

<b>IV. LA POLÍTICA SOCIAL DE LA CRISIS.</b>	117
1. La crisis de legitimidad del <i>moderno</i> Estado mexicano y la redefinición del espacio público	117
2. El nuevo modelo de asistencia social	125
3. La política de alivio a la pobreza	140

## Capítulo IV

# LA POLÍTICA SOCIAL DE LA CRISIS

## **IV. LA POLÍTICA SOCIAL DE LA CRISIS.**

En esta parte del trabajo se analiza cómo ha respondido el Estado mexicano a los nuevos problemas de la política social a partir del modelo adoptado a partir de 1982, cuáles han sido los resultados de esta evolución en la relación del Estado y la sociedad, y cuáles son los propósitos y alcances de la política social mexicana frente al elevado índice de pobreza y pobreza extrema del país.

### **1. La crisis de legitimidad del moderno Estado mexicano y la redefinición del espacio público.**

“No creemos que el actual gobierno esté postulando un rompimiento con las organizaciones de masas. Necesita de ellas. Pero quiere un apoyo social sin condiciones que le permita administrar los recursos del Estado con entera libertad... Busca un consenso social renovado y sólido, pero quiere que éste se funde en la adhesión de los ciudadanos, como sucede en todo Estado moderno, y no en las organizaciones de la sociedad civil que comprometen inevitablemente la autonomía del gobierno..”<sup>135</sup>

Generalmente, los proyectos de nación -como el de modernización en México- representan diferentes beneficios y desventajas para los diversos sectores sociales que la componen. Por ello, estos grupos reaccionan de distinta forma e intensidad ante las políticas con las que se pretende conducir el desenvolvimiento de un país, lo que hace del juego político un importante motor y escenario de las transformaciones históricas.

La definición de la política económica es parte del proceso político y una de las actividades más importantes del Estado, por eso la autoridad gubernamental se vuelve más vulnerable en tiempos de crisis económica; sin embargo, su repercusión en el nivel de gobernabilidad no obedece a una determinación economicista, sino a la dinámica de los conflictos dirimidos en la arena política.

---

<sup>135</sup> Córdova, Amaldo (al referirse al gobierno de Miguel De la Madrid). “La concepción del Estado en México y el presidencialismo” en González Casanova, Pablo (coord.). *El Estado en América Latina. Siglo XXI-Universidad de las Naciones Unidas. México, 1990, p. 564.*

En México, como hemos señalado, la crisis económica mundial condujo en los años ochenta a una política de crecimiento antiexpansionista, basada en la austeridad y el saneamiento de las finanzas públicas. Esta crisis convergió con un fuerte desgaste de los sistemas de organización social burocráticos. A la disminución del gasto social, al descenso en la creación de empleos y al deterioro del poder adquisitivo, se aunó un reclamo de eficacia y democracia respecto a las instituciones político-administrativas, particularmente a las relacionadas con el bienestar de la población. La legitimidad del Estado se vio minada tras décadas de autoritarismo, abuso del poder, despilfarro y corrupción.

Las demandas más generalizadas planteadas al gobierno a partir del descenso del bienestar público generado durante la década perdida fueron: la recuperación de la economía, el combate a la pobreza, condiciones políticas democráticas, impartición de justicia y seguridad pública. La resolución de los aspectos de equidad y democracia constituye hasta el presente la piedra angular de la gobernabilidad y supone un incremento de la eficacia y la legitimidad gubernamental.

A partir de los años treinta, la lealtad política había constituido el fundamento de la organización popular y funcionó como el canal de obtención de los derechos sociales. Rápidamente, los compromisos políticos con el Estado fueron ganando más peso que las genuinas demandas de la sociedad. Los líderes de los diversos sectores sociales atendieron más sus relaciones políticas con los gobernantes, que las relaciones con sus representados, a fin de mantener sus privilegios personales y conservar el auspicio gubernamental.

Surgió así una cultura obrera que parecía vivir del favor de los dirigentes y una cultura sindical patrimonialista, cuyos líderes operaban como propietarios de las organizaciones y de los sistemas de prestación social, así como confiables agentes de control político de los trabajadores. En el manejo de las masas populares, el charrismo fue un eficaz instrumento de control, basado en métodos coercitivos y corruptos aplicados sobre algunas organizaciones sociales. El charrismo "tiene uno de sus principales apoyos en el manejo del contrato colectivo o en la gestión,

excluyente, de las demandas populares, es decir, tiene un sustento real en las condiciones materiales que administra".<sup>136</sup> Por otra parte, las personas y grupos ajenos al entramado corporativo, con una presencia política insuficiente, quedaron rezagados del bienestar obtenido a través de las instituciones sociales, lo que a la larga evidenció la ineficacia del sistema.

El Estado era el centro de la vieja socialidad y su vínculo con la población se daba mediante instituciones corporativas, cuyos logros dependían de su reconocimiento. Dentro de esta dinámica de sujeciones, comenta Peter Ward, no era "posible exigir o negociar recursos como derecho propio: hay que intercambiarlos por apoyo político, por buena conducta y obediencia a la autoridad; en pocas palabras, los servicios pueden llegar a ser parte crucial del sistema de patrocinio... Ante este trasfondo, la provisión de bienestar social representa un medio importante de aliviar la presión".<sup>137</sup> Sin embargo, la estrategia económica de austeridad de inicios de los ochenta cerró en cierta medida los espacios de negociación del charrismo y con ello desestabilizó el sistema de dominación del Estado benefactor. Al reducirse los recursos disponibles para solventar la paz social, se redujeron también sus bases clientelares. El auge de la filosofía liberal, la disminución de dispendios en el ejercicio del gasto público y la reactivación de la energía social coincidieron en el debilitamiento de la estructura de control social corporativo.

Históricamente, los sujetos sociales representan la expresión de modificaciones que rebasan los límites del proceso de identidad y reconocimiento institucionalizado.<sup>138</sup> En México, durante la década de los años ochenta, los actores sociales reconocidos se vieron superados por los no reconocidos, se observó entonces un proceso de movilización social autónomo que delató la burocratización<sup>139</sup> y caducidad de las formas e instancias de gestión social existentes, cuyos principales efectos habían sido:

- El deterioro gradual de la calidad de vida de los sectores sociales,
- El desgaste de los procesos de decisión y acción colectivos,

---

<sup>136</sup> Galindo, Magdalena. *Op. Cit* p. 99.

<sup>137</sup> Ward, Peter. *Op. Cit* pp. 164 y 219.

<sup>138</sup> Francisco de Oliveira, retomado por Durand Ponte, Víctor M. "Sujetos sociales y nuevas identidades" en *Crisis y sujetos sociales en México*. UNAM-Porrúa. México, 1992, p. 595.

<sup>139</sup> Para efectos de este trabajo, la burocratización del sistema de representación social hace referencia a la concentración de información, instancias y mecanismos de decisión internos y de gestión externa por parte de los líderes corporativos.

- El fomento de una cultura prebendalista y populista y
- El descrédito de los organismos públicos.

El resultado general de este proceso, reconocido en el corporativismo mexicano, fue la erosión del espacio público y del poder de las organizaciones y líderes de masas, expresada en el distanciamiento de la población, quien reclamó menor intervención y tutela de su parte a cambio de mayores derechos, autonomía y beneficios particulares e inmediatos.

La redefinición del espacio público ha sido argumentada sobre la necesidad de recuperar la responsabilidad social, con el fin de orientarla hacia una nueva corresponsabilidad pública, en la que intervengan en forma equitativa los sectores público, privado y social. Esta tendencia ha convergido con la realidad histórica de menos Estado y más capital.

En ciertos aspectos, la contracción del Estado ha abierto el espacio público, dando juego a los esfuerzos individuales y privados. En lo económico, la desincorporación de empresas públicas ha hecho crecer el poder de la iniciativa privada. Asimismo, el sector informal ha crecido al punto de obligar al gobierno a reconocerlo como interlocutor y tratar de formalizarlo, lo que ha sido difícil debido a la autonomía generada por el hecho de surgir y crecer sobre la propia capacidad organizativa y no a expensas del Estado (aunque ya han surgido entre ambos actores las sujeciones y prebendas clásicas del corporativismo).

La reorganización del espacio público ha representado también un proceso de informalización de la vida social que implica mayor libertad individual y organizaciones más dúctiles, aminorando el papel e impacto de las grandes organizaciones, como lo es el Estado.<sup>140</sup> Los actores públicos han buscado nuevas relaciones entre sí y con el Estado, distintas a la vieja interdependencia simbiótica y alejadas de la institucionalidad.

La frecuente incapacidad del Estado para resolver los problemas de la población permitió a la crisis económica fungir como motor de la

---

<sup>140</sup> Millán, René y Rosario Esteinou. "Respuestas individuales; nuevas ventanas de lo social" en *Crisis y sujetos sociales... Op. Cit.* pp. 569-586.

organización civil, enfatizando la cohesión al interior de diversos grupos, los flujos e intercambios con diversos agentes, su capacidad de organización, y el alcance de su actuación. La excesiva concentración de facultades administrativas, en cambio, sólo arrojaba como resultado un grado igual de ineficacia.

La carencia de ofertas institucionales se tradujo en una sobrecarga de las funciones familiares. Las clases medias y bajas afrontaron la crisis mediante estrategias individuales de autoapoyo y emigrando de sus lugares de origen. El núcleo familiar ampliado (parientes, amigos, vecinos y comunidad inmediata) intentó sobrellevar las adversas condiciones impuestas por el ajuste económico. Los individuos establecieron una organización propia para dar respuestas activas a su ambiente, algunas con tendencias a formalizarse.<sup>141</sup>

A través de acciones colectivas basadas en la solidaridad comunitaria, la población recuperó su potencial de movilización y comenzó a tomar las medidas necesarias para cuidar de sí misma. La sociedad, de pasiva y dependiente, pasó a ser más autónoma, informada, heterogénea y participativa. A partir de intereses y procedimientos comunes, surgieron nuevas organizaciones y movimientos sin fines de lucro, ajenos a la vieja negociación clientelar, más cercanos a formas de concertación y acuerdos voluntarios en torno a objetivos puntuales.

Especialmente, fueron los sismos de 1985 y la incompetencia de las instancias públicas para dar solución a la problemática de los damnificados, los que propiciaron una notable movilización de la población, espontánea en un principio, pero que poco a poco fue adquiriendo cimientos en nuevas organizaciones sociales y en otras ya existentes. Este tipo de participación se ha venido conformando en redes autorreguladas que eluden el orden institucional y al mismo tiempo lo obligan a reformarse, minando el antiguo sistema de intercambios gubernamentales-gremiales, en el que instituciones y recursos públicos se encuentran predominantemente al servicio de las organizaciones corporativas más fuertes, vinculadas a los actores hegemónicos del sistema político.

---

<sup>141</sup> *Ibid.* p. 576.

