las empresas prioritarias, cuyas actividades son de amplio beneficio social, como salud, vivienda, educación, y aquellas que realizan actividades de regulación y abasto de productos básicos realizadas por el Imss, Issste, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores (Infonavit), Instituto Politécnico Nacional (Ipn), Colegio de Bachilleres (Cobach), Conasupo, etc. En tanto las entidades que no reunieran alguno de estos criterios (o ambos) se desincorporarían bajo los siguientes criterios: a) se liquidarían o extinguirían aquellas que ya cumplieron sus objetivos, que no son viables económicamente o cuyas actividades convenía realizar con otras entidades; b) se fusionarían las que sean complementarias; c) Se transferirían a los gobiernos estatales aquellas de importancia regional o local, vinculadas con sus programas de desarrollo; d) se venderían aquellas que no eran prioritarias ni estratégicas, y que por su viabilidad económica eran susceptibles de ser adquiridas por los sectores social o privado. Esta desincorporación generaría recursos que permitirían atender mejor lo estratégico y prioritario. Por otra parte, este proceso de modernización requería urgentemente la modernización científica y tecnológica.

Durante este periodo se firmaron acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (Fmi) en 1989, 1990, 1991 y 1992, los cuales tuvieron como características las siguientes: a) en materia de política fiscal: saneamiento de las finanzas públicas y la búsqueda de su fortalecimiento, al igual que la renegociación de la deuda, reduciendo la transferencia de recursos al exterior, y a partir de 1990 una política prudente de endeudamiento externo; b) en política monetaria financiera: se buscaría consolidar la estabilidad financiera; aspirando además a reducir la inflación, de tal manera que para 1992 fuera de solo un dígito, c) en política cambiaria: se buscaría su estabilización, procurando que fuera congruente con una balanza de pagos viable; d) en materia salarial: se buscaría el acceso de los mexicanos a los servicios de salud y educación; al tiempo que se protegería a los sectores más pobres; e) en política comercial: se continuaría avanzando en la sustitución de importaciones, al tiempo que se protegería a los productores internos de prácticas desleales de comercio; f) privatización: se continuaría el proceso de desincorporación de empresas.

Entre sus resultados tenemos que: la desincorporación de entidades paraestatales no estratégicas logró que en 1990 sólo se contara con 269 entidades, disminución muy considerable si se toma en cuenta que en 1982 existían 1228 (Shcp). Durante este periodo se desincorporaron 93 empresas de participación estatal mayoritaria, 17 de participación estatal minoritaria y 28 concluyeron con venta de activos (ver cuadro 14).

Además, aunque se logró avanzar hacia la estabilidad de precios (cerrando con una inflación de 7.3% anual), y se consiguió el superávit de las finanzas públicas, el saldo en la balanza de cuenta corriente y comercial se volvió crecientemente deficitario.

Como podemos ver en el cuadro 11, durante 1989-1994, el estado de la balanza comercial fue deficitario en 68 mil 405 millones de dólares de 1988, en tanto que el nivel negativo de la balanza de cuenta corriente llegó a 88 mil 739 millones de dólares, ambos récord en la historia; mientras que la inflación fue de 16.72, bastante menor que los periodos precedentes (1977-1982 y 1982-1988) aunque aún lejos del periodo de auge del desarrollo estabilizador; el crecimiento sexenal del Pib fue de 25.81 por ciento, mayor que el periodo anterior, pero igualmente lejos de la época estabilizadora, y lejos de lo fijado en el Pnd que marcaba un 6 por ciento frente al 4 por ciento obtenido.

Así, el proyecto de recuperación económica, basado en el comportamiento positivo de la balanza comercial, el control de la inflación y la recuperación del crecimiento, no fue sino una ilusión, además, la dinámica económica no se ha basado en el mercado interno, sino en el externo, sustentado en el comercio intrafirmas que permitió el Tratado de Libre Comercio (Tlc), la expansión económica estadounidense, la competitividad que permite la política cambiaria y especialmente la contención salarial.

La balanza comercial fue negativa en todos los años, de 1990 a 1994, en un saldo de -0.9 miles de millones de dólares en 1990, -6.9 en 1991, -15.9 en 1992, -13.5 en 1993 y -18.5 en 1994. Al mismo tiempo, la tecnología que requerían las empresas en México para competir, fue adquirida en un 90% en el extranjero (Acevedo, 1997).

Cuadro 14. Evolución Anual del Sector Paraestatal (1930-2016)

Año	Número de entidades
1930	12
1950	158
1975	845
1982	1155 (1228)
1983	1074
1984	1049
1985	944
1986	737
1987	617
1988	412
1989	379
1990	280 (269)
1994	252
1998	231
2000	221
2010	219
2016	215

Fuente: Primer Informe de Gobierno, 1989, complementado a diciembre de 1990 con datos de la unidad de desincorporación de la SHCP. DOF, 2000.

Además, aunque hubo una recuperación importante en los niveles de generación de empleo respecto al periodo anterior (ver cuadro 12), éste no presentó el mismo ritmo que el de crecimiento de la población económicamente activa (PEA); y además se acompañó del fenómeno manifestado desde el anterior sexenio: la caída en los niveles de participación de los asalariados dentro del producto generado (ver cuadro 13), evolución que ha permitido, como reflejan los cuadros 1 y 2 del capítulo 1, un aumento en la concentración del ingreso, ya que la participación del decil de mayores ingresos pasó de un 32.8% en 1984, nivel mínimo alcanzado desde 1950, a un 39.10% en 1994, mientras que cayó la de todos los demás deciles.

En este contexto, aunque el PIB PC pasó de 3 mil 233 dólares en 1990 a 4 mil 703 en 1994, la evolución de los salarios mínimos fue modesta, sobretodo en un contexto en el cual la inflación ha tenido una tendencia al alza de forma casi constante, ganándole la carrera al salario y atentando contra su poder adquisitivo, lo que agrava las condiciones precarias en que vive la mayoría de la población en México.

De tal forma, durante el periodo 1988-94 el salario mínimo perdió el 46.5 por ciento de su poder adquisitivo (El Heraldo, 1997) y el tiempo de trabajo para adquirir la canasta básica pasó de 9 horas 19 minutos a 17 horas con 57 minutos en diciembre de 1994 (Gómez, 1998b). En síntesis, el salinismo no cumplió las metas de crecimiento del PIB, de generación de empleo, de recuperación salarial o de disminución de la pobreza, fue, en síntesis, otro sexenio perdido.

En el sexenio zedillista, se reconoce que, aunque se han intensificado los problemas sociales también han quedado claros los beneficios de aprovechar la cooperación internacional, al igual que han quedado claros los efectos adversos de los cambios abruptos en la economía mundial y de las opiniones negativas hacia nuestro país. Por ello plantea que la defensa de la soberanía no debe ignorar estas circunstancias, sino que debe buscar la forma de obtener de éstas el máximo aprovechamiento, y establece que una forma de contrarrestar este impacto negativo, es depender menos de los recursos externos a la vez que se aumenta el ahorro interno como el motor fundamental de nuestra economía, así como el aprovechamiento tecnológico.

Durante este periodo los objetivos serán: que nuestra política exterior refleje efectivamente los intereses del país; avanzar hacia un desarrollo social que mejore las oportunidades de superación individual y comunitaria, es decir, que asegure condiciones de igualdad y justicia, y promover un crecimiento vigoroso, sostenido y sustentable, que beneficie a todos los mexicanos, que constituye el principal objetivo estratégico del Plan, ya que un crecimiento con estas características redundará en el bienestar social de todos los mexicanos.

En este rubro es indispensable crecer en casi 5 por ciento anual, para avanzar en la mejora de las condiciones sociales, para lo que se necesita incrementar los niveles de inversión para mejorar la infraestructura, instalaciones y maquinaria, lo que hace necesario incrementar los niveles de ahorro interno y complementarlo con el externo. Su monto para crecer por arriba del 5 por ciento debe superar el 24 por ciento del PIB, cuando en 1994 sólo fue de 16 por ciento. De igual manera se buscará aumentar la productividad y eficiencia. Porque los retos son: superar la crisis, consolidar e intensificar los cambios estructurales y emprender las reformas que nos permitan contar con una base amplia y estable de ahorro interno, indispensable para que no se repita la crisis.

La estrategia se centrará en los siguientes puntos: 1) incrementar mediante la inversión los factores de la producción. Por ello se promoverá el ahorro tanto interno como externo, se eliminarán trabas que limitan la eficiencia en sectores claves, se promoverán acuerdos comerciales con otros países para asegurar el acceso a mercados. Una vez superada la crisis,

el aumento de las exportaciones y la inversión continuarán siendo los pilares de una expansión sana y eficiente de la demanda interna. El consumo se afianzará a medida que se generalice el crecimiento del ingreso y empleo.

Las líneas serían: a) hacer del ahorro interno la base fundamental del financiamiento del desarrollo, y el ahorro externo será complementario. Ello implicaría fortalecer el ahorro público y privado, por ello el gasto público debía ser ejercido de conformidad con prioridades claras y transparentes: 1) usar prudentemente el ahorro externo como complemento del interno. Se buscaría que el ahorro externo se orientara a la inversión productiva más que a la financiera.

2) Establecer condiciones que propicien la estabilidad y certidumbre para la actividad económica. En las finanzas públicas se observaría disciplina para que no fueran factor de desequilibrio, y se orientaría prioritariamente hacia el desarrollo social y la inversión en sectores estratégicos. El gasto en desarrollo social se centraría en Salud, Educación, Vivienda y Combate a la pobreza.

3) Promover el uso eficiente de los recursos para el crecimiento. Se fortalecería la competitividad del aparato productivo nacional en el ámbito internacional, donde se defendería que la competencia se hiciera sobre bases justas, con lo que se fomentarían las exportaciones y se buscaría que pudieran acceder a crédito en condiciones competitivas.

Entre sus principales resultados, como podemos ver en el cuadro 11, si bien se han logrado mantener las finanzas públicas sanas y abatir la inflación desencadenada por los errores de diciembre, el desequilibrio de la balanza comercial y de cuenta corriente de la balanza de pagos continúa, junto a una peligrosa dependencia financiera. El saldo de la balanza comercial para el periodo 1995-2000 ascendió a menos 48 mil 606 millones de millones de dólares de 1988, en tanto que la tasa media anual de variación del índice Nacional de Precios y Cotizaciones (Inpc) ascendió a 21.63 y el crecimiento del Pib a 3.68 promedio anual.

