



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN**

17
2y

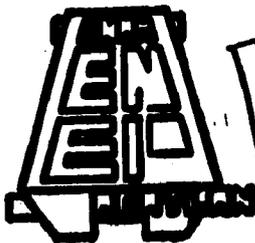
**LA POLITICA SOCIAL EN LUCHA CONTRA LA
POBREZA EN EL ESTADO MEXICANO 1988-1994**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA**

P R E S E N T A :

MORALES ORTIZ DANIEL EFREN



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MONTE DE OCA MALVAEZ

ACATLAN, ESTADO DE MEXICO,

SEPTIEMBRE 1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

A la memoria de L. D. Colosio†.

**“Porque tengo la convicción que como presidente
hubiera luchado contra la pobreza”**

AGRADECIMIENTOS

**A mi madre por todo su apoyo brindado
durante mi desarrollo profesional.**

**Al Lic. Juan Montes de Oca,
por su invaluable apoyo
en la elaboración del proyecto.**

**A los Lic. Guillermo Salazar C. y
Martín Moreno M. por las facilidades
técnicas otorgadas.**

INDICE GENERAL

CAPITULO I MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL SOBRE LA POBREZA

1.1. La Pobreza.	9
1.2. Metodologías para la medición de la pobreza.	9
1.2.1. Las Líneas de pobreza.	10
1.2.2. Las Líneas de Pobreza en base a las Canastas Básicas.	
1.2.3. Las Necesidades Básicas Insatisfechas.	12
1.2.4. La Medición Integrada de la Pobreza.	12
1.3. La desigualdad y sus parámetros.	13

CAPITULO II LA POLITICA SOCIAL PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA.

2.1. Áreas de la política social	17
2.2. Modelos de política social	18
2.3. Enfocarse en los sectores más pobres	20
2.3.1. Formación de capital humano.	21
2.4. Crecimiento económico con desarrollo social para la erradicación de la pobreza.	
	21

**CAPITULO III LA POLITICA SOCIAL EN LOS GOBIERNOS
POREVOLUCIONARIOS DE MEXICO 1934-1992**

3.1. La Constitución Política como eje de las políticas sociales posrevolucionarias	
	27

3.2. La política social como componente del sistema hegemónico	29
3.3. El paternalismo en la política social	31
3.3.1. Lázaro Cárdenas Del Río	32
3.3.2. Manuel Ávila Camacho.	34
3.3.3. Miguel Alemán	34
3.3.4. Adolfo Ruiz Cortinez	35
3.3.5. Adolfo López Mateos	35
3.3.6. Gustavo Díaz Ordaz	36
3.3.7. Luis Echeverría Alvarez	37
3.3.8. José López Portillo	38
3.3.9. Miguel de la Madrid.	39
CAPITULO IV LA POLITICA SOCIAL EN EL ESTADO NEOLIBERAL	
4.1. La política social en el contexto de la reforma del Estado	43
4.2. La pobreza en México	47
4.2.1. Localización geográfica de la extrema pobreza	48
4.2.2. Estimación de la pobreza en base a diferentes metodologías	51
4.3. El Programa Nacional de Solidaridad como estrategia contra la pobreza	52
4.3.1. El origen de la política social Salinista	52
4.3.2. La participación social comunitaria	58
4.3.3. El gasto público social.	61
4.3.4. La distribución del ingreso	64
4.3.5. Críticas a la política social	67
CONCLUSIONES.	74

El presente trabajo es resultado del "Taller de Política Social" llevado a cabo por medio de la Asociación de Egresados en C.P. Y A.P. de la ENEP ACATLAN, bajo la presidencia del Lic. Gerardo Huerta Mendoza y como coordinador del taller y asesor de la presente Lic. Juan Montes de Oca Malvaez.

El punto toral a tratar es el relativo al eje de la política social Salinista, mediante su programa de combate a la pobreza, desde un punto de vista objetivo, no se trata de enaltecer a ningún programa de gobierno, pero tampoco vituperar; simplemente reconocer sus alcances y límites.

La lucha contra la pobreza ha sido un propósito de casi todos los gobiernos posrevolucionarios en México.

Cuando el país mantuvo altos niveles de crecimiento económico no fue lo suficiente para abatir los rezagos sociales, dado que la pobreza y la desigual distribución de la riqueza se mantuvieron persistentes. Hasta los ochenta, el tipo de crecimiento en que se inscribió la economía permitió desarrollar un tipo de política social que en mayor o menor medida logró cierto bienestar social. Un gasto social creciente y un patrón corporativo en las relaciones políticas se mantuvieron subordinados a un modelo de acumulación centrado en el Estado, dirigido hacia la industrialización y sustentados en un apoyo estatal tanto de la empresa pública como de la privada. Estaba en boga la idea de que se requería una mayor presencia del Estado para generar empleos, para incentivar la actividad económica.

Sin embargo este modelo de desarrollo llegó a su ciclo de agotamiento lo que lo llevó a la quiebra económica del Estado al gastar más de lo que podía percibir y al déficit político. La quiebra del Estado de bienestar.

Después del milagro vino el desencanto sobre las supuestas bondades implícitas atribuidas sólo a los logros de la macroeconomía. A partir de los ochentas se emprende una modernización que no es paralela a la modernización política, hacia el tránsito de un modelo de desarrollo centrado en el mercado. Mediante el ajuste en las finanzas públicas, cuya principal variable era el gasto social, el encargado de tal tarea, de la otrora Secretaría de Programación y Presupuesto a través de la implementación de su programa neoliberal.

Las medidas correctivas que han sido dolorosas para la mayoría de la población en México. Los ajustes en la macroeconomía para contener la inflación y para reactivar la economía arroja resultados magros en materia de crecimiento, distribución del ingreso y el bienestar social. Lo que llevó hacia una pauperización paulatina de grandes conglomerados.

En ese contexto para recuperar en consenso y la legitimidad perdida hacia la institución presidencial surge el Programa Nacional de Solidaridad como el medio

para combatir la pobreza extrema. Pobreza ancestral y acumulada; herencia colonial.

Si se considera la pobreza como un conjunto de carencias innatas y esenciales para la preservación del género humano entre las cuales se encuentra la alimentación, educación, salud y vivienda así como el ingreso necesario para subsistir.

Entonces planteo como hipótesis central que la política social sólo es un medio para luchar contra la pobreza.

Desde los diferentes ángulos en que fue objeto de estudio Solidaridad fueron: como política pública, administrativa, electoral y social. Enfáticamente, sobre el último se versará.

Sería una falacia aquellos que sostenían que el programa tenía que erradicar de la pobreza a millones que a lo largo de la historia han vivido en ella o que han pasado a formar parte de la misma.

Pero también sería un argumento falaz sostener que el programa redujo la pobreza, fue un programa de lucha contra la pobreza, puesto que la pobreza en México no se atribuye a un período, para la erradicación de la pobreza en el largo plazo debe ser una estrategia de crecimiento económico y desarrollo social simultáneos.

La pobreza como tal se ha convertido en una pandemia, y como tal no se circunscribe a una sola nación ya que al igual que otras enfermedades como el cólera han reaparecido en diversas partes del mundo según la última conferencia sobre Desarrollo social celebrada en Dinamarca:

Más de 1000 millones de personas sobreviven en la miseria, alrededor de 18 millones mueren cada año por causas asociadas a la pobreza, unos 120 millones de trabajadores carecen de empleo y el 21% de los asalariados recibe sólo 2% del ingreso global en el mundo.

De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en su informe sobre Desarrollo Humano. Destaca que no es la falta de recursos económicos lo que tiene sumido en la miseria al género humano es "la ausencia de compromiso político y no la falta de recursos financieros, es con frecuencia la causa verdadera del abandono en que se encuentra el hombre"

Tan sólo en América Latina con base a datos elaborados por la CEPAL, de 1980 a 1990 el total de pobres en la región (con ingresos inferiores a 60 dólares mensuales) aumento en un 226%, al pasar en este lapso de 60 a 196 millones. Además la población por debajo de la línea de la indigencia (30 dólares al mes) creció alrededor de 22%, afectando a 84 millones de personas. La pobreza afecta a los sectores más vulnerables de la sociedad. Cada año nacen en la región 12 millones de niños, de los cuales 700 000 mueran antes de cumplir un año de edad. Por enfermedades prevenibles.

De nada sirven los avances macroeconómicos cuando no reflejen en el aumento del bienestar social, cuando no existan políticas sociales bien diseñadas, que hagan viable la justicia social y la solidaridad humana.

En la lucha contra la pobreza se justifica porque no sólo van implícitos los imperativos éticos y morales:

- en lo económico, la pobreza inhibe el crecimiento económico sostenido cuando existe una concentrada distribución de la riqueza que impide el funcionamiento óptimo del ciclo económico. Además en las cada vez globalizadas economías las verdaderas ventajas comparativas se darán en función de la población que cuente con el mejor capital humano.

-En lo político, se restringe la democracia, cuando grandes conglomerados son considerados como ciudadanos de segunda.

La pobreza pudiera convertirse en una cuestión de ingobernabilidad por el incremento incesante del contingente de pobres. Y por lo tanto involucrar a la Seguridad Nacional.

-En lo social es un atentado contra los derechos humanos mantener a grandes contingentes en condiciones denigrantes en su nivel de vida. La pobreza es en parte responsable del deterioro ambiental. Orilla a las nuevas generaciones carentes de oportunidades a vivir en actividades ilícitas.

Después del neoliberalismo, y del México de la jauja que había ingresado a los países "ricos" los mitos geniales se desvanecieron y la realidad virtual pasó a ser realidad tangible:

-el primer movimiento guerrillero postcomunista, en cuyas causas residen una marcada injusticia social.

-los crímenes de la élite política.

-la sombra del narcopoder.

-el colapso del modelo económico neoliberal.

La pobreza y la indigencia como tal se esparce a lo largo y ancho del país. Sus rostros en grado extremo corresponde a comunidades étnicas.

Para comprender el fenómeno de la pobreza el primer paso es su conocimiento teórico. ¿Qué es la pobreza? acto seguido ¿Cómo se mide? elementos que serán indispensables para entender los hallazgos empíricos en investigaciones realizadas en México a partir de los ochenta. sobre lo anterior el capítulo primero versará sobre la pobreza para que sea correspondiente con el capítulo cuarto.

La política social en sociedades dependientes de un sistema hegemónico sólo ~~deben~~ considerarse como un medio para la superación de la pobreza. Puesto que para erradicarla sería necesario acabar con el sistema que la genera, sobre de este punto tratará el capítulo segundo.

En México a partir de del período Cardenista se instaura lo que en algunos países occidentales que conocí como Estado de Bienestar cuyos rasgos característicos

fueron un sistema corporativo, regulación en la actividad económica así como un tipo de política social paternalista que tuvo función al menos durante cuatro décadas. Sobre los puntos anteriores se hablará en el tercer capítulo.

A partir de los ochentas se da un proceso de transición hacia otro modelo de desarrollo debido a todos los avatares económicos y políticos que suceden, por lo que se da un cambio en la orientación de la política social en comparación con el pasado, así como el incremento en la pobreza pero, principalmente el analizar el Programa de combate a la pobreza extrema. Lo anterior en el último capítulo se abordará.

CAPITULO I

1.1. LA POBREZA.

Uno de los flagelos a los que se ha enfrentado diversas sociedades a lo largo de la historia es la falta de alimentos que le permitan cubrir sus requerimientos proteicos y alimenticios, la salud que permita una vida prolongada, un lugar que le permita protegerse del clima y la adquisición de conocimientos que permitan interpretar la realidad. Así como el ingreso necesario, que por medio de un empleo, le permita cubrir en parte esas necesidades esenciales Humanas. Sin embargo no todos han alcanzado a cubrir esas necesidades ya sea parcial o totalmente por causas de diversa índole.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define al adjetivo pobre¹ "necesitado, menesteroso y falto de lo necesario para vivir, o que lo tiene con mucha escasez". De igual forma define el sustantivo pobreza "necesidad, estrechez, carencia de lo necesario para el sustento de la vida".

Desde este punto de vista la pobreza sería la conjunción de un conjunto de carencias innatas al género humano, ya sea tangibles e intangibles que son necesarias para la preservación de la vida, en condiciones en que todos deberían de gozar de esas prerrogativas.

Amartya Sen postula que una concepción adecuada de pobreza debe cumplir al menos dos requisitos: (a) tiene que referir una característica de los pobres y no de los no pobres; y (b), su foco tiene que ser el bienestar de los hombres como tales, sin importar los factores que lo afecten¹

Una vez establecido lo anterior de forma somera se pasará a las diferentes formas de cuantificar la pobreza en una sociedad dada.

1.2. Metodologías para la medición de la pobreza.

Dentro de las diferentes formas que existen para hacer una estimación de la pobreza en un país determinado existen por lo menos tres. La primera de ellas llamada Líneas de Pobreza (LP), la segunda de ellas llamadas Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y la última que se le conoce como Medición Integrada de la Pobreza (MIP). La exposición de estas metodologías sirven para dar sustento a la evidencia empírica que se presenta en el apartado con respecto a México.

1.2.1. Las Líneas de Pobreza.

Una de las formas más usuales de medir la pobreza en América Latina son las llamadas líneas de pobreza y pobreza extrema.

¹Sobre conceptos y medidas de pobreza. En Comercio Exterior Vol 42, N° 4, Abril de 1992

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

Primero se calcula el costo de una "canasta de alimentos cuya composición cubre las necesidades nutricionales de los habitantes considerando, sus hábitos de consumo predominantes, así como la disponibilidad efectiva de alimentos y sus precios relativos".²

La obtención de la LP ocurre en dos pasos. Primero se selecciona la canasta de satisfactores para el conjunto previamente especificado de necesidades básicas y se valora a precios de mercado. El valor obtenido corresponde a la LP, con la cual, en un segundo momento, se comparan los ingresos per capita o por adulto equivalente de cada hogar, estableciendo así la proporción de pobres y la magnitud de la pobreza.

Visto lo anterior el estudio de las líneas de pobreza requieren el uso de la canasta básica por lo que es indispensable definir la misma y los tipos existentes.

1.2.2. Canasta básica.

La canasta básica es el componente esencial que sirve como parámetro, tanto de la línea de pobreza y la pobreza extrema, por lo que es necesario identificar sus elementos y los tipos existentes.

De acuerdo a la definición de COPLAMAR "refleja las condiciones alimentarias y nutricionales vigentes en el corto plazo de los grupos de escasos recursos" cuando es un instrumento de diagnóstico. Como instrumento de pronóstico "vétebra las diversas acciones que supone un proceso de planificación alimentaria...para el establecimiento de políticas, en la identificación de programas y proyectos, como en el seguimiento y evaluación de los distintos componentes de un plan de alimentación y nutrición"³

1.2.1.1 Canasta Normativa de Alimentos.

En este tipo de canasta utiliza los dos enfoque anteriores: de diagnóstico y de pronóstico se le podría definir como el "mínimo necesario para impedir el empeoramiento nutricional para la satisfacción de las necesidades de alimentación"⁴

² CEPAL-PNUD, Procedimientos para medir la pobreza en América Latina por el método de la línea de pobreza, en Comercio Exterior Vol 42. Num4. Abril de 1992 p.340.

³ COPLAMAR, Necesidades Esenciales en México: Alimentación, Siglo XXI, México, 1983 p.101.

⁴ COPLAMAR, op. cit p 102.

que contenga una dieta mínima que contará con los alimentos recomendados, en las proporciones adecuadas para la población y que toda tuviera la capacidad de adquirirlo que impediría de alguna forma que los niveles de nutrición de los grupos en peores condiciones empeoraran en el futuro.

Existe otro tipo de canasta que es intermedia entre la anterior y la siguiente que sirve para el cálculo de la línea de pobreza extrema que se conoce como Canasta Submínima "la cual incluye no sólo los requerimientos alimenticios para garantizar los nutrientes mínimos especificados por el Instituto Nacional de la Nutrición, sino también la energía y los medios para prepararlos, así como los componentes en vivienda, salud e higiene y educación no recibidos por transferencias gubernamentales"⁵

1.2.1.2 Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales.

En la definición de COPLAMAR la canasta está compuesta por nueve tipos de necesidades, las cuales incluyen: alimentación, salud, vivienda, cultura, recreación, transporte y comunicaciones, vestido y calzado y presentación personal.

Dentro de las transferencias gubernamentales quedaron incluidos los rubros de educación básica, servicios personales y no personales de salud, infraestructura de agua y drenaje,⁶ así como los complementos alimentarios a madres y bebés, y los desayunos escolares.

Una vez establecidas estas diferencias es posible una mejor interpretación de los enfoques.

De acuerdo con Julio Boltvinik; la línea de pobreza identifica y agrega a la pobreza; se definen las necesidades básicas y sus componentes; posteriormente se establece una canasta normativa de satisfactorias esenciales (CNSE) para esas necesidades y se calcula el costo monetario de la canasta, el cual constituye la línea de la pobreza. El siguiente paso es comparar el costo de esa canasta con el ingreso del hogar, por lo que se clasifica como pobres aquellos miembros de los hogares que no cuentan con el ingreso mínimo que permita cubrir el costo de la canasta. Infirmo que permita cubrir el costo de la canasta. Y en pobreza extrema o indigencia a aquellos que no alcancen a cubrir el costo de los nutrientes básicos.⁷

Para el caso específico de México los estudios que se han realizado se basaron en la Canasta Normativa.

⁵ Hernández, J. A. S., E. "La evolución de la pobreza y su combate desde Solidaridad" en Solidaridad a debate, El Nacional, México, 1991 p. 164.

⁶ COPLAMAR, Macroeconomía de las Necesidades Esenciales situación actual y perspectivas, Siglo XXI, México, 1982, p. 146.

⁷ Boltvinik, J., la Medición de la Pobreza en América latina, en Comercio Exterior, Vol 41. Núm 5 mayo de 1991 p. 423.

1.2.2. Necesidades Básicas Insatisfechas.

Es un método directo que se basa en la insatisfacción fáctica de un conjunto de necesidades, pues no toma al ingreso como el medio para llevar a cabo la satisfacción de las necesidades. Es un procedimiento mediante el cual se compara la situación de cada hogar frente a un grupo de necesidades básicas predefinidas, con normas independientes para cada necesidad que definen el nivel mínimo bajo el cual se asumen satisfechas.

De los primeros en utilizar tal metodología fueron los Argentinos Alberto Minujin y Pablo Vinocour al detectar algunas diferencias⁸ obedecen a que con el criterio de necesidades básicas insatisfechas se estaría detectando a los pobres estructurales - que poseen una vivienda deficitaria o bajo nivel educativo-⁹. Por lo que con este método se consideraría otras manifestaciones materiales que evidencian la falta de acceso a servicios como la vivienda, el agua potable, la electricidad, la educación y la salud.

En palabras de Boltvink, el método procede de la siguiente manera: se definen las necesidades básicas; acto seguido se pasa a la selección de los indicadores que ilustran el grado de satisfacción de cada necesidad; enseguida se fija un nivel mínimo de cada indicador y se clasifica como pobres aquellos individuos que no cumplen con el conjunto de estos mínimos.⁹

Con respecto a las anteriores metodologías; la primera considera sólo el ingreso como el único medio para la satisfacción de ciertas necesidades, además de considerar sólo la ingestión de alimentos.

La segunda considera otro conjunto de necesidades, pero sin tomar en cuenta porque medios se pueden obtener. Por lo que ambos presentan ciertas limitaciones

1.2.3. La Medición Integrada de la Pobreza.

⁸ Comercio Exterior, Vol 42 núm 4 abril de 1992 p. 395.

⁹ Boltvink, J, "El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo", en Comercio Exterior, vol 42 Núm 4. p.355.

Debido a la deficiencia que presentan los métodos anteriores se optó por una sola metodología que fuera la conjunción de ambos. Incorporando la pobreza tanto coyuntural así como estructural en que se puede encontrar la población en un momento determinados.

La integración de NBI y LP implica redundancias que aparecen al ponerlos en práctica conjuntamente y revisar ambos métodos para lograr su complementariedad plena. En segundo lugar, como en cualquier otro método, deben definirse los índices de incidencias, intensidad, magnitud y sensibilidad a la distribución de los

La propuesta de Boltvinik para la construcción de la metodología, se basa en primer lugar en la referencia del diagnóstico de necesidades básicas a seis fuentes de bienestar que caracteriza del siguiente modo: "(a) ingreso corriente; (b) los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales de carácter gratuito (o subsidios); la propiedad, o derechos de uso, de activos y que proporcionan servicios de consumo básico (patrimonio básico acumulado); (d) los niveles educativos, las habilidades y destrezas, entendidos no como medios para obtener ingresos, sino como expresiones de la capacidad de entender y hacer; (e) el tiempo disponible para la educación, el descanso, la recreación y las labores domésticas; y (f) los activos no básicos o la capacidad de endeudamiento del hogar."¹⁰

1.3. La desigualdad y sus parámetros

Un término que podría provocar confusión o usarlo como sinónimo de pobreza es el relacionado con la desigualdad. ¿Desigualdad en cuánto a que?. La desigualdad puede ser analizada en cuanto a la distribución de la riqueza. Rodolfo de la Torre distingue tres fuentes que dan forma a la desigualdad que son: el que proviene del trabajo asalariado, la renta empresarial y el alquiler de la vivienda. Es importante mencionarlo porque podrían formar parte de las políticas para combatir a la pobreza.¹¹

Dentro de los parámetros más usuales para medir la desigualdad se encuentran el coeficiente de Gini y la Curva de Lorenz. El coeficiente de Gini que toma el valor de cero cuando todos los hogares tienen el mismo nivel de ingreso, en cuyo caso existe una distribución del ingreso igualitaria. Por el lado opuesto toma el valor de uno, cuando la desigualdad es muy alta. Y la Curva de Lorenz viene siendo la representación gráfica del coeficiente de Gini. Cabe que se mencione que existen otros parámetros, que no son esenciales para este análisis.

En México para medir la desigual distribución de la riqueza, se puede realizar por medio de las Encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares que realiza el INEGI, las últimas tres correspondientes a los años de 1984, 1989 y 1992.

¹⁰ vid Boltvinik, J., "indicadores alternativos del desarrollo y mediciones de pobreza", en Estudios Sociológicos, Colmex, Vol XI. Núm 3. septiembre-diciembre 1993.

¹¹ De la Torre, R., "Desigualdad en la pobreza", en La Pobreza en México: causas y políticas para combatirla, ITAM, I'CE, México, 1994, p.149.

Para determinar como se distribuye el ingreso, se divide a la población en deciles que van del I al X, los deciles ubicados en los primeros lugares corresponden a comunidades rurales, que viven en la pobreza extrema y los últimos corresponden a las familias más pudientes.