Fueron muchos los movimientos sociales que vivió este país durante la década de los ochenta a través de las organizaciones sociales ajenas a los canales de participación tradicional. Entre ellos destacan los propiciados por el sismo, tanto de costureras como de damnificados, y la Coordinadora de Movimientos Urbano-Populares (CONAMUP); la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE); los de San Luis Potosí en el mismo año; la desobediencia civil en Chihuahua en 1986; el Movimiento estudiantil de 1986-87; el estallamiento de la huelga del Sindicato Mexicano de Electricistas en 1987; los enfrentamientos del Congreso del Trabajo con el gabinete económico a lo largo del sexenio 1982-88 y, desde luego, al interior del PRI, la Corriente Democrática, que sería el embrión del PRD.<sup>142</sup>

Esta afirmación de la sociedad civil mexicana en su capacidad de organización se dio en su mayoría al margen de los partidos políticos, a través de agrupaciones ciudadanas con intereses específicos. El eje de la acción colectiva ha sido un interés común: el equilibrio ecológico, los servicios domiciliarios, la paz mundial, el liberalismo empresarial, la vivienda, la libertad sexual, etcétera. La micro acción social tiene objetivos, estructuras, dimensiones y tiempos distintos a los institucionales, y tiene un contenido político en la medida que requiere ejercer algún poder para gestionar sus demandas.

La sociedad, su articulación organizativa y el hecho de devenir crecientemente en una interlocutora válida frente al gobierno, provocó un aumento de intercambios con él, dando un vuelco significativo en los estilos de acción gubernamental. Lo anterior constata el tránsito del paternalismo a la promoción de una participación más activa y responsable de la ciudadanía, así como la necesidad de avanzar hacia nuevos consensos democráticos. Desde luego, no han desaparecido todos los clientelismos y las negociaciones subterráneas, ni toda la población es participativa, pero éstos ya no son los ejes centrales de la acción ciudadana. Subsisten aún el populismo y el corporativismo, elementos constitutivos del Estado mexicano en su política de masas, pero las situaciones civiles presentadas introdujeron cambios y ajustes en ellos, más tendientes a la concertación.

<sup>142</sup> León, Samuel y Germán Pérez. *De fuerzas políticas y partidos políticos*. Plaza y Valdés-UNAM, México, 1994, p. 141.

Genéricamente, los sujetos y fenómenos surgidos a partir de la acción social autónoma han sido llamados Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) o Nuevos Movimientos Sociales, cuya flexibilidad, movilidad y descentralización los ha llevado a constituirse en alternativas novedosas para enfrentar la crisis económica y social y fortalecer la democracia. Estos grupos operan hacia metas concretas, independientemente de afiliaciones partidistas, extendiéndose a todos los niveles de la vida pública, (educación, salud, vivienda, trabajo, comercio, cultura, ecología, urbanismo, derechos humanos, etcétera), pero con distintos impactos sobre la estructura de poder. Si bien negocian directamente con el aparato de Estado, "debido a la legitimidad de sus demandas, al amplio respaldo social que concitaron y a su capacidad de movilización, proposición y negociación, el gobierno se vio obligado a reconocer la representatividad de sus organizaciones y la validez de sus reivindicaciones",<sup>143</sup> pero sin participar en el mercado político de prebendas y prestaciones.

La legitimidad del Estado mexicano respecto a sus funciones y métodos de gobierno comenzó a ser seriamente cuestionada a finales de los años sesenta. Las distintas fuerzas sociales tendientes a la transformación del espacio económico y político continuaron manifestándose y reprimiéndose durante los años setenta. Para los ochenta, el Estado comenzó a responder a las demandas relacionadas con el funcionamiento de la economía, a su excesiva intervención en ella y a su fuerte insolvencia financiera, pero no dio respuesta a los problemas de eficacia del aparato público, de democratización del sistema político y de asignación equitativa del ingreso. Estas omisiones han resultado la causa principal de la recomposición del sistema sociopolítico mexicano por parte de sus nuevos y múltiples actores.

Sin embargo, las respuestas de la administración pública siguen dependiendo en gran medida de un factor económico: el presupuesto público. Mientras el Estado cuente con los recursos suficientes para resarcir los efectos dañinos del proceso de acumulación (concentración de capitales, quiebras, despidos masivos, etcétera), puede no intervenir sobre el proceso de crecimiento. Si dicha intervención se convierte en

---

<sup>143</sup> Ramírez Sáiz, Juan Manuel. *Op. Cit.* p. 176.

necesaria y al mismo tiempo indeseable, es muy probable que acuda entonces a otro tipo de recursos. En ese momento, desde luego, se restringe el campo de acción del aparato de Estado y deja de influir sobre las motivaciones de sus connacionales. Por tanto, una crisis de legitimación surge cuando las expectativas ciudadanas superan la cantidad de recompensas disponibles para ellas. Esto fue lo que le sucedió al Estado mexicano en los años ochenta.

Emilio Pradilla señala que lo público es el campo de responsabilidad del Estado, ya que en él se satisfacen los derechos humanos, sociales y constitucionales de los ciudadanos y es el Estado quien debe garantizarlos en la ley y la práctica. No obstante, advierte, "esto no excluye la participación de los agentes privados, a condición de que se sometan a la regulación y el control social democráticos, a lo cual debe sujetarse también la acción del Estado, pues es la forma de la medida social de su eficiencia y eficacia. [Asimismo,] no hay razones objetivas para la ineficiencia de lo público manejado por el Estado; la corrupción y la ineficiencia burocráticas o el uso discrecional o patrimonial de sus recursos no son justificables ni inevitables en un Estado democrático; son sólo delitos sociales".<sup>144</sup>

El descontento entre los sectores populares y las clases medias originado por los efectos de la crisis económica y la política de ajuste se tradujo electoralmente: la oposición se manifestó primeramente en las votaciones locales y posteriormente, en las federales de 1988. Aun cuando diversas organizaciones populares rechazaban la validez y efectividad del sistema electoral y representativo, tras las elecciones de 1988 la legitimidad política se ha volcado en el respeto al voto democrático. El reconocimiento del primer triunfo de la oposición en elecciones locales -del PAN en Baja California- constituyó una experiencia innovadora en la realidad política mexicana, que ahora ha dejado de serlo.

En suma, la organización desde arriba de la sociedad mostró un creciente desajuste con los procesos históricos. La demanda de un incremento en los niveles personales de ingreso, de acceso a los servicios básicos y de

---

<sup>144</sup> Pradilla Cobos, Emilio. "Gestión social y responsabilidad del Estado" en Laurell, Asa C. *Op. Cit.* p. 165.

respeto a los derechos sociales y políticos -puesto que en términos efectivos éstos permiten acceder a una mayor calidad de vida- representó de hecho un reclamo de igualdad, justicia y equidad que rebasó la capacidad estatal para resolverlo, que obligó a un reacomodo económico, jurídico, político e institucional en las relaciones establecidas entre el Estado y la sociedad, a una modificación en sus métodos de decisión y gestión, a buscar mayores consensos que sustituyeran los tradicionales esquemas de mediación, hacia un trato más plural y democrático.

## 2. El nuevo modelo de asistencia social.

“La recurrencia de tales programas populistas en México responde a una lógica política de venerada tradición: la necesidad de incorporar a los grupos emergentes o insatisfechos a la política nacional”.<sup>145</sup>

En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, las líneas y criterios de acción en torno al bienestar social fueron definidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, específicamente en el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, en el cual se reiteró que el crecimiento económico debía orientarse al incremento del bienestar colectivo, y se planteó como estrategia global económico-social el aumento de la productividad para impulsar los avances en el mejoramiento social.

En este sentido, las líneas estratégicas para el mejoramiento productivo del nivel de vida serían:

- La creación de empleos y la protección al salario de los trabajadores,
- La atención de las demandas prioritarias de bienestar social,
- La protección al medio ambiente y
- La erradicación de la pobreza extrema.<sup>146</sup>

Como propósitos fundamentales del gasto social se señalaron dos: mitigar los efectos de la crisis en la población avanzando en la satisfacción de sus necesidades básicas y acrecentar sus capacidades de desarrollo. Los principales instrumentos para abatir la pobreza extrema fueron

<sup>145</sup> Dresser, Denise. “PRONASOL y política... Op. Cit. p. 274.

<sup>146</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1989, p. 98.

indicados en el siguiente orden: la voluntad y el esfuerzo de superación de los grupos marginados, la movilización social, la inversión pública y los recursos provenientes de los fondos del gobierno federal.

La política de desarrollo social fue ejercida a través de dos ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación: el 20, destinado a desarrollo urbano, vivienda y ecología; y el 26, orientado a Programas de Desarrollo Regional, al Programa Cien Ciudades, a Programas de Coordinación Especial y al Programa Nacional de Solidaridad.

Sin embargo, el abatimiento de la pobreza resultó incompatible con la caída del empleo y de las remuneraciones reales de obreros y campesinos, aunque se pretendió dar un fuerte impulso al Servicio Nacional de Empleo, cuya función era canalizar la población a los puestos de trabajo.

Antes que nada, debe recordarse que la pobreza es un fenómeno resultante de la organización económica y política específica de cada sociedad, de otra forma, podría incurrirse en el error de creer que la pobreza puede ser erradicada a través de medidas de atención social efímeras y desarticuladas del funcionamiento social general. Mediante políticas de este corte pueden resolverse en lo inmediato algunos problemas muy particulares, pero no pueden desactivarse a largo plazo las causas estructurales de la pobreza: la concentración de la riqueza, el bajo valor del trabajo frente a la propiedad y las desigualdades de acceso a las oportunidades de bienestar y ascenso social, básicamente, salud, trabajo y educación. Sin duda, la elevación de la calidad de vida es más probable a través de las políticas de generación de empleo e ingreso, de gasto social, de inversión en infraestructura, que con base en los programas específicos de política social. Estos, desde luego, son necesarios, pues son la vía directa para atender a una población que requiere ayuda inmediata y ha quedado al margen de los beneficios propiciados por estrategias macroeconómicas e instituciones sociales masivas, pero sus logros potenciales son menores. Es necesario atacar la pobreza sobre dos frentes distintos: primero, el de la cadena básica nutrición-higiene-salud-educación y segundo, el de la creación de empleos y aumento de la capacidad y productividad del trabajo humano.

Una política de combate a la pobreza que pretende promover el desarrollo de las capacidades productivas de los individuos y las comunidades, se centra en las causas que los mantenían marginados del progreso, no en sus efectos más visibles o políticamente más notorios. A pesar de que por el lado de la macroeconomía es necesario dar más atención a las políticas salariales, crediticias y de gasto social, promover el desarrollo de infraestructura, vigilar precios y salarios,<sup>147</sup> y reestructurar las condiciones de crédito, son las políticas de austeridad y reducción del gasto las que han predominado en los últimos sexenios.

Aunque la inversión social es prerequisite del desarrollo de actividades productivas, en la administración del Presidente Salinas se continuó a pasos agigantados con la política de liberalización económica. Ello constituyó de raíz un impedimento para la erradicación de la pobreza; antes bien, la desigualdad social se profundizó, a pesar de que Carlos Salinas señaló haber aumentado el gasto social en casi 85% en términos reales, representando éste más de la mitad del presupuesto federal.<sup>148</sup> Las actividades económicas privilegiadas fueron de carácter especulativo, particularmente en el ámbito financiero. Lo mismo sucedió a través de la política tributaria, en vez de apoyar una estrategia de combate a la pobreza mediante estímulos y subsidios selectivos a las actividades productivas de los grupos más pobres, a las que tuvieran una alta generación de empleos o a las orientadas a satisfacer necesidades esenciales.