Al inicio del gobierno la prioridad fue servir la deuda y reducir la inflación, para lo cual utilizó como instrumentos centrales de política económica la reducción del gasto público; elevación de los precios y tarifas del sector público; reducción de los salarios reales; restricción monetaria y crediticia; y una sobrevaluación cambiaria, la cual se mantuvo hasta inicios de 1996. Sin embargo, durante este sexenio se observó una caída del Pib de 6.2 por ciento en 1995, la peor desde la gran depresión de 1929-1933, para posteriormente iniciar una recuperación reflejada en un crecimiento de 22.1 por ciento durante el sexenio para un promedio anual de 3.68, insuficiente para contrarrestar los efectos de la crisis. Por ello los costos económicos y

sociales fueron devastadores, por ejemplo, el Pib pc de 1997 fue 0.6 por ciento inferior al de 1994; la inversión bruta fija fue de 27.5 por ciento inferior, los salarios contractuales 26 por ciento menores y la crisis bancaria aún no se solucionaba, pese a los cuantiosos recursos que se le habían canalizado –13 por ciento del Pib aproximadamente—y además había aparecido un creciente déficit, comercial y de cuenta corriente, el más peligroso de los desequilibrios macroeconómicos, agravado con un proceso de apreciación real del peso. Al mismo tiempo, "la crisis nacional con la que inició la actual administración… conformó un programa de acción que fundamentalmente favorece al sistema financiero y a la participación privada en carreteras" (Sauri y Acevedo, 1998) al mismo tiempo que regateó los recursos necesarios para enfrentar el deterioro social que cubre al país.

Referente a la generación de empleo, podemos ver en el cuadro 12 que durante el gobierno de Zedillo el déficit fue de casi un millón en promedio anual. Esta escasa generación de empleo se contrarrestó con la importancia que fue adquiriendo el empleo generado por el comercio informal, mismo que fue como una válvula de escape a este problema, ya que según Elvia Gutiérrez el empleo informal aportó en 1996 el 59.4 por ciento de los empleos generados en la economía nacional, y sólo 40.6 por ciento fueron generados por el sector formal de la economía (Gutiérrez, 1997), y en 1997, según Javier García Bonilla casi el 32 por ciento de los empleos generados fueron de este sector (Rendón, 1998).

Acerca de los niveles de ingreso tenemos que la evolución de los salarios mínimos fue modesta (ver cuadro 15), sobre todo en un contexto en el cual, como ya hemos visto, la inflación ha tenido una tendencia al alza de forma casi constante, ganándole al salario y atentando contra su poder adquisitivo, y agravando las condiciones de vida de la mayoría de la población. Por ejemplo, de diciembre de 1994 a noviembre de 1997, el salario mínimo se incrementó en 73.94 por ciento en tanto que la inflación lo hizo en 123.74 por ciento, con lo cual la pérdida de poder adquisitivo, tan solo en este periodo fue de 22.25 por ciento (El Universal, 1997).

Esta evolución de los salarios mínimos es importante ya que, de la población trabajadora existente en diciembre de 1997, el 52 por ciento tenía un ingreso desde 0 (no recibía ingresos) hasta 2 salarios mínimos; el 32.20 por ciento recibía más de dos y hasta cinco salarios y sólo el 11.50 por ciento tenía ingresos superiores a cinco salarios en tanto que 4.30 por ciento no especificaba sus ingresos (ver cuadro 16). Esta distorsión en la distribución de ingreso se reflejaba en que, por ejemplo, en 1995 la fortuna del hombre más rico en México ascendió a seis

mil millones de dólares, equivalentes al ingreso anual combinado de 17 millones de mexicanos pobres, según el PNUD (Síntesis, 1997).

Cuadro 15. Evolución de los Salarios en México (1970-2018)

Salario Mínimo (Pesos por día) *		
Año	Promedio Nacional	Aumento Sexenal
1970	.032	0.00
1973	.045	
1976	.097	303.13
1979	.138	
1982	.364	375.26
1985	1.250	
1988	8.000	2,197.80
1991	13.330	
1994	15.270	190.88
1997	25.450	
2000	37.900	248.20
2003	43.650	
2006	48.670	128.42
2009	54.800	
2012	62.330	128.07
2015	70.100	
2018	88.360	141.76

*Pesos corrientes a 2018, o nuevos pesos a partir de 1994 cuando la reforma monetaria le quitó 3 ceros al peso.

Fuente: elaboración propia con base en datos de México Mágico.

Además, los bajos salarios afectan principalmente a las clases más desprotegidas, como la que se encuentra en las zonas rurales, ya que, como reconociera Francisco Labastida, el problema de la pobreza, sobre todo el de la pobreza extrema, se concentraba en el medio rural, ya que de los casi seis millones de trabajadores agrícolas del país, el 60 por ciento recibía menos de un salario mínimo y más de 10 por ciento no recibía ingresos, según indica la Central Independiente de Obreros y Campesinos (El Universal, 1998).

Según Gómez Salgado con Zedillo (1994-1997) la pérdida acumulada del salario fue de 43.9% y el tiempo de trabajo para comprar la canasta básica pasó de 17 horas 57 minutos en 1994, a 25 horas 13 minutos en enero de 1997, 28 horas 34 minutos en mayo de 1997 (Amigón, 1997) y a 32 horas 22 minutos a diciembre de 1997 (Gómez, 1998b).

La política económica con Fox buscó promover un crecimiento con calidad de la economía, un crecimiento sostenido y dinámico que permitiera crear los empleos que demandarían los millones de jóvenes que se incorporarían al mercado de trabajo los próximos años, que permitiera abatir la pobreza y que abriera espacios a los emprendedores, que avanzara en la igualdad de oportunidades entre regiones, empresas y hogares, y permitiera contar con recursos suficientes para combatir los rezagos y financiar proyectos de inclusión al desarrollo, con baja inflación que contribuyera a la recuperación de los salarios reales, la reducción en las tasas de interés y la expansión del crédito. Correspondería al estado promover las condiciones para la inserción competitiva de México en el nuevo orden económico mundial.

El programa económico debería ser evaluado no sólo por los logros obtenidos en las variables fundamentales de la economía, sino también por el éxito que se tuviera en los indicadores que representaban las variables fundamentales de una sociedad justa y humana.

El gobierno se comprometió a ofrecer un crecimiento con calidad. Con calidad humana y con calidad ambiental, a ser un gobierno responsable que proveyera servicios públicos diversos y de calidad, con énfasis en la atención a las clases marginadas; que manejara en forma responsable las finanzas públicas y la política económica; que impulsara el fortalecimiento del mercado interno; que impulsara la inversión privada en materia de infraestructura; que promoviera el desarrollo de capacidades empresariales mediante programas de capacitación, asesoría técnica y educación para el trabajo; que promoviera una nueva cultura laboral y una reforma en este ámbito por medio de diálogos y consensos; que implantara programas de promoción, financiamiento y capacitación para la inserción ventajosa del país en el proceso de globalización; que apoyara a los emprendedores a desarrollar sus proyectos productivos con sistemas de financiamiento y mecanismos de asesoría adecuados a sus necesidades y características. Que asegurara la incorporación al desarrollo de los marginados; para ello, crearía la banca social; establecería programas de micro financiamiento y crédito para los microempresarios y trabajadores por su cuenta.

Para asegurar que la política económica avanzara en la dirección deseada se seleccionaron los siguientes indicadores, que permitirán evaluar los avances: la tasa de crecimiento anual del

Pib; el número de empleos permanentes de nueva creación; el comportamiento de la inflación y las tasas de interés, del ahorro público y privado, de la inversión extranjera directa, de la relación inversión-crecimiento del Pib, el crecimiento de la productividad; el comportamiento de los niveles de ingreso de la clase trabajadora; los logros alcanzados en la reducción de las desigualdades entre regiones en su actividad económica, así como en su tasa de empleo, etc.

Las finanzas públicas sanas son un objetivo indispensable para permitir a la economía y a la sociedad transitar hacia el futuro con mayor confianza y certidumbre.

El Pnd adoptó el crecimiento con calidad, junto con el desarrollo social y humano y con el orden y respeto como las tres prioridades en torno de las cuales se organizaron los aspectos estructurales del desarrollo de México. También por ello, el Ejecutivo Federal creó la Comisión para el Crecimiento con Calidad con el propósito de coordinar las acciones del gobierno en su conjunto, en cumplimiento de una de sus misiones centrales. La Comisión para el Crecimiento con Calidad adoptó cuatro premisas: primera, no podía haber justicia social sin una economía sólida; segunda, la estabilidad política era inseparable de la estabilidad económica; tercera, la seguridad, la justicia y la protección de los derechos individuales y económicos eran precondiciones del desarrollo económico; cuarta, los derechos humanos eran inseparables del crecimiento con calidad, pero también del desarrollo social y humano y del propio orden y respeto.

En los resultados foxistas podemos apreciar (cuadro 11) que se continuó avanzando en la estabilidad de precios (cerrando con una inflación de 11.74 por ciento en promedio anual, la más baja de los últimos sexenios), aunque el déficit de las finanzas públicas siguió avanzando pues el saldo en la balanza de cuenta corriente y comercial siguió siendo crecientemente deficitario.

Como podemos ver en el cuadro 11, durante este sexenio el estado de la balanza comercial fue deficitario en 64 mil 730 millones de dólares de 1988, en tanto que el nivel negativo de la balanza de cuenta corriente llegó a 45 mil 559 millones de dólares, ambos de los más altos de la historia. Mientras tanto, la inflación siguió siendo baja (11.74 por ciento) como en casi todos los gobiernos del periodo, aunque aún lejos de la época de auge del desarrollo estabilizador. El crecimiento sexenal del Pib fue de 11.74, menor que el periodo anterior, menos del 2 por ciento, y bastante lejos que el promedio de la época estabilizadora, y lejos de lo fijado en el Pnd que marcaba un 8 por ciento y se obtuvo un 2 por ciento.

Así, el proyecto de recuperación económica, basado en el comportamiento positivo de la balanza comercial, el control de la inflación y la recuperación del crecimiento, no fue

sino una ilusión, además, la dinámica económica no se basó en el mercado interno, sino en el externo, sustentado en el comercio intrafirmas que permitió el Tlc, la expansión económica estadounidense, la competitividad que permite la política cambiaria y especialmente la contención salarial.