Las ENIGH, clasifican el ingreso total en dos categorías: corriente y de capital; éste corresponde a los ingresos eventuales percibidos por los hogares. A su vez los ingresos corrientes se dividen en monetarios y no monetarios.

Los ingresos monetarios incluyen sueldos y salarios, ingresos de los empresarios (al margen del tamaño de la empresa). Rentas derivadas de la propiedad, ingresos netos de los miembros de cooperativas y transferencias. Los no monetarios comprenden partidas que puedan suponerse más o menos permanentes, como las estimaciones del autoconsumo y de los pagos en especie, y las eventuales, así como un componente que no constituye el ingreso propiamente dicho, que es un cálculo de alquiler de vivienda (Fuji, Aguilar, 1995:610)¹²

Es importante tener una visión clara de como se distribuye el ingreso, para efectos de que las políticas contra la pobreza, tomen en cuenta que mientras no se distribuya el ingreso se contribuye a que subsista la desigualdad social. Puesto que para la erradicación de la pobreza, debe ser por un lado atacar las causas estructurales de la pobreza y por el otro que se distribuya la riqueza.

¹² Fujil, G. y Aguilar, G. "La distribución del ingreso en México, 1984-1992: un estudio por componentes", en Comercio Exterior vol 45 Núm 8 agosto de 1995 p. 610.

Referencias al capítulo 1

- 1) Amayta K. Sen, "Sobre conceptos y medidas de pobreza", en Comercio Exterior, vol. 42, no.4, abril de 1992. pp. 311.
- 2) CEPAL-PNUD, "Procedimientos para medir la pobreza en América latina con el método de la Línea de Pobreza", en Comercio Exterior, vol. 42, no. 4, abril de 1992. p. 340.
- 3) COPLAMAR, Necesidades esenciales en México: alimentación, Siglo XXI, México, 1983, p. 101.
- 4) Ibid., p. 102.
- 5) COPLAMAR, Macroeconomía de las necesidades esenciales en México. Siglo XXI, México, 1983.
- 6) Boltvinik, J, "La medición de la pobreza en América Latina", en Comercio Exterior, vol.41, no.5 mayo de 1991, p. 423.
- 7) Minujin, A. y Vinocur, P. "Quiénes son los pobres del Gran Buenos Aires", en Comercio Exterior, vol, 42 no. 4, abril de 1992. p. 397.
- 8) Boltvinik, J, "El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo", en Comercio Exterior, vol 42, no. 4, abril de 1992. p. 355.
- 9) Boltvinik, J, " Indicadores alternativos y mediciones de pobreza", en Estudios Sociológicos, Colmex, vol. XI. no.3 septiembre-diciembre de 1993.
- 10) De la Torre, R, "Desigualdad en la Pobreza", en La pobreza en México: causas y políticas para combatirla, ITAM, FCE, México, 1994. p.149.
- 11) Fujii, G. y Aguilar, G. "La distribución del ingreso en México, 1984-1992: un estudio por componentes", en Comercio Exterior, vol. 45, no. 8, agosto de 1995. p.611.

CAPITULO 2

Una vez que se definió lo que se entiende por pobreza, lo siguiente es ubicar a la política social como el medio para luchar contra la pobreza, puesto que en sociedades dependientes del sistema capitalista, la pobreza sólo podrá ser superada de acuerdo a la visión de Omar Guerrero dentro de los límites tutelares de la administración pública, el pauperismo es el resultado del sistema capitalista "Ningún Estado capitalista podrá abolir la miseria, porque abolir la miseria implica suprimir el capitalismo y por tanto el mismo Estado capitalista".(Guerrero,1981: 192) Por lo que el Estado no se reconoce como a sí mismo como el causante de la pobreza, si no que suele atribuírsela a uno de sus aspectos: la administración pública.

De ahí que una de las funciones de la administración pública sea la lucha contra la pobreza entendida como el constante mejoramiento del bienestar social con miras a incrementar los niveles de vida de toda la población así como buscar eliminar la desigual distribución de la riqueza , tomando en cuenta la participación corresponsable en las acciones de gobierno para el combate a la misma.

"la promoción del desarrollo social debe ser realizada en el contexto de unas finanzas públicas sanas y con la participación de grupos sociales y organizaciones no gubernamentales, pero sobre todo y sin falta, tomando en cuenta la voluntad corresponsable y las peculiaridades de las comunidades marginadas; la tarea debe ser emprendida por una administración pública adecuada y especialmente preparada para atender en nuevas formas los problemas de la pobreza"² (Zorrilla, 1994:195)

2.1 AREAS DE LA POLITICA SOCIAL

De acuerdo con el social demócrata Richard Titmus la política social se encarga de tres áreas básicas y que se vinculan entre sí:

- a) las políticas de producción, administración y acceso a los bienes y servicios públicos (salud, educación alimentación y vivienda);
- b) las políticas de empleo(para los sectores formal o informal) y sus arreglos sobre las formas de remuneración;

¹ Guerrero, O, La Administración pública capitalista, Fontamara, España, 1981. p. 192.

² Zorrilla, M. "Desarrollo social, Estado y sociedad" en Reflexiones al futuro, Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1994. p.195.

c) las políticas fiscales: de ingreso y de gasto públicos, de manera específica las referidas a los gastos sociales a través de asignaciones directas, subsidios y transferencias.³

La política social serían el conjunto de políticas gubernamentales tendientes a la formación de capital humano: alimentación, educación, salud. Que por medio de el gasto social busquen la satisfacción de las necesidades esenciales y que permitan la obtención de un ingreso para satisfacerlas.

2.2 Modelos de política social

Un estudioso de la política social; Eduardo Bustelo, al establecer un análisis histórico, distingue tres modelos de política social: asistencial, econocrático y solidario: los cuales son comparables entre sí en base a ocho dimensiones que le son constitutivas: a) igualdad; económica, social y política. b) solidaridad como proceso perceptual, actitudinal o conductual que posibilita la incorporación de intereses y problemas ajenos a la propia; c) organizaciones sociales externas a los organismos públicos; d) creatividad como posibilidad o potencial de innovación; e) necesidades humanas de toda índole; f) sector público como estructuras, organizaciones y procesos controlados por el Estado; g) servicios sociales o prestaciones públicas; h) infancia como población foco de la política. La unidad de contenido de los distintos componentes, articulada en patrones regulares de acción orientados a la consecución de los fines de la política social; que busque propiciar bienestar a la colectividad. A continuación se exponen los tres tipos de modelos que propone el autor.⁴

POLITICA SOCIAL ASISTENCIAL

Esquemáticamente se puede señalar que se sustenta en un análisis atomizado de la sociedad en que cada individuo persigue su bienestar personal, y donde el bienestar del conjunto es la consecuencia del equilibrio de la competencia del mercado. Bajo esta perspectiva, la pobreza es una condición natural derivada de las desigualdades que menoscaban la competencia con los más fuertes.

Lo que supone una fuerte estratificación en donde los triunfadores en la lucha económica, en base a un imperativo moral, retribuyen al prójimo; los más desvalidos, parte de sus gratificaciones.

el bienestar social entendido como tal se obtiene ya sea por la familia o en el mercado; la familia debe asegurar las satisfacciones tempranas básicas y la provisión de los demás servicios; salud, previsión y educación, deben adquirirse a

³ citado en Gonzalez, T, Reforma del Estado y Política social, INAP, 1993a. p.15.

⁴ E.S. Bustelo y E.A. Isuani(eds), Mucho, poquito o nada: crisis y alternativas de política social en los noventa, Siglo XXI, España, 1990. p 243-246.

preciso de mercado. Particular importancia presenta el sistema educativo que actúa como mecanismo de selección natural de los más capacitados.

En este enfoque no es al estado al que compete la acción reparadora de las desigualdades, por lo tanto la asistencia social más que la política social se realiza por medio de organismos del voluntariado civil. el objeto central de la ayuda es la infancia en condición de desnutrición, abandono violencia o explotación, población a la que se asiste mediante instituciones especializadas de cuidado, protección o educación.

El criterio que rige este tipo de política social es la caridad. Surge de la concepción de bienestar producto de la remuneración de un trabajo honesto y el esfuerzo personal de los individuos, razón por la cual los que se encuentran en situación más precaria pudieran ser asistidos por la generosidad de los demás.

POLITICA SOCIAL ECONOCRATICA.

Antes de entrar a detalle, la econocracia la define el autor como una forma de tecnocracia basada en el razonamiento económico. El eje de este modelo es la razón instrumental medios / fines, según la cual el óptimo se obtiene utilizando la menor cantidad de recursos para el logro de la mayor cantidad de objetivos, lo que significa optimizar la diferencia neta entre costos y beneficios.

En esta concepción el desarrollo es un proceso evolutivo lineal en el cual los países desarrollados representan el punto terminal al que deben acceder los países subdesarrollados. Esta meta consiste en que primero es el desarrollo económico lo que traería el desarrollo social, el imperativo básico crecer primero para distribuir después (la política económica segrega a la política social). La riqueza nacional generada mediante la tesis del *goteo* contribuiría a que el bienestar llegará a todos los pobres poco a poco, lo que les ayudaría a superar su pobreza.

La política social se concibe como un esfuerzo por mantener el ingreso real en un nivel razonable vía la inserción en el mercado de trabajo. Los servicios sociales deben ser privados y pagados por los sectores de ingresos altos, en tanto las prestaciones estatales deben ser gratuitas pero focalizadas en los individuos y hogares de escasos recursos; grupos más vulnerables.

POLITICA SOCIAL SOLIDARIA

Se fundamenta en los principios de solidaridad e igualdad social en la satisfacción de las necesidades humanas como motores para la construcción de las políticas sociales. La lógica que subyace a este modelo de política social, son los principios de reciprocidad y simetría social, que contradice a la lógica de la competencia. La reciprocidad supone trueque y no necesariamente precios de mercado y menos de caridad para el acceso al bienestar. De tal forma, que la satisfacción de necesidades

es el punto de partida para el desarrollo y sustento para la planificación de políticas sociales.

el modelo se construye a partir del diagnóstico de satisfacción de necesidades básicas en la población. Se establece un criterio normativo de las necesidades y montos mínimos de satisfacción en base a los cuales se diferencia a la población; luego la política social consistirá en la proposición de un plan de acción orientado al logro de niveles de satisfacción razonables para quienes no los poseen. Los servicios sociales serán provistos sobre bases universales, al margen del mercado y siguiendo el principio de necesidades básicas.

Por lo que la política social es responsabilidad del Estado en cuyo seno debe planificarse íntegramente el desarrollo. Lo que significa que los procesos de crecimiento económico y desarrollo social marchan al parejo y competen en un conjunto los órdenes político, económico y social. en este esquema se favorecen los procesos de descentralización, asignándose responsabilidades a los beneficiarios quienes pasan a ser objeto de la política a sujetos de su desarrollo. A continuación se expondrán las diferentes formas de combatir la pobreza, sin que se pretenda que sean las únicas.

La política social debe tener como objetivo el constante mejoramiento del bienestar social, que permita la elevación del nivel de vida, para que haga posible la justicia social y que permita a la población el desarrollo de sus capacidades humanas. En la medida posible debe orientarse más hacia la erradicación de la pobreza, que el pretender sólo su alivio.

2.3 ENFOCARSE EN LOS SECTORES MAS POBRES

La focalización consiste en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales, claramente identificada, y luego diseñar el programa o proyecto con que se pretende atender a determinado problema o necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población, a fin de elevar el impacto o beneficio potencial per capita⁵ (ONU, CEPAL, 1995:13).

Dentro de las ventajas sociales y políticas, se podría relegitimar al Estado y por ende devolverle credibilidad, que mediante este mecanismo se disminuya el clientelismo y paternalismo que caracterizó a la política social en el pasado.

Por lo que la focalización se justifica entre otras razones por lo expuesto por Eduardo S. Bustelo, sintetiza como se estructuró la política social en el pasado:

1. La exclusión de un importante sector de la población de los beneficios de la política social.
2. la falta de equidad de los beneficiarios del gasto social, estuvo marcada y expresada en el acceso diferencial, en términos de servicios, área geográfica, edad, sexo.

⁵ ONU, CEPAL, Focalización y Pobreza, Santiago, 1995. p.13.

3. Manejo del gasto social al margen de las implicancias distributivas del financiamiento.
4. La excesiva burocratización y centralismo de los servicios sociales públicos.
5. La fragmentación institucional: falta de integración, coordinación y convergencia entre las diversas instancias pública y privadas.
6. Los altos costos operacionales de muchas políticas sectoriales del área social.
7. Las sociales que dependen de los recursos generales del Gobierno carecen a menudo de flujos financieros estables.
8. La debilidad o deterioro de las instituciones del sector público, como la pérdida de importantes recursos derivadas en la instrumentación adecuada del gasto.⁶ (Bustelo, 1992:429)

2.3.1. Inversión en capital humano

El capital humano constituye una de las medidas más eficaces para la lucha contra la pobreza. Santiago Levy propone que las políticas de alivio a la pobreza deben enfocarse en aspectos básicos, que mejoren la educación, alimentación y la salud.

En educación la evidencia muestra, que la carencia de educación es un factor multiplicador de la pobreza; puesto que los campesinos ubicados en los primeros deciles de pobreza tienen un nivel de instrucción primaria infimo, de igual forma las mujeres que tienen los más altos niveles de fecundidad carecen de educación básica. El contar con un mayor nivel educativo implica un proceso de autoplanificación familiar: puesto que las mujeres en edad reproductiva no desearán tener más hijos que los que puedan sostener. A su vez puede contribuir a que se disminuya la mortalidad infantil. La educación puede constituir uno de los mejores mecanismos que contribuya a una distribución más equitativa de la riqueza, puesto que existe cierta correlación entre las personas que cuentan con mayores niveles educativos y los ingresos que reciben.

La alimentación está estrechamente relacionada con los niveles de productividad, en los niños un mayor aprovechamiento educativo y el desarrollo en la estructura y forma del cuerpo humano está relacionada con un mejor nivel de alimentación. Y en relación a la salud lo primordial sería atacar las causas que producen la desnutrición infantil. " Dadas las condiciones insalubres en que viven los extremadamente pobres, y la prevalencia a la diarrea y a otras enfermedades intestinales, el brindarles acceso a mayor cantidad de alimentos podría satisfacer sólo las necesidades de los parásitos que se alojan en sus estómagos"(Levy, 1994: 74) Para atacar las causas que producen las enfermedades prevenibles de tipo intestinal en los menores se lograría con la dotación de infraestructura básica,

⁶ Bustelo, E. y Isuani E, "el ajuste en su laberinto: fondos sociales y política social en América Latina", en Comercio Exterior vol. 42, núm. 5 p.429.

⁷ Levy, S, "La pobreza en México", en La pobreza en México: causas y políticas para combatirla, ITAM, FCE, 1994. P74.

principalmente el agua potable. Por lo que estas medidas en su conjunto se concatenan; al tener impacto en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

2.4. Crecimiento económico con desarrollo social para la erradicación de la pobreza

El aumento del crecimiento económico es necesario para que los proyectos sociales puedan ser financiados sin que provoquen los déficits fiscales a posteriori, aunque el crecimiento económico no garantiza por sí sólo el bienestar social por lo que la política económica debe ubicarse en el proceso de acumulación y la social en el aumento del bienestar social, de nada sirven los avances macroeconómicos cuando no se reflejan en el aumento del nivel de vida de toda la población, que mejore sus condiciones de salud, educación, alimentación y vivienda.

Desde una visión hipotética Enrique Hernández, propone que el crecimiento económico vaya acompañado con una distribución más igualitaria de la riqueza, además de que tal crecimiento debe ser por arriba de la tasa natural de crecimiento demográfico: puesto que en décadas pasadas el incremento de la pobreza tendió al alza cuando sufrió de una severa caída del PIB. Ya que la población en extrema pobreza se siguió incrementando.

Por lo que el crecimiento económico con distribución del ingreso al menos debía ser del 4% anual cuando menos hasta el año 2007⁸ (Hernández, 1994:161)

Dentro de esos criterios de política macroeconómica "la elevación de los niveles medios de productividad y remuneraciones reales; el mejoramiento de las condiciones prevalecientes en los mercados laborales, y en general la evolución de la marcha de la economía nacional"⁹ (Hernández, 1991:191). Son factores que pueden influir en la disminución gradual de la pobreza como lo fue en la década de los sesenta y setenta en el país.

Dentro de la estrategia para la superación de la pobreza corresponde al Estado, tomar medidas tendientes a modificar la distribución del ingreso y la orientación del gasto social:

- a) ampliar la capacidad financiera del Estado incrementando la tributación, sobre el consumo suntuario y sobre los ingresos más altos, y poniendo particular énfasis en la tributación directa sobre ingresos y activos, con miras a corregir la distribución a lo largo del tiempo;
- b) aplicar una progresividad similar al conjunto de tarifas de los servicios públicos, para que sus costos no recaigan desproporcionadamente sobre los sectores de bajos ingresos;

⁸ Hernández, I., "Alternativas de Largo plazo para erradicar la pobreza en México", en Frontera Norte Vol6 Núm1 p.161.

⁹ Hernández, I., "La evolución de la pobreza y su combate desde Solidaridad", en Solidaridad a debate, El Nacional, 1991 p.191.

c) reorientar el gasto público actualmente dedicado a funciones no productivas (como por ejem. el gasto militar) hacia inversiones productivas y políticas sociales;
d) reorientar el gasto social hacia la atención a grupos desprotegidos y hacia el establecimiento de servicios públicos de calidad homogénea;
e) lograr una organización institucional que permita integrar y dar coherencia a las políticas sociales entre sí y a éstas con las políticas económicas¹⁰. (CEPAL, PREAL, UNICEF, 1987:145)

-La estrategia de lucha contra la pobreza no se improvisa ni puede consistir en una suma de programas sociales aislados.

-La reducción de la pobreza es una tarea de largo plazo que requiere políticas económicas adecuadas orientadas al crecimiento y la creación de oportunidades de empleo productivos, una tradición nacional de servicios sociales básicos (salud, nutrición, educación) y programas específicos dirigidos a localidades (zonas geográficas) y/o sectores sociales especialmente vulnerables y en los que el enfoque asistencial (transferencia directa de ingresos a las personas) sea más bien una excepción que una regla.

-Una estrategia exitosa de lucha contra la pobreza que necesariamente es de largo plazo requiere un consenso nacional en torno al tema, voluntad política y una autoridad con poder efectivo para encauzarla. Los programas que componen dicha estrategia deben construirse políticamente y legitimarse en los ámbitos político, social y económico y al mismo tiempo debe aislarse de conductas clientelísticas y tensiones políticas y partidarias.

-La formulación y posterior aplicación de la estrategia requiere apoyo técnico, además de consenso nacional y voluntad política. El país debe contar con una masa técnica analítica de profesionales de distintas disciplinas (economía, ingeniería, sociología, ciencias políticas y administrativas, antropología y psicología social) que participe en el debate nacional sobre el tema y sus opciones, y que tenga conocimientos conceptuales e instrumentales para tareas de diagnóstico, diseño, ejecución, seguimiento, evaluación, construcción de indicadores y sistemas de información. La estrategia también requiere la realización de estudios rigurosos sobre el tema, que reflejan la enorme diversidad de pobreza y de los condicionantes de las diferentes situaciones de pobreza que pueden afectarse a través de las políticas públicas.

-La puesta en práctica de la estrategia requiere capacidad gerencial para programas sociales, equipos de trabajo sólidos en los gobiernos regionales y locales y en los organismos de ejecución, ya sean públicos o privados.

-La estrategia debe partir de un conocimiento riguroso de los aspectos positivos y las debilidades del marco institucional en el cual va operar y en el que se insertan los programas. Igualmente debe identificar las modalidades de organización y las actividades que contribuyan a superar las inevitables resistencias burocráticas del aparato público y que fortalezcan la capacidad institucional para aplicar la estrategia y los programas que la componen.¹¹

¹⁰ Cepal, Preal; Unicef, "América Latina: opciones para eliminar la pobreza", en Comercio Exterior febrero de 1987.

¹¹ Ruczynski, D, Estrategias para combatir la pobreza en América latina, BID, Santiago, 1995. p 34-35.

(Raczynski, 1995:35)

Sergio Molina propone que las políticas para la superación de la pobreza sean de dos tipos: distributivas y redistributivas. Las primeras relacionadas con la distribución primaria del ingreso resultado de la estructura de la propiedad y el funcionamiento del sistema económico. Están ligadas a la cantidad de empleos que genera la economía y la productividad que poseen los grupos pobres, lo que permitiría contar con algún tipo de ingreso a los grupos pobres.

Por otro lado las políticas redistributivas, que tiendan a corregir la distribución del ingreso, mediante transferencias de ingresos o bienes y servicios por medio de la recaudación fiscal que sea transferida a través del gasto social a los hogares con mayores carencias o por medio de los subsidios¹². (Molina, 1982: 100)

Sin embargo la pobreza por ser un problema de magnitud muy amplia, necesita de la coordinación institucional de los diversos organismos dedicados al bienestar social, no se trata de crear más aparato burocrático sino que cada Ministerio o en el caso de México Secretaría de Estado cuente con unidades o departamentos dedicados única y exclusivamente a lo relacionado con pobreza extrema, ya sea de educación, salud, alimentación y vivienda.

Cuyo objetivo sea evitar la duplicidad de funciones y que el gasto social llegue a quien verdaderamente lo requiera. Existe la experiencia en varios países que sería digno de emular.

Unas de las ventajas serían "la reducción de traslapes y duplicaciones, disminución de celos y conflictos entre las diferentes funciones, un margen más reducido para la tendencia a evitar la responsabilidad, posible incremento en la participación comunitaria y en la concentración en el cumplimiento de objetivos, una mayor flexibilidad en la asignación de recursos"¹³. (S. Sahota, 1993:93)

Además de las estrategias descritas anteriormente los proyectos y programas para atacar la pobreza deben enfocarse en los sectores en peor desventaja económica y social dentro de estos los grupos más vulnerables.¹⁴

Dentro de estos grupos se encuentran los niños que forman parte de familias extensas, las madres que se dedican a la doble jornada, los ancianos, los indígenas, los impedidos físicos.

¹² Molina, S, "la pobreza: descripción y análisis de políticas para superarla", en Revista de la Cepal 1982.

¹³ S. Sahota, G, "coordinación institucional en la instrumentación de políticas sociales", en Conferencia de México sobre desarrollo social y pobreza, SEDESOL, 1993, p.94.

¹⁴ Figueroa, A, "Estrategias y políticas de atención social a grupos vulnerables", en Conferencia de México sobre desarrollo social y pobreza, SEDESOL, 1994, p. 82-88.