Aunque en la administración de Carlos Salinas se emprendieron algunas acciones dirigidas a apoyar directamente la economía de los pobres, que les permitiera incorporarse al mercado nacional no sólo como consumidores, sino como productores, fueron sumamente aisladas y sin continuidad. Además, la ejecución de los proyectos productivos empieza por una sólida infraestructura física y social, ya que los caminos y la energía eléctrica constituyen la base material para agregar valor a las localidades, extraer los productos de las zonas alejadas y llevar los servicios de salud, educación y vivienda. Sin embargo, existen poblaciones donde ni siquiera hay la infraestructura mínima.

---

<sup>147</sup> "Hasta 1989 los pagos salariales como porcentaje del PNB significaron sólo 23.1%, comparado con 37.5% en 1981." Dresser, Denise. "PRONASOL y política... Op. Cit. p. 273.

<sup>148</sup> Salinas de Gortari, Carlos. *Quinto Informe de Gobierno*. Presidencia de la República. México. 1993. p. 50.

Dar mayor peso al gasto social en los presupuestos federal y estatales, filtrar los subsidios hacia grupos de población en riesgo y considerar la promoción del bienestar social por lo menos como un insumo estratégico del desarrollo nacional constituye una acción más eficaz contra la pobreza.

En materia de desarrollo social existen básicamente tres modelos para combatir la pobreza:

1. Impulsar el crecimiento económico sostenido y esperar su derrame.
2. Diseñar e instrumentar programas especiales que la contrarresten.
3. Maximizar la distribución del ingreso y la riqueza.

En México, el combate a la pobreza combina aspectos del primer modelo en el plano teórico, y del segundo modelo, en el plano práctico, mientras que omite el tercero, de hecho, actúa en sentido inverso. Por lo tanto, la política social se ha integrado por dos líneas centrales:

- a) Una institucional, a mediano y largo plazos, cuyo objetivo es atender permanentemente, las necesidades de bienestar de los grupos de población de naturaleza laboral, y
- b) Una de emergencia, a corto plazo, que se concreta en la atención a grupos prioritarios que no pueden esperar los resultados del crecimiento económico y la distribución del ingreso.

Bajo este esquema, el 6 de diciembre de 1988 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo con el cual se creó la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), con la finalidad de coordinar y definir las políticas, estrategias y acciones emprendidas en el ámbito de la administración pública para combatir los bajos niveles de vida, así como asegurar el cumplimiento de programas especiales en la materia. Dicha Comisión fue presidida por el titular del Ejecutivo Federal e integrada por los Secretarios de Estado y los Directores Generales del IMSS, CONASUPO, INI, FONART y la Comisión Nacional de Zonas Áridas, entre otros. Como organismo auxiliar a la Comisión se integró el Consejo Consultivo de Solidaridad con representantes de diversos sectores y grupos sociales, a fin de realizar una función de análisis y divulgación sobre las líneas de acción del PRONASOL.

En el Programa Nacional de Solidaridad confluyeron todas las dependencias y entidades de la administración pública en sus tres niveles de gobierno. Se buscó así superar la fragmentación institucional y lograr la coordinación intersectorial e intergubernamental bajo una unidad de mando. El PRONASOL propició la transformación de una Secretaría de Estado a otra, expresamente adaptada para la conducción de la política social. Con fecha 25 de mayo de 1992, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación diversas modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que dieron origen a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Para ello se aprovechó la infraestructura administrativa de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), y se incorporó la Subsecretaría de Desarrollo Regional, antes adscrita a la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP).<sup>149</sup> La nueva Secretaría comprendía una Oficialía Mayor y tres Subsecretarías: Vivienda y Bienes Inmuebles, Desarrollo Urbano e Infraestructura, y Desarrollo Regional; es en esta última donde se operó el Programa Nacional de Solidaridad.

Aun cuando el PRONASOL constituyó el centro de la política social salinista, ésta siguió realizándose a través de las instituciones y mecanismos tradicionales de bienestar, con similitud a lo efectuado por los gobiernos anteriores. Las actividades del IMSS, ISSSTE,<sup>150</sup> DIF, SSA, SEP, SCT, CONASUPO, INFONAVIT, FONHAPO, etcétera, siguieron formando parte de la red institucional para la atención del bienestar social. Con las políticas instrumentadas a través de Solidaridad no se pretendió sustituir los programas sociales institucionales, sino atender a los grupos de la población más marginados. El ejercicio de la política social a través de ambos canales se complementó, aunque cada vez con mayor ineficacia e insuficiencia. Como antes sucedió con la COPLAMAR, surgieron entre Solidaridad y otros organismos operantes convenios de actuación específicos para el bienestar social (IMSS-Solidaridad, SSA-Solidaridad).

Sin embargo, no es accidental que el primer acto de gobierno de Carlos Salinas haya sido la creación del Programa Nacional de Solidaridad, pues el grado y tipo de pobreza vivida en México no sólo rebasó la capa-

<sup>149</sup> Aunque, informalmente, se sabe que el PRONASOL trabajó con un 80% del personal contratado por el régimen de honorarios.

<sup>150</sup> Según el Sexto Informe de Gobierno de Carlos Salinas, el IMSS y el ISSSTE alcanzaron 45.5 millones de derechohabientes, 3 millones más que en 1988. Salinas de Gortari, Carlos. *Sexto Informe de Gobierno*. Presidencia de la República. México, 1994, p. 46.

cidad de las instituciones existentes para combatirla, sino que atrajo la mirada de críticos observadores, tanto nacionales como internacionales.

El PRONASOL fue definido como “el instrumento que el Gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales. Se conformará con acciones de ejecución inmediata que gradualmente permitan consolidar la capacidad productiva de grupos que no la tienen, para impulsar su incorporación plena y en mejores condiciones a los beneficios del progreso”.<sup>151</sup>

El PRONASOL trabajó sobre tres vertientes básicas:

- Solidaridad para el bienestar social.
- Solidaridad para la producción popular.
- Solidaridad para el desarrollo regional.

Como criterio de financiamiento del PRONASOL se determinó hacerlo selectivo y diferencial, en el siguiente orden: obra complementaria, rehabilitación, ampliación y obra nueva. Los recursos presupuestales del Ramo 26, anteriormente denominado Desarrollo Regional, se otorgaban a los gobiernos estatales para la realización de diversas obras (transportes, escuelas, hospitales, cárceles, etcétera) a través de los Convenios Únicos de Desarrollo. Desde que dio inicio el PRONASOL hasta 1992, los recursos ejercidos a través del Ramo 26, Desarrollo Regional y Solidaridad, sumaban 25 100 millones de nuevos pesos; de ellos, el 56.8% se canalizó a Bienestar Social, sólo el 21.2% a Solidaridad para la Producción<sup>152</sup> y el 22% a Infraestructura Básica de Apoyo.<sup>153</sup>

Hasta 1993, en Bienestar Social operaron diversos fondos y programas, básicamente: infraestructura educativa y escuela digna, agua potable y alcantarillado, urbanización, fondos municipales, servicio social y niños en Solidaridad. En Solidaridad para la Producción, casi la mitad de los

<sup>151</sup> Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional... *Op. Cit.* p. 127.

<sup>152</sup> Arturo Peniche hace una acotación respecto al presupuesto asignado a proyectos productivos, pues señala que entre ellos se contabilizan los Fondos de Solidaridad para la Producción, los cuales se orientaron totalmente a la habilitación, no a la capitalización de actividades productivas. Peniche, Arturo. “El Pronasol: algunas notas y reflexiones generales” en *El Cotidiano* núm. 49. UAM. México, julio-agosto, 1992, p. 23.

<sup>153</sup> Salinas de Gortari, Carlos. *Quinto Informe de Gobierno...* *Op. Cit.* p. 67.

recursos (40.1%) se concentraron en apoyo a los productores de maíz y frijol, y en segundo término, al desarrollo de las comunidades indígenas (15.6%).<sup>154</sup> En Infraestructura Básica de Apoyo, la mayor parte (76.2%) se canalizó a la construcción y mejoramiento de carreteras y caminos.<sup>155</sup>

En el financiamiento del PRONASOL intervinieron las aportaciones directas de los individuos y los presupuestos estatales y municipales, pero la mayor parte provino de las asignaciones presupuestarias federales, no sólo de SEDESOL y de la propia Presidencia de la República, algunos gastos en bienestar social provinieron de otras dependencias. De ahí que las autoridades del Programa señalaran constantemente que éste no repetía el hábito de naturaleza populista que conduce a la expansión de la inflación y el déficit público, puesto que el financiamiento es de origen múltiple, lo que implica una amplia concertación interinstitucional y social.

Sin embargo, más que en las áreas de atención social, donde se pretendía marcar cambios era en el estilo de actuación. En primer lugar, se buscó la cooperación de la población en los programas sociales, a fin de hacer más con lo mismo y obtener de ella acciones y recursos, no sólo del gobierno federal.

El PRONASOL fue un producto estatal directo de los factores que aquí se han señalado: la profunda erosión de los niveles de vida de la población mexicana, una mayor participación por parte de ésta en los procesos públicos, la excesiva burocratización del aparato de Estado encargado de la política social, y un fuerte deterioro de la legitimidad presidencial y la gobernabilidad.

La cooperación de la gente -ya sea en dinero, especie o mano de obra- fue el primer factor que permitiría al gobierno liberar cierta cantidad de recursos. Posteriormente, la coordinación entre diversas instancias públicas y privadas que actuaban en torno a una misma problemática posibilitaría el aprovechamiento de los recursos y esfuerzos de diferente origen, pero tendientes a un mismo fin.

<sup>154</sup> Sin embargo, los apoyos a la alimentación popular seguían disminuyendo y siendo insuficientes. En 1993, el gasto de CONASUPO y del Programa Nacional de Abasto equivalía tan sólo al 29.6% del asignado en 1983. Ordóñez Barba, Gerardo. *Op. Cit.* p. 23.

<sup>155</sup> Consejo Consultivo de Solidaridad. *Op. Cit.* pp. 43-45.

A estos principios funcionales se añadieron otros de carácter discursivo:

- Respeto a las comunidades, a sus tradiciones, pluralidad, iniciativas, formas de organización y métodos de trabajo.
- Plena y efectiva participación social, desde el planteamiento y toma de decisiones de los proyectos, hasta su instrumentación y evaluación.
- Corresponsabilidad, fomento de la responsabilidad compartida entre el sector público y las organizaciones civiles, mediante obligaciones aceptadas y compromisos concertados con las comunidades.
- Transparencia, honestidad y eficiencia tanto en el manejo de los recursos, como en el desarrollo de los proyectos, a fin de evitar condicionamientos, desviaciones, imposiciones, clientelismos, populismos y burocratismos.

