

# Estudios Sociales

Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional

Volumen 32, Número 60. Julio – Diciembre 2022

Revista Electrónica. ISSN: 2395-9169

---

## Artículo

El discurso de la pobreza en México

The discourse of poverty in Mexico

DOI: <https://doi.org/10.24836/es.v32i60-1260>  
e221260

Ricardo López-Salazar\*

<https://orcid.org/0000-0002-0769-5330>

Hugo César de la Torre-Valdez\*\*

<https://orcid.org/0000-0002-5819-7702>

Fecha de recepción: 08 de junio de 2022.

Fecha de envío a evaluación: 21 de junio de 2022.

Fecha de aceptación: 01 de julio de 2022.

\*Autor para correspondencia.

Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México.

Avenida Universidad #3003. C. P. 31803, Sección Hidalgo, Nuevo Casas Grandes.

Chihuahua. Tel. 636-692-9800.

Dirección electrónica: [ricardo.lopez@uacj.mx](mailto:ricardo.lopez@uacj.mx)

\*\*Universidad Estatal de Sonora, México.

---

Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C.  
Hermosillo, Sonora, México.



## Resumen

**Objetivo:** el estudio se propone analizar el discurso de la pobreza en México. Para ello, se analizaron los siete Planes Nacionales de Desarrollo (1983-2019) ejecutados en el país y de los informes de gobierno derivados de las consecuentes administraciones federales y se realizaron mapas de pobreza, marginación y mortalidad infantil. **Metodología:** análisis mixto documental y descriptivo en la parte cualitativa, y geográfico en la parte cuantitativa, se identifica el diagnóstico, las acciones de política económica y social, para disminuir el hambre, la desigualdad y fundamentalmente la pobreza. Con los informes, se verifican los avances reportados por los gobiernos. **Resultados:** resalta la homogeneidad en relación con el diagnóstico causal de la pobreza: desigualdad, asimetrías en el desarrollo regional del país, bajos salarios, discriminación étnica y racial, limitadas oportunidades para acceder a servicios públicos de calidad como educación y salud. **Limitaciones:** al ser un estudio documental y descriptivo, no se profundizó en las causas estructurales de la pobreza, la marginación y el hambre. **Conclusiones:** la política social y económica implementada durante el periodo estudiado es bastante similar, y en términos generales, ha sido insuficiente para darle solución a los fenómenos atribuidos como causales de la pobreza en el país.

**Palabras clave:** alimentación contemporánea, pobreza, hambre, planes nacionales de desarrollo, informes de gobierno, México.

## Abstract

**Objective:** This article analyzes the discourse of poverty in Mexico. For this, the seven National Development Plans (1983-2019) executed in the country and the government reports derived from the consequent federal administrations were analyzed and maps of poverty, marginalization and infant mortality were made. **Methodology:** documentary and descriptive analysis in the qualitative part, and geographical in the quantitative part, the diagnosis, the actions of economic and social policy, to reduce hunger, inequality and fundamentally poverty are identified. With the reports, the progress reported by the governments is verified. **Results:** it highlights the homogeneity in relation to the causal diagnosis of poverty: inequality, asymmetries in the regional development of the country, low wages, ethnic and racial discrimination, limited opportunities to access quality public services such as education and health. **Limitations:** being a documentary and descriptive study, it did not delve into the structural causes of poverty, marginalization, and hunger. **Conclusions:** the social and economic policy implemented during the period studied is quite similar, and in general terms, it has been insufficient to provide a solution to the phenomena attributed as causes of poverty in the country.

**Keywords:** contemporary food, poverty, hunger, national development plans, government reports, Mexico.

## **Introducción**

La pobreza es uno de los problemas más lacerantes que experimenta nuestro país. Representa la falta de oportunidades, la perenne desigualdad social, económica, política y cultural, redundando en la reproducción de un círculo poco virtuoso que las personas difícilmente pueden romper. En materia de incidencia, los resultados son poco halagüeños, puesto que un poco más 50% del total de la población mexicana experimenta algún grado de pobreza (Coneval, 2020). Ciertamente, cabe preguntarse, ¿Por qué nuestro país ha tenido tan poco éxito en su combate y erradicación? O en otro nivel, ¿Dónde se presenta la falla estructural inhibidora de mejores resultados?

Por ello, en este artículo trazamos como objetivo central analizar a través de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) cuál ha sido la narrativa construida a nivel gubernamental sobre la pobreza en México. Dicho de otra forma, nos abocaremos a identificar el discurso de la pobreza en el país, para vislumbrar las causas, acciones y programas establecidos por el Estado en el periodo 1988-2019, que incluye siete PND, ejecutados por gobiernos identificados de centro, derecha e izquierda, así como con distintas alternancias elegidas democráticamente.

El documento se estructura de la siguiente manera: en el primer apartado, explicamos la metodología seguida para llevar a cabo el estudio. En el segundo, analizamos los contenidos de los PND desde 1983 a 2019, con relación a lo estipulado sobre la pobreza y aspectos asociados como la marginación y el hambre. En el tercero se centra en los informes del gobierno federal para contrastar lo puntualizado en los PND con los resultados reportados en los referidos planes. En el cuarto apartado, mostramos los avances, retrocesos y/o estancamiento a nivel nacional del tema de interés, con mapas que elaboramos con sistemas de información geográfica. Por último, se presentan algunas reflexiones y consideraciones finales.

## **Metodología**

El presente estudio mixto, en la parte cualitativa, es documental y descriptivo. Para ello, revisamos los siete PND existentes (1983-2019) y los informes de gobierno emanados de las administraciones federales, que implementaron dichos planes. En la parte cuantitativa, se realizó superposición geométrica de polígonos con cartografía digital obtenida de las fuentes de información como Coneval; INEGI, Conabio, Conapo y PNUD. Asimismo, se georreferenciaron datos vectoriales y la importación de algunas bases de datos para poder hacer la comparación entre los periodos.

Finalmente, se utilizó el sistema de información geográfica Arcgis para realizar la clasificación de los resultados a nivel estatal y municipal y poder exportar la información en un conjunto de productos geospaciales que representa la principal referencia que contrasta el enfoque del desarrollo en nuestro país.

## **El discurso de la pobreza en México**

El primer PND (1983-1988) reconoce que el patrón de desarrollo industrial seguido en México fomentó y exacerbó las desigualdades en cuanto a la dispersión de actividades productivas que acentuaron aún más la inequidad en la distribución del ingreso. Lo anterior, desde su perspectiva, generó un avance notorio en la satisfacción de ciertas necesidades básicas provistas en su nivel mínimo por el Estado como educación, salud y alimentación, pero no en un aspecto fundamental como el ingreso monetario. También reconoce que el ingreso no debería ser la única fuente para evaluar las condiciones de vida. En cuanto a la política social, dirige su atención hacia los grupos vulnerables como los campesinos con poca tierra y escasa tecnificación y de grupos étnicos tradicionalmente excluidos de las dinámicas de crecimiento y desarrollo como los indígenas. Reconoce la existencia de distorsiones en los esquemas de subsidios generalizados que en ocasiones beneficiaban a estratos socioeconómicos que por su condición no deberían ser sujetos a algunos apoyos, limitando el acceso a quienes si lo necesitan.

En relación con la pobreza, en el capítulo 7 sobre la Política Social, señala que las mejoras en crecimiento, acceso a los servicios básicos de salud, sobre todo en el primer nivel, han producido un incremento sustancial en la esperanza de vida y en la reducción de la marginalidad y la pobreza. En el punto 7.1.2 se señalan dos objetivos prioritarios: elevar la generación de empleos, así como proteger y mejorar gradualmente el poder adquisitivo del salario, combatir la marginación y la pobreza avanzando en particular en la satisfacción directa de las necesidades de la población.

Por su parte, el PND (1989-1994) es bastante explícito en el reconocimiento de como la pobreza, el hambre y la miseria representan un reto estructural para el Estado mexicano. Señala como condición *sine qua non* lograr un crecimiento sin inflación y equidad, y atacar frontalmente a la pobreza, puesto que en su perspectiva el aumento del nivel general de vida sin corregir las desigualdades, en particular los altos índices de pobreza solamente contribuirán a incrementar las diferencias ya existentes. Este plan, podemos afirmar, establece los cimientos de la política social que se implementó en el país durante los últimos treinta años. Principalmente en el desarrollo de un gran programa que contiene los ejes, acciones y estrategias orientadas a combatir los rezagos sociales. Es decir, focaliza los apoyos hacia las personas identificadas como vulnerables y, por ende, sujetos a apoyos gubernamentales, pero a través de un programa concreto con diversas líneas de acción interrelacionadas en el combate a la pobreza. Es decir, se retoma la premisa de Amartya Sen sobre el desarrollo de capacidades personales, mediante el acceso a los servicios básicos elementales que deben ser provistos por el Estado, como la alimentación, salud y educación.