Referencias al capítulo II

- 12) Guerrero, O. La Administración pública capitalista, Fontamara, España, 1981, p.
- 13) Zorrilla, P, "Desarrollo social, Estado y sociedad", en Reflexiones al futuro, Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1994.p.
- 14) González, T. Reforma del Estado y política social, INAP, México, 1993a. p. 15.
- 15) Bustelo, E. y Isuani E.A.(eds) Mucho, poquito o nada : crisis y alternativas de política social en los noventa, Siglo Xxi, España, 1990.
- 16) ONU CEPAL, Focalización y pobreza, Santiago, 1995.
- 17) Bustelo, E. y Isuani E. "El ajuste en su laberinto: fondos sociales y política social en América Latina", en Comercio Exterior, vol 42, no. 5, mayo de 1992. p.429.
- 18) Levy, S, "La pobreza en México", en Vélez F(compilador) La pobreza en México: causas y políticas para combatirla, Lecturas del Trimestre Económico No. 78, ITAM, FCE, México, 1994.
- 19) Hernández, L, "Alternativas de largo plazo para erradicar la pobreza en México", en Frontera Norte Vol 6 no.1 1994.
- 20) Hernández, L, "La evolución de la pobreza y su combate desde Solidaridad", en Solidaridad a debate, El Nacional, México, 1991.
- 21) CEPAL, PREAL, UNICEF, " América Latina: opciones para eliminar la pobreza", en Comercio Exterior febrero de 1987.
- 22) Racyznki, D, Estrategias para combatir la pobreza en América Latina, BID, Santiago, 1995.
- 23) Molina, S, "La pobreza: descripción y análisis de políticas para superarla", en Revista de la Cepal 1982.
- 24) S. Sahota, "Coordinación institucional en la instrumentación de políticas sociales", en Conferencia de México sobre desarrollo social y pobreza, SEDESOL, México, 1993.
- 25) Figueroa, A, "Estrategias y políticas de atención a los grupos vulnerables" en Conferencia de México sobre desarrollo social y pobreza, SEDESOL, México, 1993.

CAPITULO 3

3.1. LA CONSTITUCION POLITICA COMO EJE DE LAPOLITICAS SOCIALES.

El origen de la política social se remonta al ideario jurídico e ideológico plasmado en la Constitución promulgada en el año de 1917, a raíz del proceso revolucionario en 1910. Es así como en la Carta Magna contempla los derechos sociales que en una visión de conjunto conforman el piso social básico como el medio idóneo para alcanzar la justicia social y el bienestar.

El piso social básico está constituido por el conjunto de bienes y servicios mínimos a los que debe tener acceso toda la población en los cuatro ámbitos que contempla la Carta Magna (alimentación, salud, educación y vivienda), que sea la base para garantizar un nivel de vida decoroso.

* la concepción de justicia social del Estado postrevolucionario estuvo muy permeada por el origen popular de la Revolución y por objetivos de desarrollo. Las concepciones que sostenían los ideólogos revolucionarios se guiaban por una lógica en la que la igualdad de oportunidades para todos favorecía el desarrollo, éste a su vez traería consigo la justicia social¹ (Gordon, 1995:176)

En su contenido original la Constitución consagraba diversas garantías sociales que en su conjunto dan forma al piso social básico.
Al entender la democracia no sólo en su aspecto jurídico y político sino, en el constante mejoramiento del bienestar social.
En lo que respecta a la educación el texto original de la Constitución el derecho a ésta se interpreta como una garantía social.

En su artículo 3° se asentaba:

* la enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental superior que se imparta en los establecimientos particulares.
Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.
En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria².

Al desarrollo mental y físico que a su vez permita el desarrollo del potencial humano.

¹ Gordon, Sam, "Equidad y justicia social", en Revista Mexicana de Sociología, FCPYS, UNAM, 1995.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada art. 3°.

El derecho a la salud se ha ido modificando con los nuevos sistemas de salud y seguridad social. De esta forma mediante un decreto que se publicó en el Diario Oficial en el año de 1983 se hizo una modificación al artículo 4° de la Constitución el cual dice "Toda persona tiene derecho a la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución"³.

La salud también se identifica como la higiene y la salubridad en los centros laborales, en el artículo 123, fracción XVI, la prevención de los accidentes de trabajo, en el mismo artículo, y la protección de la maternidad de la mujer trabajadora, fracción V.

Como puede observarse en los párrafos anteriores, en cuanto a la educación:

La Constitución establece ésta prerrogativa para que sea impartida por parte del Estado para todos en igualdad de circunstancias. Aunque las reformas más inmediatas establecen esta obligatoriedad hacia el nivel inmediato.

En cuanto a la salud actualmente se cuenta con una Ley General de Salud así como un Sistema Nacional de Salud.

Con referencia a la alimentación. La Carta Magna establece en el mismo artículo 4° en el último párrafo que es deber de los progenitores "preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La Ley determinará los apoyos a la protección de los menores a cargo de las instituciones públicas".

En relación con lo anterior, el párrafo segundo del artículo 28° señala literalmente "las Leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer las modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias, productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto así como el alza de precios".⁴

A un lugar en donde pueda protegerse de las inclemencias del clima y del tiempo en el mismo artículo 4° señala "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley determinará los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo".

Otro artículo que de alguna forma contempla el compromiso del Estado con el desarrollo social es el 25° "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el

³ ibid, art 4°.

⁴ Constitución Política, art 28, op, cit.

pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales".⁵

3.2. LA POLITICA SOCIAL COMO COMPONENTE DEL SISTEMA HEGEMONICO

De acuerdo con Sara Gordon la política social aplicada por el régimen nacionalista revolucionario fue la combinación de dos modelos: una que se caracterizaba por el autofinanciamiento de los servicios ofrecidos por medio del cobro a beneficiarios, y el inspirado en los objetivos de provisión universal por medio de la recaudación de impuestos. Este último se aplicaba a la provisión insuficiente de servicios médicos a la población más pobre y a la educación, en la que el Estado financiaba el total del presupuesto. Y el otro, en el cual el equipamiento urbano y la dotación de infraestructura se llevaba a cabo con aportaciones de los beneficiarios y del Estado⁶(Gordon, 1995:177)

Durante los años que abarcaron de 1933 a 1981 las acciones que permitieron que el crecimiento económico no se expresará en una pobreza agobiante fueron el reparto agrario, el aumento constante del gasto social y sobre todo el sostenido incremento de la producción y el empleo, fenómenos éstos que generaron un proceso diferenciado, de aumentos continuos en el bienestar social de la población. La política de bienestar social tuvo el doble carácter de ser negociadora y compensatoria⁷ (González, 1992,26)

El antecedente inmediato que dio origen a la política social se da mediante la creación de centrales obreras, que posteriormente quedaron encuadradas dentro de la estructura del Partido del Estado.

* El antecedente histórico más importante de la relación entre los obreros organizados y el gobierno consistió en la creación de la Confederación Nacional de Trabajadores (CTM), en el cual confluyeron los grandes sindicatos de la época, que posteriormente pasaron a formar parte del Partido de la Revolución Mexicana (PRM), antecedente del PRI⁸.(CIDAC,1991: 37)

El vínculo entre la CTM y el partido definió lo que serían las reglas de la relación entre la clase trabajadora y el gobierno. Al incorporarlos dentro del PRI, lo que de alguna forma reeditaría en beneficios políticos y reivindicaciones económicas mutuas. Elementos que serían necesarios en adelante para el mantenimiento de la paz social y la estabilidad económica.

⁵ ibid, art 25.

⁶ Gordon, Sara, op. cit p.177.

⁷ González, T, Ajuste económico y política social, El Nacional, 1992, p.26.

⁸ Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) Vivienda y estabilidad política: reconcebir las políticas sociales, Diana, México, 1991, p.37.

Durante más de 40 años, México se caracterizó por una economía cerrada así como un sistema político cerrado. Cada uno complementario del otro. El modelo de sustitución de importaciones o también conocido como de industrialización que principalmente consistía en manufacturar en el país toda una serie de bienes y productos para satisfacer la demanda interna.

El modelo permitió que entre 1940 y 1980, el producto real creciera a un ritmo medio del 6.4% anual y el ingreso por habitante a razón del 3.1%⁹

"Este modelo, de hecho, creó una planta industrial pero no competitiva, ya que casi no se exportaba y las importaciones estaban restringidas. La economía experimentó un acelerado crecimiento sustentado por un lado, en el control corporativo que contribuyó a la acumulación de ahorro interno y, aunque un tanto desigual, a la ampliación gradual del mercado interno. Por otro lado, se sustentó en un Estado promotor del crecimiento a través de sus inversiones en infraestructura y en el establecimiento de un clima propicio para la inversión privada"¹⁰ (CIDAC, 1990:57)

por un lado la política económica fue motor del desarrollo para el sector empresarial y por el otro la política social fue fuente de legitimidad para el Estado.

Otro elemento a considerar en la política social a parte de brindar consenso y legitimidad fue el rol del gasto social "En la concepción de política social del régimen nacionalista revolucionario, existía una estrecha relación entre desarrollo económico y gasto social. Durante mucho tiempo se concibió al gasto social como parte del desarrollo, ya que pretendía promover el consumo, a la vez que impulsar la cohesión social y la legitimidad del Estado"¹¹(Gordon,1993:353)

Aunque proporcionalmente el gasto social fue menor en comparación a otros tipos de gasto según datos de J. Winkle, puesto que se consideraba que el desarrollo económico traería consigo el desarrollo social. El gasto social fue utilizado cuando el Estado entraba en conflictos de legitimidad, por los diferentes actores de la vida política "ganó importancia con Cárdenas; en 1938 llegó a 19.9% del total porcentaje que no fue superado hasta 1962. La evolución económica superior quitó relevancia a este tipo de gasto ya que en 1949 sólo significaba 11.9% porcentaje tan bajo como el de 1928. López Mateos le dio nuevo impulso y en 1963 lo hizo alcanzar el 22.6%. En las administraciones siguientes tuvo al inicio un descenso pequeño, 19.4% en 1965; sin embargo, en los años posteriores fue mayor, 22.7% del total en promedio, con pequeñas variaciones sin consideración. En 1972, ya en el régimen

⁹ Ibarra, D., Reforma Empleo y Política Social, Conferencia sustentada en el Palacio de Minería en octubre de 1995.

¹⁰ CIDAC, Reforma del sistema político: condición para la modernización, Diana, México, 1990, p.57.

¹¹ Gordon, Sara, "La Política social y el Programa Nacional de Solidaridad", en Revista Mexicana de Sociología, FCPYS, UNAM, 3/93, p.353.

de Echeverría, el gasto social llegó a representar 25.4% del total, esto es el porcentaje más alto más alto a lo largo del período¹² (Solís, 1983: 89)
En las administraciones siguientes no hubieron aumentos considerables, sólo hasta la Salinista vuelve a representar un nivel alto.

Manuel Canto¹³ relacionó estos aumentos, con la legitimidad en el caso de López Mateos coinciden con los movimientos obreros del 57, en los setenta con el movimiento estudiantil, y en la administración Salinista con el cuestionado proceso electoral de 1988.

Sin embargo, este tipo de política social llegó a un período de agotamiento, en términos generales, las acciones de política social sufrieron una creciente burocratización, ya que buena parte de las decisiones de asignación de recursos eran administradas, tomadas por la burocracias gubernamentales en las que se reflejaban las presiones de organizaciones gremiales, corporativas y comunitarias; lo anterior ocasionó que proporciones importantes del gasto social beneficiaran a sectores que no eran los más necesitados y que la atención a grupos quedara relegada, de modo que la política social se expresó cada vez más en modelos centralizados jerárquicos y clientelares¹⁴ (Consejo Consultivo, 1994: 24)

3.3. LA POLITICA SOCIAL PATERNALISTA.

Aunque en México no se puede hablar de un Estado Benefactor en parangón con el que se desarrollo en los países industrializados a partir de la década de los cuarenta, puesto que tampoco se estableció un sistema netamente capitalista como en aquellos es posible establecer algunos rasgos del tipo de política social que se desarrollo.

Emilio Duhau define " Los arreglos correspondientes al Estado Benefactor, implican un pacto social en el cual, las prestaciones son proporcionadas de modo universalista, a través de instituciones y burocracias nacionales que las administran o regulan y que, en lo que respecta a las prestaciones derivadas del contrato de trabajo ¹⁵ (Duhau, 1993: 251

¹² Solís, I, La realidad económica en México, Siglo XXI, México, 1983, p.89.

¹³ Canto, C, "Política social e intercambio político" en Reforma del Estado y política sociales, UAM-X, México, 1994.

¹⁴ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Programa Nacional de Solidaridad, FCE, México, 1994. p.24.

¹⁵ Duhau, E, "la gestión estatal de la pobreza", en Dinámica Urbana y procesos sociopolíticos, UAM, México, 1993, p.251.

La política social en el Estado Benefactor se parte del supuesto de que son un tipo de política social universal, que abarque a todos los sectores sin exclusión.

Por medio de este tipo de política social se da la provisión de bienes, mercancías y servicios por mecanismos en oposición al estilo de mercado. Son políticas de tipo asistencial, para aquellas familias, grupos, sectores que no fueron tan favorecidos en la economía formal "desde esta perspectiva se define a partir de una lógica política y social en sentido amplio"¹⁶(Moreno, 1994:112)

Las políticas sociales que desarrollaron los gobiernos posrevolucionarios tuvieron como objetivo brindar el consenso y legitimidad para garantizar el apoyo a diversos grupos sociales que sirviera como base para perpetuar un sistema de control y movilización popular, por lo que los objetivos sociales se fueron perdiendo con el paso del tiempo, no hubo política social para todos la categoría de universal sólo fue para aquellos que se encontraban en una relación estrecha laboral, de ahí que para los campesinos e indígenas no hubiera política social se les obligó a emigrar y vivir en las montañas o en las ciudades perdidas "la lógica paternalista que adquirieron diversas políticas sociales en México generó resultados no del todo satisfactorios, y en algunos casos adversos a los objetivos de una verdadera política social: la asignación de recursos del área social alimentó crecientemente los presupuesto de los cada vez más importantes grupos de interés"¹⁷(Trejo, Jones, 1993: 162)

En vez de que se desarrollaran mejores instituciones y programas de bienestar social hacia aquellos que más lo requerían.

3.3.1. Lázaro Cárdenas (1934-1940)

Para Víctor M. Soria la gestación del Estado Benefactor en México proviene de la etapa Cardenista principalmente por dos hechos: por un lado centralizando e integrando las nuevas estructuras organizativas de las clases populares dentro del Estado y confiriendo a la clase obrera un lugar excepcional en la articulación de las relaciones de poder sintetizadas en la Institución del presidencialismo; por el otro modificando definitivamente la concepción política e ideológica de las tareas del estado mexicano en el proceso de industrialización¹⁸ (Farfán, 1990:141)

El General Cárdenas sería el encargado de institucionalizar la vida política del país, en primer lugar al incorporar a los diferentes sectores en organizaciones obreras, campesinas y populares al interior del Partido de la Revolución Mexicana, cuyo propósito fue que se brindaran las bases necesarias que brindaran la paz social y la

¹⁶ Moreno, P, "Elaboración de la Política social y transformación del Estado", en Reforma del Estado y Políticas Sociales, UAM-X, México, 1994, p.112.

¹⁷ Trejo y Jones, Contra la pobreza: por una estrategia de política social, Cal y Arena, México, 1993, p.162.

¹⁸ Farfán, G. y Soria V. "retrocesos del bienestar social y de la salud en México", en Testimonios de la crisis: los saldos del sexenio, siglo XXI, México, 1990, p.141.

estabilidad económica. Y en segundo lugar cuando el Estado asume la conducción de la actividad económica, mediante la figura de un Estado Paternalista.

La tónica de las políticas sociales se va sometiendo a la estabilidad de la economía, en la medida que el crecimiento económico permitía dedicar recursos vía gasto social hacia el bienestar social. "El pacto entre la clase trabajadora y cardenismo no funcionó sólo al nivel de cúpulas sindicales, la subordinación política de la clase obrera al Estado de la Revolución Mexicana se pagó con política estatal flexible en lo salarial; los trabajadores ganaron también al inaugurarse en forma sostenida una forma de Estado Benefactor que con su gasto social impactó la reproducción social de la fuerza de trabajo"¹⁹ (De la Garza, 1991:248).

Cárdenas, se basó en el Plan sexenal para dar cauce a las demandas de los obreros y campesinos. De su política social destaca los avances que se dieron en salud y en educación principalmente.

Dentro de los servicios de salud se contó con el Departamento de Salubridad Pública, complementado en el año de 1937, con la instalación del Departamento de Asistencia Infantil. En ese mismo años se contó con un organismo encargado de los servicios asistenciales dentro de los ejidos: el departamento de Higiene social y Medicina Ejidal, que tuvo bajo su responsabilidad las unidades clínicas establecida en las comunidades y zonas campesinas. No sólo creó una Secretaría de Asistencia Pública, organizó también el servicio social para los estudiantes de medicina contribuyeran con la salud en el campo. el gasto en éste rubro llegó a ser del 6.4 % de las erogaciones totales del área.

En lo referente a la educación pública, se prestó gran atención a la instalación de escuelas rurales a través del Departamento de enseñanza Rural y Primaria foránea de la secretaria de Educación Pública; en tan sólo un año había puesto en marcha 9,103 escuelas de tipo rural.

" el acceso a mejores niveles de vida requería no solamente de la mano tutelar del Estado, sino también del compromiso de los trabajadores de participar estrechamente vinculados con éste en la expansión de la producción. . . . Combatir el atraso representaba, instantáneamente, poder cumplir con las demandas sociales, y la única forma de superar el atraso era el impulso a la producción, respetando el papel de la economía privada y dotando a los trabajadores de los recursos necesarios para hacer funcionar los ejidos y las cooperativas"²⁰ (Fernández, 1989:28) Así la política económica y la política social funcionaban a la par.

¹⁹ De Garza, T, "cultura y crisis del corporativismo en México", en Transición a la democracia y reforma del Estado en México, FLACSO, MAP, México, 1991. p.248.

²⁰ Fernández, J, Política y administración pública en México, UAM, colección ensayos, México, 1989a, p.28.

3.3.2. Manuel Avila Camacho (1940-1946)

Una vez que se dieron las bases políticas, el desarrollo del país giraría en torno a la industrialización, se quería aprovechar la coyuntura que proporcionaba la Segunda Guerra Mundial, para que el país sustituyera las importaciones. La nueva administración contó con un Segundo Plan Sexenal. Algunos de sus puntos más importantes eran; evitar una injusta distribución de la riqueza de tal forma que los trabajadores obtuvieran la máxima participación compatible con la posibilidad de hacerlo compatible con las ganancias privadas, elevar el salario de los trabajadores, apoyar el desarrollo industrial, consolidar la injerencia del Estado en la actividad económica.

Es necesario aclarar que no hubo una política social en el sentido amplio, sino que apenas se iniciaba la construcción de instituciones de bienestar para aquellos quienes se encontraban en una relación laboral.

Se fusionaron en 1943, la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad Pública, que originaron la Secretaría de Salubridad y Asistencia y el antiguo Departamento del Trabajo se transformó en Secretaría del Trabajo y Previsión Social; para que sirviera de intermediaria entre los trabajadores y el sector empresarial. Con respecto a este punto se estableció un llamado Pacto de Unidad Obrera, el cual originó una Ley de Compensaciones de Emergencia al Salario Insuficiente en 1944. Se expidió también una Ley sobre Contratos Colectivos de Trabajo Obligatorios, debido al aumento de establecimientos empresariales, que ocupan trabajadores sin ninguna contraprestación. Una institución sobresaliente fue la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social en 1943, que fue el órgano primordial de la política asistencial hacia aquellos quienes se habían adherido al proceso industrial.

En el aspecto educativo, entre 1940 y 1946, el analfabetismo era un problema alarmante, lo que motivo en 1944, La Ley de emergencia, como base jurídica para iniciar una Campaña Nacional contra el Analfabetismo. Los gastos educativos fueron similares a los del Cardenismo que llegó a ser de 11% el máximo.

3.3.3. Miguel Alemán (1946-1952)

Durante ésta administración, la industrialización sería el único vehículo para el progreso económico y social.

Siendo el primer presidente civil electo " dio a la revolución económica una base ideológica de 1946 a 1952" ²¹(Wilkie, 1987:116) Integró su gabinete con una

²¹ Wilkie, I, La revolución Mexicana: gasto federal y cambio social, FCE, México, 1987, p.116.

generación de líderes de educación universitaria, se manifestó en el desarrollo de la industria y de la infraestructura: la industria, el riego, los diques, la energía eléctrica, las carreteras y comunicaciones fueron los ejes para que se crearan empleos y rescatar a las masas de la pobreza.

Este enfoque que se basó en la teoría del goteo, bajo el supuesto que el desarrollo económico conllevaría el desarrollo social.

Los gastos en pro de lo social fueron de los más bajos en comparación con los de 1930. El gasto en materia económica llegó a representar prácticamente la mitad del gasto total mientras que el gasto en desarrollo social descendió. Fue de 11.6 por ciento.

3.3.4 Adolfo Ruiz Cortines.(1953-1958).

Su llegada al poder no coincidía con buenas condiciones económicas. Por lo que se estableció un plan de austeridad mediante el cual se redujera el déficit del sector público y descendiera el ritmo de crecimiento de la economía, para que se redujera las presiones inflacionarias. Lo que motivo que se elaborara un Programa Nacional de Inversiones. el gasto en desarrollo social se mantuvo al nivel de su antecesor llegó hasta el 15.2% durante el último año de su gestión. No obstante se debe reconocer la ampliación de los servicios asistenciales, así como algunos esfuerzos para la ampliación de los servicios de vivienda, los programas de la Dirección de pensiones del seguro social y los bancos hipotecarios del Ejército y la Armada fueron coordinados por la recién creado Instituto Nacional de Vivienda.

" al finalizar el sexenio, el país ya tenía una presencia definida aunque contradictoria, una industrialización en plena expansión aunque con lacerantes contrastes con respecto a otros sectores; una agricultura comercial e industrial, pero conviviendo con la miseria endémica de millones de campesinos, un gobierno dinámico en el eje de la dirección del país, pero que cargaba ya con una pesada maquinaria burocrática; grandes centros urbanos junto a poblaciones carentes de los servicios indispensable " ²²(Fernández, 1989:85)

3.3.5. Adolfo López Mateos (1959-1964)

Inició su gestión con una nueva dimensión en cuanto a la política social. Al incrementar menor cantidad de gasto en desarrollo económico para dedicarlo al social, en la administración anterior fue de 52 por ciento al 39 por ciento. El social fue de 19 por ciento, en el plano educativo estableció un llamado Plan de Once años

²² Fernández, op. cit. p.85.