En términos teóricos, el PRONASOL partió de un diseño flexible y de tintes democráticos, correspondiente a una situación nacional de fuertes restricciones presupuestales y que pretendía evadir una vasta estructura burocrática saturada de jerarquías y procedimientos que obstruían la resolución de problemas urgentes. Al respecto, se señaló: "Solidaridad no sólo es un programa compensatorio, de obras o de inversión de emergencia, sino un cambio sustancial en la forma como se definen los programas, en el método de trabajo y en el lapso en que se ejecutan y operan las obras... comporta también una alternativa de corresponsabilidad y satisfacción, de forma que los individuos aprenden a resolver sus problemas particulares en la medida en que contribuyen a la resolución de problemas conjuntos".<sup>156</sup>

El método de Solidaridad parecía una nueva manera de hacer obra pública y social, a partir del establecimiento de compromisos entre los integrantes de las comunidades y las instancias de gobierno, a efecto de que aquellos participaran voluntariamente en la creación y mantenimiento de las obras. Gracias a la autonomía de que gozó el programa respecto a algunos procedimientos burocráticos, desarrolló una amplia capacidad de respuesta frente a diversos interlocutores.

---

<sup>156</sup> Consejo Consultivo de Solidaridad. Op. Cit.: 144 y 156. Cabe mencionar una advertencia que podría ser aplicable en este caso: "En algunos países esta participación es estimulada por un ingrediente que fortalece los esquemas democráticos; en otros, se revela como una posibilidad adicional para fortalecer los esquemas autoritarios al utilizarla para manipular y controlar grupos y sectores sociales." Pardo, Ma. del Carmen. Op. Cit. p. 25.

Bajo el esquema de Solidaridad se entablaría un tipo de relación con sus destinatarios que integrara la creatividad popular y la sensibilidad de un nuevo tipo de servidores públicos. Ello explica por qué se reclutó personal de corte antiburocrático e, incluso, gente que en algún momento tuvo nexos con la izquierda mexicana. A través del PRONASOL no sólo se cooptó con éxito a la población destinataria, sino a fuertes críticos del gobierno.

Originalmente, el PRONASOL fue diseñado para la atención de grupos indígenas, campesinos residentes en zonas de alta siniestralidad y baja productividad, y habitantes de colonias populares, particularmente en las áreas de: alimentación, regularización en la tenencia de la tierra, vivienda, procuración de justicia, espacios educativos, salud, electrificación, agua potable, infraestructura agropecuaria y preservación de los recursos naturales. Como parte del nuevo esquema de subsidios selectivos se crearon el Programa de Distribución de Bonos para la Compra de Tortilla Subsidiada, destinado a familias con ingresos menores al salario mínimo y el Programa de Abasto Social de Leche, operado por LICONSA.

PRONASOL avanzó entre la población básicamente mediante la provisión minimalista de servicios públicos y apoyado en una fuerte promoción de la autoayuda comunitaria. Este cambio hacia una estrategia minimalista y compensatoria en la atención de los grupos marginados (donde no son todos los que están, ni están todos los que son) es contrario a la inversión masiva en proyectos industriales o de obras públicas, a los incrementos salariales y al reparto agrario, recurrentes esquemas de la política social anterior.

Los programas selectivos como el PRONASOL ayudan a construir una base social mínima sobre la cual poder aplicar con posterioridad políticas de mayor impacto, pero sólo si existe la voluntad política de revertir la estructura económica de generación de ingresos, y es claro que en México no la hubo. Lo que sí se promovió a través del PRONASOL fue el cambio de los cauces tradicionales de contacto con las clases populares del Estado benefactor hacia una estructura de mediación selectiva, efímera y particularista, acorde más bien a un Estado recortado y modesto.

Sin embargo, conforme amplió sus alcances a áreas no pobres, el Programa mermó la atención de la misión para la que fue creado: combatir los bajos niveles de vida. En vez de atenderse a los sectores auténticamente marginados, los recursos se dirigieron a obras y grupos de interés y presión políticos.

Así, el PRONASOL llegó a ser visto como la panacea a todo tipo de demanda social. Debido a un excesivo manejo propagandístico, generó una efervescencia participativa entre diversos sectores de la población, quienes no eran necesariamente los más desprotegidos.<sup>157</sup> Esta respuesta desmesurada desvió recursos y esfuerzos de la población-objetivo original del PRONASOL (preocupación enfáticamente señalada por Santiago Levy), y constituyó un serio cuestionamiento a la funcionalidad operativa de las autoridades y administraciones estatales y municipales, ya que éstas se vieron rebasadas por su versátil capacidad de actuación.

Por otra parte, el comportamiento sistémico de las instancias sociopolíticas involucradas en la operación del Programa -gobernadores, presidentes municipales, grupos populares partidistas, líderes naturales, etcétera-, también contribuyó a la inevitable tergiversación de sus postulados formales. PRONASOL partió de “una buena idea que fue sabotada continuamente por los imperativos de una clase política que se opuso a las iniciativas reformistas. El caso de Chiapas constituye un ejemplo emblemático de buenas intenciones, logros parciales, obstáculos insalvables y limitaciones estructurales que los programas reformistas como Solidaridad enfrentan en México el día de hoy”.<sup>158</sup>

No obstante, el PRONASOL supera el alcance de otros programas sociales en tanto actúa sobre tres espacios relevantes: el político, al devolver al sistema institucional a algunos disidentes; el social, al enfocarse a un sector de la población excluido por el accionar de otras políticas generales y por otras instituciones de bienestar; y el económico,

---

<sup>157</sup> Un antiguo funcionario de la Coordinación de Programas Regionales de Solidaridad previó que el mayor riesgo del Programa radicaba en el seno mismo del gobierno: los afanes de hacerlo parecer bueno para todo constituían el mayor de los peligros. Martínez Nateras, Arturo. “Solidaridad: cambio y permanencia. La programación regional, un caso” en *El Cotidiano* núm. 49. Op. Cit. p. 30.

<sup>158</sup> Chiapas tuvo el mayor número de Comités de Solidaridad en el país, 8,824, y el mayor gasto asignado en 1993, pero muchos de esos recursos no llegaron a las comunidades. Dresser, Denise. Op. Cit. pp. 94-95.

al sustentar y difundir los principios de la política de liberalización económica como la base que ha permitido obtener los recursos para actuar en el campo social, en lugar de destinarlos a áreas de escaso carácter prioritario y estratégico para el Estado mexicano.

El PRONASOL recuperó para Carlos Salinas el apoyo popular necesario para continuar con su programa de reformas económicas y apareció como la justificación social del proceso de privatización de empresas públicas. Pero no se sabe en qué medida la desincorporación de paraestatales ha beneficiado a los sectores marginados; se sabe que se incrementó el desempleo y que los fondos de contingencia constituidos con los recursos obtenidos de su venta se han agotado.

Aunque se dice que durante el sexenio de Salinas se ejerció un presupuesto de 52 mil millones de nuevos pesos a través del PRONASOL,<sup>159</sup> el análisis de estos recursos es complejo. Desde la creación del Programa, se modificaron los rubros y partidas presupuestales comprendidos en su asignación, lo que complica las comparaciones a través del tiempo, y éstas son importantes dado que "la asignación de recursos a programas sociales pretende legitimar decisiones, instrumentos y medidas tendientes a desactivar el conflicto social, cuyos principios de racionalización tienen como objetivo despolitizar el carácter de la crisis facilitando su administración".<sup>160</sup>

Mientras que entre 1982 y 1988 el gasto social y los programas específicos de bienestar fueron drásticamente disminuidos, a partir de 1988 el gobierno tuvo que revertir en cierta forma esta tendencia en el plano de la microeconomía y canalizar una fuerte cantidad de recursos al apoyo de grupos sociales severamente afectados por las políticas de ajuste económico y explícitamente manifestados en términos electorales. "A lo largo de 1989-1994 en materia social continuó el proceso de deterioro, a pesar de que la nueva estrategia económica parecía tener éxito, pues el PIB volvió a crecer, moderadamente, a una tasa promedio de 2.98, el gasto social como porcentaje del PIB alcanzó el mayor

---

<sup>159</sup> Salinas de Gortari, Carlos. *Sexto Informe de Gobierno...* Op. Cit. p. 51.

<sup>160</sup> Rodríguez, Raúl y Juan Mora. "Mínimos de bienestar en México..." Op. Cit. pp. 202-203.

promedio... 8.1, es decir, 2.5% más que entre 1983 y 1988 y 0.5% más que entre 1971 y 1982, y el gasto social se convirtió en el componente principal del gasto programable, llegando a un promedio de 42.3%, es decir, 24% más que entre 1977 y 1982 y 29.2% más que entre 1982 y 1987".<sup>161</sup>

El gasto social ejercido por el sector público ha sido por excelencia el indicador histórico de la importancia otorgada a la política social. Esta lógica cuantitativa se acentuó con la crisis, pues se evidenció que un gasto menor repercute en un menor bienestar social. Sin embargo, un mayor gasto no necesariamente produce un mayor bienestar, si se atiende el cuánto, pero se descuida el cómo.

Para la evaluación adecuada de un programa de política social se requiere conocer, más que el gasto realizado y el número de camas, escuelas, hospitales, postes de luz y demás objetos adquiridos, construidos o instalados, en qué medida se redujo la indigencia, la desnutrición, el analfabetismo, las enfermedades más comunes entre la población pobre, la mortalidad infantil, la fecundidad, etcétera. De otra forma, se puede conocer la administración y eficiencia de un programa, lo cual es necesario, pero si no se tiene clara la dimensión de sus resultados, nada se podrá decir sobre su eficacia. En este proceso puede descubrirse por qué, aun siendo muchos los recursos canalizados a través del PRONASOL, no llegaron a los verdaderamente pobres o llegaron en forma inapropiada. En realidad, "el éxito de los programas de combate a la pobreza no está determinado por la cantidad de recursos que distribuyan, sino por su capacidad para atender las raíces de la pobreza".<sup>162</sup>

Según la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, se han practicado 10 auditorías a diversos programas del PRONASOL, a través de los cuales se realizaron obras en diez delegaciones políticas del Distrito Federal, la construcción o ampliación de cinco hospitales del IMSS, cuatro de la Secretaría de Salud, uno del gobierno de Colima y otro del gobierno de Zacatecas, así como caminos rurales en Sonora y

<sup>161</sup> Barba Solano, Carlos. *Op. Cit.* p. 68.

<sup>162</sup> No obstante, Denise Dresser agrega que el gasto social en 1990 tuvo un porcentaje del gasto total de 28.8, diez puntos menos que en 1980. Dresser, Denise. "PRONASOL y política... *Op. Cit.* pp. 271-272.

Durango. Estas auditorías revelan una serie de irregularidades como: falta de estudios de factibilidad técnica y económica, invitación selectiva a los concursos de licitación, trabajos mal realizados o sin ejecutar, inadecuada calidad de materiales, pagos indebidos por duplicidad, etcétera. Así, se señala que existen daños al erario federal por 45 millones 925 mil pesos.<sup>163</sup>

El PRONASOL no recibió una desbordante cantidad de recursos<sup>164</sup> tan sólo por ser el distintivo político del presidente Salinas, sino para rearticular al Estado y a los grupos populares, resarcir las pérdidas de vínculos sufridas no sólo en la red institucional de atención social, sino en el sistema de partidos, restaurar la legitimidad perdida y prevenir el surgimiento de mayores conflictos sociales.