Además, aunque hay una recuperación importante en los niveles de generación de empleo respecto al periodo anterior (ver cuadro 12), éste no es al mismo ritmo que el de crecimiento de la Pea; y además se acompañó del fenómeno manifestado desde el anterior sexenio: la caída en los niveles de participación de los asalariados dentro del producto generado (ver cuadro 13), evolución que ha permitido, como reflejan los cuadros 1 y 2 del capítulo 1, un aumento en la concentración del ingreso. En síntesis, tampoco el foxismo cumplió las metas de crecimiento del Pib, de generación de empleo, de recuperación salarial, de disminución de la pobreza. Fue, en síntesis, otro sexenio perdido.

La política económica durante el gobierno de Calderón buscó lograr mayores niveles de competitividad y de generar más y mejores empleos para la población, lo que es fundamental para el Desarrollo Humano Sustentable. Del alcance de este objetivo dependía que los individuos contaran en nuestro país con mayores capacidades, y que México se insertara eficazmente en la economía global, a través de mayores niveles de competitividad y de un mercado interno cada vez más vigoroso.

El crecimiento económico resulta de la interacción de varios elementos como: las instituciones, la población, los recursos naturales, la dotación de capital físico, las capacidades de los ciudadanos, la competencia, la infraestructura y la tecnología disponibles. Para que el desarrollo fuera sustentable, la sociedad debía invertir suficientemente en todos estos factores del sistema económico y social.

En este contexto, como lo demuestra nuestro devenir económico en las últimas décadas, la estabilidad macroeconómica es fundamental para generar inversión. Bajos niveles de tasas de interés, de inflación, de endeudamiento y orden en las finanzas públicas son indispensables para que sea posible traducir la actividad económica en fuentes de empleo.

La delimitación clara de la participación económica del Estado, la garantía por parte de las autoridades regulatorias de que el terreno de juego es parejo para todos los actores, así como la acción expedita y efectiva del gobierno para atender, dentro del ámbito de sus atribuciones, cuestiones de la actividad económica de los particulares, son elementos fundamentales de un entorno de competencia sana y conducente a la inversión y a la actividad emprendedora en

todos los niveles. En ese ámbito, es clave el papel del Estado para garantizar la competencia económica. La competencia se traduce en menores precios de los insumos y de los bienes finales, contribuyendo a un mayor nivel de ingreso de las familias.

La finalidad de la política económica de la administración calderonista sería lograr un crecimiento sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitieran mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos, especialmente de aquellos que vivían en la pobreza.

Sin oportunidades de empleo y de participación plena en la marcha económica del país, no era posible alcanzar un desarrollo humano integral. Al mismo tiempo, el crecimiento económico debía darse sin sacrificar los recursos naturales, respetando al medio ambiente y sin comprometer el bienestar de generaciones futuras.

La estrategia integral propuesta en este Plan, basada en cinco grandes objetivos y ejes de acción, buscaba alcanzar un mejor desempeño económico. Cada eje de acción del Plan estaba interrelacionado con el crecimiento y el empleo. El fortalecimiento del Estado de Derecho y de la seguridad pública permitiría que los ciudadanos disfrutaran con tranquilidad de los resultados de su esfuerzo. Una economía nacional más competitiva brindaría mejores condiciones para las inversiones y la creación de empleos que permitieran a los individuos alcanzar un mayor nivel de bienestar económico. La igualdad de oportunidades educativas, profesionales y de salud era necesaria para que todos los mexicanos pudieran participar plenamente en las actividades productivas. La estrategia de desarrollo económico cuidaría el acervo natural del país y con ello evitaría comprometer el bienestar de generaciones futuras. La estrategia de desarrollo requería también de una gobernabilidad democrática que permitiera la convivencia de todos, de forma que se dieran resultados positivos para transformar la realidad económica del país. Finalmente, una política exterior responsable permitiría al país aprovechar las ventajas que brindaba el entorno global para alcanzar mayores niveles de crecimiento y bienestar.

De progresar en todos los frentes, se podría crear un círculo virtuoso: el mayor crecimiento económico generaría mejores oportunidades de empleo y mayor desarrollo humano, mientras que los avances en el desarrollo social incrementarían la productividad de las personas. Asimismo, la reducción de la pobreza y la creación de oportunidades contribuirían a una mayor participación y estabilidad política y social así como respeto por el medio ambiente. Por ello, se utilizarían todos los instrumentos del Estado, avanzando simultáneamente en los cinco ejes de acción definidos en este Plan, con el fin de promover un crecimiento económico

sostenido y más acelerado, una elevada creación de empleos, y un desarrollo humano pleno para todos los mexicanos.

Como resultado de los esfuerzos para fortalecer la economía del país se esperaba lograr un crecimiento anual del Pib del 5% al final del sexenio.

La mejor forma de incrementar la rentabilidad de la inversión en toda la economía era reduciendo los costos.

En un sistema financiero eficiente, el financiamiento se asigna a los mejores proyectos, sin importar su tamaño. También abría la posibilidad de acceder a créditos para la educación, lo que mejoraría las capacidades e igualaría las oportunidades de aquellos individuos que se encontraban en condiciones económicas desfavorables.

Una economía competitiva se caracteriza por altas tasas de crecimiento económico y de creación de empleos bien remunerados.

Hacer de México un país líder en la actividad turística a través de la diversificación de sus mercados, productos y destinos, así como del fomento a la competitividad de las empresas del sector de forma que brindaran un servicio de calidad internacional.

De los resultados con Felipe Calderón podemos ver que durante su gobierno se siguió cuidando la estabilidad de precios y las finanzas públicas sanas. Sin embargo, el saldo en la balanza de cuenta corriente y comercial siguió siendo crecientemente deficitario.

Como podemos ver en el cuadro 11, durante este gobierno la balanza comercial fue deficitaria en 78 mil 032 millones de dólares de 1988, en tanto que el nivel negativo de la balanza de cuenta corriente llegó a 36 mil 415 millones de dólares, uno de los niveles más altos en la historia o niveles record, en tanto que la inflación fue de 10.56 por ciento, menor que los periodos precedentes.

El crecimiento sexenal del Pib fue de 10.56 por ciento, 1.76 por ciento promedio anual, de los más bajos de la historia y bastante lejos de la época estabilizadora, y de lo fijado en el Pnd. Así, el proyecto de recuperación económica, basado en el comportamiento positivo de la balanza comercial, el control de la inflación y la recuperación del crecimiento, siguió siendo una quimera.

Además, aunque hay una recuperación importante en los niveles de generación de empleo respecto al periodo anterior (ver cuadro 12), éste no es al mismo ritmo que el de crecimiento de la Pea; y se acompaña de la caída en los niveles de participación de los asalariados en el

producto generado (ver cuadro 13), evolución que permitió, como reflejan los cuadros 1 y 2 del capítulo 1, un aumento en la concentración del ingreso.

La evolución de los salarios mínimos fue modesta, en un contexto en que la inflación tuvo una tendencia al alza más dinámica, ganándole la carrera al salario y atentando contra su poder adquisitivo, lo que agravó las condiciones precarias en que vive la mayoría de la población en México.

En síntesis, el calderonismo quedó lejos de cumplir las expectativas y las promesas del neoliberalismo, no pudo aumentar el PIB de forma dinámica, no aumentó el empleo, no logró la recuperación salarial ni la disminución de la pobreza. Como el de Fox, fue otro sexenio perdido.

La política económica durante el gobierno de Peña Nieto señalaba que el crecimiento económico no es un fin en sí mismo, sino un medio para propiciar el desarrollo, abatir la pobreza y alcanzar una mejor calidad de vida para la población.

En este sentido, el enfoque de la esta administración sería generar un crecimiento económico sostenible e incluyente que estuviera basado en un desarrollo integral y equilibrado de todos los mexicanos. Para poder mejorar el nivel de vida de la población era necesario incrementar el potencial de la economía de producir o generar bienes y servicios, lo que significaba aumentar la productividad.

Este potencial dependía de la capacidad de la fuerza laboral, la utilización del capital y la productividad total de los factores. El concepto de productividad se refiere a la forma en que interactúan los factores en el proceso productivo, es decir, la tecnología, la eficiencia y la calidad de los insumos de la producción. Países que han establecido las condiciones para que su productividad crezca de manera sostenida por periodos largos, han podido generar mayor riqueza y establecer una plataforma donde su población tiene la oportunidad de desarrollarse plenamente.

A lo largo de los últimos 18 años, la estabilidad macroeconómica en nuestro país se ha consolidado. México se distingue en el mundo por el manejo responsable de su política económica. En la administración peñista, la estabilidad macroeconómica es una política de Estado y cimiento primordial sobre el cual se construiría el desarrollo nacional. Sin embargo, a pesar de los logros alcanzados, es prioritario fortalecer adicionalmente los elementos fundamentales de la economía mexicana. Nuestra estabilidad macroeconómica tenía como fundamento una política fiscal prudente y responsable.

Una de las herramientas fundamentales para consolidar dicha estabilidad es la política hacendaria, misma que se robustecería a lo largo del sexenio para potenciar su contribución al desarrollo nacional. En primer lugar, era posible mejorar la eficiencia, eficacia, rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio del gasto público. Para ello, se debía implementar un adecuado diseño de procesos, fortalecer los mecanismos de medición de resultados de los programas presupuestarios y facilitar la implementación de las mejores prácticas para incrementar la eficiencia del mismo en las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como para mejorar la calidad de los servicios públicos que ofrece el gobierno de la República.

Segundo, la capacidad del Estado mexicano para atender las necesidades más urgentes de la población—incluyendo áreas como salud, educación, investigación y desarrollo, infraestructura y seguridad— es limitada a causa de los recursos escasos con los que cuenta. Mientras que en México el gasto público sin empresas paraestatales representa 20 por ciento del Pib, el promedio para los países de América Latina y de la OCDE es de 27 y 47 por ciento del Pib, respectivamente.

Tercero, aún existe una alta dependencia de los ingresos públicos de origen petrolero, que, aunada a la volatilidad del precio del crudo y la plataforma de producción, representa una fuente de incertidumbre, variabilidad y riesgo para las finanzas públicas.

Cuarto, es necesario robustecer la recaudación destinada a la seguridad social. En México, dichos ingresos, incluso considerando las aportaciones a las cuentas individuales de pensiones, equivalen al 40% del promedio de la Ocde. Quinto, la recaudación de gobiernos subnacionales (estatales y municipales) es baja. Sexto, es factible fortalecer la administración tributaria.