Dicho programa se nombró Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Pronasol, básicamente fue un programa muy amplio que incluyó acciones de mejoramiento nutricional y alimentación de comunidades marginadas, creación y rehabilitación de espacios educativos, impulsar la electrificación y la potabilización del agua, hasta regularizar el reparto de tierra.\*

---

\* Por no ser el objetivo central no realizamos un análisis exhaustivo de los programas sociales de atención a la pobreza.

En tanto el PND de 1995-2000, introdujo conceptos como la descentralización de competencias y un nuevo federalismo para dar respuesta a los problemas de dispersión territorial plenamente identificados por administraciones anteriores. En ese marco, planteó una mayor distribución de competencias entre las entidades federativas y los municipios en aras de identificar los problemas circunscriptos al territorio y a partir de ello, diseñar estrategias de intervención tripartitas. En materia de pobreza, contabilizó alrededor de catorce millones de personas en condición de hambre. Al igual que los PND anteriores, retoma sobre las inequidades en la distribución del ingreso (el 20% de la población más pobre solamente aglutinaba el 4% del ingreso total de esa época, contra el 54% poseído por la clase más rica) expresado por la mayor competitividad del centro y norte del país, en detrimento de las entidades del sur y sureste.

Particulariza al campo como un sector netamente expulsor de migrantes como respuesta a la falta de oportunidades, encontrando alojamiento, generalmente, en las colonias populares de las ciudades, reproduciendo los llamados cinturones de miseria. En tanto la política social se enfocó en los rezagos sociales más apremiantes y a partir de ello, trazar las acciones y estrategias gubernamentales. Por ejemplo, en el combate a la pobreza, propone diversas acciones como: canalizar los apoyos a la población más vulnerable, incidir en el crecimiento demográfico y la pobreza (fundamentalmente romper el círculo de reproducción de la misma) dotar de mejores servicios públicos para la población vulnerable, en particular de salud y educación, apoyar a los campesinos y a las comunidades indígenas. En el ámbito económico, la generación de oportunidades de empleo ocupa un lugar primordial para disminuir los niveles de pobreza y hambre.

Vicente Fox (2000-2006) durante el autoproclamado gobierno del cambio, introduce conceptos como capital humano, señalando a este como resultado de diversos fenómenos, entre los que destacaban: el precario acceso de buena parte de la población a servicios públicos de calidad como la educación y la salud. El PND (2001-2006), hace recuento sobre los altos índices de pobreza

(alrededor del 50% de la población en México se encontraba en esa situación en los albores del nuevo milenio). Posiciona a la educación en el centro de la reducción de las desigualdades y como la llave que permitiría romper con el círculo de pobreza intergeneracional observada en el país. Al igual que los planes de Salinas o Zedillo, el deslizado por la administración Foxista continúa con algunos preceptos e ideas de sus antecesores, coincidiendo en buena parte del diagnóstico. Por ejemplo, se retoma la premisa de las inequidades en la distribución del ingreso, la heterogeneidad en el desarrollo de las regiones que redundan en competitividad asimétrica entre las entidades federativas. De tal forma, plantea la necesidad de elevar los ingresos de la clase trabajadora, sobre todo de aquella que gana menos de dos salarios mínimos diarios, y enfocar a la política social en apoyar a los más necesitados (mediante transferencias de efectivo condicionadas) y generar un ambiente propicio para el desarrollo de la actividad económica.

El PND (2007-2012) de la administración encabezada por Felipe Calderón, no difiere en demasía en cuanto al diagnóstico de la pobreza en México, así como de sus causas estructurales. Las ampliamente señaladas como la desigualdad en el ingreso, la pobreza laboral (personas que teniendo un ingreso producto de su trabajo, este es insuficiente para acceder a un mínimo de satisfactores) desigualdad de oportunidades, entre otros. Por lo que, las propuestas y las acciones no difieren en lo sustancial de las implementadas por los gobiernos anteriores. Es decir, la visión de impulsar el desarrollo humano a través de la educación, con base en un programa de transferencias de efectivo condicionadas como oportunidades, que consideró la asistencia de los infantes como una condición estrictamente necesaria para ser sujetos de los apoyos, representó la continuación de la estrategia central implementada por la administración antecesora.

La recuperación del poder por parte del Partido Revolucionario Institucional en 2012, y con ello, una nueva alternancia partidista en México tampoco significó un viraje relevante en la política

de atención a la pobreza. Como resultado, el PND (2013-2018) con base en información del Coneval recuenta los altos niveles de pobreza padecidos por la población mexicana, apuntando como causas centrales a las conocidas desigualdades estructurales (ya mencionadas anteriormente). No obstante, cabe decir, cambia el enfoque hacia el hambre en contraposición de la pobreza, describiendo a ésta como uno de los males más lacerantes que enfrentan las persona. En correspondencia, se implementó el Programa Nacional de atención al Hambre, o Cruzada Nacional Contra el Hambre de la Secretaría de Desarrollo Social federal. En ese sentido, la Cruzada fungió como un programa complementario al Prospera (sucesor de oportunidades). Por lo que grosso modo, desde la administración de Salinas de Gortari hasta la de Peña Nieto, coincidieron en el diagnóstico, y en la política social de atención a la pobreza, caracterizada por la atención a grupos vulnerables mediante la transferencia de apoyos condicionados.

Ciertamente, desde la óptica de planeación y ejecución de políticas públicas, contar con un diagnóstico acertado es uno de los pasos centrales para poder diseñar una política exitosa. Partiendo de la premisa de que los PND (1983-2013) coinciden en el diagnóstico (algunos con mayor profundidad que otros) lo cual redundó en la aplicación de estrategias y acciones de política social relativamente homogéneas: transferencias de efectivo condicionadas a estratos de la población vulnerable; y en la parte de política económica, desregulación de los mercados, privatización de empresas estatales, por citar algunas.

Cabe preguntarse entonces ¿Por qué los niveles de pobreza, marginación y hambre siguen siendo tan elevados en México? Una respuesta medianamente acertada (consideramos imposible esgrimir una respuesta unidimensional) estriba en que los problemas estructurales detectados en los PND han permanecido prácticamente inalterados con el paso de los años y las administraciones. Concretamente, nos referimos a las desigualdades en la distribución del ingreso, el acceso a la salud, la educación, a empleos bien remunerados, a la incesante discriminación de las comunidades

indígenas, a la dualidad de desarrollo del campo mexicano (por un lado un sector agrícola de clase mundial, y por el otro, pequeños campesinos que viven en la miseria) agregando a todos estos, la escalada de violencia que en solo dos sexenios se ha posicionado como el desafío más importante del Estado mexicano. Por lo que, a pesar del diagnóstico concurrente y acertado, en el caso de México, este ha sido claramente insuficiente para revertir los problemas que se configuran en los pilares que sostienen a la desigualdad y la pobreza. De tal suerte, la política social y económica de los últimos tres decenios claramente ha sido ineficiente, puesto que no han logrado romper las estructuras vigentes que reproducen la desigualdad, el hambre y la pobreza en buena parte del territorio nacional.

El PND de la actual administración liderada por Andrés Manuel López Obrador (2019-2024, encauza al modelo de desarrollo económico como la causa central que explica la interrogante que vertimos en párrafos anteriores. Dicho de manera más clara, para la actual administración los problemas estructurales no se han resuelto, porque la lógica de desarrollo del modelo identificado como "neoliberal" reproduce la desigualdad y la corrupción.

De tal suerte, la única respuesta y/o salida a la pobreza, el hambre y la marginación se encuentran en "romper con el modelo". Bajo ese precepto, se terminan los programas Prospera y Cruzada Contra el Hambre, las cuales fueron sustituidas por programas de apoyos directos hacia jóvenes, adultos mayores, estudiantes y campesinos.

## **Los informes presidenciales**

*1983-1988*

En los seis informes de gobierno de Miguel de la Madrid, el tema de la pobreza es abordada únicamente en las siguientes ocasiones: en el recuento histórico del III Informe se destaca que buena parte del siglo XIX se caracterizó por la pobreza económica (Informe Gobierno Federal, 1985, p.