, que elaboró junto con su Secretario de Educación Jaime Torres Bodet, esta plan estaba enfocado a cubrir la educación básica esencialmente. También se implementó el libro de texto gratuito, así como la dotación de infraestructura para la educación primaria.

Aunque el ex Secretario del Trabajo fue crítico con algunas corporaciones obreras no obstó para que se les brindaran ciertas prerrogativas.

Entre otros importantes ajustes, López Mateos promovió la reforma al artículo 123 para hacerlos partícipes a los trabajadores de las utilidades de las empresas para que de esta manera se hiciera una mejor distribución del ingreso. Lo que a su vez comprendió una modificación al sistema del salario mínimo por región, para lo cual se instaló una Comisión Nacional para tal objetivo, así como un reglamento para proteger el trabajo femenino y el infantil.

Para al burocracia la antigua Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro se transformó en el año de 1959 en el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los trabajadores del Estado (ISSSTE), para llevarles seguridad social al mismo tiempo que se utilizaba para el apoyo político.

Se creó la CONASUPO en el año de 1961, para el abastecimiento de alimentos de consumo popular.

3.3.6. Gustavo Díaz Ordaz(1965-1970)

Aunque no representó un cambio sustantivo respecto a la estrategia de desarrollo de su antecesor, mediante la creencia que el desarrollo económico conduciría a la justicia social, se formuló un Programa de Desarrollo Económico y Social, mediante el cual el proceso de industrialización podría absorber a la población pobre del campo y la creciente oferta de trabajo urbana llevaría consigo mejoras en la distribución del ingreso y apoyar los servicios asistenciales.

A pesar de las metas macroeconómicas del desarrollo estabilizador se cumplieron parcialmente, la distribución del ingreso fue otra vez inequitativa. Por otra parte el gasto en desarrollo social tampoco benefició a los sectores que más lo requerían. El gasto en educación primaria siguió cobrando relevancia, aunque la tendencia fue favorecer a la educación superior y media.

En el año de 1968 se creó el Instituto Mexicana de Protección a la Infancia, en un intento por satisfacer las necesidades esenciales de la niñez.

Sin embargo este modelo de desarrollo presentó sus primeros síntomas de agotamiento. Hacia finales de la década de los setenta, aparecían desequilibrios importantes en este modelo de crecimiento. Principalmente en la balanza de pagos, porque la economía mexicana no estaba hecha para exportar; surgían limitaciones a la profundización del desarrollo industrial, así como problemas graves de productividad y producción agrícola²³ (Camacho, 1994:50). Por lo que la nueva administración iniciaría un *Desarrollo Compartido*.

²³ Camacho, M, Cambio sin ruptura, Alianza, México, 1994, p.50.

De acuerdo con Gloria González durante la época de los setenta la política social se derivó en el marco de la denominada "economía mixta" entonces prevaleciente en México, con dos rasgos característicos: la relativa acentuada intervención del Estado en la economía, comparativamente con la mayoría de los países occidentales, y el papel tutelar del gobierno en favor de los sectores más débiles orientada en una focalización que no se expresaba en criterios definidos mediante una línea de pobreza, pobreza, sino principalmente en criterios sectoriales (campesinos, obrero, popular, urbano-popular) y sobre todo criterios geográficos (zonas deprimidas) en un cauce en que el gasto se orientaba predominantemente a favor de aquellos que eran capaces de organizarse dentro de estos sectores para demandar su aplicación y para enfrentar las causas de su propio empobrecimiento²⁴ (González, 1995:178)

Durante las siguientes décadas la política social se enfocó hacia diversos programas de combate a la pobreza rural, como lo fueron el PIDER, COPLAMAR Y EL SAM

3.3.7. Luis Echeverría (1970-1976)

La administración estaba consciente de que el modelo de desarrollo no había sido tan benéfico para la mayoría, además estaba todavía abierta la herida del movimiento estudiantil del 68, por lo que el ex-Secretario de Gobernación compartía el desarrollo, se pretendía incrementar los empleos, redistribuir la riqueza y por ende mejorar el bienestar social, tales objetivos se lograrían mediante más gasto público, que no estaba lo suficientemente soportado, lo que a la postre ahondaría más las desigualdades.

Un hecho notable en la relación con los trabajadores para el caso de la vivienda fue la creación, mediante una nueva Ley Federal del Trabajo del Instituto Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) un organismo cuya función era otorgar crédito de interés social para los asalariados. La construcción de vivienda fue vista generadora como una fuente de empleo y demanda interna; el gobierno optó por el gasto para elevar el número de viviendas, independiente de los efectos macroeconómicos que trajera esta decisión, por lo que la política habitacional contribuyó al creciente déficit gubernamental²⁵ (CIDAC, 1991: 45).

Entre 1972 y 1976, los programas destinados a los sectores de menores ingresos sólo contaron con el 4.8% de los recursos invertidos en la acción habitacional del gobierno.

Es válido que se mencione la creación del Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores (FONACOT), creado para que por medio de este

²⁴ González, Gloria, "Economía y política social. Un esbozo esquemático con referencia a México", en Problemas del Desarrollo, IIE-UNAM, VOL. 26 N° 100 enero-marzo de 1995.p. 178.

²⁵ CIDAC, Vivienda y estabilidad política: reconocer las políticas sociales, Diana, 1991. p.45.

organismo se les otorgara crédito para la adquisición de bienes inmuebles al trabajador asalariado.

En 1973 debido al deterioro del poder adquisitivo de los trabajadores fue acordada la creación de la semana laboral de cinco días .

Para ese mismo año, un cambio importante en la Ley de Seguro Social estableció los llamados: servicios de solidaridad social, creados para atender a la población más marginada que no gozaba de ninguna cobertura por instituciones de seguridad social. Fue así como se creó, para la población más pobre y que vivía en las zonas más inhóspitas; el Programa de Solidaridad Social IMSS-COPLAMAR, para el año los años 1974-1979. Se crearon más instituciones de bienestar social todas ellas creadas para atender al D.F. principalmente.

Para el combate a la pobreza rural se crearon en 1971 por medio de la Secretaría de Obras Públicas, un programa de caminos de obras (que sirvió de análisis a Salinas de Gortari), ya que para ese entonces al menos 60% de la población rural carecía de los indispensable. Otro programa que cobro relevancia creado por esos años fue el PIDER, para tender a la población rezagada en varias entidades.

Al final del sexenio, la economía comenzó a sentir los efectos de una política económica expansiva, sin estar sustentada en una base productiva, lo que ahondaría más las desigualdades.

3.3.8 José López Portillo (1977-1982).

Después de un discurso inaugural, en la toma de posesión presidencial, pidió perdón a los pobres, por la marginación en que se encontraban fue así como se creó el COPLAMAR en el año de 1977 cuyas funciones fueron "estudiar y proponer la atención eficaz de las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados, así como conseguir la coordinación de las dependencias y entidades de la administración y los programas dirigidos a este tipo de zonas geográficas y grupos humanos, transmitir las instrucciones del Ejecutivo Federal en torno a las acciones que deben poner en práctica las diversas instituciones públicas que atienden específicamente estas zonas y que por disposición presidencial han quedado agrupadas en la COPLAMAR".²⁴

los programas de la COPLAMAR se crearon tanto en regiones como por sectores. Estos últimos estaban constituidos por IMSS-COPLAMAR, para el establecimiento de servicios de salud en las zonas rurales; CONASUPO-COPLAMAR, de abasto a las mismas zonas, STPS-SARH-COPLAMAR de capacitación y empleo cooperativo para el fomento a los recursos naturales; SAHOP-COPLAMAR para el

²⁴ Campos, Emma, "La pobreza rural", en la Pobreza en México: causas y políticas para combatirla, ITAM, FCE, México, 1994, p

establecimiento de agua potable y mejoramiento de caminos y de la casa rural, y SEP-COPLAMAR para establecer un sistema de casas-escuela para niños de zonas marginadas. Oficialmente el programa duro todo el sexenio, sin embargo en la práctica fue solamente de la mitad.

Debido a que mediante los primeros años el programa se basó en programas integrados que consistían en los compromisos adquiridos por secretarios de Estado, gobernadores y presidentes municipales para tomar ciertas medidas de alivio a la pobreza en las diversas zonas marginadas del país" (Campos, 1994:188).²⁷ Puesto que las obras eran financiadas con los recursos de las propias entidades lo que motivo que el programa fracasara. El programa no fue solamente un programa social sino también un programa político (ibid). Otro programa que se creó para enfrentar la crisis alimentaria fue el Sistema Alimentario Mexicano, aunque su duración fue efímera; pues sólo abarcó de 1980 a 1982. El SAM tenía como objetivos alcanzar la autosuficiencia alimentaria en granos básicos, subsidiar al consumo de alimentos (principalmente de maíz, frijol, arroz, aceites comestibles) de los campesinos más pobres y extender la agricultura hacia las zonas marginadas del país. (ibid:190).

Sin embargo este programa resultó ser una medida regresiva de combate a la pobreza rural, debido a que no tuvo una población objetivo y a que no hubo coordinación entre otras instituciones. A nivel político también fue utilizado para dar uso social a la riqueza petrolera del país.

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado se enfrentó a una serie de circunstancias adversas " la política social para la construcción de un "Estado de bienestar" estaba sustentada en recursos y supuestos derivados del crecimiento económico y en consensos obtenidos en la vida política. La economía casi "cerrada" e intervenida por el Estado quedó profundamente abierta y vulnerable por el flanco de la deuda externa. El Estado "propietario" y empresarios se enfrentó al irresoluble dilema de subsidiar su propia actividad productiva o mantener el gasto social" ²⁸(Warman, 1994:13)

El modelo de desarrollo seguido desde la época de los cuarenta llegó a su ciclo de agotamiento en lo que de acuerdo a Aguilar Camín :

la quiebra del paradigma estatal de México construido a partir del intervencionismo y tutelaje del Estado, cuyos rasgos del modelo son:

- Una agricultura dual de rentables cimas comerciales y deprimidos valles de subsistencia, capaz de proveer, sin embargo, los bienes requeridos por la industria: divisas, materias primas, divisas, alimentos y mano de obra.
- Una industrialización fincada en la mano de obra barata, con salarios inferiores al aumento de la productividad, sindicatos eficaces en el control de sus agremiados,

²⁷ Campos, Emma, op cit, p.188.

²⁸ Warman, A(cood) La política social 1989-1994, FCE, México, 1994, p.13.

estabilidad interna en el control de precios y proteccionismo comercial, generador de altas ganancias.

- Expansión de las grandes empresas generadoras de las ganancias - y con ellas de la riqueza- en un mercado dinámico de clases altas , compartido con la burocracia bien pagada y la expansión relativa de los grupos medios: un mercado de élite con fuerte consumo, que sin embargo tuvo efectos reales en la diversificación de la oferta industrial y la ampliación general del mercado.
- Los bienes de producción necesarios para alimentar ese circuito de producción y consumo - con una industria volcada hacia el mercado interno y no hacia la exportación- vinieron de las divisas generadas por las exportaciones agrícolas y el turismo primero; por la deuda externa después.
- el aval político y regulador fue el Estado. Administro el descontento y la desigualdad, garantizó ganancias y mano de obra pacífica, infraestructura pública y servicios , educación gratuita, subsidios al consumo y a la producción. Y el mayor "insumo" de todos: estabilidad política. ²⁹(Camín, 1989: 29,30)

²⁹ Aguilar, C, Después del Milagro, Cal Arcna, México, 1989, p.29-30.

Referencias al capítulo III

- 26) Gordon, Sara, "Equidad y justicia social", en Revista Mexicana de Sociología IIS-UNAM, 1995.
- 27) op. cit. p.
- 28) González, T. Ajuste económico y política social, El Nacional, México, 1992.
- 29) CIDAC, Vivienda y estabilidad política: reconcebir las políticas sociales, Diana, México, 1991.
- 30) Ibarra, D., Reforma Empleo y Política Social, Conferencia sustentada en el Palacio de Minería en octubre de 1995.
- 31) CIDAC, Reforma del sistema político: condición para la modernización, Diana, México, 1990.
- 32) Gordon, Sara, "La política social y el Programa Nacional de Solidaridad", en Revista Mexicana de Sociología IIS-UNAM, 3/93, 1993.
- 33) Solís, L. La realidad económica en México, Siglo XXI, México, 1983.
- 34) Canto, M, "Política social e intercambio político", en Reforma del Estado y Políticas sociales, UAM-X, México, 1994.
- 35) Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Programa Nacional de Solidaridad, FCE, México, 1994.
- 36) Duñau, E, "La gestión estatal de la pobreza", en Dinámica Urbana y procesos sociopolíticos, UAM-A, México, 1993.
- 36) Moreno, P, "Elaboración de la política social y transformación del Estado", en Reforma del Estado y Políticas Sociales, UAM-X, México, 1994.
- 38) Trejo G. y Jones, Contra la pobreza: por una estrategia de política social, Cal y Arena, México, 1993.
- 39) Farfán y Soria " Retrososos en el bienestar social y la salud en México" en Testimonios de la crisis: los saldos del sexenio, Siglo XXI, México, 1989.
- 40) De la Garza, "Cultura y crisis del corporativismo en México", en Transición a la democracia y reforma del estado en México, Flacso, MAP, México, 1991.
- 41) Fernández, Política y administración pública en México, UAM, colección ensayos, México, 1989a.
- 42) Wilkie, J, La Revolución Mexicana: gasto federal y cambio social, FCE, México, 1989.
- 43) Fernández, op. cit. p.
- 44) Camacho, M, Cambio sin ruptura, Alianza, México, 1994.
- 45) González, Gloria, "Economía y política social. Un esbozo esquemático con referencia a México", en Problemas del Desarrollo IIE-UNAM, vol 26, no. 100, enero-marzo de 1995.
- 46) CIDAC, Vivienda y estabilidad política: reconcebir las políticas sociales, Diana, México, 1991.
- 47) Campos, Emma. "La pobreza rural", en Veléz, F(compilador) La pobreza en México: causas y políticas para combatirla, Lecturas del Trimestre Económico no. 78, ITAM, FCE, México, 1994.
- 48) Campos, Emma, op. cit. p.
- 49) Warman, A(cood) La política social 1989-1994, FCE, México, 1994.
- 49) Camín, A, Después del Milagro, Cal y Arena, México, 1989

CAPITULO 4

Aunque el vocablo *neoliberal* no se la ha encontrado su aplicación pragmática por las contradicciones adversas que ha generado tratándose de la política económica implementada a partir de la década de los ochenta. Se expondrá la función de la política social en un contexto en que el Estado se retira de la actividad económica, para dejar al albedrío de las fuerzas del mercado.

La política social en el neoliberalismo, serían el medio para alcanzar el bienestar, la justicia y la igualdad de oportunidades" su función gravita en la redistribución de los ingresos que permite compensar las desigualdades sociales generadas en el carácter contradictorio del sistema capitalista" ¹(Fernández, Rozas, 1987: 54)

La política social desde esta perspectiva sería el medio para la realización de la justicia social y el Estado por medio de ella equilibraría los intereses entre los dominantes y los dominados. En este sentido se parte del supuesto de que la política económica se sitúa en el proceso de acumulación y la política social en el de distribución.

en este sentido la política económica segrega a la política social, ya no son políticas sociales de tipo universalista que generaban clientelismos políticos y abundante gasto social, sino políticas focalizadas a sectores que se encuentran en la situación más precaria.

Por lo que la política social puede ser producida por el Estado o por el mercado²(Moreno,1994:114).

4.1. La política social en el contexto de la Reforma del Estado.

La década de los ochenta marco un hito, implicó el quiebre de un estilo de desarrollo que se había gestado desde los años treinta a lo que algunos autores denominaron la matriz-Estado -céntrica" El componente más explícito de este cambio tuvo que ver con la intervención del estado en la economía...se modificó el carácter de la industrialización, se amplió la regulación estatal de los mercados y se cerró la economía"³ (Cavarozzi,1994:17)

Para Omar Guerrero haciendo referencia al antiguo modelo de desarrollo centrado en el Estado que funcionó en México por más de medio siglo establece" el producto histórico de estas etapas fue un notorio vacío de rendimiento gubernamental, observable tanto en el déficit fiscal como en el deterioro generalizado de la economía nacional, en la pérdida de calidad de vida de la población, en el

¹ Fernández, A. y Rozas, M. Políticas sociales y trabajo social, Humanitas, Argentina, 1987, p. 54.

² Moreno, P, "Elaboración de la política social y transformación del Estado", en Reforma del Estado y Políticas sociales, UAM-X, México, 1994, p.114.

³ Cavarozzi, M, "América Latina contemporánea: erosión del Estado y devaluación de la política", en Reforma del Estado y Políticas sociales, op cit, p.29.

crecimiento desmedido de la deuda pública, y en el carácter superfluo de muchas dependencias de la administración pública"⁴

La administración de Miguel de la Madrid para sortear tales obstáculos tenía que recurrir al saneamiento de las finanzas públicas a través del gasto público principalmente el social, el encargado de llevar a cabo tal tarea fue su Secretario de la otrora Programación y Presupuesto: Carlos Salinas de Gortari, mediante el férreo control del gasto público, sin importar las consecuencias sociales en términos de aumento de pobreza y desigualdad.

"la crisis económica y los ajustes que la política económica, impusieron en el gasto público programable, específicamente en la partida de gastos sociales, condujeron a modificaciones en los estilos de decisión y en el estilo de gestión pública que tradicionalmente se llevaba a cabo entre el estado y las organizaciones sociales, sobre todo a las vinculadas directamente con la forma de representación corporativa."⁵

Durante este sexenio se dedicó una proporción creciente del gasto público al servicio de la deuda externa, lo que implicó la transferencia de recursos hacia el exterior que impacto negativamente en la actividad productiva y por ende en el gasto social. De acuerdo con Rosalba Carrasco, entre 1982 y 1988, la participación del gasto social en el PIB bajó de 7.6% a 5.9% y el gasto social por habitante fue de 942.2 pesos a 601.5, advirtiéndose que salvo 1985 y 1988, todos los años del periodo registraron tasas negativas de crecimiento por este concepto⁶. (Carrasco, Provencio, 1988:95)

El drástico recorte al gasto social como porcentaje del PIB en el periodo comprendido entre 1982 y 1988 disminuyó del 9.1 al 6.1.⁷

Para Víctor Espinoza la reforma del Estado en México se materializó a través del redimensionamiento y reestructuración del sector paraestatal y de un mayor control del gasto público.

En la primera fase fue necesario el ajuste severo en el aparato de gobierno.....de los 115 organismos que integraban el universo del sector paraestatal en 1982, hacia finales de 1994 sólo se conservaba 206, por vía de la liquidación, fusión transferencia o venta se habían desincorporado 949 entidades: en el orden del 82%.

⁴ Guerrero, O. "El dilema de la reforma del estado", en Enlace(publicación bimestral) Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública Núm 28 septiembre-noviembre de 1993, p.15.

⁵ González, T. y De Alba A, Ajuste económico y política social, el Nacional, 1992, p. 50.

⁶ Carrasco, R. y Provencio, E, " la Política social en 1983-1988 y sus principales consecuencias", en Revista Investigación Económica No. 184, IE, UNAM, P.-95.

⁷ Tello, C, Los Desafíos de la Economía Política hacia el fin del Milenio, conferencia sustentada en el Palacio de Minería en octubre de 1995.

Una vez controlado las principales variables macroeconómicas, ya en la administración Salinista se orientó el gasto público hacia "el combate a la pobreza", preferentemente a través del Pronasol⁸. (Espinoza, 1995:13)

Sin embargo los logros macroeconómicos no son un hecho aislados se logro con base a la reducción del gasto publico mediante la política económica neoliberal que implica mayor dependencia hacia el exterior y una recuperación efimera

al respecto dice Arturo Huerta:

Se ha abierto la economía , se han reducido los aranceles y se ha establecido un tipo de cambio sobrevaluado para disminuir la inflación, sin tener en cuenta los bajos niveles de productividad para hacer frente al proceso de competencia que ocasiona con importaciones. La política neoliberal ha aumentado el distanciamiento entre lo financiero y lo productivo. Al no existir política de inversión, y al no articular la inversión existente al crecimiento económico al largo plazo, se ha terminado por desestructurar al sector industrial y al agrícola, generando creciente desempleo y mermando las bases reales en que se sustenta todo crecimiento económico. Además para poder financiar los desequilibrios productivos y del sector externo originados , se ha tenido que acentuar el proceso de privatización así como la liberación del mercado de capitales para atraerlos. La mayoría se ubica en el sector financiero y especulativo, por lo que no han atendido los problemas estructurales productivos⁹ (Huerta, 1994:171)

por lo que a largo plazo este tipo de política no produce empleos , ni mucho menos bienestar , es importante mencionarlo puesto que como se mencionó al principio la política económica se ocuparía de la acumulación y la social de la distribución, pero no se puede distribuir aquello que no se produce.

Las cifras son elocuentes, si en las décadas pasadas el PIB se mantuvo en un promedio del 6% y el ingreso per capita fue de 3%, en el periodo comprendido entre 1980 y 1994 apenas fue de 1.9 y -0.2,¹⁰ con el consecuente aumento de la desigualdad y la pobreza .

Después de 1981 "ocurrió un brusco cambio de tendencia, por lo cual la pobreza no sólo dejó de disminuir, sino que empezó a aumentar aceleradamente, alcanzando tres años después 58.5%, lo que significó una tasa media anual de crecimiento de 6.5%."

⁸ Espinoza, V, "Reforma gubernamental y empleo público", en Enlace (publicación bimestral) Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, Núm 39, septiembre-octubre de 1995, p. 13.

⁹ Huerta, A, La política neoliberal de estabilización económica en México, Diana, 1994, p.171.

¹⁰ Ibarra, D., Reforma, empleo y política social, Conferencia sustentada en el Palacio de Minería en octubre de 1995.

"entre 1984 y 1989, como consecuencia de una disminución del producto per capita de 5% y de un aumento brusco en la concentración del ingreso, la proporción de pobres aumenta de 58.5% a 64%", finalmente en 1989-1992 "la proporción de pobres vuelve a aumentar ...para llegar a dos terceras partes de la población nacional"¹¹

Como se mencionó la política de estabilización se logró a expensas de el gasto social en la etapa mencionada y que no se recuperará sino hasta la administración Salinista "la drástica reducción inicial del gasto social en 1983 y el hecho de que los niveles no se recuperaran sino hasta 1989, indica que buena parte de las finanzas públicas se realizó a expensas de este tipo de gasto"¹² (Zepeda, 1994: 173) .En proporción al PIB en los setenta fue de 7.6% en los ochenta fue de 6.7% hasta 1988. Para el siguiente sexenio fue hasta de un 10% del PIB

¹¹ Boltivínik, J., Modelo económico pauperizante, La Jornada, 17 de febrero de 1995.