El PRONASOL tuvo el acierto de acercarse a grupos populares independientes (el Comité de Defensa Popular, la Unión de Organizaciones Regionales Campesinas y algunas facciones de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular, por ejemplo), creando en ellos la idea de lograr gestionar sus demandas con mayor éxito a través de sus propios medios, y no de los partidos políticos opositores. La lógica detrás de los beneficiarios del PRONASOL es mantener a la cabeza a quien satisface, aunque sea provisionalmente, sus necesidades inmediatas.

Comparado con otros programas sociales de amplio alcance, como el PIDER o la COPLAMAR, "Solidaridad tiene un gran contenido político, el cual descansa teóricamente en la bandera del liberalismo social de la administración salinista. La diferencia entre la politización de la COPLAMAR con respecto a la del PRONASOL estriba en que en el desarrollo de la primera realmente no existía oposición electoral fuerte. En cambio, la creación del PRONASOL se dio en un ambiente de

---

<sup>163</sup> González, Víctor y Gustavo Saun. "Degeneró en botín del último año, el baluarte de la política social salinista" en *El Financiero*. México, 7 de octubre de 1996, p. 48.

<sup>164</sup> "Los fondos canalizados por medio de Solidaridad representaron casi el 8% del gasto público total de 1990". Gershberg, Alec Ian. "Inversión educativa federal por medio de la SEP y de Solidaridad" en Vélez, Félix. *Op. Cit.* p. 239. En sentido contrario, Julio Moguel plantea que "no se trata en ningún caso de inversiones realmente extraordinarias. Lo ejercido entre 1989 y 1991 (ramo XXVI) resulta inferior a los recursos reales ejercidos de 1980 a 1982 en el mismo ramo... En el caso de Chiapas, considerando que alrededor de 70% de su población (2,274,347 chiapanecos) podría catalogarse como pobre, el recurso del Pronasol tocó a 39 centavos por día para cada uno. Ello representa cerca de ocho veces menos de lo que el Banco Mundial considera como línea de pobreza (tres nuevos pesos diarios) y alrededor de 70 veces menos de lo que el Consejo Nacional de Población considera necesario para satisfacer las necesidades esenciales de una familia." Vázquez Rangel, Giona. *Op. Cit.* p. 14.

ilegitimidad del presidente Salinas, por lo que muchos críticos señalan que el PRONASOL ha sido una gran herramienta utilizada con fines electorales".<sup>165</sup>

Este nuevo esquema de coparticipación ofrece un sutil mecanismo de cooptación que supera la obviedad de los viejos métodos autoritarios y prebendalistas. El PRONASOL parece menos corporativista en tanto actúa en gran parte fuera de la institucionalidad creada para la atención de los grupos sociales organizados, pero no lo es, en tanto recrea las relaciones de sujeción e intercambio político a través del bienestar social. Las demandas incorporadas con mayor facilidad al PRONASOL fueron aquellas que se recogían durante las giras presidenciales, por lo que fue un canal más directo entre el propio Presidente de la República y los grupos populares, a fin de crear vínculos extracorporativos y nuevos contubernios político-sociales.

En un contexto de restricción presupuestal que obligó a una limitación de las recompensas materiales acostumbradas y debilitó el poder de control de las estructuras del corporativismo mexicano, el PRONASOL supo combinar un clientelismo renovado, un fomento a la participación popular y una dotación mínima de beneficios materiales. Mediante un sistema de beneficios selectivos, se logró reencauzar la participación social, desactivar el descontento popular y restablecer la credibilidad en la figura presidencial, perdida a partir de la crisis de legitimidad de los años ochenta.

El PRONASOL se convirtió en una instancia administrativa alternativa, a la que los ciudadanos dirigieron sus peticiones sin la intermediación de las instancias locales, opacando su actuación. Sin embargo, una vez salvadas las rivalidades surgidas entre ellas y los delegados del PRONASOL, éste fue siendo apropiado gradualmente por gobernadores y presidentes municipales, fortaleciendo sus hegemonías locales.

Un problema del PRONASOL radicó en el hecho de buscar la participación social con los grupos organizados en el combate de la pobreza extrema,

<sup>165</sup> Campos, Emma y Vélez, Félix. "La pobreza rural en México" en Vélez, Félix. *Op. Cit.* p. 193. Julio Moguel refiere que «Juan Molinar Horcasitas y Jeffrey A. Weldon han demostrado con suficiente consistencia que, en su asignación, no existe una correlación positiva entre el monto de los recursos del Pronasol y los niveles de pobreza; que se trata de asignaciones sesgadas por criterios de carácter político, dirigidas a apuntalar estrategias electorales en beneficio del partido del gobierno.» Vázquez Rangel, Gloria. *Op. Cit.* p. 19.

cuando la población absolutamente pobre no está organizada, sino dispersa y casi incomunicada. Este espacio vacío fue aprovechado por los caciques y autoridades locales para allegarse beneficios adicionales, lucrar políticamente con las obras desarrolladas y reforzar sus cotos de poder. De ahí que mucho se haya señalado que el PRONASOL ofreció también una vía de modernización al caciquismo.

Respecto a la participación de la sociedad civil cabe también ser cauteloso, pues parece haber cierto optimismo exagerado sobre su “despertar” y autonomía. Algunos focos del despertar civil no son sino demandas efímeras que exigen una respuesta a una necesidad inmediata. La movilización social relacionada con el PRONASOL se dio básicamente en torno a peticiones muy singulares, a muy corto plazo, para luego desaparecer una vez lograda la meta propia. El ejercicio populista del Programa subordinó la provisión de bienes básicos humanamente imprescindibles (agua potable, drenaje, salud, abasto de alimentos, etcétera) al predominio de criterios orientados a satisfacer demandas políticas, no públicas.<sup>166</sup>

En este sentido, cabe acotar que democracia no es sinónimo de eficacia. Mucho se enfatiza el hecho de que nadie mejor que las propias comunidades sabe cuáles son sus necesidades inmediatas, pero no por ello sabe cómo resolverlas, pues carece de los conocimientos y la técnica para ello. Al basarse la realización material de las obras en la participación comunitaria, muchas veces con una intervención marginal de técnicos y profesionistas, la mayoría son de mala calidad, lo que implica desperdicios netos o mayores inversiones en un futuro inmediato.

Parte de este problema radica en el hecho de que al suministrar a una comunidad pobre servicios públicos como energía eléctrica, agua potable, alcantarillado, drenaje, caminos, etcétera, se espera recibir a cambio una retribución monetaria, vía impuestos o vía pago de servicios, pero, si la gente destina la mayor parte del ingreso del hogar al consumo de alimentos y de otros bienes imprescindibles, difícilmente se puede esperar que esté dispuesta a pagar por esos servicios.

---

<sup>166</sup> Entre los factores que determinan estas “prioridades”, Denise Dresser señala que la inversión en fondos municipales no podía rebasar los 50 millones de pesos (17 mil dólares) por proyecto, lo que obligó a realizar tan sólo pequeñas obras o reparaciones secundarias. Dresser, Denise. “PRONASOL y política... Op. Cit. pp. 271-272.

En síntesis, el gobierno de Carlos Salinas se inauguró con un fuerte cuestionamiento de su legitimidad, inmerso en un proceso de cambio del modelo de desarrollo adoptado durante décadas por el Estado mexicano, en un contexto de desgaste de los mecanismos tradicionales y autoritarios de control político, y frente a una creciente fragmentación de las élites dirigentes del sistema político. Ello explica por qué, de acuerdo con Denise Dresser, “el gobierno ideó el PRONASOL para alcanzar tres conjuntos de objetivos: i) adaptar la responsabilidad social tradicional del Estado a las nuevas restricciones económicas y redefinir los límites de su intervención en el contexto de una estrategia de reforma neoliberal; ii) disipar un potencial descontento social por medio de subsidios selectivos, reacomodar la movilización de la sociedad mediante la coparticipación y minar la energía de las fuerzas opositoras de izquierda estableciendo enlaces y compromisos con los movimientos populares; y iii) reestructurar las élites priistas locales y estatales con un mayor control centralizado. En suma, al engrasar las ruedas del tren neoliberal y emplazar las vías que le permitan avanzar, el PRONASOL busca mejorar la solidez política del régimen”.<sup>167</sup>

### 3. La política de alivio a la pobreza.

“Administrar la pobreza y superarla son dos cuestiones muy diferentes”.<sup>168</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en su punto 4. Desarrollo social, señala que la Constitución de 1917 “concibe la democracia no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento político, económico y cultural del pueblo... En el umbral del siglo XXI, el principal desafío de México consiste en disminuir la pobreza y moderar la desigualdad que existe entre los diferentes estratos de la población”.<sup>169</sup>

En el mismo documento, se postula una política de desarrollo social de carácter integral, nacional, federalista, participativa e incluyente, basada

<sup>167</sup> Dresser, Denise. “PRONASOL y política... *Op. Cit.* p. 135.

<sup>168</sup> Boftvinik, Julio. “Algunas tesis y reflexiones... *Op. Cit.* p. 99.

<sup>169</sup> INEGI. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, 1996. Como veremos después, esta afirmación remite a un concepto de democracia social como condición de un efectivo bienestar humano, pero éste aún es sumamente deficiente en México.

en un nuevo acuerdo social, en una Alianza Nacional para el Bienestar. La política de desarrollo social “tiene el objetivo de propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos; y, de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión”.<sup>170</sup> Las estrategias y líneas de acción de la política social que deberán aprovechar las experiencias de los años recientes son: ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos; armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población; promover el desarrollo equilibrado de las regiones; privilegiar la atención a los grupos y las zonas con mayor desventaja económica y social; y construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo.

Al inicio de su mandato, el Presidente Ernesto Zedillo admitió que transcurrirían varios años de crecimiento y ahorro antes de que los niveles de vida de la población fueran equiparables a los que existían antes de la crisis de 1994, pero advirtió que continuarían los criterios aplicados, refiriéndose particularmente al esquema cambiario de libre flotación y a la intención de privatizar la petroquímica secundaria y la energía eléctrica. También indicó que la recuperación de los niveles de vida sólo se lograría cuando la reactivación se transforme en crecimiento sostenido y éste sea varias veces mayor al crecimiento de la población. Para ello, puntualizó, “es indispensable que perseveremos en tres quehaceres esenciales. El primero consiste en seguir aplicando el programa económico que nos ha permitido vencer la emergencia e iniciar la recuperación, hasta consolidarla con toda certeza. El segundo consiste en consolidar las reformas estructurales para contar con una economía cada vez más eficiente, de tal manera que los factores de la producción, señaladamente el trabajo, obtengan mayores rendimientos e ingresos. El tercero consiste en aumentar significativamente el ahorro nacional, ya que sólo así podremos financiar sanamente la inversión, sin riesgo de volver a sufrir crisis como las que han sido recurrentes en los últimos 20 años”.<sup>171</sup>

---

<sup>170</sup> *Ibid.*

<sup>171</sup> Zedillo Ponce de León, Ernesto. *Segundo Informe de Gobierno*. Crecimiento económico y apoyo a la salud. Poder Ejecutivo Federal, México, 10. de septiembre de 1996.