153). En la contestación al IV Informe se señala que se busca la libertad democrática sin pobreza, ni dictaduras ni represiones, aunque discursivamente se insiste en que si es necesaria esta condición (ser pobres) para preservar la libertad, alcanzar la justicia y defender la paz, lo seríamos. “Seríamos pobres, pero nunca esclavos, ni indignos, ni inhumanos” (Informe Gobierno Federal, 1985, p. 228). Respecto al hambre, no existe ninguna referencia en los seis informes del periodo 1983-1988.

En el tema de la marginación, en el II Informe, se menciona que la política demográfica pretende lograr la plena integración de los grupos sociales marginados del desarrollo. También se destaca que una de las preocupaciones del gobierno sobre las clases populares y medias es la injusticia de la marginación social. En el III Informe se indica que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia benefició a más de siete millones de personas de las zonas marginadas. En el IV Informe se menciona el incremento de la cobertura de los servicios de salud y nutrición a los niños y a la población marginada y el abastecimiento de productos básicos a través de Distribuidora e impulsora comercial Conasupo, S. A. de C. V. (Diconsa) e Impulsora del Pequeño Comercio S. A. de C. V. (Impecsa) a familias de bajos ingresos en las zonas marginadas urbanas y rurales. Se plantea que se seguirá buscando la autosuficiencia alimentaria de los grupos marginados (Informe de Gobierno Federal, 1987, p. 102-217).

En el V Informe se indica que, por medio de la descentralización de la cultura, se extienden a las zonas marginadas del país los beneficios del desarrollo educativo y se fortalece la identidad de nuestras regiones. También se destaca la importancia de la minería para impulsar polos de desarrollo en zonas marginadas. Finalmente, en el V Informe se reconoce que prevalece la marginación de grupos y regiones que no han sido incorporados a los beneficios del desarrollo (Informe de Gobierno Federal, 1987, p. 256-295).

*1989-1994*

El tema de la pobreza es abordado ampliamente en los seis informes: en el primer informe se destaca la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad para combatir la pobreza extrema y se reafirma el apoyo del compromiso del presidente de la república hacia los más pobres de México (Informe de Gobierno Federal, 1989, p. 51-57). En el II Informe se destaca que México auspició la Cumbre Mundial en Pro de la Infancia para crear mayor conciencia sobre los graves abusos que sufren los menores que viven en la pobreza. También se reconoce la pobreza lacerante que existe en el campo (Informe de Gobierno, 1990, p. 101- 107). Se destaca que está el mandato de nuestras leyes para erradicar la pobreza. No es una fatalidad. Existe un reclamo de la sociedad para hacer de la lucha contra la pobreza una prioridad nacional y se destaca que ese es el sustento del Pronasol, como una tarea de la nación que no puede confinarse a un programa de gobierno. Se menciona el apoyo a más de 400 mil campesinos a través del Fondo de Solidaridad para la Producción, con el cual el Estado reasume con transparencia, su apoyo a las zonas de alto riesgo y de extrema pobreza. Se establece el compromiso de que Pronasol seguirá aumentando sus recursos para enfrentar la pobreza y contrarrestar los efectos de la concentración excesiva de la riqueza (Informe de Gobierno Federal, 1990, p. 113-120).

En el III Informe se destaca el esfuerzo en el combate a la pobreza, aunque se reconoce que este problema sigue siendo una línea divisoria que limita la integración nacional que se tiene que romper por razones de justicia y de nacionalismo, de ahí que el lema de combate a la pobreza extrema sea precisamente solidaridad. En política exterior se menciona que se buscó que la Organización de Estados Americanos (OEA) se constituyera en un instrumento de combate a la pobreza extrema en sus estados miembro. Se critica que el reparto agrario de años atrás fue justificado en su época, aunque en ese momento resultaba improductivo y empobrecedor (Informe de Gobierno Federal, 1991, p. 153-184).

En el IV Informe, se retoma el impulso de México para que el tema del combate a la pobreza extrema fuera objeto de una conferencia extraordinaria en el seno de la OEA. Se destaca la reestructura del gasto social, lo que sirvió para asignar mayores recursos al combate a la pobreza extrema. También se indica la importancia de los Fondos de Solidaridad para la Producción para combatir la pobreza, ya que no es suficiente con la provisión de servicios públicos. Se reafirma el compromiso de revertir la pobreza en las colonias populares y la injusticia en el campo (Informe de Gobierno Federal, 1992, p. 226-260).

En el V Informe, se destacan las acciones de Pronasol a través de obras básicas, entrega de títulos de propiedad, apoyos a campesinos y empresas sociales y empleos, como parte de la lucha contra la pobreza. Se destaca como un éxito que en la OEA se discuta el tema de la pobreza en las asambleas extraordinaria que se llevaría a cabo en México en 1994 (Informe de Gobierno Federal, 1993, p. 293-300).

Nuevamente se indica que la pobreza se sigue concentrando en el campo. Se menciona como avance contra la pobreza extrema, la recuperación del crecimiento económico a tasas superiores a las del aumento de la población traducido en un incremento de 11% en el ingreso promedio por habitante entre 1988 y 1992. Se informa que de acuerdo con estudios del INEGI y la CEPAL, entre 1989 y 1992 la población en situación de pobreza extrema, es decir, la que tiene ingresos inferiores al costo de una canasta básica se redujo de 18.8 a 16% del total, es decir, de cerca de 15 millones a 13 y medio millones de personas. Esta disminución se atribuye al abatimiento de la inflación, la recuperación económica, la solidaridad comunitaria y la política de gasto social. Se informa que el DIF ha realizado de acciones de apoyo al desarrollo familiar en comunidades pobres, con especial atención a los niños, jóvenes, ancianos y minusválidos. Se insiste en la búsqueda de la justicia social como objetivo central de la modernización del país y como parte del combate a la pobreza en el país.

Una acción que se menciona es que en 1993 se asignaron 180 mil becas a egresados de carreras técnicas y profesionales que realizan proyectos de bienestar social en las comunidades más pobres. Se continuó aplicando el Programa de Ecología Productiva y se puso en marcha el de Solidaridad Forestal, el cual permitirá plantar cien millones de árboles. De esta forma se armoniza la superación de la pobreza con la protección al medio ambiente. Se destaca que Pronasol era un movimiento popular y de democracia directa como un camino para enfrentar la pobreza extrema. Se hace un recuento de los logros a cinco años del gobierno: menos pobreza extrema, freno a la tendencia a la concentración del ingreso y mayor atención a la salud, entre otros (Informe de Gobierno Federal, 1993, p. 323-342).

En el VI Informe, al referirse al conflicto armado de Chiapas, se indica que la pobreza en sí no explica la violencia armada. Se insiste en que México ha buscado en los foros multinacionales la cooperación entre las naciones para enfrentar la pobreza extrema. De igual manera se destaca el crecimiento económico gradual y sostenido fortalece el combate a la pobreza extrema. Se indica que, por cada peso gastado en el pago de la deuda, se destinan más de 4 pesos al gasto social y al abatimiento de la pobreza extrema. Otro elemento que ha influido es la creación del empleo, aunque no han sido suficientes. Solidaridad (Pronasol) dio respuesta directa al reto de la pobreza y ha contribuido a crear un nuevo piso de justicia para México. Partimos de una nueva y firme base para proseguir en lo más grande de las tareas: erradicar la pobreza con la justicia, con el trabajo, con la participación, con el compromiso de todos y cada uno de nosotros. Procurando ir más allá de una acción compensatoria dando prioridad en los hechos, al combate a la pobreza, a la organización autónoma de la sociedad y al ejercicio creciente de la democracia comunitaria (Informe de Gobierno Federal, 1994, p. 381-417).

Sobre el tema del hambre en los informes rendidos por el presidente de la república no se menciona en ninguna ocasión, solo en los posicionamientos de los distintos partidos políticos y las

contestaciones los diputados de oposición hacen referencia al hambre que pasan algunos sectores y regiones del país.

Respecto a la marginación, en el II Informe, se menciona que se está reformando el sistema de crédito para el campo, especialmente aquellos que se encuentran en zonas marginadas para que accedan mediante el mecanismo de crédito o la palabra por el Pronasol (Informe de Gobierno Federal, 1990, p. 108). En el tema educativo, se informa que se trabaja para elevar el aprovechamiento escolar en 14 estados donde se presentan los más elevados niveles de marginación. Con relación a la salud, se habla de la ampliación de la cobertura de la Secretaría de Salud y el IMSS-Solidaridad en poblaciones urbanas marginadas. Se resalta que el Pronasol trabajó con los estados con mayor marginación como Oaxaca, Chiapas y Guerrero (Informe de Gobierno Federal, 1990, p. 402-408).