¹² Zepeda, M., "El gasto social en México: de la estabilización ortodoxa al neoliberalismo", en Frontera Norte Vol6 Núm1 p.173.

4.2. La pobreza en México.

Uno de los fenómenos sociales que ha cobrado interés dentro de las agendas de los gobiernos es el de la pobreza, sobre de esto es importante tener una visión más objetiva, puesto que la lucha contra la pobreza en México no es algo tan simple. Ni algo que se pueda resolver en periodos cortos.

El fenómeno de la pobreza, está ligado al subdesarrollo prevaeciente en el sector rural, que se fue postergando desde el periodo en que inicio la industrialización, según estimaciones de Santiago Levy¹³ el origen de la pobreza rural se encuentra en el rezago en el desarrollo agrícola y rural: puesto que la pobreza urbana viene siendo el reflejo de la pobreza rural¹⁴

Al no encontrar las condiciones adecuadas algunos de los que viven en estas comunidades tienden a migrar y otros a emigrar. Por lo que la pobreza en extremo se refleja con mayor intensidad en el sector rural del país¹⁵ conforme nos desplazamos hacia índices superiores, señala que la pobreza extrema no sólo es un fenómeno mayoritariamente rural, sino que los pobres entre los extremadamente pobres se localizan en su mayoría en áreas rurales¹⁶ (Levy, 1994:48,51)

Desde hace varias décadas o quizás centurias se tiene conocimiento que la pobreza en extremo o la indigencia tiene rostro indígena¹⁷ la población indígena, por regla general, ha padecido un proceso de expulsión de sus tierras en que vivieron sus antepasados y se ha remontado a lo que ha llegado llamar regiones de refugio, hasta donde también llegan, causando cada vez mayor impacto las llamadas fronteras de la civilización.....no sólo una parte considerable de los grupos étnicos se ha refugiado en las zonas hostiles para la vida y el trabajo. Existe también un número importante de mexicanos de las zonas desérticas y de nuestras montañas que padecen incomunicación y escasez de recursos vitales como el agua¹⁸ (COPLAMAR, 1983:22) . Factores que de alguna forma retroalimentan a la pobreza y la perpetúan.

Dentro de las principales características, vinculadas a las poblaciones que viven en la pobreza extrema se encuentran:

- comunidades rurales, cuya población en su mayoría pertenece a grupos étnicos.
- su actividad preponderante es el sector agrícola, con tierras de temporal, la mayoría de veces para el autoconsumo.
- perciben ingresos de hasta menos de dos salarios mínimos.
- los jefes de familia tienen un nivel educativo ínfimo, principalmente las mujeres.
- asociado a su bajo nivel educativo las mujeres en edad reproductiva presentan un nivel de fecundidad alto.

¹³ Levy, S. La pobreza en México, ITAM, FCE, 1994. p.48-51.

¹⁴ COPLAMAR, Geografía de la Marginación, Siglo XXI, México, 1983. p.22.

-La mortalidad y morbilidad infantil en menores de un año es considerablemente alta, debido a enfermedades de tipo prevenible y la falta de infraestructura básica como el agua. Así como adecuadas medidas sanitarias.

-habitan en su mayoría, en localidades dispersas: con menos de 2500 habitantes, ubicadas en la serranía y en algunas zonas limítrofes en varias entidades , principalmente en el Sur de la República.

-las viviendas que habitan a parte del alto nivel de hacinamiento y la mala calidad de los materiales no cuentan con la infraestructura básica.

Además de las características sociales y demográficas en que viven la población en pobreza extrema es pertinente que se mencione que en algunas entidades como en el caso de Chiapas y Tabasco, pese a la riqueza natural con que cuentan contrasta con la pobreza material de sus poblaciones, aunque en otras como en el caso de Oaxaca que cuenta con el mayor número de municipios son tierras de tipo áridas y de temporal. Y es uno de los estados que más contribuye a la mayor desigualdad nacional.

4.2.1. Localización geográfica de la pobreza extrema.

La ubicación geográfica de los pobres en extremo no parece seguir un patrón homogéneo en cuanto a su distribución territorial en el país, de acuerdo a datos de regionalización en la monografía censal en la región Pacífico Sur (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) el grado de marginalidad es considerado muy alto. En el Golfo Centro (Hidalgo, Puebla, Veracruz y Tlaxcala)

En las tres primeras afecta en grado extremos, aunque cabe mencionar que a lo largo del territorio se dispersa en menor medida, y casi nula en ciudades industriales.

Educación.

Acorde a datos recopilados en la monografía censal de Humberto Muñoz sobre aspectos educativos se expondrá lo más sobresaliente.

Las entidades como son Chiapas, Guerrero y Oaxaca, así como Hidalgo desde hace varias décadas el analfabetismo como tal afecta de entre el 20% y el 30% de la población nacional que no cuenta con ningún grado de instrucción.

Sin embargo el problema se extiende hacia otros Estados y regiones que se ubican en Puebla , Veracruz, Campeche, Yucatán, Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

En su conjunto las 12 entidades concentran el 84% del analfabetismo total del país. La población más afectada por género la conforman las mujeres en una proporción del 40.5%¹⁵ (Muñoz, 1994:24)

¹⁵ Muñoz, G. y Suárez Z. Perfil educativo de la población mexicana, serie monográfica, MOCEMEX 90, INEGI, 1994, p.32.

Los niveles educativos más inferiores de acuerdo a información del INEGI, sobre los niveles de bienestar en México, se localizaron en la zona Tarahumara, La Huichola y Cora, así como la Tierra Caliente en Michoacán y Guerrero y la mayor parte del Estado de Chiapas.

En relación estrecha con el bajo nivel educativo existe una relación inversa entre la desigualdad del ingreso y el bajo nivel educativos "Se observa que los hogares con jefes analfabetas a pesar de ser un quinto del total (19.3%) tienen un peso de un poco menos que un tercio(32.1%) en los hogares que no tienen ingreso. En este caso la incidencia medida por las razones entre porcentajes es de 1.66 (32/19.3). Esta razón cae sistemáticamente: a 1.23 cuando el jefe tiene primaria completa, a 0.78 si alcanzó la primaria, a 0.68 con secundaria completa y a 0.48 cuando tiene secundaria o más"¹⁶ (Cortés,Rubalcaba,1994:32)

A nivel regional las entidades que registraron ingresos nulos se localizaron en las entidades con mayor índice de marginalidad entre las cuales destacaron Pacífico Sur, Golfo Centro, Sureste Pacífico Centro .

Por otro lado los hogares formados por algún tipo de etnia se ubican en los primeros cuatro deciles que llegan a representar el 70% de los mismos.

A su vez en el medio rural el 70% de los hogares se ubicaron igualmente en los cuatro primeros deciles"¹⁷ (ibid:49)

Vivienda

La vivienda en que habitan en su mayoría las comunidades marginadas inciden en que se retroalimente la indigencia al respecto expone Martha Scheingart " La familia campesina habita en general pequeños espacios cerrados e insalubres y oscuros, a menudo frecuentados por perros, cerdos, aves de corral, en asentamientos dispersos que presentan grandes problemas para la provisión de servicios básicos de electricidad, agua entubada, y drenaje"¹⁸ (Scheingart,1994:4).

Mientras el grado de hacinamiento en las zonas urbanas es de 2.57 a 1.73 personas por cuarto en las zonas rurales equivale a 3.35 a 2.69.

En cuanto a la calidad de los materiales a nivel regional. La región que incluye los Estado de Chiapas Guerrero y Oaxaca el 44.3% es considerado malo. En segundo lugar la región del Golfo Centro (Hidalgo, Puebla, Tlaxcala y Veracruz, el 24.4% son de muy mala calidad: Las regiones que van del III al VI (San Luis Potosí,

¹⁶ Cortés, F. y Rubalcava, R, El ingreso de los hogares, serie monográfica, MOCEMEX90, INEGI, IIS-UNAM, México, 1994, p.32.

¹⁷ Muñoz, G, op. cit. p.49.

¹⁸ Scheingart Martha y Soltis Marlenc. Vivienda y familia en México: un enfoque socio-espacial, serie monográfica INEGI, MOCEMEX 90, COLMEX, IIS- UNAM, México, 1994. p.4

Zacatecas, Guanajuato, Nayarit y Sinaloa) el porcentaje es entre el 10% y el 20% de mala calidad.

A su vez las localidades que cuentan hasta con 2500 habitantes el número de viviendas consideradas como de muy calidad, ubicadas en el sector rural fue de 39.6%

En cuanto al grado de hacinamiento Chiapas, Guerrero y Oaxaca representaron el 14.4% enseguida Hidalgo, Puebla, Tlaxcala y Veracruz con un porcentaje del 10.6%

El 23.5% de las viviendas en Chiapas, Guerrero y Oaxaca no cuentan con ningún tipo en tanto que Hidalgo, Tlaxcala, Puebla y Veracruz, así como San Luis Potosí y Zacatecas representaron un poco más del 10%.

Salud y Alimentación

Un problema ligada a las comunidades que viven en la pobreza extrema es el relacionado con la desnutrición a petición del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad API Consultores realizó un estudio del cual se desprende "La desnutrición que no mata, pero que produce enanos, que recluye por infecciones la mitad de los días de la infancia, que vuelve huraño al preescolar, que al escolar le impide concentrarse, que le hace fracasar en su intento por leer o escribir, que obliga al descanso excesivo, que encierra en sí mismo y que aísla a quien debería aprender interactuando, que produce futuras madres tan pequeñas y frágiles que no podrán sino procrear desnutridos"

Según este estudio el 20 por ciento de la población del país la padecía. Por grupos afectaba a la población más vulnerable 20% de los niños, de los cuales el 51% correspondía a las comunidades rurales. En cifras 2.6 millones menores de 5 años. Las entidades con los más altos índices de desnutrición se localizaron igualmente en Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

De acuerdo a información de Julio Frenk las principales características de la salud en México son:

- el peso de las enfermedades infecciosas, la desnutrición y los problemas de salud reproductiva es 2.2 veces mayor por habitante en el medio rural que en el urbano.
- Los hijos de las mujeres en la pobreza extrema presentan 2.5 veces mayor riesgo de morir antes de cumplir un año de edad que los hijos de mujeres no pobres.
- la prevalencia de desnutrición es 4 veces mayor entre los niños en pobreza extrema del Sur del país que entre los niños pobres del norte.
- la mitad de los partos de mujeres en pobreza extrema no son atendidos por personal capacitado; esto significa que cada año nacen sin atención adecuada alrededor de medio millón de niños en pobreza extrema.¹⁹(Frenk, 1994:54.56)

¹⁹ Frenk, J, "Hacia un México más saludable", en Nexos, Núm 202. octubre de 1994 p.56.

Con base en las características en que viven las comunidades que no alcanzan a satisfacer sus necesidades básicas, es factible establecer que la pobreza es una epidemia estructural y por lo tanto no es tan fácil su erradicación.

4.2.2. Estimación de la pobreza en base a diferentes metodologías.

Santiago Levy efectuó un estudio sobre la pobreza en México, a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares en 1984, para medir la incidencia de la pobreza extrema se basó en la Línea de pobreza, definida a partir del cálculo de la Canasta Normativa de Alimentos que elaboró COPLAMAR. De su análisis concluyó que el 19.5 por ciento de la población vivía en condiciones de pobreza extrema.

Y empleando el cálculo de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales, para determinar la cuantificación de la pobreza moderada determinó que el 81.2% de la población se encontraba en condiciones de pobreza ²⁰(Levy, 1994:47,50)

Diana Alarcón utilizó la misma metodología que Levy, para su estudio se basó en la ENIGH del INEGI correspondiente al año de 1989, encontró que por el método de Línea de Pobreza hubo un incremento que alcanzó al 23.6 por ciento de la población.²¹

Asimismo tal incremento fue más notorio en las zonas rurales que en las urbanas. Si en términos porcentuales era de 66.9 en 1984, para 1989 fue de 69.4 por ciento.

Para el año de 1984 15.1 millones de personas vivía en condiciones de pobreza extrema, de los cuales 10.3 millones pertenecían al sector rural.

Para el año de 1989, el número de personas que vivía en condiciones de indigencia se incrementó a 18.4 millones (Alarcon, 1994:136)

Aunque, paradójicamente la pobreza moderada tendió a disminuir, mediante el cálculo de la CNSE, si en 1984 era de 81.2%, en 1989 fue de 79.3%.

Enrique Hernández Laos, mediante las Líneas de pobreza que cálculo en base a la CNSE ajustado a las Cuentas Nacionales estimó que en 1984 que de entre el 29.9% y el 23% de la población vivía en condiciones de pobreza extrema.

Población que fluctuaba entre los 22 y 18 millones de personas.

Para el autor en el año de 1988 también aumentó, pues entre 48 y 50 millones de personas el equivalente al 60% de la población la padecía.²²

²⁰ Levy, S, La pobreza en México, ITAM, FCE, 1994, p.47-50.

²¹ Alarcon, Diana. "la evolución de la pobreza en México durante la década de los ochentas", en Frontera Norte Vol 6 Núm 1 p.136.

²² Hernández, L., Crecimiento económico y pobreza en México, UNAM, México, 1992, p.109-111.

En tanto la indigencia o pobreza extrema, la cual fue de entre los 18 y 23 millones , en términos de porcentaje de entre el 22% y el 28% (Hernández, 1992:109,111)

Julio Boltvinik mediante el uso de la Medición Integrada de la Pobreza, con base a la información censal de 1990, estimó que el 83% de la población vivía en condiciones de pobreza, de los cuales dos terceras partes, el equivalente al 65.9% vivía en la indigencia, y el 17.2% en condiciones de pobreza moderada.²³(Boltvinik, 1994:79)

Por el método de Necesidades Básicas Insatisfechas 79.5% eran pobres y el 62.4% indigentes²⁴ (ibid: 87)

4.3. El Programa Nacional de Solidaridad como estrategia contra la pobreza

4.3.1. Origen de la política social Salinista.

El Programa Nacional de Solidaridad, se remonta aun estudio que efectuó Carlos Salinas de Gortari, sobre el campo mexicano que le sirvió para presentar su tesis de Grado en La Universidad de Harvard. Sobre los posibles efectos que tienen los programas de Gobierno en las actitudes políticas de los campesinos, estableció la conjetura de que " a mayor participación estimulada por los programas de desarrollo se incrementaran las actitudes de apoyo al sistema político"²⁵(Salinas, 1986:25) además agregaba " En términos de economía y política es necesario considerar el impacto económico de los programas de desarrollo, es igualmente importante su significado en términos de los resultados políticos de los programas de desarrollo" (ibid:23)

Del estudio logró establecer que las comunidades rurales sentían cierta hostilidad hacia el PRI, en donde se gastaba más dinero para los proyectos de desarrollo y que además eran producto del centralismo.

Por el contrario, las actitudes políticas mejoraban en aquellas comunidades, en las cuales los programas de bienestar social eran desarrollados en base a las necesidades reales de las comunidades y sobre a sus iniciativas. Analizó los llamados caminos de obra puestos en marcha durante la década de los setenta por Luis Echeverría así como el Plan de Puebla.

De la misma manera se tomaron en cuenta los programas de combate a la pobreza rural como lo fueron: El PIDER, COPLAMAR y el SAM.

²³ Boltvinik, J, Pobreza y estratificación social en México, serie monográfica INEGI, COLMEX, IIS-UNAM, México, 1994. p.79.

²⁴ op. cit. p.87.

²⁵ Salinas de Gortari, C, Producción y participación política en el campo, UNAM, México, 1986, p.25.

Por otra parte en un discurso de campaña en Chalco Estado de México perfilaba su política social cuando afirmaba:

-acabar con la desesperanza. Es irrenunciable la finalidad de nuestra organización política y social: acabar con la pobreza y la desnutrición; la insalubridad y la ignorancia; la desesperación y la marginación.

-ataque frontal a la pobreza . Es necesario dar una nueva cultura de solidaridad y participación que nos haga fuerte ante nosotros y frente a las naciones del mundo. el ideal de justicia está en la Constitución, no depende de límites presupuestales, no ideológico, no viene de afuera, no está en el Estado Benefactor.

El primero de diciembre de 1988, después de un controvertido proceso electoral en su discurso de toma de posesión el presidente Carlos Salinas de Gortari, planteó como una de las prioridades de su administración , la lucha contra la pobreza:

Pondré de inmediato en marcha el Programa Nacional de Solidaridad, con acciones eficaces en las regiones rurales y en las zonas urbanas con niveles de vida más deprimidos. Asimismo, se enfocará a los grupos indígenas quienes exigen respeto, nuestro máximo apoyo y trato justo (Consejo, Consultivo del Pronasol)

El 6 de diciembre de 1988 en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo que crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como órgano de coordinación y definición de políticas, estrategias y acciones que se emprendan para combatir los bajos niveles de vida, y asegurar el cumplimiento en la ejecución de programas especiales de atención de núcleos indígenas y población de zonas áridas y urbanas en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivo.

El artículo segundo establece que: "La Comisión será presidida por el Titular del ejecutivo Federal y se integrará de manera permanente por los Secretarios de Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto (secretario de Desarrollo Social, a partir del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de mayo de 1992, que lo faculta); Comercio y Fomento Industrial ; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Desarrollo Urbano y Ecología; Educación Pública y Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; Pesca y el jefe del Departamento del Distrito Federal; y directores generales del Instituto Mexicano del Seguro Social; Compañía Nacional de Subsistencias Populares; Instituto Nacional Indigenista; Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artesanías; FIDEPAL ; Comisión Nacional de Zonas Áridas y la Forestal, F.C. L"

En el último párrafo del artículo segundo establece que " La Comisión contará con un Consejo Consultivo formado con representantes de las dependencias y entidades

integrantes de la misma; de los núcleos indígenas más importantes y de los sectores sociales y privados".

El Programa Nacional de Solidaridad fue el instrumento de la política social, para el combate a la pobreza extrema mediante la coordinación institucional en los ámbitos de gobierno; federal, estatal y municipal y la concertación de las comunidades rezagadas.

La población objetivo a la que se dirigió el programa fueron:

- Las poblaciones indígenas.
- Los campesinos que habitan en las zonas desérticas y semidesérticas.
- los habitantes de las zonas urbanas populares.

Las estrategias y acciones para la lucha contra la pobreza quedaron definidas en el Plan Nacional de Desarrollo:²⁶

-asignar proporciones presupuestales crecientes a la atención del bienestar de los grupos de menores recursos en el campo y las ciudades, en especial en los rubros estrechamente relacionados con el gasto social, para ser atendidos en el marco del Programa Nacional de Solidaridad;

- extender a todas las zonas indígenas los programas de desarrollo integral; estos programas ya operan en la Selva Lacandona, en la Sierra Tarahumara y en la región Chihuahua; es propósito de esta estrategia de desarrollo ampliar sus alcances a todas las grandes concentraciones étnicas del país incluyendo a todas las grandes concentraciones étnicas del país incluyendo las zonas urbanas;
- elevar el rendimiento social de los recursos mediante las aportaciones y participación de los grupos beneficiarios, así como el uso de materiales propios de las zonas en que se realicen las obras de infraestructura económica y social;
- diseñar y ejecutar las acciones particulares que se decidan con la participación, colaboración y corresponsabilidad de los grupos involucrados, en forma concertada y respondiendo a sus demandas, con pleno respeto de sus singularidades y valores especialmente en el caso de los grupos indígenas;
- comprometer la participación de los demás niveles de gobierno en la erradicación de la pobreza extrema, mediante la contribución de las partidas estatales y municipales a las aportaciones del Gobierno Federal, y a la participación de estados y municipios en el diseño y ejecución de acciones;
- movilizar a la sociedad en apoyo a la erradicación de la pobreza extrema, con la colaboración directa de asociaciones profesionales, organizaciones sociales, instituciones académicas, jóvenes profesionistas, agrupaciones sindicales y empresariales, con el propósito de que todos participen en la medida de sus posibilidades y campos de acción propios, sumando esfuerzos, aprovechando experiencias, información, opiniones y trabajo directo;

²⁶ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, SPP, México, 1989. p.129.

- Impulsar la participación activa de las mujeres en todas las acciones que se emprendan contra la pobreza extrema y, en general, para mejorar las condiciones de vida de la población; se promoverá el reconocimiento al trabajo que ya desempeñan y se fortalecerá su capacidad para integrarse a las actividades productivas, en beneficio propio, de sus familias y sus comunidades; e
- Inculcar en los jóvenes la conciencia de la solidaridad social y favorecer su participación en la transformación social del país; se formularán proyectos para que con su participación, puedan ser impulsores activos del cambio.

Las vertientes sobre las cuales se orientó el Programa:

1) **Solidaridad para el Bienestar Social.** Mejoramiento inmediato de los niveles de vida con énfasis en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra.

2) **Solidaridad para la Producción.** Oportunidad de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos de las comunidades, con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, forestales, extractivas, microindustriales y psícolas.

3) **Solidaridad para el Desarrollo Regional.** Construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas de desarrollo en regiones específicas²⁷ (Rojas, 1994:393)

Solidaridad actuó con programas de bienestar social, apoyo productivo y desarrollo regional. Para ejecutarlos establece coordinación en los tres niveles de gobierno mediante los Convenios de Desarrollo Social, y entre las dependencias y entidades de la administración pública federal. Se impulsaba la organización comunitaria a participar directamente en la definición de sus necesidades esenciales prioritarias, ya sea con la aportación de mano de obra o con materiales y recursos materiales para la realización de obras de infraestructura social.

El programa estuvo inscrito dentro de la reforma social del Estado "La Reforma del Estado significa el paso de un Estado propietario y asistencial a un Estado Solidario. Encaminado a atender el desarrollo social, bajo la perspectiva de 1) reconocer la capacidad de los grupos sociales y comunidades para organizarse y para generar

²⁷ Rojas, C, "Solidaridad", en Waman, A (compilador) La política social en México 1989-1994, FCE, México, 1994, p.393.

alternativas productivas, si cuentan con las condiciones básicas para ello; 2) reconocer que es contraproducente incrementar burocracias para resolver problemas sociales específicos; y 3) desarrollar nuevas formas de financiamiento no inflacionario²⁸ (Jiménez, 1992: 9)

Con Solidaridad se transformó la política social al tratar de brindar a la población más marginada de las capacidades básicas para romper el círculo que retroalimenta la pobreza, al buscar elevar el nivel de vida" evidencia un intento por llevar a cabo proyectos de infraestructura social que disminuyan la pobreza²⁹ (Barrón, 1994:68). Creando las condiciones que posibiliten a los niños incorporarse a la vida productiva en el futuro. Es una política distributiva que reconozca que no sólo el crecimiento por sí genera bienestar o el simple aumento del gasto social.