Finalmente, el sector informal merma la capacidad de recaudación del Estado. Se debía fortalecer la capacidad para captar a este sector simplificando los esquemas de cumplimiento y propiciando la gradualidad de la incorporación, así como ejerciendo eficazmente las facultades con las que se cuentan. Se deben llevar a cabo políticas públicas eficaces tendientes a facilitar el acceso al financiamiento para la creación y la expansión de empresas productivas. El financiamiento al sector privado en México como porcentaje del Pib asciende a tan sólo 26.2 por ciento, nivel inferior al observado en países latinoamericanos comparables.

Además, existe una alta concentración del crédito bancario, ya que a pesar de que hay 45 instituciones bancarias con actividades en el país, en diciembre de 2012 el 74 por ciento de

la cartera de crédito total se concentraba en manos de cinco bancos. Asimismo, el mercado de valores debí consolidarse como una alternativa más atractiva de financiamiento para fortalecer su contribución al desarrollo nacional.

Era necesario fortalecer el marco jurídico del sistema financiero para incrementar su contribución a la economía, aumentar el monto de financiamiento en la economía, reducir el costo del crédito, promover la competencia efectiva en el sector e incentivar la entrada de nuevos participantes. Asimismo, se debía propiciar la estabilidad de dicho sistema a través de las sanas prácticas prudenciales, y promover que las autoridades del sector realizaran una regulación efectiva y expedita del mismo. La banca de desarrollo debía transformarse para ser una palanca real de crecimiento.

Empleo: La reforma laboral aprobada en 2012 estableció elementos fundamentales para dignificar el empleo, tanto en lo personal como en los centros laborales. El trabajo digno fue establecido como el eje de los esfuerzos institucionales para lograr el respeto a la dignidad humana de los trabajadores, la no discriminación, el acceso a la seguridad social independientemente de la forma de contratación, salario remunerador, capacitación continua para incrementar la productividad con beneficios compartidos, y condiciones de seguridad y salud para prevenir riesgos de trabajo. Se debía contemplar siempre el respeto absoluto no sólo a los derechos individuales de los trabajadores, sino también a los colectivos, como la libertad de asociación, autonomía sindical, derecho de huelga y contratación colectiva, elementos que han sido reconocidos constitucionalmente como derechos humanos. Desarrollo sustentable: Durante la última década, los efectos del cambio climático y la degradación ambiental se han intensificado.

Acceso a servicios de telecomunicaciones: Las telecomunicaciones se han convertido en un insumo estratégico para competir en la economía moderna. El acceso a los servicios de telecomunicaciones a un precio competitivo y con la calidad suficiente es hoy un prerrequisito para que los individuos y las empresas sean competitivos y aprovechen al máximo el potencial de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Por ello, se presentó la reforma de telecomunicaciones que fue aprobada por las Cámaras de Diputados y de Senadores. La Reforma buscó incentivar la competencia efectiva en todos los segmentos relacionados. Lo anterior, con el propósito de asegurar la cobertura universal de los servicios de televisión, radio, telefonía y datos para todo el país. Asimismo, se buscó contar con precios adecuados para que todos los niveles socioeconómicos tuvieran acceso a las nuevas

tecnologías. Además, se impulsaría una mayor calidad de los servicios para que fueran más rápidos y confiables y se fomentara una mayor diversidad en los contenidos.

Energía: El uso y suministro de energía son esenciales para las actividades productivas de la sociedad. Su escasez derivaría en un obstáculo para el desarrollo de cualquier economía. Por ello, era imperativo satisfacer las necesidades energéticas del país, identificando de manera anticipada los requerimientos asociados al crecimiento económico y extendiéndolos a todos los mexicanos, además de los beneficios que derivan del acceso y consumo de la energía.

La capacidad del Estado mexicano para detonar nuevos proyectos de inversión en campos no convencionales, como los de aguas profundas ha sido limitada y por tanto se requiere un nuevo marco institucional que permita al Estado aumentar su capacidad para producir energía más barata y de manera más eficiente, a fin de asegurar el abasto para la economía.

Adicionalmente, la capacidad de producción y refinamiento de petrolíferos en el país ha disminuido en los últimos años. En contraste, la demanda nacional de gasolinas y diesel ha aumentado como resultado del incremento del parque vehicular, las necesidades de transporte y los menores precios de las gasolinas respecto de sus referencias internacionales.

Competencia y desregulación: Elevar y democratizar la productividad requiere contar con un ambiente de negocios que provea de un marco regulatorio eficaz y bienes públicos de calidad que permitan a las empresas prosperar. Para ello, se debe promover una mayor competencia en los mercados que genere más empleos, eleve los salarios reales y mejore la calidad de vida de los mexicanos.

Fomento económico, política sectorial y regional: El Estado tiene como obligación, de acuerdo con el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fungir como el rector del desarrollo nacional, garantizando que éste sea incluyente, equitativo y sostenido. Por tanto, resulta indispensable que el gobierno de la República impulse, al igual que lo hacen las economías más competitivas a nivel mundial, a los sectores con alto potencial de crecimiento y generación de empleos.

Infraestructura de transporte y logística: Una economía que quiere competir a nivel mundial necesita contar con una infraestructura que facilite el flujo de productos, servicios y el tránsito de personas de una manera ágil, eficiente y a un bajo costo. Una infraestructura adecuada potencia la capacidad productiva del país y abre nuevas oportunidades de desarrollo para la población.

Minería: La minería es uno de los sectores más dinámicos de la economía mexicana, esto se refleja en que la inversión en el sector registró un máximo histórico de 25,245 millones de dólares durante el periodo 2007-2012.

Sector agroalimentario: El campo es un sector estratégico, a causa de su potencial para reducir la pobreza e incidir sobre el desarrollo regional. De cara al siglo XXI, el sector agrícola presenta muchas oportunidades para fortalecerse. Se requiere impulsar una estrategia para construir el nuevo rostro del campo y del sector agroalimentario, con un enfoque de productividad, rentabilidad y competitividad, que también sea incluyente e incorpore el manejo sustentable de los recursos naturales.

Sector turístico: El turismo representa la posibilidad de crear trabajos, incrementar los mercados donde operan las pequeñas y medianas empresas, así como la posibilidad de preservar la riqueza natural y cultural de los países. Una evidencia al respecto es que 87% de la población en municipios turísticos en nuestro país tiene un nivel de marginación "muy bajo" de acuerdo con el Coneval, mientras que la cifra equivalente en los municipios no turísticos es de 9 por ciento.

IV.2. Plan de acción: eliminar las trabas que limitan el potencial productivo del país

En primer lugar, se planteó conducir una política hacendaria responsable que contribuyera a mantener la estabilidad macroeconómica del país. En específico, se planteó democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento. Para ello, se propuso incrementar la competencia en el sector financiero a través de una reforma integral que lo fortaleciera, al tiempo que preservara su estabilidad.

Para un México próspero se debía consolidar, de manera gradual y permanente, un marco de respeto que equilibrara los factores de la producción a efecto de promover el empleo de calidad, sin descuidar la protección y garantía de los derechos de los trabajadores y del sector patronal.

Para impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preservara nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que generara riqueza, competitividad y empleo de manera eficaz.

Por su parte, para democratizar el acceso a servicios de telecomunicaciones, la reforma al sector tiene como base tres pilares denominados como el Abc de las telecomunicaciones: i) Asegurar la cobertura universal de servicios de televisión, radio, telefonía y datos para todo el país; ii) Buenos precios para que todos los niveles socioeconómicos tuvieran acceso a los

servicios de telecomunicaciones mediante la promoción de la competencia en el sector; y iii) Calidad en el servicio y en los contenidos de tal manera que se contara con servicios más rápidos, confiables y diversos. Asimismo, la reforma de telecomunicaciones estableció el derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

Se planteó abastecer de energía al país con precios competitivos, calidad y eficiencia a lo largo de la cadena productiva.

En este sentido, fue fundamental garantizar reglas claras que incentivaran el desarrollo de un mercado interno competitivo, donde la principal fuente de diferenciación entre las empresas radicara en la calidad y precio de sus productos y servicios. Se privilegiaría una regulación que inhibiera las prácticas monopólicas e incentivara a las empresas a producir mejores productos y servicios de una manera más eficiente.

Por otra parte, el gobierno tenía la obligación de impulsar la productividad aun en ausencia de las reformas estructurales. Por ello, la presente administración buscaría facilitar y proveer las condiciones propicias para que florecieran la creatividad y la innovación en la economía. El uso de las nuevas tecnologías de la información y una mejora regulatoria integral que simplificara los trámites que enfrentan los individuos y las empresas permitiría detonar un mayor crecimiento económico.

Se propuso una política de fomento económico con el fin de crear un mayor número de empleos, desarrollar los sectores estratégicos del país y generar más competencia y dinamismo en la economía. Se buscaría incrementar la productividad de los sectores dinámicos de la economía mexicana de manera regional y sectorialmente equilibrada. Para ello, se fortalecería el mercado interno, se impulsaría a los emprendedores, se fortalecerían las micro, pequeñas y medianas empresas, y se fomentaría la economía social a través de un mejor acceso al financiamiento.

Incrementar y democratizar la productividad también implicaba contar con una infraestructura de transporte que se reflejara en menores costos para realizar la actividad económica y que generara una logística más dinámica.

Finalmente, era imprescindible aprovechar el potencial turístico de México para generar una mayor derrama económica en el país. Este objetivo se tradujo en impulsar el ordenamiento y la transformación sectorial; impulsar la innovación de la oferta y elevar la competitividad del sector turístico; fomentar un mayor flujo de inversiones y financiamiento en el sector turismo por

medio de la promoción eficaz de los destinos turísticos; y propiciar que los ingresos generados por el turismo fueran fuente de bienestar social.

Resultados del gobierno de Peña Nieto: Viendo los datos del cuadro 11 nos damos cuenta de que éste es el peor sexenio de la historia, excepto por el de 1982, que marcó el fín de una época y el inicio de otra, pero con el cual el presente no tiene comparación.

Aunque ha mantenido la estabilidad de precios, no lo ha hecho de mejor manera que los anteriores, es más, la inflación del periodo es la más alta del periodo neoliberal y el saldo negativo de la balanza comercial promete también romper los records.

El saldo de la balanza comercial a 2014 fue más de la mitad que durante todo el sexenio anterior, 55 mil 451 millones de dólares de 1988, en tanto que el nivel negativo de la balanza de cuenta corriente va en 4 millones. La inflación va en 16.46 promedio anual, igual la más alta de los últimos 30 años. El crecimiento del Pib apenas supera el 2 por ciento e igual, lejos de la dinámica de la época estabilizadora, y lejos de lo planteado en el Pnd.