#### *1995-2000*

En el sexenio de la Ernesto Zedillo, la crisis de 1995 generó un incremento espectacular en los niveles de pobreza, hasta alcanzar al 60% de la población. Como respuesta a ello, en el primer informe: se estableció el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar, dirigido a las regiones con índices más agudos de pobreza. En el marco de este Programa se distribuyen mensualmente un millón 224 mil despensas que benefician a seis millones de personas con graves carencias nutricionales. Abunda a que se ha hecho un esfuerzo extraordinario para extender hacia regiones de pobreza extrema los servicios de salud.

Rematando que todos los mexicanos hemos reconocido los rezagos y los contrastes, las condiciones de injusticia y pobreza que prevalecen en Chiapas (Informe de Gobierno Federal, 1995, p. 31-44). En el segundo informe, se señaló un esfuerzo sin precedente para llevar un paquete básico de salud a las zonas más pobres y aisladas. Se reconoce el apoyo de la política de apoyo social, pero apunta que se tiene que hacer más, pues quienes viven en condiciones de pobreza extrema demandan un esfuerzo adicional para romper el círculo vicioso de desnutrición, falta de

salud, deficiencias educativas y carencia de oportunidades. En el centro de salud, o a través de las brigadas móviles, cada familia recibía el paquete básico que incluye servicios de salud preventiva y de primer nivel. Además, la madre recibía orientación sanitaria y de salud reproductiva, apoyo nutricional para el embarazo, la lactancia y para sus hijos menores de dos años. Se trazó la meta de cubrir a cuatro millones de las familias más pobres a través de Progresá para el año 2000 (Informe de Gobierno Federal, 1996, p. 77-80).

Respecto al III Informe, ante el abrupto incremento de la pobreza, el gobierno reconoció a la política social como el medio del que dispone el Estado para tutelar los derechos sociales y cumplir esa función compensatoria y, por lo mismo, combatir la pobreza. Incluso da visos del viraje hacia la incorporación del componente educativo, señalando la ambición de que más mexicanos vayan a la escuela y completen más ciclos educativos; que aumente constantemente la calidad de la enseñanza en todos los niveles; y realizar programas integrados de apoyo económico y social, para que los niños y jóvenes más pobres puedan recibir y aprovechar la educación. Identifica a 4.8 millones de niños de las zonas más pobres y aisladas, así como la distribución de 800 mil becas anuales a niños de las zonas de mayor pobreza. Identifica también rezagos en materia sanitaria pues estima que diez millones de mexicanos no contaban con ningún acceso a servicios de salud y que buena parte de ellos, habitaban en poblados pobres, pequeños y aislados (Informe de Gobierno Federal, 1997, p. 123-127). Respecto al campo, elogia su importancia económica, social y poblacional (en esa época, 1997 un cuarto de la población aún vivía en el campo). Describe la paradoja del sector agrícola: produce los alimentos para todos, pero en ocasiones no para los que producen. A los campesinos, los señala como herederos de rezagos y carencias; es decir, los más pobres de México, que luchan por librarse del círculo vicioso de desnutrición, insalubridad, enfermedad e ignorancia (Informe de Gobierno Federal, 1997, p. 132).

Como resultado de lo anterior, propone lo siguiente: en las zonas más pobres del país se entregará una ayuda económica mensual a las familias más necesitadas a condición de que los miembros de esas familias acudan a los centros de salud a recibir servicios médicos con el Progresá. Planteó iniciar con los estados de mayor incidencia de pobreza, estimando cubrir a 160 mil familias con una meta final de 400 mil (Informe de Gobierno Federal, 1997, p. 133).

En el IV informe se hace un breve recuento sobre la puesta en marcha de Progresá y sus avances en la cobertura, al estimar un millón 500 mil familias; 56% de ellas de comunidades indígenas. Se mencionan dos programas de inclusión productiva, el primero de estos, el Programa de Crédito a la Palabra que ofrecía financiamiento de corto plazo a los campesinos más pobres del país, con una meta de apoyar a 500 mil trabajadores del campo. El segundo, también enfocado a campesinos pobres, se llamó, Fondo Nacional de Empresas Sociales con misión de apoyar a 800 mil productores. Por último, en la parte de la política social asistencial alimentaria, se congratula de la entrega de millón y medio de kilos de tortillas diarias para apoyar el consumo de familias pobres (Informe de Gobierno Federal, 1998, p. 184-185).

En el V informe, se reconoce la persistencia del problema (pobreza) para describir los alcances del Progresá en sus tres años de funcionamiento. Dichos alcances, desde la óptica federal fueron: apoyar a las mujeres y niños vulnerables con un apoyo en efectivo (becas) y estimular su asistencia a las clínicas de salud, y fundamentalmente, atender y atacar las causas de la pobreza y no solo los síntomas. Los tres ejes de ello fueron: salud, educación e ingreso, todos ellos contemplados de alguna u otra manera en el Progresá. En cuanto a la cobertura del programa, signa que cuatro de cinco familias en comunidades rurales pobres son apoyadas (Informe de Gobierno Federal, 1999, p. 225-230).

El último informe del sexenio de Zedillo hace un recuento de los retos enfrentados por su administración en la parte social, estableciendo una relación causal entre los padecimientos sociales

(pobreza, hambre, desnutrición, déficit educativo, etc.) con la efectividad de la política social. Por tanto, celebra que el Progres a hasta ese momento, con base en evaluaciones técnicas, estaba demostrando ser un instrumento sumamente eficaz de la política social para enfrentar la pobreza extrema (Informe de Gobierno Federal, 2000, p. 280-287).

En torno al hambre, no se aborda de manera directa en los informes de gobierno. En relación con la marginación en el II habla de un programa que la atenderá con apoyos, becas, estímulos a la salud y a la educación, es decir, esbozaba el Progres a (Informe de Gobierno Federal, 1996, p. 79-80). En el V Informe, la causalidad abordada es la alta tasa de deserción escolar de los niños que impide su ascenso en la escala social, para ello, resultan determinantes los apoyos del gobierno federal para evitar la circularidad de dicho fenómeno (Informe de Gobierno Federal, 1999, p. 225-229).

#### *2001-2006*

Por primera vez en más de siete décadas hubo alternancia de partido en la presidencia de la república con la llegada de Vicente Fox. En su primer informe, menciona que el país se encuentra en un punto límite de la tolerancia ante la desigualdad y la pobreza y se indica que hay una corresponsabilidad de los beneficiarios de los programas contra la pobreza, por ello el aumento del 16.2% del presupuesto para su combate, beneficiando a 6.4 millones de personas, es decir 27 millones de personas. En particular Progres a tuvo un aumento de 28% de aumento de presupuesto. A nueve meses del gobierno, se identificaron 250 microrregiones en extrema pobreza (Informe de Gobierno Federal, 2001, p. 42-48)

Para el segundo informe de Fox, el Progres a pasó a llamarse Oportunidades e, incluso, dejó de referirse al mismo como un programa de corte asistencial, sino como uno que fomentaba el desarrollo humano y la justicia social. Al igual que el gobierno anterior, puntualiza atender las

causas de la pobreza y no sus consecuencias. El programa Oportunidades contaba entre sus beneficiarios a un millón 600 mil familias más que en el año 2000, y también, se extendió a las ciudades, contabilizando 54 millones de pobres en todo el país (Informe de Gobierno Federal, 2002, p. 108-115). Los aspectos más relevantes del III informe son: una disminución en los niveles de pobreza en el país (no identifica claramente los datos), mediante la extensión del programa hacia los jóvenes (Jóvenes con Oportunidades), y la ampliación de la cobertura del programa hasta 21 millones de mexicanos. En cuanto a la incidencia, 34% de los habitantes en zonas rurales aun padecían pobreza, y reconocía explícitamente las falencias del Estado para hacer llegar los beneficios de la política social a las comunidades indígenas, y también para los micro emprendedores. (Informe de Gobierno Federal, 2003, p. 173-177).

El IV Informe se centra en el tema presupuestario (similar al vislumbrado con Zedillo) matizando que entre 2000 y 2004, aumentó 45.2% en términos reales, en particular el destinado a la superación de la pobreza. Muestra optimismo respecto a la disminución de la pobreza, pero reconoce los faltantes en dicho tema. También se habla del programa para afrontar la pobreza en espacios urbanos, Hábitat que operaba 170 ciudades hasta 2004. Postulaba que la evaluación a la política social de combate a la pobreza estaba dando resultados, puesto que el Banco Mundial y la CEPAL, respaldaban una disminución de 16% en su incidencia entre 2000 y 2002 (Informe de Gobierno Federal, 2004, p. 220-225).