Resaltan dos hechos con la política social:

- la primera es que Solidaridad representaba un viraje frente a materia de política social se había exhibido en los años previos, cuando la superación de la pobreza se dejaba para después, para cuando la crisis pasara

-La segunda, que resulta no sólo razonable sino obligado desde la perspectiva de la política económica y social, deslindar dos frentes en la lucha contra la pobreza: el que busca apoyar el nivel de vida de los más pobres, que no se ven beneficiados por el crecimiento económico(cuando existe) ni por el gasto público o las instituciones sociales, y el que se despliega un esfuerzo por mejorar las bases estructurales en las que se finca el bienestar³⁰(Provencio, 1993:IX) .

El INEGI Y LA CEPAL , emitieron un reporte en 1993, utilizando como metodologías las líneas de Pobreza según la información de las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares correspondientes a los años de 1984, 1989 y 1992, sobre la magnitud y evolución de la pobreza del cual se desprende:

- entre 1984 y 1989, la población en pobreza extrema aumentó, mientras que en el periodo 1989-1992 se registra una disminución en el total de la población en esta situación.
- En el año de 1984, 1.6 millones de hogares que comprendían 11.0 millones de personas se encontraban en situación de pobreza extrema, mientras que para 1989 éstos valores aumentaron a 2.2 millones de hogares y a 14.9 millones de personas que representaban el 18.8% de la población de ese año.

²⁸ Jiménez, Margarita. "Programa Nacional de Solidaridad: una nueva política", en el Cotidiano, Núm 49, julio - agosto de 1992. p.9.

²⁹ Barrón, L., "La transformación de la política social", en Nexos vol. XVII. Núm. 202, octubre de 1994. p.68.

³⁰ Provencio, E., "¿Dónde está la política social?", en Cuadernos de Nexos No. 190, octubre de 1993. p. 1X.

- Para 1992, se registró una disminución de la pobreza extrema, para ubicarse en 2.1 millones de hogares que comprendían a 13.6 millones de personas.³¹

Sin embargo, para Julio Boltvinik la información del INEGI es errónea al basarse en la evolución de la población urbana y rural inversa.

"De acuerdo con lo que se sabe sobre la estructura y tendencias de la población en las localidades urbanas y rurales, el grueso del incremento de la población ocurrido en el país entre 1989 y 1992 debió ocurrir en las localidades urbanas. Usando las tendencias de urbanización captadas en los tres últimos Censos de Población y aplicando la tasa media anual resultante, resultaría que entre 1989 y 1992 la población urbana habría aumentado en 4.7 millones, mientras que la población rural habría aumentado en solamente 0.5 millones"³² (Boltvinik, 1995:19)

Si se toma en cuenta como se describió en este capítulo que el grueso de la población que vive en el sector rural padece de pobreza extrema y que no se distribuye el ingreso entre 1989 y 1992.

Según la información del INEGI la población de entre 1984 y 1989 aumentó en 7.7 millones y de 1989 a 1992 en 5.2 millones para sumar un total de 84.3 millones en 1992.

De la población urbana entre 1984 y 1989 aumentó en 4 millones y del 89 a 1992 en 1 millón. para contabilizar 49.9 millones.

Y en la población rural que es donde se localiza la pobreza extrema el incremento fue de 3.7 millones entre 1984 y 1989 para pasar a 4.2 millones entre 1989 y 1992 en total 34.4 millones.

De los 4.7 millones de población urbana menos el 0.5 de la población rural arrojaría la cifra de 4.2 millones que se menciona y tomando en cuenta que el PIB en el mejor de los casos se mantiene igual, pero que no se distribuye el ingreso en el período analizado y sumando a los 14.9 millones que vivían en condiciones de pobreza extrema la cifra correcta sería de 19.1 millones de pobres extremos para el año de 1992 o el 22.6% de la población.

Cifra que el mismo Carlos Jarque reconoce³³ se evitó que se acumularan 4.3 millones de personas a la pobreza extrema³³ (Jarque, 1994: 480) Puesto que si se sumaran a los 14.9 arrojaría la cifra de 19.2 o de otro modo si se restarán a los 17.9 serían los supuestos 13.6 millones "De hecho de haberse mantenido el ritmo de

³¹ INEGI-CEPAL, Magnitud y evolución de la pobreza en México, 1984-1992, México, 1993.

³² Boltvinik, J, "La pobreza en México 1984-1992: según INEGI-CEPAL", en Economía Informa, FE UNAM, N° 237 abril de 1995, p.19.

³³ Jarque, C, "Ingreso y bienestar. Estabilización macroeconómica, pobreza y bienestar en México", en Warman, A(compilador) La política social 1989-1994, FCE, México, 1994. p.480.

crecimiento de la población en pobreza extrema registrado en 1984-1989, dicha población se hubiera incrementado en tres millones alcanzado el valor de 17.9 millones en 1992* (ibid: 477)

Sin embargo el incremento de la pobreza extrema no es atribuible a la falta de eficacia de la política social, pues si se ve desde otro ángulo la pobreza se viene incrementando desde la época de los ochenta ; producto de la política económica que al ser incapaz de producir crecimiento económico sostenido es incapaz de contrarrestar el incremento de la población rural.

Un aspecto novedoso de la política social fue el de la focalización³⁴ consiste en signar el gasto en criterios previamente decididos. Estos son principalmente el nivel de ingreso (pobreza), pero también el sexo, la edad (predilección por las políticas materno-infantiles) y la localización geográfica (Bertranou, 1993:238). No obstante dado la extensión de la pobreza, este tipo de focalización no fue lo suficiente como para cubrir satisfactoriamente a los pobres en extremo.

Una vez establecido lo anterior dentro los logros más sustanciales de este tipo de política social se explica enseguida.

4.3.2. La participación social comunitaria

Uno de los objetivos de Solidaridad fue el propiciar la participación de las comunidades en mayor desventaja social mediante acciones tendientes a mejorar su entorno social. En esta participación depende de factores, políticos, sociales y económicos.

De entre los beneficios que se puede propiciar cuando se induce a las comunidades a tomar parte en decisiones que mejoren su nivel de vida de acuerdo a Peter Ward "la participación comunitaria en los proyectos de desarrollo local es generalmente considerada como valiosa. La idea de que la gente sabe mejor lo que necesita y probablemente mostrará mayor interés en los proyectos si reflejan sus necesidades ya expresadas en lugar de las opiniones de los planificadores". Otra de las ventajas que puede ofrecer la participación continua "fomenta la democracia y ofrece oportunidades para que diversas personas cobren experiencia como líderes. Puede reducir considerablemente los costos de las obras públicas y por tanto beneficiar a los pobres" ³⁵Ward, 1989:160).

Existen otro elementos relacionados con la participación de la comunidad, el primero de ellos relacionado con la contribución. En este sentido "conlleva el compromiso voluntario de trabajo, tiempo, dinero y recursos por parte de la comunidad para actividades comunitarias". El segundo de los elementos es el de la organización. "la participación de la comunidad no es afirmen un proceso fortuito sino que involucra la formación de organizaciones como consejos de aldeas, cooperativas o comités de

³⁴ Bertranou, F. "programa Nacional de Solidaridad ¿un nuevo o un viejo modelo de política pública?", en Revista Mexicana de Sociología IIS-UNAM Julio Septiembre de 1993. p. 238.

³⁵ Ward, P. Políticas de bienestar social en México 1970-1989, Nueva Imagen, México, 1989. p.160.

damas a través de los cuales es posible canalizar móviles de participación. el último de los elementos es la obtención de poder" para que pueda haber un auténtica participación, es necesario que la gente se libere de controles externos"³⁶ (Midgley, 1993: 210)

Aunque no todos los elementos descritos anteriormente se dieron completamente en Solidaridad sí se pudieron rescatar algunas ventajas.

El programa se fundamentó en cuatro principios: respeto a las iniciativas y decisiones de las comunidades, plena y efectiva participación de las comunidades, corresponsabilidad en las acciones y transparencia y honradez en el manejo de los recursos asignados³⁷ (Huerta, 1992:154).

Por medio de los llamados Comités de Solidaridad; durante los seis años del programa se crearon 344 mil, pero se debe reconocer que su naturaleza fue efímera. Puesto que una vez que concluían las obras se disolvían.

Con el programa se reafirmó el carisma hacia la Institución presidencial. Uno de los objetivos del programa fue: la creación de Interlocutores reconocidos, punto de enlace entre las comunidades y más particularmente con el jefe del Ejecutivo.

El segundo objetivo de los Comités fue llevar a cabo la definición y acotamiento y jerarquización de las demandas mediante el siguiente procedimiento: en la misma asamblea donde era elegido el comité se pedía a la comunidad que definiera sus necesidades, posteriormente debían jerarquizarlas asumiendo que los recursos económicos eran escasos. Así las demandas quedaban definidas programática y microrregionalmente³⁸ (Piñero:1995:82).

De acuerdo con Sara Gordon "la manera de administrar que fomenta el Pronasol, al incorporar a los beneficiarios a las tareas de la gestión de la política social, impulsa un nuevo modo de integración en el que se recuperan valores ancestrales" como son el tequio y la mano de obra además ", a la vez que se destaca la responsabilidad individual en un marco comunitario. Emplea además la presión comunitaria de las relaciones primarias, para favorecer las contribuciones de los beneficiarios. Estimula formas democráticas de toma de decisiones en planos

³⁶ Midgley, J, "La Política social, el Estado y la participación de la Comunidad", en Klisberg, B(compilador) Pobreza: un tema impostergable, CLAD, FCE, PNUD, México, 1993. p.80.

³⁷ Huerta, A, "El combate a la pobreza en México", en Revista de Administración Pública N. 82, 1992 p.154.

³⁸ Piñero, J, "Seguridad nacional y pobreza en México: notas sobre el Pronasol", en El Cotidiano, No. 71 septiembre de 1995 p.82.

horizontales en el interior de pequeños grupos³⁹ (Gordon, 1993:361) con lo cual ayuda a romper con los burocráticos marcos verticales de la administración pública.

Desde este punto de vista este tipo de política social ha sido benéfica en cuanto a la participación de las comunidades más necesitadas lo que ha redituado:

- comunidades organizadas democráticamente que participan en la solución de sus necesidades prioritarias. Tienen nuevas bases y medios para encarar la vida en el futuro. Cuentan con una interfocución sustancial con las instancias de gobierno y una organización autónoma para hacerla efectiva y perdurable.
- La transformación del entorno y de las oportunidades de desarrollo de las familias, las comunidades y de los individuos, a partir de las obras de bienestar y proyectos productivos impulsados por Solidaridad.
- un parteaguas que genera en la realidad comunitaria y específica de las familias. La infraestructura de bienestar básica y de apoyo a la producción se convierten en nuevos medios para la actividad económica y mejorar la calidad de vida.
- De la relación entre las sociedad y el gobierno destacan la experiencia y el conocimiento que adquieren las comunidades en el ejercicio de sus derechos y del funcionamiento del gobierno.
- La complementación de acciones focalizadas y generales, inmediatas y de repercusión futura, así como sociales, de infraestructura y productividad.
- sostenimiento de los esfuerzos e inversión pública para el desarrollo social⁴⁰ (Miranda, 1994:25)

En algunas regiones logro romper con el entramado burocrático mediante la descentralización de recursos hacia las administraciones locales por medio de dos vías:

- a) el desmantelamiento de algunos arreglos corporativos tradicionales y
- b) el apoyo directo a los municipios⁴¹

Lo que de alguna forma permitió:

- a) la participación de los ciudadanos(y no sólo de las élites locales) en la gestión de la administración pública municipal(más de cien mil comités de Solidaridad).
- b) el fortalecimiento de la capacidad de proveer a las administraciones locales de medios para afrontar crecientemente las demandas de la población (50 por ciento de los recursos de Solidaridad se ejercen en el ámbito municipal).

³⁹ Gordon, Sara, "la política social y el Programa nacional de Solidaridad", en Revista Mexicana de Sociología IIS-UNAM Abril-junio de 1993 p. 361.

⁴⁰ Miranda, B, "Referencias para la evolución política del Programa Nacional de Solidaridad", en Acta Sociológica, FCPYS UNAM, No. 10 enero abril de 1994. p. 25.

⁴¹ González, C, "la Política social 1989-1994: las virtudes y los excesos de Solidaridad", en Alcocer, J(coord) Elecciones, diálogo y reforma, México 1994, Nuevo Horizonte, Centro de Estudios para un proyecto Nacional, México, 1995. p97.

- c) El establecimiento de mecanismos de control y evaluación social en la realización de la obra pública (contraloría social).
- d) difundir la información a la población sobre la forma de instrumentar la gestión local-municipal (vida asamblearia, boletines informativos, entre otras).⁴²

4.3.3. El gasto público social

Los recursos del programa fueron destinados a obras de infraestructura social básica: agua potable, drenaje, electrificación, mejoramiento de escuelas, construcción de centros de salud, empresas de solidaridad y otras obras de beneficio social. Para ello fue necesario la aportación de las comunidades ya sea mediante su mano de obra o material. Este tipo de orientación de gasto de Solidaridad tiene implícito el supuesto del mejoramiento de que el mejoramiento de las condiciones de vida puede facilitar la incorporación de la población de bajos ingresos a la actividad económica en forma regular. No obstante lo anterior es necesario que se mencione lo que dice Nora Lustig 1) el Pronasol no es un instrumento destinado a modificar la estructura de la distribución del ingreso y 2) por mas que este programa puede aliviar algunos de los efectos de la pobreza, no afecta las causas de la mismas que la producen, esencialmente, a la falta de ingreso permanente y adecuado a las necesidades de las familias. Por lo que Solidaridad fue un programa de alivio a la pobreza solamente⁴³ (Lustig, 1994:12)

Los recursos destinados al gasto en desarrollo social fueron del 6% del PIB en 1988 hasta el 10% en 1994.

En comparación con el gasto no programable los recursos destinados al pago de intereses de la deuda pública que representaron el 17.7% del PIB en 1988 a 2.5% en 1994. Lo que significó que el pago de intereses que representaban el 44% del gasto público en 1988 fueran del 10% en 1994.⁴⁴

Pues como se verá más adelante dentro del gasto programable en desarrollo social éste alcanzó casi el 54% en 1994.

El gasto destinado a educación fue siempre en aumento. Así paso de 3.9% en 1989 a 6.1% en 1994

El gasto destinado a salud se mantuvo estable con un ligero aumento , pues fue de 3.0 en 1989, hasta llegar al 4.1% en 1994.

⁴² González, T, " Solidaridad y la Política Social: ¿Ahora Hacia Dónde?", en Revista de Administración Pública N. 89 mayo de 1995. p.240.

⁴³ Lustig, Nora, "Solidarity as Strategy of Poverty Alleviation", en Wayne A. Cornelius, Transforming state society relations in Mexico: the National Solidarity Strategy. San Diego, Center for U.S.- Mexican Studies, University of California, 1994. p.12.

⁴⁴ El mercado de valores, Núm. 12, Dic. 1994 pp. 16-17.

En términos reales los recursos gastados en el programa no llegaron al 1% del PIB, pasaron a representar el .26 % en 1989, el .54% en 1990, el .60% en 1991, el .69% en 1992 y el .71% en 1993. Cantidad muy por debajo según lo recomendado por Naciones Unidas para programas de bienestar social.

Como porcentaje del gasto programable; que se divide en Desarrollo Rural, Pesca, Desarrollo social, Desarrollo Urbano, Comunicaciones, Transportes, Justicia Administración etc.

El sector de Desarrollo social sufrió un incremento notable, fue de 32% en 1988 hasta alcanzar el 52.6% en 1994.

A Solidaridad le correspondió, en términos porcentuales el 1.2% en 1988, 1.4% en 1989, 2.4% en 1990, 2.9% en 1991, 3.4% en 1992 y 3.6% en 1993.

La inversión pública federal realizada en el sector desarrollo social por entidad federativa se concentró casi el 43% en tres entidades por grado de importancia: D.F., Jalisco y Michoacán.

En tanto que a Chiapas, Guerrero, Oaxaca, e Hidalgo fue del 8.8%, al parecer la inversión federal en desarrollo social no coincidió con un mapa de la pobreza extrema.

La distribución territorial de los recursos de Solidaridad no coincidió en la mayoría de las asignaciones presupuestales con un mapa de pobreza extrema, pues entre los años de 1989 a 1994 el 12.7% de los recursos se asignaron tan sólo al D.F. y en otras entidades como Chiapas, Guerrero y Oaxaca les correspondió el 13.8% de los recursos.⁴⁵ Con una variación de sólo el 1.1%.

Ramo XXVI

En el período comprendido entre 1989-1994 se destinaron al programa 46,790.7 millones de pesos.

De los cuales el 56% se utilizaron en programas de bienestar social, el 25% correspondieron a programas regionales y el 19% a programas productivos.

Los recursos destinados al piso social básico que incluyó salud, educación y vivienda fueron en el orden de 1.2%, 4.1% y 2.1%, respectivamente⁴⁶

Por lo menos en dos entidades se llevó a cabo una evaluación de los efectos de Solidaridad para el combate a la pobreza, en los primeros años del programa, el primero de ellos lo realizó el Colegio de México, y el segundo el CRIM de la UNAM. Por lo que los cambios ocurridos en la pobreza pudieran haber variado después de realizados los estudios.

⁴⁵ INEGI, El Ingreso y el gasto público en México, de 1995, México, 1996, p. 144.

⁴⁶ Laurel, Asa Cristina, "La política social del neoliberalismo mexicano", en Ciudades, Red Trimestral de Investigación Urbana, No. 26 abril-mayo de 1996, p.6.

El Colegio de México diseñó una metodología que aplicó en el Estado de Zacatecas entre los años de 1990 y 1991, para determinar la efectividad del programa para disminuir la pobreza extrema.

Zacatecas recibió una proporción de recursos casi idéntica a su contribución a la pobreza nacional: el 3.6% del total invertido por Solidaridad en el país.

Los programas de crédito a la palabra y becas a los niños redujeron la pobreza efectivamente la pobreza en un 8%.

En dos años redujo la carencia de agua potable; el 3.9% de drenaje y 4% de electricidad.

Sin embargo sólo los beneficios llegaron a las zonas urbanas ⁴⁷(Reyna, Rocha, 1993:57)

El Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM) de la UNAM, evaluó los programas entre los años de 1990 y 1992 en el Estado de Morelos.

Con el programa logró reducir en 8.15% la pobreza en la entidad y logró reducir los rezagos en infraestructura básica en un 24.6%. No obstante la región Norte que es la más desarrollada, fue donde disminuyó en mayor proporción la pobreza, en cambio en región Este que es la más pobre tuvo un menor impacto el programa.⁴⁸ (Chávez, et, 1994:34)

Miguel Székely evaluó la efectividad de los recursos el programa entre 1989 y 1992, así como los cambios ocurridos en la pobreza del cual se desprende

"la primera conclusión es que aunque los recursos del Pronasol ha favorecido la región Sur Este (que incluye los estados de Oaxaca, Guerrero y Chiapas, los estados más pobres) más que ningún otro, esta es la región en la cual se observó un incremento en la pobreza. Aunque la explicación contraria sería que quizás sin Pronasol, la pobreza se hubiese incrementado mucho más.

El último argumento esta soportado por el hecho de que a pesar de las muy reducidas partidas presupuestales, se registraron reducciones en la pobreza en el Nor-Este, Sur y Distrito Federal entre 1989 y 1992, mientras que a pesar de ser la segunda destinataria de recursos, la región Central registro un incremento en la pobreza⁴⁹ (Székely, 1995:35)

⁴⁷ El Colegio de México, Solidaridad en Zacatecas: impacto y problemas de una Política Pública, Centro de Estudios Económicos, Colmex, 1993, p.57, mimeo.

⁴⁸ Chávez, G, Ana M. El combate a la pobreza en Morelos: aciertos y desaciertos de Solidaridad, UNAM, CRIM, 1994, p.34.

⁴⁹ Székely, P, Economic Liberation, poverty and income distribution in Mexico, Centro de Estudios Económicos, Colmex, documento de trabajo N.III-1995, P.35.

Por otro lado Eduardo Zepeda realizó un análisis en cuanto a la distribución geográfica de los recursos del programa; para lo cual obtuvo un superávit que obtuvo al restar la inversión acumulada del programa entre 1989 y 1993, dividido entre la población que vive en condiciones de pobreza. Además de basarse en otros indicadores, como un índice de desarrollo humano con base a cálculos del autor y el índice de marginalidad de CONAPO, para el autor los recursos del programa no coincidieron con un mapa de pobreza extrema.

" De los cinco estados con índices de desarrollo humano menores, cuatro se observaron inversiones pobres menores a la " óptima" sólo el estado de Michoacán fue favorecido con una inversión por encima de la "óptima". En el extremo opuesto, de un total de siete estados con índices altos de desarrollo humano, en todos los casos se observó una inversión por pobres superior al óptimo distributivo. Comparando ahora con el índice de marginalidad de CONAPO se tiene que de los seis estados con índice muy alto de marginalidad, todos observan una inversión por debajo del óptimo cuando se utiliza la inversión por pobres"⁵⁰ (Zepeda, 1994:187)

Para el autor dentro de el programas para el bienestar social, algunos de ellos se consideraron de impacto inmediato sobre las condiciones de pobreza; por ser una política de tipo distributiva mediante transferencias directas , dentro de este rubro que representó el 10 por ciento de la inversión total del programa entre 1989 y 1992: fueron Niños en Solidaridad, Mujeres en Solidaridad, Abasto y comercialización y Solidaridad para la producción. Y en segundo lugar algunos programas que favorecieron a la acumulación inmediata de activos , que representaron alrededor del 19 por ciento de la inversión en el período analizado. Dentro de este grupos se encuentran , salud agua potable y vivienda.

Aunque en el subprograma de Niños en Solidaridad este programa buscaba evitar la deserción de 6.1 millones , el programam sólo cubrió a 515 mil niños en 1992⁵¹

En el caso de los fondos regionales de acuerdo con información de el Financiero el 72.2 de la inversión federal se concentró en seis entidades del país, porcentaje equivalente a 252 millones 145 mil pesos que se canalizaron hacia entidades en el que no hubo grandes avances para la reducción de la pobreza extrema de esa población como lo fueron el estado de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Veracruz y Puebla.

La información sobre los fondos regionales de Solidaridad, reveló que el total de beneficiarios cubrió a un millón 358 mil personas que abarcó el período de 1990 a 1994, por lo que el programa sólo llegó al 15.4 por ciento de ese total.

Mediante los fondos regionales, se canalizó el 19.8 por ciento del total únicamente a Chiapas, que fue equivalente a la suma de 69 millones de pesos, lo mismo que a Oaxaca, que absorbió el 25.2 por ciento del total de los recursos.