Al referirse al contexto en el que habrían de desenvolverse los programas contra la pobreza en los años noventas, Santiago Levy -actual Subsecretario de Egresos de la SHCP, quien se especializó en el estudio de este tema en el Banco Mundial y está a cargo de la reordenación del subsidio a la pobreza- reafirmó que, a fin de mantener el equilibrio fiscal, habrían de continuar las restricciones del presupuesto público, por lo que dichos recursos deberían llegar únicamente a los pobres y en forma eficiente; en segundo lugar, señaló que se deberían evitar los subsidios y controles de precios porque distorsionan el funcionamiento de una economía regida por el libre mercado; y en tercer término, que debería acelerarse la reforma agraria tanto como la liberalización de la industria, pues ello contrarrestaría el rezago del sector rural. Levy sostiene que al liberarse los controles y quitar los subsidios para el campo, las fuerzas del mercado actúan con libertad, y entonces hay más producción y los campesinos tienen más ingresos.<sup>172</sup>

Como se puede apreciar, la política social ha seguido subordinada a los imperativos macroeconómicos, a la prioridad otorgada a la captación de inversiones externas -muchas veces especulativas-, al logro de un superávit presupuestario y a la limitación del gasto.

Si bien al inicio de esta administración se pretendió rescatar la experiencia "positiva" de Solidaridad, básicamente la participación comunitaria y la asignación focalizada de recursos, dar mayor impulso a las actividades generadoras de ingreso, y disminuir el carácter neopopulista del Programa y sus consideraciones electorales, la inestabilidad económica y el ambiente político restringieron la definición de la política social hasta que se anunció la desaparición de Solidaridad como parte de una nueva política social de alivio selectivo a la pobreza, y de descentralización de la SEDESOL y de los recursos hacia los gobiernos estatales y municipales.

La política de alivio a la pobreza propuesta por Santiago Levy actúa en dos vertientes distintas: la primera, dirigida a los moderadamente pobres, consiste en crear las condiciones que les permitan salir de ella, que

---

<sup>172</sup> Ramírez, Carlos. "La pobremático, impuesta por el BM" en *El Financiero*. México, 24 de abril de 1996, p. 43.

favorezcan los recursos para la inversión, así como las oportunidades para incrementar sus ingresos potenciales y explotar su mano de obra. Esto es, aumentar su consumo hoy y garantizar un aumento de sus ingresos para mañana (obras de riego, caminos, educación, empleos). Esta vertiente cae más en el campo de la política económica que en el de la política social pero, como se ha visto hasta ahora, aquella no opera en este sentido.

La segunda vertiente de alivio a la pobreza consiste en ofrecer ayuda inmediata a los pobres extremos, a través de subsidios directos (alimentos, agua potable, medicamentos, etcétera), dado que su necesidad urgente es corregir su nivel de nutrición y salud o, de otra forma, no podrán aprovechar otras políticas de ayuda y subsidios generalizados. La idea aquí es llevar a los pobres extremos los bienes finales requeridos, no alterar y subsidiar sus precios de forma que otros sectores también puedan aprovecharse de esta política.

Santiago Levy advierte que la identificación de los pobres es difícil y costosa, pero evita las pérdidas en derramas de recursos hacia la población que no es pobre.<sup>173</sup> Las limitaciones presupuestales y administrativas conducen a evitar este tipo de fugas, por lo que es preferible contar con un menor número de programas de asistencia a los pobres que funcionen de manera correcta, en vez de crear una multiplicidad de estructuras ineficientes para la atención de un mismo fin. Asimismo, se ha planteado la necesidad de crear estructuras de incentivos que permitan a los pobres obtener mediante su propio trabajo un ingreso adicional -fomento de la economía popular-, a fin de no crear una clase de "dependientes de la seguridad social", sino estrategias para el desarrollo.

En este sentido, se sabe que las necesidades de los pobres extremos se encuentran estrechamente interrelacionadas, por lo que concretamente se ha propuesto crear un paquete básico de alimentación-salud-educación, a fin de reducir las tasas de mortalidad infantil, mejorar el

---

<sup>173</sup> Los subsidios no dirigidos, considerados en gran parte una pérdida neta, representaron en 1988 un monto de 500 mdd, de un total de 900 mdd destinados a los programas de apoyo a la alimentación del PRONASOL. Levy, Santiago. *Op. Cit.* p. 91.

estado de nutrición y salud, y reducir las tasas de fecundidad. Esto podría ser llevado a cabo en un mismo centro local de ayuda, pues ello permitiría minimizar los costos, vigilar el logro simultáneo de distintos objetivos y disminuir la desigualdad del ingreso intrafamiliar, ya que se ha dado el caso, por ejemplo, de que los padres revendan los alimentos para infantes.

Así, en 1996 la SHCP propuso repartir a familias pobres tarjetas electrónicas para la adquisición de bienes básicos con un crédito de 70 pesos mensuales. Esta medida fue ampliamente criticada por diversos sectores sociales, en términos políticos, económicos y morales: se reprobó la intención de seguir otorgando subsidios directos en vez de crear empleos; se señaló que el monto era ridículo, considerando el crecimiento de la inflación; se indicó el riesgo de dar un uso político-electoral en su aplicación; y se vio como una "etiquetación humillante" que lesiona la autoestima de la población-objetivo. Asimismo, se ha señalado que el nivel de vida de la población no es algo dicotómico, sino una escala continua que implica a su vez apoyos escalonados, no una división de la población entre quienes sí requieren esos apoyos (pobres extremos) y quienes no (el resto de la población).

La medida se aplicó como plan piloto en Campeche, bajo el nombre de Canasta Básica para el Bienestar Familiar, representó un costo de 7 dólares por persona y fue entregada a familias que no tuvieran más de dos hijos (las familias pobres normalmente tienen más de dos hijos, aunque no todos ellos lleguen a la edad adulta o, siquiera, a los 5 años). Uno de los requisitos para obtener la tarjeta fue que los escolares de las familias beneficiadas tuvieran un promedio mínimo de 8 y acudieran regularmente a evaluarse a los centros de salud oficiales. Como es claro, se seleccionó a un sector de la población que, para enviar a sus hijos a la escuela y que éstos obtuvieran una buena calificación, no podía ser la más pobre.

Ciertamente, esta medida no constituye una política orientada a combatir la pobreza; se trata de un paliativo basado en un esquema de subsidios públicos selectivos, que es pertinente para atender a sectores poblacionales con niveles de pobreza agudos, pero no es suficiente para sustentar una política nacional de lucha contra la pobreza.

La propia SECODAM, así como el ITAM, al evaluar el programa piloto Canasta Básica para el Bienestar Familiar, señalaron que:

- No se incrementó el consumo alimentario de las familias inscritas;
- No se probó la articulación de las políticas de salud y alimentación en favor de los pobres extremos;
- Se encontró un 40% de errores de inclusión y un 56% de errores de exclusión; y
- Se excluyó a la población rural (26,200 familias, 42% de la población objetivo).<sup>174</sup>

Posteriormente, Esteban Moctezuma Barragán, siendo Secretario de Desarrollo Social definió como objetivos fundamentales de la política social del gobierno de la República los siguientes:

- Superar la pobreza y la exclusión social;
- Diseñar políticas de desarrollo que atiendan efectiva y diferenciadamente a los distintos estratos sociales y económicos, de manera especial, a los que padecen las mayores carencias; y
- Consolidar los mecanismos de coordinación para que las acciones de política social confluyan en un esfuerzo integral que permita potenciar sus efectos.<sup>175</sup>

Como estrategias de acción de la Secretaría de Desarrollo Social se establecieron:

- Integralidad, a fin de incidir intersectorial, consensada y conjuntamente en los factores que determina la pobreza;
- Impulso a la descentralización, en busca del mejoramiento social de las localidades del país, así como de una distribución más equitativa de los recursos de inversión pública;
- Coordinación entre instituciones y niveles de gobierno, con base en criterios y mecanismos que permitan atender de manera inmediata y diferenciada las necesidades de diversas zonas;
- Impulso a la participación social, como un valor de eficiencia y legitimidad que sustente una sólida organización social; y
- Promoción del desarrollo nacional, como vía para llevar a cabo acciones específicas para cada región y lograr una mejor asignación.

<sup>174</sup> Monroy, Mario. "La política social de Zedillo en la prensa mexicana" en *A dos años: la política social de Ernesto Zedillo*. Red Observatorio Social. México, 1997, p. 193.

<sup>175</sup> Moctezuma Barragán, Esteban. "La política social del Estado mexicano" en *El mercado de valores* año 58, núm. 10. NAFINSA. México, octubre de 1998, p. 7.

Estas estrategias se desglosan en 9 grandes políticas, que son: Asistenciales (Programa de Subsidio a la Tortilla, Programa de Abasto Social de Leche y Programa Social de Abasto); de Formación de Capital Humano (Programa de Educación, Salud y Alimentación); de Formación de Capital Familiar (Programa de Vivienda Progresiva y Programa de Vivienda Rural); de Desarrollo de Infraestructura Social Básica; de Impulso al Desarrollo Productivo; de Desarrollo de Infraestructura Física; de Desarrollo de Canales de Comercialización, Cadenas Productivas y Programas de Capacitación; de Desarrollo Regional; y de Promoción de la Participación Ciudadana en el Desarrollo Social.<sup>176</sup>

En lo que respecta al Desarrollo social, llama la atención el abandono de esta expresión tan recurrente en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, para hablar de la política de *apoyo social*. Como parte de esta política y del Programa de combate a la pobreza extrema, Ernesto Zedillo anunció la puesta en marcha de un programa nacional para combatir coordinadamente la pobreza, con el que se pretendería unificar esfuerzos realizados por separado y atender a 4 millones de las familias más pobres para el final de su mandato. "Este programa proporcionará a las niñas, a los niños de las regiones con más pobreza, a través de las madres de familia, apoyos para adquirir alimentos básicos, servicios de salud completos, becas y materiales escolares para que puedan terminar su educación primaria y secundaria".<sup>177</sup> Asimismo, informó sobre el inicio de un paquete básico de salud a las zonas más pobres y aisladas, el cual comprendería 12 servicios esenciales de medicina preventiva para toda la familia, nutrición infantil, vacunación universal y salud reproductiva. Con su aplicación se esperaba reducir las 8 principales causas de mortandad en el país y dar atención de salud e higiene a 4 millones de mexicanos.

A partir de 1997 la Superación de la Pobreza, como fue denominado entonces el antiguo Ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación Solidaridad y Desarrollo Social, se dividió en tres aspectos fundamentales: 1) la descentralización de las dos terceras partes del Ramo

---

<sup>176</sup> *Ibid.* pp. 8-18.

<sup>177</sup> Garduño, Roberto y Andrea Becerril. "Anuncia el Presidente Zedillo un programa nacional contra la pobreza" en *La Jornada*. México, 8 de septiembre de 1996, p. 3.