Como preámbulo al cierre de sexenio, en su V informe, Fox, expresaba que la pobreza era el mayor reto del Estado mexicano, por tanto, su combate decide el futuro de la nación. En síntesis, la pobreza lastima y la desigualdad ofende. Señala que la ciudadanía y la democracia demandan desarrollo económico con igualdad social y atender las verdaderas causas de la pobreza y la desigualdad para que todos tengan oportunidades (Informe de Gobierno Federal, 2005, p. 42-48).

Como corolario al cierre de sexenio, en su último informe, Fox, hizo explícita la vinculación entre

democracia, desigualdad y pobreza. Es decir, para él, en un país donde imperaban estas últimas (desigualdad y pobreza) difícilmente se podría consolidar la democracia. Sin embargo, la desigualdad y la pobreza, las sigue reconociendo como los principales enemigos de México, si bien, en sus palabras, gracias a un manejo responsable de la política económica, las y los mexicanos hemos aumentado el ingreso nacional, reducido la pobreza y mejorado la calidad de vida de las familias (Informe de Gobierno Federal, 2006, p. 307).

Sobre el hambre, no registramos alguna aseveración o referencia en alguno de los seis informes. En marginación, se indica que el compromiso del gobierno es mayormente con quienes viven bajo dicha condición y el principal reto es incorporarlos al proceso de desarrollo y eventualmente dejen de depender de los programas asistencialistas (Informe de Gobierno Federal, 2002, p. 47-48). Como señalamos, durante el gobierno de Fox, el combate a la pobreza urbana cobró mayor relevancia que en el sexenio previo, por ello, buena parte de los esfuerzos de política y de presupuesto se canalizó a través del programa Hábitat, por ejemplo, señala la instalación de mil estancias infantiles en los barrios urbanos marginados para favorecer la búsqueda de empleo y de oportunidades de las madres (Informe de Gobierno Federal, 2003, p. 161). En el IV y VI informe se menciona lo siguiente:

la inclusión de los grupos marginados ha permitido una nueva definición del ciudadano como miembro pleno de la sociedad, al asegurar que cada mexicano cuente con oportunidades y derechos suficientes para salir adelante por su propio esfuerzo y en el campo la estrategia de microrregiones y micro cuencas está dotando de infraestructura social a las localidades de más alta marginación en los 1,340 municipios más pobres del país (Informe de Gobierno Federal, 2004, p. 204-220).

2012-2018<sup>†</sup>

Como adelantamos, a diferencia de los otros sexenios, en el de Felipe Calderón (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018) el sexto informe, resulta en una especie de epílogo de lo realizado a lo largo de su trayecto en la primera magistratura del país, por lo cual, elegimos centrarnos solamente en dichos informes.

### *2012. Sexto Informe de Felipe Calderón*

En el Eje 3 Igualdad de Oportunidades del PND se estableció la búsqueda del Desarrollo Humano Sustentable, por lo que se explicó con mayor detalle los alcances del Programa Oportunidades (considerado para la administración como un programa de desarrollo y capital humano). Para 2012, dicho Programa contaba con recursos por 63,873.3 millones de pesos, monto superior en 4.4% real a los recursos erogados el año previo, beneficiando a 5.8 millones de familias, las que a su vez representaban un incremento de 16% en la cobertura del Programa, con relación a los 5 millones de familias beneficiarias al inicio de la administración. Hay que recordar que en el sexenio de Calderón entre 2008-2010 se registró un inusitado incremento en el precio de los alimentos, para ello se lanzaron de emergencia dos programas: el programa de Apoyo Alimentario (PAL) y el programa de Abasto Rural (PAR). El PAL, daba cobertura a la población en las condiciones más extremas de pobreza, particularmente niños menores de cinco años, mujeres en edad fértil, así como población indígena, que por la condición de las localidades donde habita, se encuentra más expuesta a la desnutrición y problemas de salud. Entre 2007 y junio de 2012 el Programa amplió significativamente su cobertura de 143 mil familias a 650 mil, y la población atendida de 617 mil a poco más de 2.7 millones de personas (Informe de Gobierno Federal, 2012, p. 18).

---

<sup>†</sup> En el análisis de los informes correspondientes a los sexenios de Felipe Calderón (2006-2012) de Enrique Peña Nieto (2012-2018) optamos por presentar de manera fundamental, lo referido en el sexto informe de ambas administraciones, puesto que éstas hacen un recuento de los avances sexenales en el combate a la pobreza, el hambre y la marginación. Incluso, ambos se congratulan de haber tenido éxito en su combate, fundamentalmente, gracias a los programas Oportunidades-Prospera-Cruzada Nacional Contra el Hambre.

Respecto a la política social, en línea con lo expresado por Zedillo y Fox, el objetivo central de la misma se enfocó a erradicar la pobreza extrema y cerrar la brecha de la desigualdad, focalizando los apoyos en los grupos considerados como vulnerables: indígenas, adultos mayores, personas con discapacidad o personas en condiciones de pobreza extrema, así como a las regiones y municipios con los más bajos índices de desarrollo humano. En cuanto al hambre, no realiza alguna aseveración. Sobre la marginación, reza lo siguiente: se realizaron las mismas acciones del combate a la pobreza, principales en comunidades marginadas y grupos vulnerables, en temas de educación, salud, alimentación, mejoramiento urbano, infraestructura social, servicios públicos, opciones productivas, posesión de la tierra, entre otros (Informe de Gobierno Federal, 2012, p. 440).

*2018. Sexto Informe. Enrique Peña Nieto*

Al final del gobierno de Peña Nieto, la Secretaría de Desarrollo Social comenzó una estrategia de difusión de logros sexenales, entre lo que destacaban, principalmente, el haber disminuido la pobreza extrema en dos millones de mexicanos. Identificada como Estrategia Nacional de Inclusión, desde su perspectiva, permitió articular esfuerzos a los tres órdenes de gobierno, que redundo en la disminución de las carencias sociales, y en significativa disminución del hambre (Informe de Gobierno Federal, 2018, p. 8).

En 2012, según datos del Coneval, 27.4 millones de personas –23.4% de la población– registraban carencia por acceso a la alimentación. Dentro de este grupo, había uno en situación aún más vulnerable: siete millones de personas en pobreza extrema alimentaria. Ante esta realidad, a principios de 2013 se puso en marcha la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH), una estrategia que concibe a la falta de alimentación, al igual que a la pobreza, como un fenómeno causado por múltiples factores (Informe de Gobierno Federal, 2018, p. 8). En el sexenio de Peña, el programa oportunidades se renombró como Prospera. En la visión gubernamental, lo anterior, más que

un cambio de nombre involucró una transformación en el enfoque y abordaje del problema. El principal viraje se orientó a la inclusión laboral a través de capacitaciones para el trabajo, y acceso preferente al servicio nacional de empleo, se mantuvieron las becas a los niños, los apoyos de leche fortificada, las transferencias en efectivo hacia las madres, considerada la piedra angular de la política social. De acuerdo con el citado informe, Prospera atendía en 2018, 6.9 millones de familias, un millón cien mil más que en 2012 (Informe de Gobierno Federal, 2018, p. 49).

En relación a los avances, de acuerdo con cifras del Coneval, en 2016, en términos porcentuales, la pobreza multidimensional disminuyó a mínimos históricos: 43.6% de la población se encontraba en pobreza, mientras que en 2012 representaba el 45.5%. En particular, la pobreza extrema se redujo de 9.8% de la población en 2012 a 7.6% en 2016. Es decir, en los primeros cuatro años de la Administración, 2.2 millones de mexicanos superaron la condición de pobreza extrema. La pobreza extrema se redujo tanto en zonas urbanas como rurales, así como entre los grupos más vulnerables de la población: mujeres, niños y jóvenes, indígenas, adultos mayores de 65 años y personas con discapacidad (Informe de Gobierno Federal, 2018, p. 81).