⁵⁰ Zepeda, A, "El gasto social en México: de la estabilización ortodoxa al neoliberalismo social", en Frontera Norte Vol 6 N.1, 1994, p.187.

⁵¹ Laurell, Ana Cristina, La política social del neoliberalismo mexicano, Ciudades, Red Trimestral de Investigación Urbana, N. 26 abril-mayo de 1995, p.6

Sin embargo otras entidades como Hidalgo y Guerrero, se les destinó solamente 1.2 y 4 por ciento en el mismo período.

La inversión federal en las nueve entidades donde existe un alto grado de marginación ascendió a 63.1 millones de pesos, que representó el 18.1 por ciento del total.

Los estados con alto grado de marginación que fueron más favorecidos fueron: Michoacán, Yucatán, Campeche y Tabasco, los cuales les correspondió respectivamente 14.1, 13.2, 11.8 y 10.9 millones de pesos, que porcentualmente fueron de 4, 3.8, 3, 4 y 3.1 por ciento.

Por su parte, los estados de San Luis Potosí, Guanajuato, Querétaro y Durango tuvieron una participación reducida, en su conjunto fueron de 3.7 %.

En Zacatecas no operó dichos fondos y en Chihuahua, sólo se canalizó el 0.7% de la inversión federal para el combate a la pobreza extrema. Por lo que el Pronasol no impidió el crecimiento de la pobreza rural del 5% en la administración Salinista.⁵²

⁵² El Financiero 27 de octubre de 1994.

La distribución del ingreso.

Un elemento que permite establecer ciertos parámetros, para determinar la distribución de la riqueza y por ende el bienestar social es la distribución del ingreso.

Como se mencionó el programa no tuvo injerencia para disminuir la desigual distribución de la riqueza y en contraposición a las cifras del INEGI, el coeficiente de Gini se incrementó en .42 para 1984, .46 en 1989 a .47 en 1992.

De 1984 a 1992 el coeficiente de Gini de los salarios creció 8%, mientras que el de los ingresos de los empresarios lo hizo en 46%. Esto determinó que si en 1984 el 10% de los hogares de más elevados ingresos corrientes se apropiaba del 31% de los salarios y de 33.5% de los ingresos empresariales, en 1992 estos porcentajes se hubiesen elevado a 34.4. y 53.1 respectivamente ⁵³(Fujii, Aguilar, 1995:612)

Para Fernando Cortés" Entre 1984 y 1989 todos los deciles aumentaron sus ingresos, aunque el alza fue más pronunciada en los dos últimos deciles (noveno y décimo) y entre 1989 y 1992 perdieron ingresos únicamente los deciles en que se encuentran los hogares de menores recursos, el primero y el segundo, en tanto que el resto ganó; el alza fue más marcada, nuevamente, en el noveno y décimo deciles" ⁵⁴(Cortés, 1995:74). De los estudios que se han hecho los primeros deciles corresponden a familias rurales que viven en la extrema pobreza, por lo que en el período analizado los pobres se hicieron más pobres y los ricos aumentaron su bienestar.

Como resultado de la caída del empleo y de los salarios, se da un mayor desplome de la participación de los asalariados en el ingreso nacional disponible: en 1982, era de 41.6 en 1993, los asalariados sólo dispusieron de 28.5% de dicho ingreso.

Mientras la pérdida de participación de los trabajadores asalariados en el PIB representó para los trabajadores una pérdida acumulada de 276 671.9 millones de dólares de 1983 a 1994, y de 155 586.4 millones de dólares de 1989 a 1993, el gasto ejercido por Pronasol ascendió a 7 213.7 millones de dólares de 1989 a 1993 ⁵⁵(Calva, 1995:20).

La desigual distribución de la riqueza se constata al analizarla en las tres encuestas ENIGH; mientras que el 20% de las familias más ricas participó del 49.5 en 1984,

⁵³ Fujii G. y Aguilar G. "La distribución del Ingreso en México, 1984-1992: un estudio por componentes", en Comercio Exterior Vol.45 N. 8 agosto de 1995. p.612.

⁵⁴ Cortés, F. "Procesos sociales y demográficos en auxilio de la economía neoliberal. Un análisis de la distribución del ingreso en México durante la década de los ochenta.", en Revista Mexicana de Sociología, IIS-UNAM, 2/95 P.74.

⁵⁵ Calva, I. "Política Social", en Momento Económico IIE UNAM, septiembre-octubre de 1995. p.20.

53.5% en 1989, al 54.1% en 1992. Al 20% ubicado en la escala más pobre le correspondió 4.83% en 1984, 4.39% en 1989 y 4.28% en 1992.

De acuerdo a datos de la encuesta de 1992, mientras que el 10% más pobre se apropiaba de sólo el 1.55% del ingreso, en el otro extremo el 10% de las familias más pudientes les corresponde el 38.16%.

Por lo que la política económica neoliberal empobreció más a amplios sectores de la sociedad en México.

Críticas a la política social

Al Programa se le identifico como una política compensatoria que hiciera viable la reforma económica neoliberal" la política social del régimen no es sustantiva sino accesorio; la compensación políticamente indispensable de una condición económica de alto costo social. La mano solidaria del régimen a las víctimas de la mano liberal".⁵⁶ (Bartra, 1992:27). dentro de la misma línea

una politóloga lo considero como la fórmula de gobernabilidad dentro de la estrategia neoliberal " al otorgar mejoras de bienestar en la manera de un programa de combate a la pobreza, la administración ha asegurado el apoyo necesario para continuar en una dirección neoliberal" ⁵⁷(Dresser, 1994:264)

Algunos arguyeron el carácter electoral de la política social, en este sentido; Juan Molinar Horcasitas mediante un análisis de regresión encontró cierta correspondencia entre la asignación de recursos y los votos hacia el PRI en la elección federal de 1991" en la asignación de recursos no sólo se toma en cuenta la meta explícita de combatir la pobreza, sino que básicamente se reflejan consideraciones políticas y electorales"⁵⁸ Las entidades con mayor votación hacia el PRI fueron las más favorecidas con los recursos del Programa. (Molinar, 1994:156, 171).

Pero como dice Emilio Duhau. El Pronasol es un instrumento político en el marco del proyecto de modernización, y en la medida que opere como un instrumento exitoso, genera consenso y votos que se canalizan hacia el partido del gobierno. Aunque reconoce, esto no necesariamente es equivalente a que su operación esté en

⁵⁶ Bartra, A., "Más sobre PRONASOL", en Desigualdad y democracia, El Nacional, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 1992. p.27.

⁵⁷ Dresser, Denise, "Pronasol y política: el combate a la pobreza como fórmula de gobernabilidad", en La pobreza en México: causas y políticas para combatirla, ITAM, FCE, México, 1994. p.264.

⁵⁸ Molinar, J. y Weldon, J., "Programa Nacional de solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales", en Estudios Sociológicos, Colmex, XII:34, 1994. p.171.

manos del PRI, ni sea capitalizada directamente por ése partido político⁵⁹ (Duhau, 1993: 262)

Frente a estas apreciaciones es necesario aclarar que la reforma económica neoliberal no comenzó en el sexenio Salinista, aunque fue el principal impulsor desde la extinta S.P.P. , comenzó en la década de los ochenta.

Con referencia al carácter electoral, mientras no existan unas elecciones sin mácula no se puede establecer el criterio electoral de la política social, para ello sería necesario determinar el monto de los recursos, el número de comités y a que partidos políticos pertenecieron los líderes de los mismos.

Así como unas elecciones completamente claras. Y dentro del sistema político todavía está en proceso de transición.

Alguien lo identificó como un programa de la élite política, principalmente a que el proceso electoral en 1988 no había sido tan favorable al candidato del PRI" Esto implicaba, en primer lugar, reconocer, que los índices de pobreza seguían siendo muy altos y que se había fracasado en los intentos previos de solución. A la vez, en el marco de un relevo de grupos dominantes en el seno del PRI, el nuevo gobierno se propuso implementar una nueva modalidad que dejase de lado, en el proceso de asignación de recursos a la burocracia tradicional ".⁶⁰ (Repetto, 1994:137)

Otra de las críticas que se le atribuye al programa es el que no hubiera distinguido entre pobreza y pobreza extrema" Solidaridad no ha logrado diferenciar las políticas de combate a la pobreza de las de combate a la pobreza extrema"⁶¹(Expansión, 1994:78). De hecho esto se puede observar con diferentes programas que no tienen nada que ver con la pobreza extrema y que son de carácter que competen a otras áreas institucionales, programas como lo fueron: enfermeras en solidaridad, solidaridad obrera, Infraestructura deportiva entre otros.

Dentro del esquema de participación social" es donde radica una de las principales deficiencias del programa para combatir la pobreza extrema... el problema es que los pobres extremos no están organizados, por lo que se prestaría a reforzar el caciquismo a costa de las comunidades pobres⁶²(Campos, 1994:193).

⁵⁹ Duhau, E, "La política social y el PRONASOL", en Dinámica Urbana y procesos socio-políticos, UAM, México, 1993. p.262.

⁶⁰ Repetto, F, "La política social entre la democracia y el desarrollo" en Nueva Sociedad, No. 131 mayo-junio de 1994. p.137.

⁶¹ Expansión, Política social: seis años de solidaridad, noviembre 23 de 1994.

⁶² Campos, Emma, "La pobreza rural" en La pobreza en México: causas y políticas, op. cit. p. 193.

Sin embargo uno de los objetivos de la política social era romper con el caciquismo al respecto dice Echeverría "Solidaridad no sólo plantea la distribución de los recursos, en el marco general del combate a la pobreza extrema y a la elevación de los niveles de bienestar de los más necesitados, sino promueve y desarrolla una convocatoria a la organización social comunitaria, a fin de crear espacios de concertación social en donde surja la nueva relación entre la sociedad civil"⁶³ (Echeverría, 1994: 18)

Algo que si propicio este tipo de política social focalizada, es que las comunidades organizadas no esperaban a que les llegara el Pronasol, lo solicitaban "Capitalizar su experiencia política ganada por medio de la gestión local, para la introducción de servicios; acopio de recursos propios como las experiencias de socialización, politización y movilización"⁶⁴ (Torres, López, 1994:118)

⁶³ Echeverría, R, " Balance y perspectivas políticas del Programa Nacional de solidaridad", en Momento Económico, IIE-UNAM, N. 76 , noviembre diciembre de 1994. p.18.

⁶⁴ Torres, S. y López, R, "programas de bienestar social y legitimidad en México", en Estudios Políticos, FCPYS UNAM, octubre-diciembre de 1994. p. 118.

Referencias al capítulo IV

- 50) Fernández y Rozas Políticas sociales y trabajo social, Humanitas, Argentina, 1987.
- 51) Moreno, P, "Elaboración de la política social y transformación del Estado", en Reforma del Estado y políticas sociales, UAM-X, 1994.
- 52) Cavarozzi, M, "América Latina contemporánea: erosión del estado y devaluación de la política", en Reforma del estado y políticas sociales, UAM-X, 1994.
- 53) Guerrero, O, "El dilema de la reforma del Estado", en Enlace(publicación bimestral) Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública No. 28 septiembre- noviembre de 1993. p.
- 54) González, T. y De Alba, A. Ajuste económico y política social en México, El Nacional, 1992. p. 50.
- 55) Carrasco, R. y Provencio. "La política social 1983-1988 y sus principales consecuencias", en Investigación Económica No. 184 FE UNAM p. 95.
- 56) Espinoza, "Reforma gubernamental y empleo público", en Enlace, Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, N. 39 septiembre-octubre de 1995. p. 13.
- 57) Huerta, A, La política neoliberal de estabilización económica, Diana, México, 1994. p. 171
- 58) Zepeda, M, "El gasto social en México: de la estabilización ortodoxa al neoliberalismo social", en Frontera Norte Vol. 6 , No.1 p.173.
- 59) Levy, S, "La pobreza en México", en Veléz, F(compilador) La pobreza en México: causas y políticas para combatirla, lecturas del Trimestre Económico, No. 78, ITAM, FCE, 1994. p.
- 60) COPLAMAR, Geografía de la Marginalización, siglo XXI, México, 1983.
- 61) Muñoz, H. Y Suárez, H El perfil educativo de la población en México, serie monográfica MOCEMEX 90, INEGI, IIS-UNAM p. 32
- 62) Cortés, F, y Rubalcaba R. El ingreso de los hogares, serie monográfica MOCEMEX 90, INEGI, México, 1994.p.32
- 63) Muñoz, H, op. cit.p. 49
- 64) Schteingart, Martha y Solís Marlene, Vivienda y familia en México: un enfoque socio-espacial, serie monográfica MOCEMEX 90, INEGI, IIS UNAM, México, 1994.
- 65) Frenk, J, "Hacia un México más saludable", en Nexos No. 202 octubre de 1994.
- 66) Levy, S, "La pobreza en México", en Veléz F(compilador) op. cit.
- 67) Alarcón, Diana, "La evolución de la pobreza en la década de los ochenta en México", en Frontera Norte Vol. 6, No 1, p.
- 68) Hernández, E, Creclimiento económico y pobreza en México, UNAM, México, 1992.
- 69) Boltvinik, J, Pobreza y estratificación social en México, serie monográfica MOCEMEX 90, INEGI, México, 1994.
- 70) Boltvinik, J, op. cit. p.

- 71) Salinas de Gortari, C, Producción y participación política en el campo, UNAM, 1986.
- 72) Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, SPP, México, 1989.
- 73) Rojas, C, "Solidaridad", en Warman, A(compilador) La Política social 1989-1994, FCE, México, 1994. p.
- 74) Jiménez, Margarita, "El Programa Nacional de Solidaridad: una nueva política", en el Cotidiano, No. 49 julio agosto de 1992.
- 75) Barrón, L, "La transformación de la política social", en Nexos, Vol XVII. NÚM. 202, Octubre de 1994.
- 76) Provencio, E, "¿Dónde esta la política social?", en Cuadernos de Nexos, octubre de 1993 p. IX.
- 77) INEGI-CEPAL, Informe sobre la magnitud de la pobreza en México 1984-1992, INEGI, 1993.
- 78) Boltvinik, J, "La pobreza en México 1984-1992 según INEGI-CEPAL", en Economía Informa FE UNAM, No. 237, abril de 1995.
- 79) Jarque, C, " Ingreso y bienestar. Estabilización macroeconómica, pobreza y bienestar en México", en Warman A(compilador) La política social en México, 1989-1994, FCE, 1994, p. 490.
- 80) Bertranou, F, "Programa Nacional de Solidaridad ¿un nuevo o un viejo modelo de política pública?", en Revista Mexicana de Sociología, IIS-UNAM, julio-septiembre de 1993. p.238.
- 81) Ward, P, Políticas de bienestar social en México, 1970-1989, Nueva Imagen, México, 1989, p. 160.
- 82) Midgley, J, "La política social, el Estado y la participación de la comunidad", en Klisberg B.(compilador) Pobreza: un tema impostergable, CLAD, FCE, PNUD, México, 1993. p.210.
- 83) Huerta, G. "El combate a la pobreza en México", en Revista de Administración Pública, INAP, N. 82, 1992. p.154.
- 84) Piñeyro, J. y Barajas G, "Seguridad nacional y pobreza en México: notas sobre el Pronasol", en el Cotidiano No. 71 septiembre de 1995, p.82.
- 85) Gordon, Sara, "La política social y el Programa Nacional de Solidaridad", en Revista Mexicana de Sociología, IIS UNAM, abril-junio de 1993, p. 361.
- 86) Miranda, B, "Referencias para la evaluación política del Programa Nacional de Solidaridad", en Acta Sociológica FCPYS UNAM, enero-abril de 1994. p.25.
- 87) González, M, "La política social 1989-1994: las virtudes y los excesos de Solidaridad", en Alcocer, J(coord) Elecciones, diálogo y reforma, México 1994, Nuevo Horizonte, Centro de Estudios para un Proyecto de Nación, México, 1995.p.97.
- 89) González, T, " Solidaridad y la Política Social: ¿Ahora , hacia Dónde?", en Revista de Administración Pública, INAP, mayo de 1995 p. 240.
- 90) Lustig, Nora, "Solidarity as Strategy of Poverty Alleviation", en Wayne A. Cornelius, Transforming State society Relations in México: The National solidarity Strategy, San Diego, Center for U.S. Mexican Studies, University of California, 1994. p.12.

- 91) Laurell, Asa Cristina, "La política social del neoliberalismo mexicano", en Ciudades, Red Trimestral de Investigación Urbana, NO.26, abril-mayo de 1995, p.6.
- 92) El Colegio de México, "Solidaridad en Zacatecas: Impacto y Problemas de una política pública", Centro de Estudios Económicos, Colmex, 1993. mimeo.
- 93) Chávez, Ana María, El Combate a la pobreza en Morelos: aciertos y desaciertos de Solidaridad, UNAM, CRIM, México, 1994.
- 94) Székely, M, Economic, liberalization, Poverty and income distribution in México, Centro de Estudios Económicos, Colmex, documentos de trabajo, Núm. III-1995, p.35.
- 95) Zepeda, E, "El gasto social en México: de la estabilización ortodoxa al neoliberalismo social", en Frontera Norte Vol 6. No. 1, 1994, p.187.
- 96) El Financiero, 27 de octubre de 1994.
- 97) Fólji, A. y Aguilar, G. "La distribución del ingreso en México, 1984-1992: un estudio por componentes", en Comercio Exterior, Vol 45, Núm. 8, agosto de 1995, p. 612.
- 98) Cortés, F, "Procesos sociales y demográficos en auxilio de la economía neoliberal. Un análisis de la distribución del ingreso en México durante los ochenta", en Revista Mexicana de Sociología, IIS-UNAM, 2/95, p.
- 99) Calva, J, "Política social", en Momento Económico, IIE UNAM, No. 81, septiembre-octubre de 1995.p. 20.

CONCLUSION

Como política social Solidaridad combatió la pobreza, no así la pobreza extrema ni la desigualdad, no obstante lo exiguo de los recursos en proporción al PIB y su focalización, en los pobres en extremo, El Estado no desatendió el mandato Constitucional en un contexto en que la política social se sujeta al albedrío de las fuerzas del mercado, porque la evidencia muestra que la pobreza sin el Programa se hubiera incrementado mucho más. El Programa fue eficiente donde se aplicó con eficiencia. Fue una política distributiva en algunos de sus programas.

Como se menciona al principio que la política social sólo es un medio para luchar contra la pobreza, porque para eliminar la pobreza se tendría que eliminar al sistema económico que la genera y eso ninguna política social lo podría lograr.

Las políticas sociales no son enteloquias, ni mucho menos políticas contrainsurgentes donde priva el racismo, el cacicazgo y la participación religiosa, porque de ser así la pobreza extrema afecta al menos a una cuarta parte de la población en México, y tres entidades forman el triángulo de la indigencia por lo que las consecuencias políticas ya se hubieran hecho ver. Aunque se reconoce que sirvió para devolverle carisma a una institución que desde su arribo al poder careció de legitimidad.

Algo que no es nuevo dentro de la tradición del sistema político en México, pues se viene utilizando desde la época de los treinta o quizás desde antes. Porque dos de las funciones de la política social es brindar consenso y legitimidad, algo que se aplicó desde el período de industrialización.

Dentro de los logros más sustanciales de este tipo de política social se rescató la participación de las comunidades en obras para su beneficio social. Ya no era el Estado mediante el obsoleto sistema corporativo y Paternalista que lo llevó a su propio anquilosamiento, porque el dar todo retroalimentaría la pobreza con todas las consecuencias políticas y sociales que en el largo plazo no se podrían sostener.

Es una falacia que se le hubiera adjudicado al programa erradicar de la pobreza a quienes han permanecido en ella a lo largo de la historia, dado que la pobreza en el país se ha convertido en una endemia estructural.

Para aliviar la pobreza en el largo plazo se necesita de un crecimiento económico con desarrollo social.

Pero en México se tiene una visión netamente economicista del desarrollo, primero lo económico y después lo social, puesto que las políticas económicas llevadas a cabo desde la industrialización han segregado a las políticas sociales. Y ambos deberían de ser procesos simultáneos; un crecimiento económico que genere los suficientes empleos acompañado de un desarrollo social que mejore las condiciones de alimentación, educación, salud y vivienda.

Dentro de la reforma democrática del Estado es necesario establecer un nuevo pacto federal hacia la descentralización completa de los recursos para las administraciones locales mediante el Ramo XXVI, cuyo objetivo sea dotarlos de mayor autonomía con miras a no incrementar los cacicazgos ancestrales.

Por otra parte el nuevo tipo de política social que se fórmule en México debe contemplar al menos:

- un mapa de pobreza extrema;
- identificación de los grupos de pobreza extrema.
- establecer ciertos indicadores tales como la desnutrición infantil, la mortalidad y morbilidad en esos grupos de edad para establecer su interrelación.

Porque en las circunstancias prevaletentes no es tan factible volver al viejo esquema corporativo y paternalista en cuanto a la política social, que ocasionó que grandes conglomerados quedaran fuera del círculo del bienestar social.

Por lo que se debería aprovechar la experiencia acumulada no sólo de Solidaridad sino de otros programas puestos en marcha en décadas pasadas.

En lo concerniente a la cuantificación de la pobreza, imprescindible que exista consenso en cuanto al uso de una sólo metodología, para que los proyectos y programas contra la pobreza conozcan cuantos son y cuantos recursos se necesitarán para la elaboración de proyectos sociales.

También sería necesario la implementación del seguro de desempleo, aunque eso en nuestro país presentaría muchas resistencias por parte del sector empresarial.

Así mismo debería existir una legislación mediante la cual se destine un impuesto especial que se destine hacia aquellas entidades donde se explotan sus recursos naturales, pero que no son beneficiarios de tales recursos.

Aunque en México el modelo neoliberal no ha logrado resultados fructíferos como en otras economías, se da un proceso paulatino de desmantelamiento de las instituciones de bienestar, razón por la cual el sistema de libre mercado no garantiza bienestar social; ya que la lógica del sistema capitalista es la acumulación de capital en unos cuantos, pero sin distribución de la riqueza generada. Es función del Estado, como función administrativa por medio de su administración pública al contar con Secretarías dedicadas a lo social que a su vez que éstas cuenten con departamentos dedicados única y exclusivamente a lo relacionado con la pobreza extrema cuyo objetivo sea evitar la duplicidad de funciones y que exista mayor responsabilidad en las funciones atribuidas a cada área.

En el caso de la educación es necesario retomar del pasado las campañas de alfabetización para atender el rezago educativo que afecta a 35 millones de personas en el país. Así como mejoras en los ingresos de los docentes en los diversos niveles educativos.

En salud se debe atacar los problemas relacionados con la desnutrición infantil y la carencia de higiene factores que contribuyen a la mortalidad y morbilidad en los sectores más vulnerables. Lo anterior se lograría con la ayuda de los pasantes en medicina para que contribuyeran mediante el servicio social en las comunidades más rezagadas.