De tal manera, el proyecto de recuperación económica, basado en el comportamiento positivo de la balanza comercial, el control de la inflación y la recuperación del crecimiento, sigue siendo un sueño.

Además, aunque hay una recuperación importante en los niveles de generación de empleo respecto al periodo anterior (ver cuadro 12), éste no es al mismo ritmo que el de crecimiento de la Pea; y además se acompaña del mismo fenómeno que en otros sexenios, la caída en los niveles de participación de los asalariados en el producto generado (ver cuadro 13) lo que permite, como reflejan los cuadros 1 y 2 del capítulo 1, un aumento en la concentración del ingreso.

En síntesis, tampoco el peñanietismo ha cumplido las promesas ni del gobierno ni del neoliberalismo.

De todo lo expuesto en este punto, podemos concluir que se ha dado un proceso de caída tendencial en las remuneraciones al trabajo, acompañado por un proceso de concentración masiva del ingreso, lo que coloca a la fuerza de trabajo mexicana en una situación francamente crítica, sin visos de mejora sustancial en el corto y mediano plazo. Esta evolución sirve para comprobar los resultados anticipados por Arturo Huerta (1993: 101, 102), recesión – ya que el restringirse al gasto público, se contraen la producción y las importaciones- que afectan a los sectores mayoritarios por la caída en los niveles de empleo y los niveles de ingreso, la liberalización del tipo de cambio afecta a la planta industrial (por la dependencia del exterior

en materias primas y bienes de capital) al tiempo que favorece a los exportadores (empresas transnacionales y de capital extranjero).

Esta evolución no es rara, ya que el objetivo del modelo es proteger las ganancias de las empresas ya que como señala Arturo Huerta, las funciones de la política neoliberal tienen el propósito de desregularizar la actividad económica para dar mayor participación al mercado y al sector privado, fortaleciéndolos frente al estado y la fuerza de trabajo, ya que debilita a los sindicatos, favorece al capital especulativo y permite una mayor concentración del ingreso, bajo la perspectiva, no comprobada aún, de que ésta a su vez se traducirá en un mayor ahorro, inversión y crecimiento.

Tenemos que, de los pocos productos exportables, en su mayoría son de empresas extranjeras o de participación mayoritaria extranjera (salvo el petróleo) que desarrollan un comercio intra-rama o intra-firma, las cuales se han especializado en la producción de ciertos productos o etapas de producción del producto, específicas. Esto se manifiesta en el déficit comercial altamente creciente, el cual plantea la interrogante de si este déficit es sostenible.

La pérdida del poder adquisitivo del salario acumulado durante el periodo de aplicación de modelo neoliberal es muy grande. Lo visto hasta este momento nos permite explicar a grandes rasgos los problemas actuales que enfrentan los tres grandes sectores de la economía:

Primario: Este sector que debía ser preponderante en la economía, se encuentra en una situación de estancamiento, con escaso apoyo y en consecuencia con bajos niveles de producción y rentabilidad. Ello por la descapitalización que sufrió durante el modelo estabilizador; y a partir de 1982 la acelerada apertura comercial que, ante su escasa competitividad y productividad, baja tecnificación y alta ocupación de mano de obra, colocó a los productores agrícolas en una situación aún más crítica. Si a ello le sumamos las pocas ventajas naturales para la especialización de la producción, las políticas de precios de garantía, la excesiva fragmentación de la tierra, la automatización de las comunidades rurales, y su carencia de servicios de infraestructura y comunicaciones, la existencia de latifundios, las deficientes técnicas de cultivo y la escasa disponibilidad de apoyos productivos, su excesiva burocratización y corrupción, así como su inadecuada canalización, encontramos que el panorama de la producción agrícola es muy grave y de muy difícil solución.

Secundario: la estrategia de crecimiento basada en el incremento de las exportaciones necesariamente implica una modernización del aparato productivo o una reestructuración de

la producción para poder ser competitivos en el mercado externo, características que sólo las empresas más grandes (extranjeras-trasnacionales) están en condiciones de cumplir.

Terciario: Este sector, que ha funcionado como válvula de escape para solucionar los problemas de escasa generación de empleo, se ha visto impulsado por los problemas del sector secundario y primario, que, al ser la planta productiva poco competitiva en el plano internacional, algunas empresas se han dedicado, en lugar de producir, a comercializar productos que importan del extranjero, y se caracteriza por, en lo general, pagar bajas remuneraciones.

3.1.2 Condiciones sociales

Hemos visto como la implantación del modelo neoliberal se caracteriza por reducir el dinamismo económico e inhibir la creación de empleos, a la par que castiga las remuneraciones y la participación de los salarios en el ingreso nacional. A continuación, veremos cómo esta evolución ha incidido en la determinación de las características sociales que actualmente muestra el país.

Población: En 1990 la población llegó a 81 millones 250 mil habitantes y se distribuían en 156 mil 602 localidades, la mayoría (90%) de escaso tamaño (menos de 500 habitantes). El crecimiento en la década fue un significativo 14.4 millones, casi 1.44 al año, ya que en 1980 fue de 66 millones 847 mil (ver cuadro 4 del capítulo 1).

En el referido cuadro, podemos ver que las máximas tasas de crecimiento poblacional coinciden con la etapa de desarrollo estabilizador. Parafraseando a Eduardo Loria, podemos decir que "de 1939 a 1976 tanto los salarios como la proporción de las remuneraciones en el ingreso nacional mostraron una tendencia ascendente, aunque con altibajos. Sin embargo, ese mejoramiento… no correspondió… al producto que generó el trabajo" (Loria, 1991), en tanto que las menores coinciden con su crisis e implantación del modelo neoliberal.

En 1990 cinco estados (Estado de México, Distrito Federal, Veracruz, Jalisco y Puebla) participaron con el 41 por ciento de la población y tres se localizan en la porción central del país. Este dato nos muestra como la concentración poblacional* es un problema muy grave, ya que mientras siete estados del centro (Tlaxcala, Estado de México, Morelos, Puebla, Guanajuato, Hidalgo y Querétaro, además del Distrito Federal) cuentan con el 42 por ciento de la población en un espacio de 6.6 por ciento del territorio, seis entidades del norte que ocupan una extensión del 43 por ciento, solo aportan el 14 por ciento.

Algunos factores que explican esta distorsión en la dinámica de crecimiento poblacional son: a) la emigración del campo a la ciudad; b) el crecimiento natural de la población; c) factores económicos. Algunas zonas han sido favorecidas en su crecimiento por ubicarse entre las rutas que comunicaban a la capital del país con la metrópoli, o con las zonas productoras de artículos que demandaba ésta. Además, durante la colonia desde un principio "…se hizo obvia la tendencia a asentarse en lugares ya poblados, dirigiéndose inicial y predominantemente hacia las zonas altas de clima templado…" (Rodríguez, 1988), y durante la ISI, las industrias buscan aprovechar las ventajas de localización industrial, por lo que se instalan en los grandes centros de población, que garantizan accesos a los mercados con bajos costos de traslado, y disponibilidad de mano de obra.

Empleo: La existencia de un alto porcentaje de gente joven tiene como consecuencia el que en la economía exista un elevado nivel de gente dependiente, ya que, si a los menores de 12 años existentes en 1990 le sumamos los mayores a 60, tenemos que el 40 por ciento de la población no está en condiciones de desempeñar un trabajo.

En el año 2010, la población en edad de trabajar (cuadro 17) ascendía a 85 millones que representan el 75 por ciento del total poblacional, en el 2000 el porcentaje era de 71 y en 1990 de 69. De este total, en 2010 sólo 45 millones eran personas económicamente activas (40%) lo que significaba que cada uno que puede trabajar debe mantener a 2.5, en tanto que en el 2000 la PEA era de 34 millones (35%) y cada trabajador debía mantener a 3 personas, mientras que en 1990 la PEA era de 24 millones (30%) debiendo mantener a 3.3 personas y en 1980 la PEA era de 33 por ciento para mantener a 3.

Cuadro 16. Población en los Estados Unidos Mexicanos y edad desplegada (1980-2010)

	1980	1990	2000	2010
Rango de edad	**Total**	**Total**	**Total**	**Total**
Total Nacional	66,846,833	81,249,645	97,483,412	112,336,538
0 a 9 años	19,631,823	20,757,412	21,850,480	21,575,859
10-19 años	16,750,890	20,053,495	20,728,628	21,966,049
20-29 años	10,958,919	14,233,675	17,228,877	18,680,448
30-39 años	7,244,993	9,966,735	13,489,061	16,763,785
40-49 años	5,060,827	6,469,630	9,266,924	12,937,956
50-59 años	3,329,866	4,288,275	5,917,184	8,959,656
60-69 años	1,990,844	2,794,968	3,858,931	5,433,731
70 y + años	1,685,422	2,193,190	3,089,526	4,621,648
No especificado	193,249	492,265	2,053,801	1,397,406

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI, varios años.

Cuadro 17. Población de 12 años y +, según condición de actividad (1980-2010)

	Población de 12 años y más					Activos (PEA)	Inactivos (PEI)
Años	**Total**	**Hombres**	**%**	**Mujeres**	**%**	**Total**	**total**
1980	43,346,993	21,218,163	48.95	22,128,830	51.05	22,066,084	21,280,909
1990	55,913,847	27,084,182	48.44	28,829,665	51.56	24,063,283	31,850,564
2000	69,235,053	33,271,132	48.06	35,963,921	51.94	34,154,854	35,080,199
2010	84,927,468	40,947,872	48.22	43,979,596	51.78	44,701,044	40,226,424

Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI, varios años.

En tanto que la población económicamente inactiva (PEI) ascendía a 40 millones en 2010, 35, 32 y 21 para 2000, 1990 y 1980, respectivamente. Podemos ver que existe una elevada proporción de gente inactiva respecto a la activa, y más grave aún es el hecho visible de que estos indicadores tienden a elevarse drásticamente de un periodo al otro, lo que implica una elevada

carga para la gente que trabaja. Además, es un motivo de preocupación para el gobierno que tiene la obligación de garantizar niveles mínimos de alimentación a toda la población, hasta en tanto no se disponga a modificar el modelo de desarrollo tan inequitativo seguido hasta ahora.