A pesar de que la principal política de gobierno del sexenio fue la Cruzada Nacional Contra el Hambre, en el informe de 2012 que sintetiza los logros de dicha política, no existen mayores menciones más que en dos ocasiones en que se refiere solo al nombre de la política, sin detallar los alcances en términos del hambre en sí. Se menciona la marginación solo cuando se indican algunos de los programas que tuvieron incidencia en las zonas o localidades marginadas, entre estos programas están los Comedores Comunitarios de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

*2019-2021.*

Sin temor a equivocarnos, ningún gobierno o administración federal se ha apoyado en el combate a la pobreza como el emblema de gobierno. “Por el bien de todos, primero los pobres”, sintetizó

gran parte de las propuestas económicas y sociales de Andrés Manuel López Obrador. Respecto a su primer informe (2018-2024) al igual que el PND, apunta como causa central de la pobreza al modelo económico seguido por México durante las últimas tres décadas. En tanto los apoyos se encauzan a sectores poblacionales tradicionalmente excluidos, a través de siete programas sociales, desapareciendo Prospera: Pensión para adultos mayores, sembrando vida, Jóvenes construyendo el futuro, Becas para el Bienestar Benito Juárez, Programa de mejoramiento urbano, Pensión para el bienestar de las personas con discapacidad permanente. Como puede observarse, los programas cubren a población anciana, jóvenes estudiantes o que hayan culminado algún estudio técnico y profesional y deseen capacitarse y adquirir experiencia, así como población discapacitada y campesinos (Informe de Gobierno Federal, 2019, p.35-45).

Cabe decir, que el informe tiene múltiples referencias sobre la pobreza a lo largo de su exposición, enumerando como cada una de las acciones y estrategias del gobierno incidirá en la reducción de esta. Estas incluyen desde aspectos estructurales como el mejoramiento de la calidad educativa, la reducción de la corrupción, transparentar y hacer más eficiente el gasto público, hasta aspectos más concretos como las tandas para el bienestar o los siete programas referidos.

En su segundo informe (2020), López Obrador resaltó la elevación a rango constitucional de algunos de sus programas sociales bandera como las pensiones a adultos mayores y con discapacidad. Otorga algunas cifras de los montos considerados por su administración como históricas en la atención social. Por ejemplo, 62,784.7 millones de pesos, que beneficiaron a 10.8 millones de alumnos de los tres niveles educativos, incluyendo a académicos y al personal docente. En las comunidades rurales, a través del programa Sembrando Vida afirma haber entregado medio millón de plantas de especies forestales (Informe de Gobierno Federal, 2020, p. 13-19). En general, sobre la pobreza, el hambre y la marginación, el informe realiza un recuento de los apoyos otorgados en erogaciones monetarias y en el número de total de beneficiarios de cada uno de los programas

sociales de la Cuarta Transformación (4T). El informe más reciente, correspondiente al tercero (el presidente acostumbra a dar informes trimestrales, contrario a la tradición de informar solamente el primero de septiembre). En la línea con el informe previo, pormenoriza en los montos y beneficiarios de las políticas sociales. Por ejemplo, en el rubro de las becas (en todos sus niveles) menciona una erogación superior a los 70 mil millones de pesos, superior en casi ocho mil millones a lo destinado en 2019.

Como novedad, se hace un recuento de los aumentos al salario mínimo efectuados de 2019-2021 que alcanzan más de 120% en la franja fronteriza y 51.2% para el resto del país, en un intento por disminuir la pobreza laboral que afecta a millones de trabajadores en México (Informe de Gobierno Federal, 2020, p. 412). En términos generales, la política social de combate a la pobreza de la administración de López Obrador muestra tintes de universalismo (nosotros la identificamos como híbrida) pero focalizada a cierta población como los estudiantes y los adultos mayores. Sus resultados, alcances, limitaciones y contradicciones se avizorarán de manera más clara con el devenir de los años.

### **Mapas sobre indicadores sociales**

En este apartado mostramos algunos indicadores sociales que consideramos, guardan correspondencia con el discurso gubernamental sobre la pobreza, el hambre y la marginación. A través de mapas de incidencia, se muestran los cambios a través del tiempo de dichos indicadores.

#### *Mortalidad infantil*

La mortalidad infantil estima la probabilidad de desarrollar una vida prolongada y con salud, de igual forma se recurre también como una forma de aproximarse a la esperanza de vida al nacer. En ese sentido los primeros doce meses de vida se han estipulado comúnmente como un indicador

seguro de la calidad de vidas asociadas al bienestar de la población. Cada vez que se reduce el riesgo de fallecimiento dentro de los doce meses de vida, se incrementan los niveles de bienestar. Esta asociación se desprende de la premisa que, en el transcurso de la primera etapa de la vida, la salud del infante es altamente vulnerable a las determinantes de salud como son los factores de morbilidad materna y el entorno que envuelva al individuo, los cuales logran reducirse o intensificarse en función del nivel socio económico y cultural del hogar. Si se cuenta con un ambiente de servicios básicos y medidas sanitarias, así como un nivel educativo que reduzca el riesgo de permanecer en un contexto de pobreza de patrimonio y capacidades, la vulnerabilidad del neonato o pos neonato y el riesgo de perecer se reduce ante la disponibilidad de recursos.

La tasa de mortalidad infantil es uno de los indicadores con mayor grado de variación en las últimas décadas. Todos los esfuerzos en materia de política de desarrollo y salud por reducir la muerte a temprana edad han estado trazados desde el enfoque de las políticas de salud en la segunda mitad del siglo XX. En ese sentido los cambios demográficos aunados a la transición epidemiológica han contribuido con las medidas de intervención en cada uno de los enfoques que miden la pobreza. A nivel internacional la tasa de mortalidad infantil sigue siendo un referente con el cual miden las condiciones de desarrollo. No obstante, aun cuando pareciera diluirse es importante resaltar los estados que presentan regiones vulnerables ante la falta de servicios médicos o la inseguridad social que los aleja de poderse adentrar en las capas sociales más frágiles.

A nivel nacional la tasa de mortalidad infantil presentó al inicio del presente siglo un total de 22.5 defunciones neonatales y posnatales por cada mil. Para el 2010 se presenta un descenso de -34.2% lo que logra alcanzar una TMI de 14.8 en promedio en todo el país. No obstante, algunas zonas siguen presentando niveles preocupantes, la región del sur de los estados de Sonora y Chihuahua colindante con la parte norte de Sinaloa y Durango mantiene tasas de mortalidad infantil significativas que oscilan entre 20 y 40 defunciones por cada mil niños (véase figura 1).

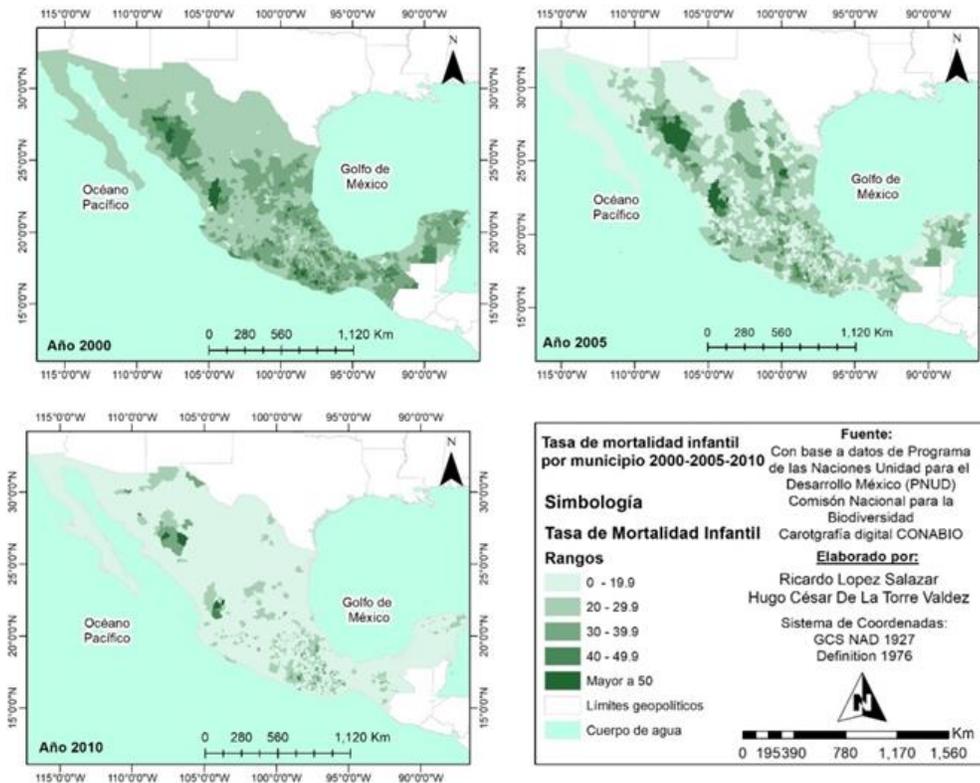


Figura 1. Tasa de Mortalidad infantil por municipio 2000-2005-2010: Fuente: elaboración propia.