En vivienda mediante el otorgamiento de créditos para la construcción de vivienda de interés social que además es un factor multiplicador de empleos.

Los salarios mínimos deben adecuarse a las necesidades reales de los trabajadores, de tal forma que permita la adquisición de la canasta considerada básica. Ya que con el actual sólo sirve para cubrir un tercio de ésta.

Para distribuir el ingreso y con ello contribuir a disminuir la desigualdad se necesitan de reforma tributarias, mediante la cual se grave más a quién gana más.

En cuanto al gasto social debe llegar a quien realmente lo necesita eliminando burocratismos. Y según lo acordado por diversos países en la última conferencia sobre Desarrollo social dedicar al menos el 20% del PIB al Gasto en Desarrollo social y dedicar menos gastos a los débitos externos así como militares.

Porque la pobreza sigue perenne en el país, en 1996 afecta al menos 50 millones de personas de los cuales 30 millones sobreviven en la línea de la indigencia.

Por lo que la política social estará en lucha contra la pobreza.

BIBLIOGRAFIA**A. TEXTOS**

Aguilar Camín, H. Después del milagro, Cal y Arena, México, 1991.

Bartra, V. A., "Más sobre Pronasol" en Desigualdad y Democracia, el Nacional, México, 1992.

Bustelo, S.E. Mucho, poquito o nada: crisis y alternativas de política social en los noventa, Siglo XXI, España, 1990.

Camacho, S. M., Cambio sin ruptura, Alianza Editorial, México, 1994.

Canto, M y Moreno, P. (compiladores) Reforma del Estado y Políticas sociales, UAM-X, México, 1994.

Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), Vivienda y estabilidad política: reconcebir las políticas sociales, Diana, México, 1991.

Chávez, G, Ana Ma. et, El combate a la pobreza en Morelos: aciertos y desaciertos de Solidaridad, UNAM, CRIM, 1994.

CIDAC, Reforma del sistema político mexicano: condición para la modernización, Diana, México, 1991.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, UNAM, México, 1985.

Duhau, E, "La política social y el pronasol", en Coulum, R. y Duhau, E. (coordinadores) Dinámica Urbana y Procesos sociopolíticos, UAM-A, México, 1993.

_____, " la política social y la gestión estatal de la pobreza", en Coulum, R y Duhau, E, (coordinadores) Dinámica Urbana y procesos sociopolíticos, UAM-A, 1993.

Fernandez, A. y Rozas, Margarita. Políticas Sociales y Trabajo social, Humanitas, Argentina, 1987.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Programa Nacional de Solidaridad: una visión de la modernización, FCE, México, 1994.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

COPLAMAR, Serie Necesidades Esenciales de México: Alimentación, Siglo XXI, México, 1989.

_____, Geografía de la Marginación, Siglo XXI, México, 1983.

_____, Macroeconomía de las necesidades esenciales, Siglo XXI; México, 1989.

González, C. "La Política social 1989-1994: las virtudes y los excesos de Solidaridad", en Alcocer, V.(coordinador). Elecciones, diálogo y reforma, México 1994 V. 2, Nuevo Horizonte Editores, México, 1995.

González, Tiburcio, E. Reforma del Estado y Política social, INAP, México, 1993.

Klisberg, B.(compilador) Pobreza: un tema impostergable, CLAD, FCE, PNUD, México, 1993.

Hernández, Laos, Crecimiento económico y pobreza en México, UNAM, México, 1992.

_____, "la evolución de la pobreza y su combate desde Solidaridad", en Aguilar, L.F, et, Solidaridad a debate, El Nacional, México, 1992.

Huerta, A, La política neoliberal de estabilización económica en México: límites y alternativas, Diana, 1994.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, El ingreso y el gasto público en México, ed 1994, INEGI, 1994.

_____, El ingreso y el gasto público, de 1995, INEGI, México, 1996.

_____, Niveles de bienestar, INEGI, México, 1993.

Lustig, Nora, "Solidarity as strategy of Poverty Alleviation", en Wayne A. Cornelius, Transforming State Society Relations in México: The National Solidarity Strategy, San Diego, Center for U.S. -Mexican studies, University of California, 1994.

Raczynki, Dagmar, Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos, BID, Santiago, 1995.

Salinas de Gortari, C, Producción y participación política en el campo, UNAM, México, 1980.

SEDESOL, Programa Nacional de Solidaridad: información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa del 1° de diciembre de 1988 al 31 de agosto de 1994, M.A. Porrúa, México, 1994.

Trejo, G. y Jones, C., *Contra la pobreza: por una estrategia de política social*, Cal y Arena, México, 1993.

Vélez, Félix (compilador) *La Pobreza en México: causas y políticas para combatirla*, ITAM, FCE, México, 1994.

Warman, A., (compilador) *La Política social 1989-1994: una visión de la modernización*, FCE, 1994.

Ward, P., *Políticas de bienestar social en México 1970-1989*, Nueva Imagen, México, 1989.

Wilkie, J., *La Revolución Mexicana: gasto federal y cambio social*, FCE, México, 1989.

Zorrilla, M. P., "Desarrollo social, Estado y sociedad", en Rodríguez, A., *Reflexiones al futuro*, Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1994.

B. Revistas, Periódicos y fuentes estadísticas.

Alarcón, G. Diana, "La evolución de la pobreza en México en la década de los ochentas", en *Frontera Norte* Vol 6 Núm 1. 1994.

Barrón, L., "La transformación de la Política social", en *Nexos*, Vol. XVII. Núm. 202 Octubre de 1994 p. 66-69.

Bertranou, F. J., "Programa Nacional de Solidaridad ¿un nuevo o un viejo modelo de política pública?" en *Revista Mexicana de Sociología* UNAM, Julio-septiembre de 1993.

Boltvinik, K. J., *Pobreza y estratificación social en México* Serie monográfica MOCEMEX 90, INEGI, COLMEX, IIS-UNAM, México, 1994.

_____, "La pobreza en México 1984-1992 según INEGI CEPAL", en *Economía Informa*, Facultad de Economía UNAM, No. 237 abril de 1995.

_____, *Indicadores alternativos del desarrollo y mediciones de pobreza*, en *Estudios Sociológicos*, Colmex, Vol XI Núm. 3 Sep-Dic 1993.

Caiva, J., "Política social", en *Momento económico*, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, Núm 61 sep-Oct de 1995.

CEPAL, PREALC, UNICEF, "América Latina: opciones para eliminar la pobreza", en *Comercio Exterior*, febrero de 1987.

Cortés, F y Rubalcava R. El ingreso de los hogares: serie monográfica MOCEMEX 90, INEGI, COLMEX, IIS-UNAM, 1994.

Comercio Exterior, el conocimiento de la pobreza en América Latina, Vol 42, Núm. 4. Abril de 1992, México, 1992.

_____. La lucha contra la pobreza en América Latina, Vol 42, Núm.5. Mayo de 1992, México, 1992.

El Financiero, Informe especial: suplemento, 28 de mayo de 1995.

Echeverría, M, R., "Balance y perspectivas políticas del Programa Nacional de Solidaridad", en Momento Económico IIE UNAM, núm 76. noviembre-diciembre de 1994.

Espinoza, V, V., "Reforma gubernamental y empleo público en México", en Enlace (publicación bimestral) Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública, Núm. 39, septiembre-octubre de 1995.

Flores, V, E., "Política social: seis años de Solidaridad", en Expansión Vol XXVI, Núm. 654 Noviembre 23 de 1994.

Frenk, J, "Hacia un México más saludable", en Nexos Vol. XVII. Núm. 202. Octubre de 1994.

Fujii, G. y Aguilar, G, "La distribución del ingreso en México 1984-1992: un estudio por componentes", en Comercio Exterior Vol. 45, Núm. 8 Agosto de 1995.

Gordon, Sara, "El Programa Nacional de Solidaridad y la política social", en Revista Mexicana de Sociología IIS-UNAM abril-junio de 1993.

González, T, "Solidaridad y la Política social ¿Ahora hacia dónde?", en Revista de Administración Pública, INAP. Núm 89 mayo de 1995.

Gutiérrez, Elvia y Colín, Marvella, "Pronasol no impidió el crecimiento de la pobreza rural; de 5% entre 1989 y 1994" en el Financiero, 27 de octubre de 1994.

Hernández, L, E., "Alternativas de largo plazo para erradicar la pobreza en México", en Frontera Norte Vol 6 Núm 1. 1994.

Huerta, G, "El combate a la pobreza en México", en Revista de Administración Pública, INAP, Núm. 82 1992.

Instituto Nacional de Solidaridad, Gráficas de la Política social: serie la Reforma social 2, SEDESOL, México, 1994.

Jiménez, Margarita, " Programa Nacional de Solidaridad: una nueva política", en el Cotidiano UAM, Núm. 49 julio -agosto de 1992.

Laurell, Asa, Cristina, "La política social del neoliberalismo mexicano", en Ciudades, Red Nacional de Investigación Urbana, Núm. 26 abril-mayo de 1995.

Miranda, B, "Elementos para la evaluación política del Programa Nacional de Solidaridad", en Acta Sociológica, FCPYS UNAM, Núm 10 enero-abril de 1994.

Molina, S, S., "La pobreza: descripción y análisis de políticas para superarla" en Revista de la CEPAL, No. 18 Diciembre de 1982.

Molinar, H, J., "Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales", en Estudios Sociológicos Colmex, XII: 34, 1994.

Muñoz, G, H. y Suárez, Z, Herlinda, Perfil educativo de la población en México: serie monográfica MOCEMEX 90, INEGI, CRIM, IIS-UNAM, 1994.

ONU, CEPAL, Focalización y pobreza, Santiago, 1995.

Piñeiro, J, L., " Seguridad Nacional y pobreza en México: notas sobre el Pronasol", en el Cotidiano UAM, Núm. 71, septiembre de 1995.

Provencio, E, " ¿Dónde está la política social?", en Cuaderno de Nexos, Nexos, No. 190 octubre de 1993.

Repetto, F, "Política social entre la democracia y el desarrollo" en Nueva Sociedad Núm 131 mayo-junio de 1994. Venezuela, 1994.

Rodríguez, N, P, "la selectividad como eje de las políticas sociales", en Revista de la CEPAL, Núm 44. Agosto de 1991.

Schleingart, Martha y Solís Martene, Vivienda y familia en México: un enfoque socio-espacial: serie monográfica MOCEMEX 90, INEGI, COLMEX, IIS-UNAM, 1994.

Székely, P, M., "Economic liberalization, poverty and income distribution in México", en Documentos de trabajo CEE, COLMEX, Núm III-1995.

Zepeda, M, E., " El gasto social en México: de la estabilización ortodoxa al neoliberalismo social", en Frontera Norte Vol 6 Núm 1. 1994.

Audlovisuales.

Cordera, R. y Dresser Denisse, Solidaridad: entrevista radifónica realizada por José Gutiérrez, V. en Radio Red: Monitor 89.9 F.M. agosto de 1995.

Ibarra, D, "Reforma, Empleo y Política social", conferencia sustentada en el Palacio de Minería. en los Desafíos de la Economía Política hacia el fin del Milenio, octubre de 1995.

Tello, C, Los Desafíos de la Economía Política hacia el fin del Milenio, conferencia sustentada en el Palacio de Minería en octubre de 1995.

**RESULTADOS COMPARATIVOS DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA H:
ENIGH 89 Y CENSO 90
(NIVEL NACIONAL)**

Estratos	M MIP		NBI		IP	
	ENIGH89	CENSO90	ENIGH89	CENSO	ENIGH89	CENSO90
Indigentes	29.4	45.9	38.7	38.5	26.9	57.0
Muy pobres	15.3	20.0	16.3	24.0	12.0	11.4
pobres extremos	44.7	65.9	55.0	62.4	38.9	68.3
pobres moderados	25.9	17.2	21.9	17.1	17.7	9.6
suma de pobres	70.6	83.1	76.8	79.5	58.6	77.9

fuentes: Boltvinik, J. Pobreza y estratificación social en México, serie monográfica, INEGI, México, 1994, p.87.

**INCIDENCIA DE LA POBREZA EXTREMA EN BASE A LA LINEA DE POBREZA
EN 1984 Y 1989**

1984			
AREA	INCIDENCIA	POBLACION TOTAL	POBLACION EN POBREZA EXTREMA
RURAL	.3719	27 945 303	10 395 653
URBANA	.0995	48 276 461	4 803 508
NACIONAL	.1951	76 221 764	15 199 161
1989			
RURAL	.4205	30 218 159	12 721 845
URBANA	.1182	48 922 837	5 772 895
TOTAL	.2360	79 140 996	18 494 740

FUENTE: Alarcón, Diana, "la evolución de la pobreza en México durante la época de los ochentas", en Frontera Norte Vol 6 Núm. 1 p.136-137.

Nota: las estimaciones de 1984 fu

Resultados de incidencia de la pobreza por el método de área de pobreza de estado INEGI-CEPAL 1984, 1989 y 1992

	1984		1989		1992	
	mill	%	mill	%	mill	%
Nacional	71.4	100.0	79.1	100.0	84.3	100.0
<i>Pobres extremos</i>	11.0	15.4	14.9	18.8	13.6	16.1
Población urbana	44.9	62.9	48.9	61.8	49.9	59.2
Población Rural	26.5	37.1	30.2	38.2	34.4	40.8

fuelle: Tomado del cuadro 8, p.69 de INEGI-CEPAL, 1993, Citado en Boltvinik, J, "la Pobreza en México: según INEGI-CEPAL", en Economía Informa Núm 237 abril de 1995 p. 19.

DISTRIBUCION DE LA INVERSION DE SOLIDARIDAD POR ESTADO (PERSONA POBRE)				
ESTADO	SUPERAVIT	INDICE DE MARGINALIDAD	INDICE DE DESARROLLO HUMANO	INDICE DE SEVERIDAD DE POBREZA
D.F.	0	-1.6885	0.934	0.0347
COLIMA	4 942 135	-0.9685	0.780	0.0362
B. CAL. SUR	4 853 197	-1.3446	0.866	0.0325
B. CAL. NTE.	4 470 957	-01.3446	0.895	0.0320
SONORA	4 449 131	-0.8958	0.865	0.0296
AGUASCATES.	3 360 487	-0.8897	0.832	0.0430
Q. ROO.	2 974 796	-0.1912	0.752	0.0639
CAMPECHE	2 236 973	0.4774	0.728	0.0811
CHIHUAHUA	1 567 196	-0.8722	0.754	0.0460
COAHUILA	1 447 136	-1.0534	0.883	0.0402
YUCATAN	1 345 593	0.3996	0.575	0.1046
MORELOS	1 210 734	-0.4571	0.600	0.0429
NAYARIT	959 324	-0.1337	0.637	0.0614
SINALOA	846 276	-0.1410	0.742	0.0430
NUEVO LEON	705 961	-1.3766	0.962	0.0346
TLAXCALA	618 652	-0.0362	0.685	0.0735
DURANGO	356 585	0.0118	0.840	0.0715
ZACATECAS	313 608	0.5681	0.547	0.0978
QUERETARO	310 265	0.1609	0.596	0.0566
MICHOACAN	307 031	0.3727	0.310	0.0780
TAMAULIPAS	(49 473)	-0.6086	0.768	0.0513
GUERRERO	(82 839)	1.7487	0.209	0.1014
HIDALGO	(134 680)	1.1695	0.265	0.0838
OAXACA	(170 717)	2.0553	0.53	0.1514
CHIAPAS	(321 048)	2.3605	0.185	0.1698
TABASCO	(425 530)	0.5168	0.698	0.0810
JALISCO	(438 884)	-0.7676	0.735	0.0500
GTO.	(548 235)	0.2116	0.482	0.0833
MEXICO	(565 143)	-0.6042	0.798	0.0460
S.L.P.	(572 481)	0.7488	0.563	0.0881
VERACRUZ	(796 612)	1.1303	0.440	0.0824
PUEBLA	(893 399)	0.8311	0.232	0.0944

FUENTE: Zepeda, Miramontes. el gasto social en México: de la estabilización ortodoxa al neoliberalismo social en Frontera Norte Vol 6 Núm 4. p.18

**GASTO EN SOLIDARIDAD CON RESPECTO AL PIB
1988-1993**

(MILES DE MILLONES DE PESOS)

AÑO	PIB	SOLIDARIDAD RAMO XXVI	PARTICIPACION %
1988	389,258.5	944.9	.24
1989	503,667.8	1,333.1	.26
1990	678,923.5	3,667.4	.54
1991	852,783.2	5,185.8	.60
1992	1,001,297.4	6,992.1	.69
1993	1,119,038.0	7,950.3	.71

FUENTE: Elaboración con base a datos de "Gráficas de la Política Social" y en Informe Especial suplemento de el Financiero, 28 de mayo de 1995.

Recursos ejercidos por el Pronasol (miles de millones de pesos)				
Año	Presupues- to ejercido	Bienestar social	Infraestructura básica	Proyectos productivos
1989	1,333.1	797.3 (59.8%)	330.3 (24.8%)	205.5 (15.4%)
1990	3,667.4	1,941.2 (52.9%)	588.8 (16.1%)	1,137.4 (31.0%)
1991	5,185.8	3,203.7 (61.8)	948.7 (18.3%)	1,033.4 (19.9%)
1992	6,992.1	4,202.4 (60.1%)	1,213.0 (17.3%)	1,576.7 (22.6%)
1993	7,950.3	4,141.3 (52.1%)	2,449.7 (30.8%)	1,359.3 (17.7%)

Fuente: Datos del Consejo consultivo del Pronasol, en informe Especial, suplemento de el Financiero, 28 de mayo de 1995.

**INVERSION PUBLICA FEDERAL REALIZADA EN EL SECTOR DE
DESARROLLO SOCIAL POR ENTIDAD FEDERATIVA ENTRE 1988 Y 1993**

ENTIDAD FEDERATIVA	
DISTRITO FEDERAL	34.62
MEXICO	4.3
JALISCO	4.04
VERACRUZ	3.41
GUERRERO	3.28
OAXACA	2.9
SONORA	2.8
CHIAPAS	2.67
CHIHUAHUA	2.6
SINALOA	2.5
NUEVO LEON	2.46
TAMAULIPAS	2.23
MICHOACAN	2.2
BAJA CALIFORNIA NORTE	2.18
PUEBLA	2.06
GUANAJUATO	1.8
YUCATAN	1.56
COAHUILA	1.5
TABASCO	1.39
HIDALGO	1.35
S.L.P.	1.3
MORELOS	1.25
BAJA CAL. SUR	1.14
QUINTANA ROO	1.1
DURANGO	1.02
ZACATECAS	.99
QUERETARO	.86
AGUASCALIENTES	.86
NAYARIT	.76
CAMPECHE	.65
TLAXCALA	.58
COLIMA	
NO DIST.	
GEOGRAFICAMENTE	7.08

FUENTE: Elaboración con base al INEGI. EL INGRESO Y EL GASTO PUBLICO EN MEXICO. Ed. 1994 p. 136.

Gasto público en desarrollo social y gasto en educación (porcentajes con respecto al PIB)			
	GP/PIB	GDS/PIB	GE/PIB
1989	17.3	6.1	2.6
1990	17.0		2.6
		6.4	
1991	17.2	7.7	3.1
1992	17.7	8.7	3.5
1993	18.5	9.5	4.0

FUENTE: Carlos Salinas de Gortari, Sexto informe de Gobierno, 1994, Anexo.

Nota: GP: Gasto Público, GDS: Gasto en Desarrollo Social, GE: Gasto en Educación.

Gasto público, gasto en desarrollo social y gasto en salud y laboral (porcentajes con respecto al PIB)			
	GP/PIB	GDS/PIB	GSL/PIB
1989	17.3	6.1	3.0
1990	17.0	6.4	3.1
1991	17.2	7.7	3.6
1992	17.7	8.7	3.8
1993	18.5	9.5	4.1

FUENTE: Carlos Salinas de Gortari, Sexto Informe de gobierno, 1994, Anexo.

**GASTO PROGRAMABLE SEGUN SU DISTRIBUCION SECTORIAL
1988-1993**

SECTOR	1988	1989	1990	1991	1992	1993
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%
DESARROLLO RURAL	5.4	5.5	5.6	5.4	5.4	5.1
PESCA	0.7	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
DESARROLLO SOCIAL						
EDUCACION	32.0	35.7	38.1	45.5	50.2	52.7
SALUD Y LABORAL	13.9	15.2	15.8	18.4	20.5	22.6
SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL	14.8	17.4	18.6	21.3	22.2	22.9
DESARROLLO URBANO	1.3	1.5	2.4	3.0	3.5	3.6
PROGRAMA SOCIAL DE ABASTO	2.1	1.8	1.3	1.8	2.6	2.4
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	0.0	0.0	0.0	0.9	1.5	1.1
COMERCIO	7.0	5.9	5.5	6.3	5.8	5.9
TURISMO	7.0	8.1	8.3	3.6	3.6	4.8
ENERGETICO	0.2	0.1	0.2	0.2	0.3	0.3
INDUSTRIAL	27.3	27.1	26.8	25.2	25.2	22.5
ADMINISTRACION	12.9	9.1	8.0	1.9	1.9	0.9
JUSTICIA Y SEGURIDAD	7.6	4.7	3.2	2.8	2.8	4.8
	0.0	3.7	4.1	4.5	4.5	3.1

FUENTE: Elaboración con base a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal : 1988-1993. SHCP.

**RECURSOS DE SOLIDARIDAD POR ENTIDAD FEDERATIVA
1989-1994**

ENTIDAD	
DISTRITO FEDERAL	12.7
CHIAPAS	5.2
OAXACA	4.6
MEXICO	4.1
GUERRERO	4.0
SONORA	3.5
YUCATAN	3.5
MICHOACAN	3.4
CHIHUAHUA	3.2
NUEVO LEON	3.1
JALISCO	2.8
COAHUILA	2.7
HIDALGO	2.7
VERACRUZ	2.7
GUANAJUATO	2.6
DURANGO	2.1
PUEBLA	2.0
TAMAULIPAS	2.0
TLAXCALA	1.9
CAMPECHE	1.8
BAJA CALIFORNIA	1.8
TABASCO	1.8
SAN LUIS POTOSI	1.8
QUINTANA ROO	1.5
AGUASCALIENTES	1.5
ZACATECAS	1.5
MORELOS	1.4
NAYARIT	1.4
QUERETARO	1.4
COLIMA	1.1
BAJA CAL. SUR	0.9
NO DISTR. GEO.	10.8

FUENTE: EL INGRESO Y EL GASTO PUBLICO EN MEXICO, Ed 1995, INEGI,
MEXICO, 1996. p.144.