Cuadro 18. Población ocupada según sector de actividad, 1980-2010

		Sector de actividad							
Años	**Población ocupada**	**Primario**	**%**	**Secundario**	**%**	**Terciario**	**%**	**No esp.**	**%**
1980	21,941,693	6,176,988	28.2	3987393	18.2	5225275	23.8	6552037	29.9
1990	23,403,413	5,399,347	23.1	6403991	27.4	10796203	46.1	803872	3.4
2000	33,730,210	5,338,299	15.8	9384109	27.8	17995223	53.4	1012579	3.0
2010	42,699,571	5,704,662	13.4	6861821	16.1	25995498	60.9		0.0

Fuente: elaboración propia, con base en los datos del INEGI, varios años.

Acerca de los niveles de ocupación (ver cuadro 18) tenemos que en el año 2010 la población ocupada ascendió a 43 millones y la mayor parte (60%) trabajaba en el sector terciario, porcentaje mayor al registrado en el año 20000 que fue de 53 por ciento y en 1990 que fue de 46 por ciento, décadas en que fue el principal sector ocupacional, a diferencia de 1980 cuando el principal fue el agrícola.

Esto ocurre pese a los esfuerzos del gobierno mexicano por industrializar al país, y ponen de relieve una cuestión señalada por algunos investigadores que dicen que el país se ha convertido en una economía de servicios, y que plantean que el modelo de desarrollo industrial no ha tenido resultados favorables.

Pero además, este comportamiento permite explicar la situación de bajos niveles de vida, sobre todo en las comunidades rurales, ya que por los bajos niveles de producción y rentabilidad del campo, el abandono que en que se ha tenido al desarrollo agrícola, y el elevado empleo que genera, se pagan en consecuencia bajos niveles de salario, que inciden en los bajos niveles de ingreso y alimentación del pueblo mexicano, sobre todo en comunidades rurales, pero también en las zonas urbanas por la dinámica que tiene el empleo en los servicios comunales,

sociales y personales, que no garantizan altos niveles salariales, ni tampoco estabilidad laboral, excepto tal vez en el último caso.

Sobre los puestos de ocupación encontramos que en 1990 fueron asalariados el 68 por ciento del total ocupado, contra un 23 por ciento de trabajadores por su cuenta y 2 por ciento de patrones o empresarios, 3 de trabajadores familiares no remunerados y 4 por ciento que no especificaron su situación. Estas cifras se mantuvieron para las décadas de 1980 y 2000 así como en 2010 por lo que no las incorporamos.

Lo destacable es la manera en que aumentan los asalariados y disminuyen los patrones o empresarios; y que las ocupaciones principales siguen siendo las que exigen una preparación mínima, y que consecuentemente pagan remuneraciones bajas, y las preparaciones profesionales y técnicas son de escasa importancia.

Ingresos: "una forma de detectar la dimensión de la pobreza en las principales regiones del país es precisamente la cuantificación de sus ingresos, mismos que al ser insuficientes están evidenciando que la población se encuentra en situaciones de hambruna y de continuo deterioro en sus niveles de existencia"(Gutiérrez, 1996).

Cuadro 19. Población ocupada según grupo de ingreso, 1980-2010

		Grupos de ingreso mensual											
Año	Población ocupada	No recibe ingre-sos	%	Menos de 1 y hasta 2 S.M.	%	Más de 2 y hasta 5 S.M.	%	Más de 5 y hasta 10 S.M.	%	Más de 10 S. Míni-mos	%	No especifi -cado	%
1980	21,941,693	4,281,779	20	10,137,357	46	3,453,101	16	451,151	2	ND 1/	0	3,618,305	16
1990	23,403,413	1,690,126	7	13,166,697	56	5,790,883	25	1,173,397	5	582,073	2	1,000,237	4
2000	33,730,210	2,817,566	8	14,383,612	43	10,694,533	32	2,701,452	8	1,297,376	4	1,835,671	5
2010	42,699,571	3,275,057	8	13,232,597	31	16,819,361	39	4,201,637	10	1,793,381	4	3,381,806	8

ND 1/ La cifra está integrada en el rubro de Más de 5 y hasta 10 Salarios Mínimos.
Fuente: elaboración propia, con base en los datos del INEGI, varios años.

Acerca de los niveles de ingreso, podemos ver en el cuadro 19 que en el año 2010 sólo el 4 por ciento de la población ganaba más de 10 salarios mínimos, la gente rica, mismo porcentaje que en el 2000, y el doble que en 1990. Para 1980 los datos no son confiables en este rubro. En tanto que, los que ganaban entre 5 y 10 salarios, la clase media alta, representaban el 10 por ciento, 8, 5 y 2 por ciento para el año 2010, 2000, 1990 y 1980 respectivamente. En tanto que para 2010 casi el mismo porcentaje, 40 por ciento y 40 por ciento, ganan entre 2 y 5 salarios y desde que no reciben ingresos hasta 2 salarios, porcentajes que en el año 2000 fueron de 31 y 51, y para 1990 de 25 y 63 y en 1980 de 16 y 76.

Estos datos nos muestran que en 1980 3 cuartas partes de la población (76%) estaban en pobreza y pobreza extrema, si medimos la pobreza con las fórmulas oficiales de medición, pero el porcentaje sube a 92 por ciento si aceptamos con Coneval que los 5 salarios mínimos son la frontera que divide a los pobres de los no pobres. Y en 1990 la cifra sería de 63 o de 88 por ciento respectivamente, en tanto que en el año 2000 de 51 y 83 por ciento mientras que para el 2010 de 39 y 78.

Otros Indicadores: Otros elementos que permiten ampliar el conocimiento sobre los niveles de vida de la población son la escolaridad, los materiales de construcción de las viviendas y los servicios disponibles en ellas. Al respecto encontramos los siguientes datos.

En 1990 del total de mayores de 15 años el 87.4 por ciento eran alfabetas y sólo el 12.4 por ciento eran analfabetas, porcentajes que en 1980 eran de 83 y 17 respectivamente. En tanto que entre los mayores de 6 años en 1990 sólo el 14 por ciento carecía de instrucción, el 50 contaba con algún grado de primaria, pero sólo el 16.85 por ciento cursó hasta sexto grado; el 34 contaba con instrucción post primaria y el 2.4 no especificó. Este nivel hace que ocupemos el quinto lugar nacional.

Podemos ver que, aunque aumentó significativamente el porcentaje de personas con instrucción postprimaria entre 1980 y 1990 (de 19.79 a 33.72%), y aún más para 2000 y 2010, la tesis de que a mayor nivel de escolaridad aumenta la posibilidad de tener mayores ingresos, mejor nivel de vida y menor niveles de natalidad ha sido desmentida por lo que no presentamos este cuadro. Sin mencionar que los certificados que demuestran los niveles educativos alcanzados han perdido soporte con las políticas educativas de los periodos de gobierno neoliberal que impiden la reprobación escolar con miras a evitar la deserción escolar y elevar los indicadores, lo que le resta validez y que dan sustento a la tesis hoy muy común de que los estudios no quitan la ignorancia.

Los materiales de construcción de las viviendas, que aparentemente dependen de los niveles de ingreso de las personas y sirven para medir el nivel de marginación, han sido modificados por las políticas sociales de los últimos sexenios y permiten que gente pobre no aparezca como tal en los indicadores pues si su ingreso le obligaba a tener piso de tierra en su vivienda, porque su ingreso no le permitía este material, con el programa de piso digno se le pone el piso, se modifica el indicador y se le saca del umbral de pobreza.

Esta política ha permitido que los materiales de construcción de vivienda y servicios muestren porcentajes altos en techos de losa de concreto, tabique o ladrillo, paredes construidas de tabique, tabicón o block, pisos de cemento o firme, mosaico u otros recubrimientos, así como en disponibilidad de servicios como drenaje, agua potable y luz eléctrica, por lo que no presentamos estos datos estadísticos. Lo mismo pasa con población indígena, aunque en ellas las carencias son mayores y se concentran en los estados más pobres.

3.1.3 Condiciones naturales

La dotación de recursos naturales es igualmente condición para el desarrollo, ya que "sus características y distribución [van a determinar] la estructura de los asentamientos humanos, [el tipo de] especialización económica y el desarrollo regional; asimismo, la revisión de sus usos actuales y su potencial genera expectativas de planificación y desarrollo" (Ped, 1987).

En este rubro encontramos que los factores naturales no son del todo favorables para una actividad agrícola intensiva, ya que por ejemplo la orografía impide su mecanización, la escasez de agua impide la generalización de los sistemas de riego, etc. Además, la existencia de técnicas inadecuadas de cultivo, así como la tala inmoderada han agravado las de por sí escasamente favorables condiciones naturales.

Esto es particularmente grave, ya que por ejemplo de las 195.8 millones de hectáreas existentes en el territorio nacional, "el 90 por ciento de la superficie total presenta fenómenos de desertificación [y] el 70 … muestra características de erosión", según manifiesta Jacques Chonchol (1997), al tiempo de señalar que es preocupante que la agricultura dependa de variaciones climáticas. Además, este fenómeno avanza a razón de entre 250 mil hasta un millón de hectáreas anuales, es decir, de una a tres veces el territorio del estado de Tlaxcala.

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

Podemos concluir con una frase generalizada, pero que ha sido poco demostrada, el modelo neoliberal se caracteriza por reducir el dinamismo económico, acentúa la dependencia económica y los desequilibrios comerciales. Sin embargo, en lo que atañe al tema que nos ocupa, también inhibe los niveles de vida de la población pues deprime los índices de creación de empleos, castiga las remuneraciones al trabajo, y, en consecuencia, dificulta el acceso a los bienes y servicios necesarios para la vida.

Esto se explica porque, como hemos demostrado estadísticamente, la pobreza, sea económica, patrimonial, alimentaria o de capacidades, evoluciona de forma inversamente proporcional al comportamiento de la economía nacional pues la pobreza disminuye con el auge económico y aumenta con la crisis o estancamiento económico.

Asimismo, el alza del desempleo, de la inflación y de la devaluación impulsan los niveles de pobreza mientras que el empleo, la estabilidad y la deflación la debilitan. Por otro lado, la política social instrumentada evidencia su incapacidad ante el aumento en el número de pobres o su estancamiento, pero no su disminución.

Al mismo tiempo, la válvula de escape a la pobreza que significaba la migración, hoy está en proceso de cierre, especialmente si se confirma la política migratoria de Donald Trump, pero no exclusivamente por este motivo pues los cambios de los flujos y modalidades

migratorias ya aventuraban este escenario: los migrantes se van para no volver, y se van con todo el núcleo familiar, eliminando o disminuyendo drásticamente el envío de remesas.