### Marginación

El índice de marginación es una medida de integración permite clasificar y diferenciara las entidades a nivel nacional, en función del efecto general de carencias que afronta cada población ante la ausencia de acceso a educación, condiciones de viviendas inadecuadas, ingresos insuficientes y residencia en localidades pequeñas o dispersas. Esta herramienta permite el diagnóstico de desigualdades sociales económicas y espaciales que se desarrollan a nivel nacional y que sirven de directriz para el diseño de políticas públicas y programas de intervención dirigidos a la población más vulnerable. Por otro lado, se define como medida-resumen que clasifica a las localidades en

función de su vulnerabilidad ante la carencia de servicios que presenta su población (principalmente educación, viviendas y bienes); sus valores oscilan en intervalos a partir de valores que arroja el índice en cinco intervalos distintos de cada censo y conteo de población.

Si bien la concentración de la marginación se ha presentado por varias décadas en los estados del sur como Oaxaca, Chiapas y Guerrero, otras entidades han transitado entre niveles significativos en distintos periodos. Por ejemplo, mientras estados como Campeche, Michoacán, Nayarit, Puebla, Tabasco y Yucatán presentan niveles de marginación Alta en el año 2000 y 2020, entidades como Durango ha transitado de marginación media a Alta en el mismo periodo, y finalmente los estados de Hidalgo y Veracruz presentan cambios de marginación de Muy Alto a Alto en los últimos veinte años (véase figura 2).

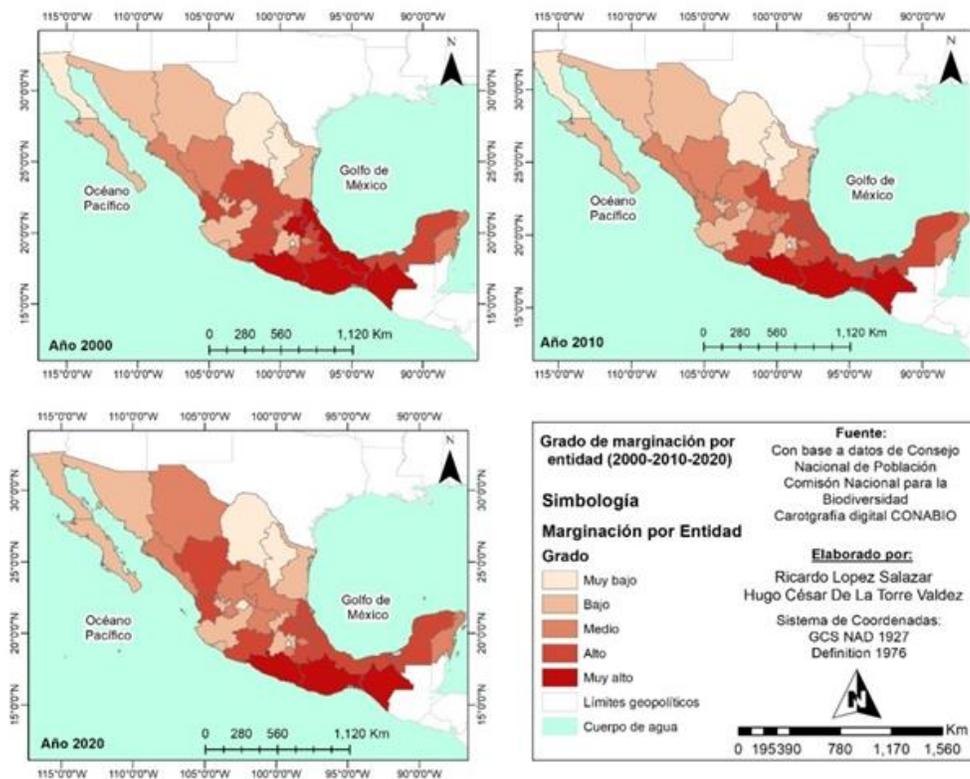


Figura 2. Marginación por entidad. Fuente: elaboración propia.

## Pobreza

En el periodo 2008-2018, el porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos en la República Mexicana pasó de 44.4% a 41.9% de acuerdo con los datos de Coneval se redujo en 2.5 puntos porcentuales. No obstante, en términos absolutos, se presenta incremento de aproximadamente 2,963,391 personas que tuvieron un ingreso insuficiente para comprar la canasta alimentaria y no alimentaria, al pasar de 49,489,496 en 2008 a 52,425,887 en 2018.

En ese sentido algunos datos como el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018 precisa que el nivel de ingreso en la población con más carencias en México depende de manera significativa de transferencias gubernamentales y remesas, manteniéndolos en un estado de vulnerabilidad debido a que sus fuentes de ingreso no son constantes y están sujetas a las distintas variaciones (véase figura 3).

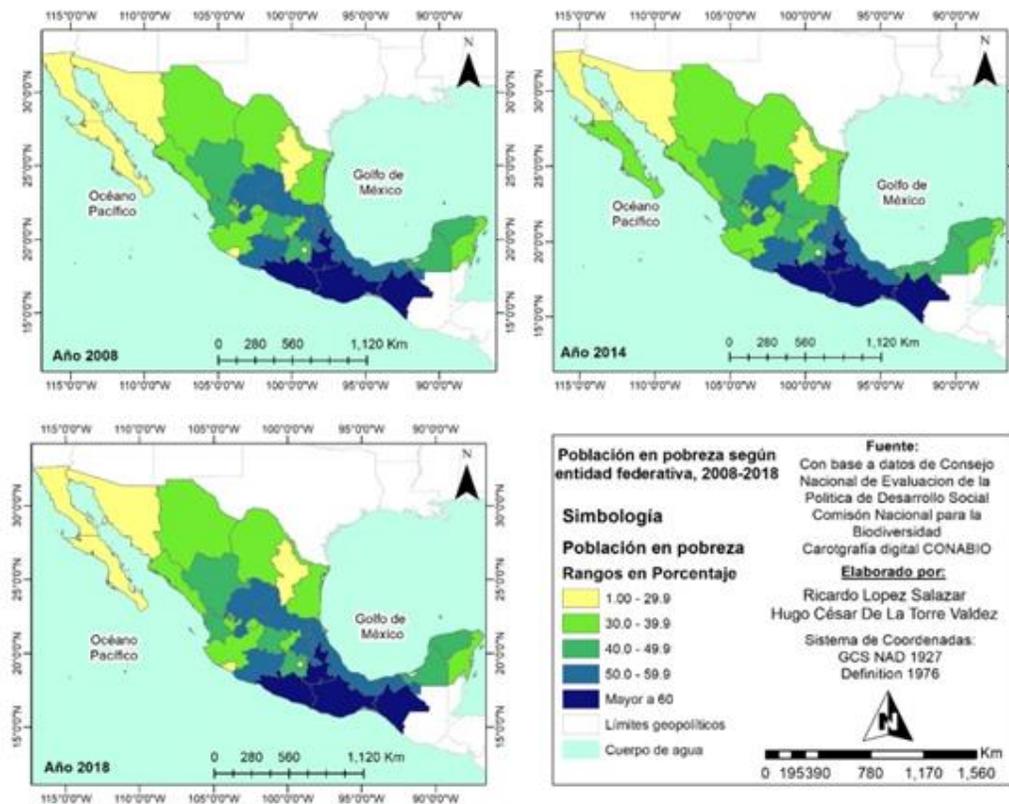


Figura 3. Población en pobreza según entidad federativa, 2008-2014-2018. Fuente: elaboración propia.

## *Riesgo Nutricional*

El estado de nutrición por municipio de 1990 al año 2000 fue elaborado por el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán y la Sociedad Latinoamericana de Nutrición, el cual tuvo como propósito localizar áreas municipales con mayor riesgo nutricional, de esta manera pudo cuantificar a la población afectada y evaluar los cambios en la situación nutricional. Para su enfoque se basó en información de salud concerniente al déficit de talla; así como también a la mortalidad por enfermedades entéricas en población infantil, mortalidad preescolar e infantil. Aunado a lo anterior incluye la identificación de población indígena y todos los componentes que conforman el índice de marginación.