26 a los gobiernos municipales; 2) la instrumentación del Programa de Alimentación, Salud y Educación (PASE) en las zonas de mayor marginación del país; y 3) la aplicación del Programa de Empleo Temporal y Productivo con el objeto de crear empleos en dichas regiones. A partir del segundo semestre de 1997, el PASE operaría con recursos de 1 350 mdp, en las 11 regiones más pobres del país, entre sus destinos se encuentran Los altos y la sierra de Chiapas, La Montaña y Filo Mayor, en Guerrero, la Sierra Norte de Puebla y la Sierra Negra de Oaxaca.<sup>178</sup>

Finalmente, el 6 de agosto de 1997 fue dado a conocer por el presidente Zedillo el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), a fin de “ayudar a eliminar diversos obstáculos que impiden a las familias pobres tener alimentación y atención médica suficientes, además de recibir los beneficios de las capacidades y habilidades que se adquieren a través de una educación básica adecuada”.<sup>179</sup> Los objetivos más importantes del Programa son:

- Mejorar las condiciones de alimentación, salud y educación de las familias pobres, particularmente de los niños y sus madres, complementando estas acciones para que se traduzcan en un mejor aprovechamiento escolar y en el abatimiento de la deserción entre niños y jóvenes;
- Apoyar a la economía familiar procurando que en cada hogar se tengan los recursos suficientes para que los hijos completen su educación básica;
- Inducir la corresponsabilidad y la participación activa de todos los miembros de la familia, especialmente de los padres, en el logro del bienestar social; y
- Promover la participación y el respaldo comunitario para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias y refuercen la eficacia y cobertura del programa.<sup>180</sup>

Con base en encuestas que determinan el nivel socioeconómico de los hogares y con respecto a una línea de pobreza extrema, se seleccionaron

<sup>178</sup> Camacho, Carlos. “Operará el PASE a mediados del 97 en 11 regiones del país” en *La Jornada*. México, 14 de marzo de 1997, p. 10.

<sup>179</sup> Gómez de León, José. “El Progreso y el bienestar de los hogares pobres en México” en *El mercado de valores... Op. Cit.* p. 19.

<sup>180</sup> Romano, Jorge. “Progresá, un proyecto de desarrollo social” en *Revista del Senado de la República* vol. 3 núm. 9. México, octubre-diciembre, 1997, p. 222.

a los posibles beneficiarios del Programa, quienes recibirán sus apoyos durante 3 años -siempre que sus condiciones socioeconómicas sean similares a las del momento de su ingreso-, cuyo término posibilita una nueva evaluación para determinar si continúan dentro del mismo. Estos apoyos consisten en: becas educativas para los niños inscritos entre tercero de primaria y tercero de secundaria, siempre que no se abandone la escuela (al inicio del ciclo escolar 1998-1999, el monto mensual de esta beca era de 123 pesos); servicios de salud básicos; suplementos alimenticios para mujeres embarazadas y en periodo de lactancia y niños; y una pensión monetaria mensual, la cual es actualizada cada 6 meses conforme al Índice Nacional de Precios, y que hasta 1998 fue de 630 pesos mensuales, incluidas las becas educativas.<sup>181</sup>

El monto global del apoyo monetario depende para cada familia del número de hijos que asisten a la escuela y se espera que sea destinado a la compra de alimentos, pues ésta alcanza el 74% del gasto total del hogar; en promedio, las familias beneficiadas han reportado gastar normalmente 123 pesos en alimentos a la semana. A pesar de la vigilancia a que están sujetas las familias a través de los centros de salud, subsiste el problema de verificar el destino real del ingreso asignado, aunque el 81.5% de las madres de familia han afirmado emplear el dinero en alimentos.<sup>182</sup>

El PROGRESA pretendió cubrir inicialmente a 170 mil familias hasta llegar a las 400 mil, pero según el más reciente informe de gobierno presidencial, sus beneficios se extienden a 2 298,600 familias de 51,769 localidades en 2,002 municipios.<sup>183</sup> Según un esquema de geografía de la pobreza que sirve de base para la orientación del Programa, en la actualidad existen 91 regiones de atención prioritaria, en 1,383 municipios de alta y muy alta marginalidad, donde viven alrededor de 26.6 millones de mexicanos. La marginación de las localidades se determinada a partir de indicadores del hogar, como: analfabetismo, agua entubada, drenaje, energía eléctrica, hacinamiento, tipo de piso y ocupación. Veintiseis de

---

<sup>181</sup> PROGRESA. *Más oportunidades para las familias pobres*. SEDES. México, 1999.

<sup>182</sup> Gómez de León, José. *Op. Cit.* pp. 24-26.

<sup>183</sup> Zedillo Ponce de León, Ernesto. *Quinto Informe de Gobierno. Anexo. Poder Ejecutivo Federal*. México, 10. de septiembre de 1999, p. 266. Carlos Jarque Uribe, Secretario de Desarrollo Social, dio a conocer el pasado 27 de diciembre que el Progresá cumplió con su meta para 1999 al atender a 2.3 millones de familias; también señaló que una de cada 3 familias beneficiarias es indígena. De Ávila, José Juan. «El Progresá cumplió con la meta de 1999, asegura la SEDES» en *La Jornada*. México, 28 de diciembre de 1999, p. 12.

estas regiones son objeto de atención especial e inmediata y se encuentran en los estados de Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz.

Este programa es el resultado de los ensayos previos efectuados en este sexenio para sustituir al PRONASOL, los cuales ya hemos comentado, y se distingue de este último principalmente en dos puntos: omite los aspectos productivos generadores de ingresos, vinculados a la economía popular y privilegia las acciones de atención directa a necesidades inmediatas, enfatizando la educación; y no crea instancias de participación *ad hoc*, como fueron los comités de solidaridad, sino que parte de la célula social por antonomasia, la familia, donde resalta el papel de la mujer como eje de su desarrollo, lo que ha repercutido en su nivel de autoestima y en su capacidad organizativa. En cuanto a la extensa crítica que se ha hecho del uso electoral del PRONASOL, en esta ocasión se tiene mucho menos recursos de los cuales echar mano y, además, existen mayores controles externos sobre los mismos.

En este sentido, Emilio Pradilla señala que si bien el PRONASOL ha desaparecido y los ramos 26 y 33 son ejercidos directamente por los municipios, la entrega y asignación de estos recursos está aún en manos de los gobernadores; frente a esta situación, añade que una “política social alternativa requeriría una descentralización efectiva de recursos a los municipios, pero acompañada por una planeación regional, con la concurrencia de los tres órdenes de gobierno y con una participación y control ciudadano efectivo y permanente desde el nivel municipal y comunal”.<sup>184</sup>

Cabe mencionar que algunos analistas<sup>185</sup> han reconocido en PROGRESA diversas cualidades como son:

- Focalizar efectivamente los recursos;
- Asignar los recursos con transparencia; y
- Emplear normas estadísticas pertinentes en la determinación de sus beneficiarios;

---

<sup>184</sup> Pradilla Cobos, Emilio. *Op. Cit.* p. 146.

<sup>185</sup> CIESAS-PROGRESA. *Alivio a la pobreza. Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social.* México, 1998.

- Acordar con la comunidad, mediante asamblea, quiénes serán las familias beneficiadas; y
- Generar bastante información pública para la evaluación del programa.

Entre las principales limitaciones del PROGRESA se ha señalado el hecho de que el subsidio alimentario que otorga es tan pequeño (125 pesos al mes), que no altera la situación de pobreza de un hogar, pues sólo alcanza para comprar un kilo de tortillas al día.<sup>186</sup> Por otra parte, al operar únicamente en localidades de marginación alta y muy alta, PROGRESA deja fuera de sus beneficios a aquellas familias en pobreza extrema que viven en municipios de baja o muy baja marginación. También se ha cuestionado el hecho de que su impacto en aspectos productivos es irrelevante, cuando el efectivo combate a la pobreza implica el fomento de las economías populares.

En este sentido, Alicia Ziccardi advierte que la relación política económica-política social no debe restringirse al monto del gasto social, cuando "lo central es retomar las preocupaciones por el empleo, ya que son el desempleo, la informalidad y/o el subempleo las principales causas de la pobreza".<sup>187</sup> Es decir que PROGRESA no puede resolver algo para lo que no ha sido creado, esto es transformar las condiciones del mercado de trabajo.

Adicionalmente, John Scott plantea que: "En 1998 las acciones [de política social] no dirigidas absorbían 90% del gasto social. El 10% del gasto dirigido se divide a su vez en programas de inversión en capital físico (3.5%), oportunidades de ingreso (1.8%) y capital humano (4.7%). Aun con una expansión presupuestal importante para 1999, PROGRESA representaría 36% de este último rubro, o menos del 2% del gasto social".<sup>188</sup>

Pero, en síntesis, ¿cuál ha sido en estos años el panorama general respecto a los indicadores del bienestar de la población? Se ha observado un aumento generalizado en el precio de productos básicos; algunos de

<sup>186</sup> Boltvnik, Julio. "Evaluando el Progreso" en *La Jornada*. México, 26 de mayo de 2000, p. 28.

<sup>187</sup> Ziccardi, Alicia. "Seminario Progreso y la política social" en CIESAS-PROGRESA. *Op. Cit.* p.115.

<sup>188</sup> Scott, John. "Progreso, igualdad de oportunidades y dinámicas de la pobreza en México" en CIESAS-PROGRESA. *Op. Cit.* pp. 59-60.

ellos, según la PROFECO, son: frijol, 240%; carne de res, 101%; tortilla, 86%; aceite comestible, 70%; azúcar, 68%; y leche pasteurizada, 45%. Asimismo, se han operado incrementos en los precios de servicios públicos y domiciliarios: transportes, gasolina, energía eléctrica, gas, teléfonos, etcétera.<sup>189</sup> El Subsecretario de Comercio Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Eugenio Carrión, afirmó que los precios de diversos productos básicos se incrementarían en México al nivel que tienen en el mercado internacional, pues se están importando en grandes cantidades para complementar los faltantes nacionales. Herminio Blanco, titular de la SECOFI, señaló que no habría más controles sobre los precios de productos básicos, sino un "plan de concertación", a fin de analizar las condiciones internacionales de 10 artículos -que son los únicos contemplados bajo seguimiento-, así como garantizar que cuando se dé un aumento esté justificado.<sup>190</sup>

Con base en la información presentada en el Quinto Informe de Gobierno del Presidente Zedillo, se observa que de 1989 a 1999 el salario mínimo general aumentó de 8.13 a 31.91 pesos, mientras que el Índice Nacional de Precios al Consumidor aumentó de 47.469 puntos a 290.219, es decir que cada uno de estos indicadores tuvo un aumento de 392.2% y 611.38%, respectivamente.<sup>191</sup>

En consecuencia se ha dado un fuerte deterioro del poder adquisitivo de los trabajadores, el cual se denota en el tiempo necesario para la adquisición de productos básicos: "Mientras que en diciembre de 1994 un trabajador de salario mínimo debía trabajar 77 horas a la semana -29 más de las normales- para adquirir una canasta básica, para mayo de este año debía trabajar 120 horas - es decir, 72 adicionales- para adquirir lo mismo... De 1995 a 1999, los precios de la canasta básica subieron más de un 250%, mientras que el salario mínimo lo hizo en un 87%, siendo actualmente de 34.45 pesos... la Comisión de Bienes y Servicios de la Cámara de Senadores revela que para julio de este año (1999) el salario mínimo general promedio había perdido más de 30% de su poder

---

<sup>189</sup> Muñoz Ríos, Patricia. "Cayó 29% el consumo de básicos en 18 meses" en *La Jornada*. México, 25 de junio de 1996, p. 44.