Ante ello, ninguna política de combate a la pobreza puede ser efectiva si no vincula el comportamiento económico con los niveles de empleo e ingreso. Pero vinculación de forma real, no discursiva o simulada como ha sido la tónica de los últimos 5 gobiernos nacionales que presumen la creación de empleos, pero no dicen nada acerca de que ellos son insuficientes frente a la alta demanda, que los salarios con los que se ofrecen son muy bajos y con nulas prestaciones laborales lo que fomenta la precarización laboral y la violación de los derechos laborales consagrados en la Constitución.

La clase política gobernante en el país, al menos la vigente hasta el primero de julio de 2018, nunca entendió que los votantes suelen, tarde o temprano, asociar los resultados económicos a su continuidad. No se dieron cuenta que un simple indicador de bienestar, como es el índice de miseria (que relaciona la tasa de paro con la tasa de inflación) determinó en Estados Unidos la no reelección de Carter y Bush y la reelección de Reagan y Clinton (Stiglitz, 2004: 26).

Tal vez pensaron que los anteriores gobiernos, norteamericanos y mexicanos, inventaron la política pública y la política social por motivos ideológicos pero no es así, ellos sí entendieron, a pesar de las voces en contra, que sólo el aumento de la producción y de los niveles de empleo puede salvar a la clase política gobernante y prevenir la violencia social y política pues, aunque sea de manera tardía, como en el caso mexicano, los votantes suelen asociar los resultados económicos con gestión política.

La evolución de la pobreza y de la política social explican, en parte, la derrota en las elecciones del 1 de julio de la clase que gobernó al país los últimos 30 años, PRI y PAN, y el ascenso de Morena al poder, porque su evolución era ya la crónica de un desastre anunciado, y esperemos que Morena deje de ser la Esperanza de México y se convierta en una realidad.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Camín, H. (1991). *Después del milagro*. México: Cal y Arena.

Calvillo, J. (2010). *La Circulación de las élites y la gestión de los alcaldes empresarios en los municipios de Puebla y Tehuacán, 1975-2008*. México: Buap-El Errante editor.

Chávez Ramírez, I. P. (1996). *Las cartas de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural de México: 1982-1994*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas-Buap.

CIDAC (1993). *Contra la Pobreza, por una estrategia de política social*. México: Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC)-Cal y Arena.

Cordera, R., Ramírez, P. y Ziccardi, A. (2008). *Pobreza, Desigualdad y Exclusión social en la ciudad del Siglo XXI*. México: Siglo XXI Editores.

Cossío Villegas, D. (1975). *El sistema Político Mexicano, Las Posibilidades de Cambio*. México: Joaquín Mortiz.

Del Bajío, A. (1990). *Crisis Alimentarias y Subsistencias Populares en México, Tomo II*, México: Coordinación de Comunicación Social de Leche Industrializada, Conasupo.

Favela, A. *et al*. (2003). *El combate a la pobreza en el sexenio de Zedillo.* México: UAM-Plaza y Valdés.

Guillén, T. y Ordoñez, G. (2014). *Desafíos de la pobreza para la agenda del desarrollo de México.* México: El Colegio de la Frontera Norte-El Colegio de México.

Huerta González, A. (1993). *Riesgo del Modelo Neoliberal Mexicano*. México: Diana.

Huerta, R. y Méndez, J. (1996). La economía mexicana ¿Ha Cambiado en treinta años? En Jaime Estay Reyno y Jaime García Barrera (Coords.). *Treinta Años de Economía: 1965-1995. Una Visión desde Puebla*. Puebla: BUAP-Facultad de Economía.

López Calva, L. F. y Székeli, M. (2006). *Medición del desarrollo humano en México.* México: FCE.

Rodríguez González, A. (1988). De lo rural a lo urbano. En *México, Setenta y cinco años de Revolución*. México: FCE-INEHRM.

Rousseau, I. (2001). *México ¿Una Revolución Silenciosa? (Elites gubernamentales y proyecto de modernización) 1970-1995.* México: El Colegio de México.

Sartori, G. (2012). *Cómo hacer ciencia política*. México: Taurus.

Sen, A. (1992). *Nuevo examen de la desigualdad*. España: Alianza Editorial.

Smith, P. H. (1982). *Los Laberintos del Poder*. México: Del Colegio de México.

Stiglitz, J. (2004). *Macroeconomía*. España: Editorial Ariel.

Székely, M. (2005). *Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004*. Documentos de Investigación, número 24, SEDESOL.

Villarreal, R. (1997). *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México*. México: FCE.

Hemerografía

Abascal y Rodríguez (1998). *El Financiero*, 14 de noviembre.

Abasto Social de Leche (1997). Compromiso de Liconsa con la niñez mexicana. En *Economía Metropolitana*. Ediciones Cambio XXI. Julio.

Acevedo Pesquera, L. (1997). La recuperación económica supeditaba al sector externo. En *El Financiero*, 20 de enero.

Amigón, E. (1997). La política de pactos ha deteriorado 69.9% el poder adquisitivo. En *El Financiero*, 8 de mayo.

Arellano, L. M. (1997). Pobreza Extrema, Un expediente Abierto. En *Bucareli Ocho*, 28 de septiembre.

Badillo, M. (1998). *El Universal*, 15 de octubre.

Boltvinik, J. (1997). Evolución de la pobreza en México. En *Bucareli Ocho*, 28 de septiembre.

Bucareli Ocho (1999). 10 de enero.

Calva, J. L. (2004). La Economía mexicana en perspectiva. En *Economía UNAM*. 1 (*1*).

_____ (1998a). Equilibrios macroeconómicos. En *El Universal*, 20 de marzo.

_____ (1998b). Economía de la Inequidad. En *El Universal,* 13 de feb.

_____ (1995). La deuda social y la oferta de bienestar para la familia. En *El Financiero*, 10 de marzo.

Camacho Solís, M. (1993). *El Financiero*, Informe Especial, 5 de junio.

Carrasco, R. y Tarriba, G. (1998). Pobreza y política social. En *Revista Examen*, CEN del PRI, agosto.

Chonchol, J. (1997). *Síntesis*, 7 de octubre.

DiarioMx/Economía (2017). 6 de junio.

El Financiero (1999a). 11 de enero.

_____ (1999b). Privatizaciones, balance negativo del sexenio. 7 de marzo.

El Heraldo de México. (1997). 12 de julio de 1997.

El Universal (1998). 5 de enero.

_____ (1997a). 2 de diciembre.

_____ (1997b). 13 de noviembre.

Gallegos, E. (1996). *La Jornada*. 23 de enero.

Gómez, A. (1998a). *El Financiero*. 25 de octubre.

_____ (1998b). Perdido 43.9% del mini salario durante el sexenio Zedillista. *El Financiero*. 2 de enero.

_____ (1997a). 2 mil 400 calorías como mínimo para un desarrollo físico y mental sano, según la Cepal. En *El Financiero*. 30 de abril.

_____ (1997b). Obreros, otra vez las víctimas de la decadencia sindical. En *El Financiero*, 30 de abril.

González Lourdes, G. A. (1997). Perdida 86% de la capacidad de compra en 20 años: UNAM. En *El Financiero*. 21 de enero.

González Tiburcio, E. (1998). *Revista Examen*. 105, 12-24.

Guillén, G. (1998). *El Universal*. 1 de julio.

Gutiérrez, E. (1997). *El Financiero*. 21 de enero.

_____ (1996). *El Financiero*. 10 de junio.

Hernández Laos, E. (1998). Evolución de la distribución del ingreso de los Hogares en México. En *Comercio Exterior*. 48 (6), 443-460.

La Jornada (1987). 31 de diciembre, citado por Del Bajío, Antonio, Óp. Cit., pp. 220-221.

_____ (2014). 26 de diciembre.

Loría Díaz, L. E. (1991). La Recuperación de los Salarios reales en México en un entorno de reducción y estabilización inflacionarias. En *Comercio Exterior*, 4.

Macías, M. (1998a). *El Financiero*. 19 de octubre.

_____ (1998b). *El Financiero*. 25 de octubre.

Meyer, L. (2004). Víctor L. Urquidi, el tecnócrata y el académico. En *Boletín Editorial*, 111.

Ornelas Delgado, J. (1993). Urbanización y Pobreza. En *Economía y Política*, 5, 26-31.

_____ (1994). Una nueva política regional. En *Síntesis*. 15 de agosto.

Rendón, H. (1998). Sin empleo al menos 330,000 mexicanos cada año. En *El Universal*. 16 de abril.

Reforma (2017). 6 de junio.

Reveles, J. (1999). *El Financiero*. 11 de febrero.

Revista Expansión. "Principales Empresas Exportadoras e Importadoras", varios meses y años.

Riva Palacio, R. (1998). *El Financiero*. 19 de octubre.

Ros, J. (2015). *Economía UNAM*, 12, 3-15.

Rudiño, L. E. (1999). *El Financiero*. 15 de enero.

Ruíz Healy, E. (1998). *El Universal*. 10 de mayo.

Sauri, G. y Acevedo Pesquera, L. (1998). El subsidio del sistema financiero, 28 veces mayor que el combate a la pobreza. En *El Financiero*. 14 de abril.

Síntesis (1996). 26 de marzo.