Por lo que en la década de 1990 y justo al concluir el siglo XX los patrones alimentarios se ven modificados por el proceso de apertura comercial en cuestión nutricional. El panorama de morbilidad que conforma la transición epidemiológica lo acompaña el proceso de transición nutricional, el cual por un lado presenta una reducción lenta de enfermedades transmisibles asociadas a contextos de precariedad e insuficiencia alimentaria, lo anterior localizado en los estados y áreas municipales que coinciden con los datos de marginación, sobre todo en los estados del sur como Chiapas, Guerrero y Oaxaca. Pero también esta transición nutricional presenta un incremento acelerado de enfermedades crónicas y que en zonas más al norte donde el riesgo nutricional se ve afectado por la dispersión sociodemográfica y niveles de precariedad, lo vemos reflejado en la zona neurálgica de Sinaloa, Durango, Chihuahua y Sonora (véase figura 4).

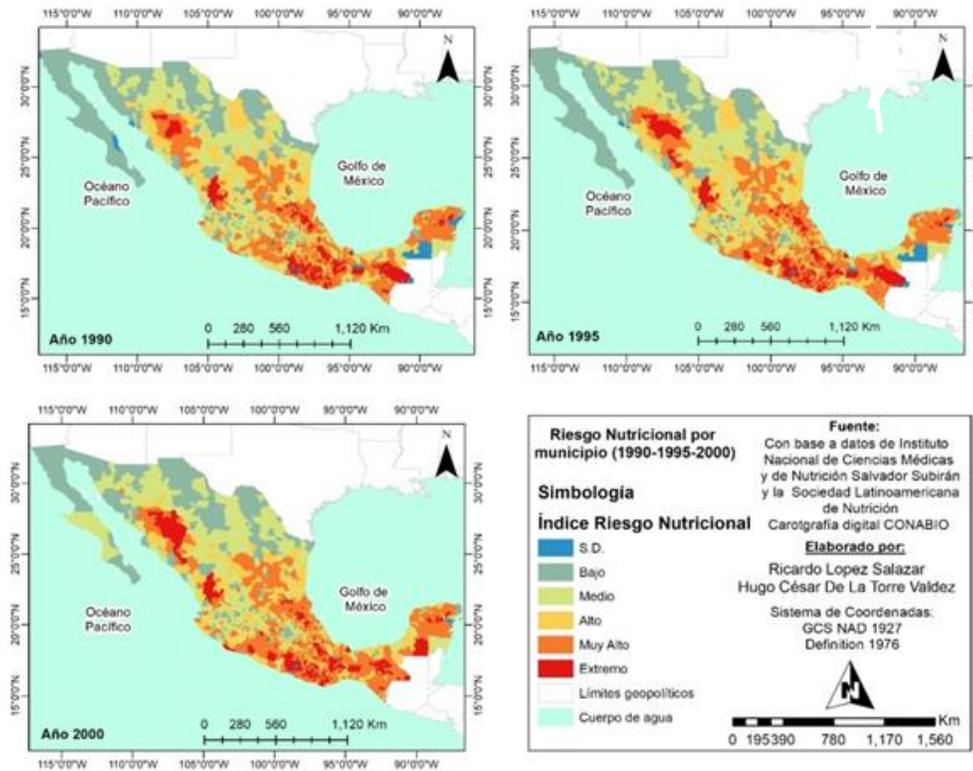


Figura 4. Riesgo nutricional por municipio (1990-1995-2000). Fuente: elaboración propia.

## Conclusiones

La pobreza es uno de los principales problemas que aquejan al país, ya que refleja la circularidad de un fenómeno que limita el ascenso social, fomenta la desigualdad y redundando en bajos niveles de bienestar de la sociedad en general. Curiosamente, los Planes de Desarrollo consultados han contribuido a conseguir un diagnóstico relativamente claro sobre las principales causas que la reproducen. Entre esas causas destacan las siguientes: desigualdad e inequidad en el acceso a oportunidades educativas y laborales, alta concentración del ingreso (desigualdad en su acepción meramente económica) en un porcentaje muy bajo de la población, estructura productiva y de desarrollo regional altamente heterogénea (la convivencia de varios Méxicos), particularmente entre los estados del norte y del sur-sureste. Los resultados logrados por las administraciones federales desde 1982 a la fecha, con base en los PND, postularon ejecutar lo opuesto al diagnóstico, es decir, lograr

un México más igualitario, con más y mejores oportunidades para toda la población, a través de una serie de acciones de política económica y social consistente en impulsar el desarrollo.

La escasa generación de resultados favorables se asocia a diversos fenómenos como los ocurridos a escala macroeconómica (crisis recurrentes: 1976, 1982, 1988, 1995, 2009 y 2020), así como de definición conceptual e implementación de las estrategias para su combate. Es bien sabido que, a nivel macroeconómico, el país no ha generado las condiciones idóneas para permitir una fase de crecimiento económico sostenido, que, sin duda alguna, hubiera influido sensiblemente hacia la obtención de mejores resultados. Por lo que, el discurso de la pobreza en México ha sido un continuo de diagnósticos similares, redundantes en políticas económicas y sociales escasamente diferenciadas, que en líneas generales no han contribuido de manera significativa a reducir las altas tasas de incidencia de esta. Incluso en los informes de gobierno consultados, las administraciones siguen un formato descriptivo similar. Primeramente, abordan los apoyos a la población objetivo o beneficiaria, en algunos casos se congratulan de la disminución en los índices de pobreza (como el Sexto Informe de Gobierno de Peña Nieto) para, finalmente, introducir una breve crítica que soslaya la incapacidad gubernamental para instrumentar acciones más contundentes de política económica y social que rompan el ciclo intergeneracional de pobreza.

## Referencias

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval, 2020). Pobreza en México. Resultados de pobreza en México 2020 a nivel nacional y por entidades federativas. Coneval, CDMX.
- Informes presidenciales. Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988). Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis. LXI Legislatura. Cámara de Diputados. Abril 2012. México. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-16.pdf>
- Informes presidenciales. Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Centro de Documentación, Información y Análisis. LIX Legislatura. Cámara de Diputados. 2006. México. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-17.pdf>
- Informes presidenciales. Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000). Centro de Documentación, Información y Análisis. LX Legislatura. Cámara de Diputados. 2006. México. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-18.pdf>
- Informes presidenciales. Vicente Fox Quesada (2000-2006). Centro de Documentación, Información y Análisis. LX Legislatura. Cámara de Diputados. 2006. México. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-19.pdf>
- Informe de Gobierno. Andrés Manuel López Obrador (2019). Gobierno de México. CDMX. Recuperado de

<https://presidente.gob.mx/wp-content/uploads/2019/09/PRIMER-INFORME-DE-GOBIERNO-2018-2019.pdf>

Informe de Gobierno. Andrés Manuel López Obrador (2020). Gobierno de México. CDMX. Recuperado de <https://presidente.gob.mx/wp-content/uploads/2020/09/PRESIDENTE%20AMLO%20INFORME%20DE%20GOBIERNO%202019-2020.pdf>

Informe de Gobierno. Andrés Manuel López Obrador (2021). Gobierno de México. CDMX. Recuperado de <https://www.gob.mx/presidencia/documentos/tercer-informe-presidente-andres-manuel-lopez-obrador>

Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988). Diario Oficial de la Federación. 31 de mayo de 1983. Poder Ejecutivo/Secretaría de Programación y Presupuesto. México. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND\\_1983-1988\\_31may83.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1983-1988_31may83.pdf)

Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994). Diario Oficial de la Federación. 31 de mayo de 1989. Poder Ejecutivo Federal. México. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND\\_1989-1994\\_31may89.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1989-1994_31may89.pdf)

Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000). Diario Oficial de la Federación. 31 de mayo de 1995. Poder Ejecutivo Federal. México. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006). Diario Oficial de la Federación. 31 de mayo de 2001. Poder Ejecutivo Federal. México. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012). Diario Oficial de la Federación. 31 de mayo de 2007. Poder Ejecutivo Federal. México. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018). Diario Oficial de la Federación. 20 de mayo de 2013. Poder Ejecutivo Federal. México. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024). Diario Oficial de la Federación. 12 de julio de 2019. Poder Ejecutivo Federal. México. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

Sexto Informe de Gobierno (2012). Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República. Septiembre de 2012. Recuperado de <https://es.scribd.com/doc/106986445/Sexto-Informe-de-Gobierno-de-Felipe-Calderon-Hinojosa#download>

Sexto Informe de Gobierno. (2018) Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República. Agosto de 2018. Recuperado de [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/09/asun\\_3730635\\_20180901\\_1535843813.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/09/asun_3730635_20180901_1535843813.pdf)