<sup>190</sup> González Pérez, Lourdes. "Rechazo al control de precios. 10 básicos bajo vigilancia" en *El Financiero*. México, 27 de julio de 1996, p. 5.

<sup>191</sup> Zedillo Ponce de León, Ernesto. *Op.Cit.* pp. 62 y 337.

adquisitivo en relación al mínimo vigente al inicio de la administración del Presidente Zedillo".<sup>192</sup>

A su vez, la caída general del consumo ha afectado diversas industrias, como son las ramas de la construcción (22%), la adquisición de vivienda (96%) y la compra de vehículos familiares (59%). Incluso consultores internacionales, teniendo en mente la reactivación de la economía, no precisamente la justicia social, han señalado la necesidad de incrementar los salarios entre 3 y 5% por arriba de la inflación, aplicar una desgravación a trabajadores con ingresos de hasta 6 salarios mínimos y extender a deudores un alivio directo de 12 meses para estabilizar sus pagos mensuales, así como aislarlos de eventuales alzas en las tasas de interés.<sup>193</sup>

El INEGI, por su parte, reconoció que la PEA en la economía informal es de 56.5%. Las 500 empresas mexicanas más grandes elevaron su margen de utilidad a 8.9%, del 1.4% de 1994, mientras que desaparecieron 15 mil 600 empresas medianas y pequeñas. Este año, de nueva cuenta, se espera que se incorpore aproximadamente un millón de mexicanos al ejército de subocupados y desocupados. Actualmente, la población ocupada abarca 37,886,995 mexicanos, de ellos, el 64% (24.3 millones) no recibe más de dos salarios mínimos, pues el 22.91% recibe menos de un salario mínimo, 30.82% recibe entre 1 y 2 salarios mínimos y un 10.61% no recibe ingresos. Cabe mencionar que la mayoría de estos empleos (88%) son precarios, pues los ingresos que aportan a las familias son insuficientes.<sup>194</sup>

Esta situación incide también sobre la seguridad social prestada a través del IMSS y del ISSSTE, instituciones que han visto disminuidos sus alcances y sus recursos debido a que se hallan atados al factor trabajo y al salario, cuyo impacto ha sido fuertemente reducido. Con la reforma a la Ley del Seguro Social y la creación de las Administradoras de Fondos

<sup>192</sup> Acosta, Carlos y Guillermo Correa. "En vísperas del V Informe de Gobierno, México 'abatíó' desempleo y pobreza" en *Proceso* núm. 1191. México, 29 de agosto de 1999, p. 9.

<sup>193</sup> Salgado, A., L. González y V. González. "Única opción para garantizar la estabilidad, opina CIEMEX-WEFA" en *El Financiero*. México, 15 de abril de 1996, p. 1.

<sup>194</sup> Acosta y Correa. *Op. Cit.* p. 9. Cabe mencionar que la OCDE ha mencionado que en México el sector informal representa un cuarto del total del empleo, esto es, 6 millones de empleados, de los cuales casi la mitad viven en la Ciudad de México. Asimismo, ha indicado que el 40% de la población tiene un ingreso promedio 13 veces menor que el 10% más rico. OCDE. *Desarrollo regional y política estructural en México*. Francia, 1998, p. 25

para el Retiro, una piedra angular de la política social en México, el sector financiero obtendrá una suma de recursos de fácil especulación, que a largo plazo podrían representar casi el 50% del PIB, los trabajadores probablemente no lleguen a ahorrar lo suficiente para contar con una pensión mínima, sobre todo si se piensa en la falta de continuidad en el empleo de cada trabajador.<sup>195</sup>

Por otra parte, la concentración del ingreso sigue siendo un fenómeno grave y preocupante. En 1992, el 20% de la población de más altos ingresos concentraba 54% del ingreso nacional, mientras que el 20% más pobre recibía sólo el 4%.<sup>196</sup> En 1996, el 30% de los hogares más pobres de México sumaban el 8.7% del ingreso corriente total, mientras que el 30% más rico alcanzaba un 64.1% del mismo.<sup>197</sup> Hoy, el 20% más rico de la población tiene 27 veces más ingresos que el 20% más pobre.<sup>198</sup> Nora Lustig señala que: "Si el producto por habitante pudiera crecer al 3% anual -cifra que no se ha visto en los últimos 17 años- de manera sostenida, con la distribución del ingreso actual, tendrían que pasar alrededor de 40 años. Por otro lado, si se pudieran focalizar los recursos de manera perfecta, la pobreza extrema se podría erradicar transfiriendo el 0.5% del PIB a la población necesitada".<sup>199</sup>

El desfavorable panorama económico en términos de bienestar social posterior a la crisis económica mexicana desatada en diciembre de 1994 se puede resumir de la siguiente forma: "el PIB bajó -6.9%, el PIB por habitante se derrumbó -8.4%, la tasa de desempleo abierto llegó a 11.4%, el sector informal tocó el 30% de la población activa, el gasto social per cápita llegó apenas a 7.9% del PIB -contra el 15% de años anteriores- y el ingreso destinado a los trabajadores apenas rozó el 26% del PIB contra el 40.5% de 1976... En 1995, la canasta básica subió casi 75%...".<sup>200</sup> Sin embargo, en un informe del Congreso del Trabajo se afirma que en

---

<sup>195</sup> Se sabe que 90% del millón 200 mil pensionados en México recibe una pensión mínima. Fournier, Ma. de Lourdes y Pedro Moreno. "Los problemas de la reforma zedillista de la seguridad social" en *A dos años...* Op. Cit. p. 202.

<sup>196</sup> Moctezuma Barragán, Esteban. Op. Cit. p. 6.

<sup>197</sup> Datos basados en el Quinto Informe de Gobierno del Presidente Zedillo, Op. Cit. p. 208. También se ha señalado que en el mismo año, más del 50% de las familias mexicanas sólo recibían 16.1% del Producto Interno Bruto y solamente un 10% de la población concentraba y poseía el 41% de la riqueza nacional. González, Víctor. "Los pobres no se ven desde las limusinas de secretarios de Estado" en *El Financiero*. México, 29 de marzo de 1996, p. 18.

<sup>198</sup> Stavenhagen, Rodolfo. Op. Cit. p. 6.

<sup>199</sup> Lustig, Nora. "La pobreza y el programa PROGRESA" en CIESAS-PROGRESA. Op. Cit. pp. 121-122.

<sup>200</sup> Ramírez, Carlos. "Dólar, inflación y salarios" en *El Financiero*. México, 19 de marzo de 1996, p. 35.

los 2 primeros años del gobierno zedillista, el costo de la canasta básica se elevó 170%, al pasar de \$ 688.50 a \$ 1,854, mientras que los salarios en promedio sólo aumentaron 71%, por lo que “el trabajador necesitaría ganar más del doble del salario mínimo para poder adquirir sólo la canasta básica de alimentos, sin incluir uno solo de los satisfactores básicos restantes, como vivienda, salud, transporte, ropa, calzado, etcétera”.<sup>201</sup>

Aunque se ha negado que la política económica carezca de sensibilidad social,<sup>202</sup> podemos afirmar que la política de combate a la pobreza se ha desarrollado en el marco de consolidación del Estado neoliberal mexicano, el cual antes que resolver las demandas de bienestar de la población, las ha agudizado. Ello ha implicado acatar las recomendaciones del Banco Mundial en materia de bienestar social, consistentes en focalizar los recursos; promover en el campo empleos temporales, crear un paquete básico para los grupos más vulnerables; y eliminar subsidios y liberar los precios de productos básicos, lo que significa dejar al mercado la satisfacción general de las necesidades sociales. Llamada liberal, liberal-social o neoliberal, queda claro que en México no se ha construido una estrategia de equidad económica y social sostenible para el desarrollo nacional.

Las innovaciones impuestas en el estilo de desarrollo han ocasionado que el componente salarial, al perder su alcance y relevancia, ya no defina a la población objetivo de la nueva política social. Esta ya no busca operar mediante mecanismos universalistas aplicados a una enorme población laboral, sino a pequeños conglomerados que la mayoría de las veces no gozan siquiera de un ingreso salarial. Mucho menos podría decirse que responde a un derecho concreto indiscutible de la población, sino que acentúa aún más la determinación política y discrecional de los recursos por parte del tomador de decisiones.

Tampoco puede afirmarse que el nuevo esquema de atención social focalizada es reflejo exacto de las políticas de desarrollo neoliberal, pues

<sup>201</sup> Muñoz, Patricia y Judith Calderón. “Crecen los precios 2.4 veces más que los minisalarios: CT y SECOFI” en *La Jornada*. México, 27 de enero de 1997, p. 42.

<sup>202</sup> Al respecto, cabe comparar el trato dado al costo financiero de la deuda pública, externa e interna, para cuyos pagos se hizo una asignación presupuestal de 119 693.6 mdp -casi 90 veces lo destinado a la pobreza extrema-, que representaron 16.5% del gasto neto total de la Federación. Acosta, Carlos. “Presupuesto 97: para las familias en pobreza extrema, 281 pesos al mes; para la partida secreta del Presidente, 16.6 millones” en *Proceso* núm. 1045. México, 10 de noviembre de 1996, p. 24.

éstas tienden hacia la privatización de toda la atención social, aunque sí pueden formar parte de dicho proceso. Pero otra explicación de por qué la atención social se ha dado en esta forma y no por vía de la llana privatización, se encuentra en el papel de la participación y presión ejercidas por diversos sectores sociales para el logro de beneficios concretos e inmediatos en materia de servicios públicos, en espacios claramente localizados. Es por ello que los nuevos programas de atención social se han centrado en los principios de la focalización, la descentralización y la participación comunitaria.

En este sentido, y retomando los enfoques recientes en las políticas públicas orientadas a la atención de los pobres señalados por Emilio Duhau: liberal-individualista, tecnocrático-progresista y democrático-autonomista, se sabe que este último tiene la ventaja de cuestionar el uso discrecional de los recursos gubernamentales y su manejo político, pero en México, aún no queda clara del todo ni la voluntad autonomista y participativa de la ciudadanía, ni la capacidad organizativa de los pobres.

Por último, debe señalarse que es válido que la política social enfrente sólo lo incompleto y lo insuficiente y anticipe los nuevos efectos del desarrollo, siempre que la política económica no opere en sentido contrario al bienestar de las mayorías. Pero esto no sucede en México, por lo que las medidas a tomar más adecuadas serían movilizar los "pocos" recursos existentes en beneficio de quienes menos tienen, corregir la distribución del ingreso, promover la creación de empleos, vigilar los sistemas de precios y abatir los costos de los bienes básicos, mejorando las técnicas y procedimientos de distribución y reduciendo los intermediarismos, lo cual implica una voluntad política que busque organizar la economía en torno a la justicia social.