_____ (1997a). 13 de junio.

_____ (1997b). 6 de junio.

_____ (1999). 12 de febrero.

Bibliografía digital

CONEVAL (2018). Disponible en: https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/INGRESO-POBREZA-SALARIOS.pdf [Consulta: 9 de febrero de 2018]

Cortez, F. (2013). "Medio siglo de desigualdad en el Ingreso en México". Economía, UNAM. Disponible en: http://www.revistas.unam.mx/index.php/ecu/ article/view/45105

García Soto, S. (2018). Disponible en: http://www.eluniversal.com.mx/columna/salvador-garcia-soto/nacion/meade-y-los-genios-de-la-pobreza. Consulta: el 10 de febrero de 2018.

fundacionidea.org.mx

El Financiero (2016). Disponible en: http://www.elfinanciero.com.mx/gobierno/4-anos-de-gobierno-de-pena-asi-les-va-a-sus-4-programas-sociales-estrella.html

Expansión (2014) Disponible en: https://expansion.mx/nacional/2014/09/03/de-solidaridad-a-prospera-4-nombres-y-pocos-resultados-contra-la-pobreza [Consulta: 13 de febrero de 2018]

http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Indices_de_Marginacion_2010_por_entidad_federativa_y_municipio

http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_margina/indices/pdfs/IM2000_docprincipal.pdf

http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2001-2006_30may01.doc

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2007-2012_31may07.doc

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2013-2018_20may13.doc

http://www.mexicomaxico.org/Voto/super.htm

https://expansion.mx/nacional/2014/09/03/de-solidaridad-a-prospera-4-nombres-y-pocos-resultados-contra-la-pobreza [Consulta: 13 de febrero de 2018]

http://www.jornada.unam.mx/2000/11/27/020n1eco.html

http://www.elfinanciero.com.mx/gobierno/4-anos-de-gobierno-de-pena-asi-les-va-a-sus-4-programas-sociales-estrella.html

https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/paises/mexico

González, S. (2006). *La Jornada*. 16 nov. "Trabajos eventuales en su mayoría". Disponible en: www.boletin-informail.com/2005/05/pierde_fox_con_permanente

Guillén, G. (2006). *El Universal*. 18 de noviembre. Disponible en: http://archivo.eluniversal.com.mx/nación/145575.html

Hernández, L. (2012). "El sexenio de las catástrofes". En *La Jornada.* 4 de septiembre. Disponible en: http:// www.jornada.unam.mx/2012/09/04/politica/025a1pol

INEGI. (1970) Censo General de Población y Vivienda, varios años. http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/1970/default.htm

La Jornada (2012). "Empleos no formales sino informales". 8 de noviembre. Disponible en: www.animaplpolitico.com/2013/08/con-calderon-se-generó

Muñoz, A. (2006). "Aumentó el número de pobres en el país durante el gobierno de Fox". En *La Jornada.* 30 de noviembre. Disponible en: http://www. jornada.unam.mx/2006/11/30/index.php?section=sociedad &article=048n1soc [Consulta: 13 de febrero de 2018]

Muñoz, P. (2000). "Balance de las políticas de recortes y controles de Ernesto Zedillo". Disponible en: http://www.jornada.unam.mx/2000/11/27/020n1eco.html

Noticias (2014). Disponible en: http://noticias.universia.net.mx/actualidad/noticia /2014/

05/12/1096411/canasta-basica-mexico-cuesta-13-dias-trabajo.html
PND 1989-1994 (1989). Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ compila/pnd/PND_ 1989-1994_31may89.pdf
PND 1995-2000 (1995). Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/ LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1995-2000_31mayo95.doc
PND 2001-2006 (2001). Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ compila/pnd/PND_2001-2006_30may01.doc
PND 2007-2012 (2007). Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ compila/pnd/PND_2007-2012_31may07.doc
PND 2013-2018 (2013). Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/ LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2013-2018_20may13.doc
Rodríguez, O. (2017). "México, único país de américa latina que ofrece el litro de leche en un peso". En *Milenio*. 2 de julio. Disponible en: http://www.milenio.com/estados/mexico-unico_pais_de_al_que_ofrece_el_litro_de_ leche _en_un_peso-liconsa_0_985701658.html [Consulta: 13 de febrero de 2018]
Rodríguez, S. (2016). "En 36 años, el salario mínimo perdió 72.8% su poder adquisitivo". En *Sin embargo*. 2 de mayo 2. Disponible en: http://www.sinembargo.mx/02-05-2016/1652930
Sánchez, E. (2017). *Excélsior.* 16 de noviembre.
Valencia, E. (2006). "La política social de Vicente Fox". Disponible en: http://www.ajlas.org/v2006/paper/2006vol19no104.pdf [Consulta: 13 de febrero de 2018]
www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2017/notacefp0112017.pdf
www.cefp.gob.mx/int/edocumentos/pdf/cefp/cefp0382001.pdf
www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0492006.pdf

Otras fuentes de información

Banco de México, Indicadores económicos.
CEFP de la Cámara de Diputados, Balanza de Pagos 2000-2014.
CEPAL (2018). México: gasto social del gobierno central, 2000-2015 (En porcentajes del PIB y del gasto público total). Disponible en: https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/paises/mexico

CONEVAL (2018). Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2000). 12 de agosto de 2010. 15 de agosto de 2016.

El Proceso de Enajenación de entidades Paraestatales SHCP (Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales).

Gobierno Federal (1989). Primer Informe de Gobierno.

INEGI. Estadísticas Históricas de México.

INEGI (varios años). Censo General de Población y Vivienda. Disponible en: http://www.beta. inegi.org.mx/proyectos /ccpv/1970/default.htm

INEGI. "Sistemas de cuentas nacionales".

INEGI, ENIGH (varios años). Disponible en: http://www.beta. inegi.org.mx/proyectos/ enchogares/regulares/enigh/nc/2016/

Nafinsa (1978). *La Economía mexicana en cifras 1978*. México.

PED (1987). *Plan Estatal de Desarrollo, 1987-1992.* Gobierno del Estado.

PRONASOL (1999). SPP. Delegación Puebla.

PRONAL (1995). *Programa Nacional de Alimentación y Nutrición Familiar, Comisión Interinstitucional*. Febrero.

W radio (2014). 12 de febrero.

Siglas (Orden de cita)

Pib pc: Producto Interno Bruto per cápita.

Pib: Producto Interno Bruto.

Pnud: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Idh: Índice de Desarrollo Humano.

Iev: Índice de esperanza de vida.

Ie: Índice Escolar.

Ipib pc: Índice de Producto Interno Bruto per cápita.

Fmi: Fondo Monetario Internacional.

Lp: Línea de pobreza.

Cepal: Comisión Económica para América Latina.

Nbi: Necesidades Básicas Insatisfechas.

Coneval: Consejo Nacional de Evaluación de la Pobreza.

Bm: Banco Mundial.

Cpeum: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Pse: Pacto de Solidaridad Económica.

Conapo: Consejo Nacional de Población.

Inegi: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Lcf: Ley de Coordinación Fiscal.

Sedesol: Secretaría de Desarrollo Social.

Enigh: Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares.

Lgds: Ley General de Desarrollo Social.

Shcp: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cidac: Centro de Investigación para el Desarrollo A.C.

Coplamar: Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

Pronasol: Programa Nacional de Solidaridad.

Liconsa: Leche Industrializada Conasupo, S. A. de C. V.

Fidelist: Fideicomiso Liquidador del Subsidio a la Tortilla.

Progresa: Programa de Educación, Salud y Alimentación.

Pnr: Partido Nacional Revolucionario.

Pri: Partido Revolucionario Institucional.

Sepanal: Secretaría del Patrimonio Nacional.

Sp: Secretaría de la Presidencia.

Shc: Secretaría de Hacienda y Crédito.

Secofi: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Andsa: Almacenes Nacionales de Depósito S.A.

Crmt: Comité Regulador del Mercado de Trigo.

Diconsa: Distribuidora Conasupo S.A.

Crms: Comité Regulador del Mercado de Subsistencias.

Nadyrsa: Sociedad Nacional Distribuidora y Reguladora S.A. de C.V.

Ceimsa: Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A.

Fao: Organización de las Naciones Unidas para la alimentación.

Inpi: Instituto Nacional de Protección a la Infancia.

Conasuposa: Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. de C.V.

Conasupo: Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

Codisupo: Compañía Distribuidora de Subsistencias Populares S.A.

Codisuco: Compañía Distribuidora de Subsistencias Populares Conasupo S.A.

Minsa: Maíz Industrializado S.A.

Miconsa: Maíz Industrializado Conasupo S.A.

Triconsa: Trigo Industrializado Conasupo S. A.

Boruconsa: Bodegas Rurales Conasupo S. A.

Iconsa: Industrias Conasupo S. A.

Aconsa: Abastecedora Conasupo S. A.

Arconsa: Almacenes de Ropa Conasupo S. A.

Ceconsa: Centros Conasupo de Capacitación Campesina S. C.

Liconsa: Leche Industrializada Conasupo S.A.

Cnsm: Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

Pider: Programa de Inversiones Públicas de Desarrollo Rural.

Banrural: Banco Nacional de crédito rural.

Impecsa: Impulsora del Pequeño Comercio.

Dif: Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Iva: Impuesto al Valor Agregado.

Sam: Sistema Alimentario Mexicano.

Pnd: Plan Nacional de Desarrollo.

Pronal: Programa de Alimentación y Nutrición Familiar o Programa Nacional de Alimentación y Nutrición Familiar.

Coplademun: Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal.

Coplade: Consejo de Planeación del Desarrollo.

Aserca: Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria.

Procampo: Programa de Apoyos Directos al Campo.

Sagar: Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

Enal: Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición en el Medio Rural.

Ssa: Secretaría de Salud.

Imss: Instituto Mexicano del Seguro Social.

Sep: Secretaría de Educación Pública.

Ini: Instituto Nacional Indigenista.

Issste: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Ocde: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Asf: Auditoria Superior de la Federación.

Renapo: Registro Nacional de Población.

Curp: Clave Única de Registro de Población.

Cti: Ciencia, Tecnología e Innovación.

Ntic´s: Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación.

Tics: Tecnologías de la Información y Comunicación.

Sni: Sistema Nacional de Investigadores.

Ies: Instituciones de Educación Superior.

Fobaproa: Fondo Bancario de Protección al Ahorro.

Isi: Industrialización Sustitutiva de Importaciones.

Pire: Programa Inmediato de Reordenación Económica.

Pac: Programa de Aliento al Crecimiento.

Inpc: índice Nacional de precios y cotizaciones.

Pemex: Petróleos Mexicanos.

Infonavit: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores.

Ipn: Instituto Politécnico Nacional.

Cobach: Colegio de Bachilleres.

Fmi: Fondo Monetario Internacional.

Tlc: Tratado de Libre Comercio.

Pea: Población Económicamente Activa.

Pei: Población Económicamente Inactiva.

La edición de esta obra estuvo a cargo de
Rafael Cruz Sánchez

Se terminó de subir a la red en junio de 2019.

Se emplearon tipos Times New Roman 6, 8, 10, 12, 14 y 20 puntos.

Cualquier análisis de la política social parte de definir varios elementos, y entre los que aquí se consideran de mayor relevancia, son: objetivos, evolución, medición de resultados y perspectivas futuras; sin embargo, no se pueden omitir las causas que le dieron origen a dicha forma de hacer política, pues es obvio que esta busca combatir o resolver un problema, pero es importante saber cuál es y las causas que la originaron.

Esta publicación busca contribuir al debate sobre un tema que se ha mantenido alejado de la polémica que necesita la política social para obligar a su reorientación, sobre todo porque las cifras recientes reflejan que hoy es, más que nunca, necesaria su continuación, ante los riesgos que existen de ser declarado un estado fallido.

ISBN: 978-607-95216-7-7

9 786079 521677