

48  
2el.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR DE POLITICA SOCIAL

**“PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD  
UNA ESTRATEGIA DE POLITICA SOCIAL PARA EL  
COMBATE A LA POBREZA EXTREMA EN MEXICO  
1988-1994”.**

**TRABAJO RECEPCIONAL**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA  
P R E S E N T A  
OLGA LIDIA PIÑA MONDRAGON

ASESOR: LIC. ENRIQUE BAILLERES HELGUERA

ACATLAN, EDO. DE MEX.

NOVIEMBRE 1997



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.



**AGRADECIMIENTOS**

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

**A todas aquellas personas que de alguna manera hicieron posible la terminación de este trabajo.**

**Al Lic. Enrique Bailleres Helguera, por su invaluable apoyo en la elaboración del proyecto.**



## INDICE GENERAL

INTRODUCCION.....4

### CAPITULO I DEL ESTADO DE BIENESTAR AL MODELO NEOLIBERAL.

1.1.Estado de Bienestar en México (Antecedentes Históricos).....10  
1.2.Redefinición de la Política Social bajo la óptica Neoliberal.....12  
1.3.Del Estado de Bienestar a la Reforma Social: Solidaridad.....13

### CAPITULO II LA POLITICA SOCIAL Y EL DESARROLLO EN MEXICO.

2.1.La política Social en México.....16  
2.2.El Programa Nacional de Solidaridad como Política de Desarrollo Social y de  
Contingencia.....25

### CAPITULO III MATICES DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.

3.1.El Programa Nacional de Solidaridad como paliativo en el conflicto social.....31  
3.2.El Programa Nacional de Solidaridad: la participación inducida de la comunidad.....35  
3.3.El Programa Nacional de Solidaridad como legitimador del Gobierno y del  
Partido en el poder.....37



**CAPITULO IV EL PRONASOL COMO INSTRUMENTO EN EL COMBATE A LA  
POBREZA.**

4.1. Antecedentes de Solidaridad y del Combate a la Pobreza.....	46
4.2. Objetivos que persiguió el Programa.....	50
4.3. Vertientes del Programa Nacional de Solidaridad para el Combate a la Pobreza.....	54
4.4. Concepto y Clasificación de Pobreza.....	55

**CAPITULO V ELEMENTOS PARA LA EVALUACION DE LA POBREZA EXTREMA.**

5.1. Contexto y los Recursos destinados del Pronasol a la Población Beneficiaria.....	59
5.2. Acciones implementadas por el Pronasol para el combate a la pobreza extrema a través de sus vertientes.....	67
5.2.1. Solidaridad para el Bienestar Social.....	67
5.2.2. Solidaridad para la Producción.....	71
5.2.3. Solidaridad para el Desarrollo Regional.....	73
5.3. Críticas al Programa Nacional de Solidaridad en relación al combate a la pobreza extrema.....	77
Conclusiones.....	84
Bibliografía	
Anexos	



## INTRODUCCION

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 coordinación del Lic. Juan Montes de Oca Malvaez y como asesor de la presente el Lic. Enrique Bailleres Helguera.

El objetivo principal a tratar es ver si disminuyó la pobreza extrema mediante el Programa Nacional de Solidaridad como estrategia de política social bajo el gobierno salinista, reconociendo no solo los objetivos principales para la disminución de la pobreza extrema sino principalmente sus límites para alcanzar dichos objetivos.

Las condiciones políticas y económicas de los países desarrollados, les han permitido mantener elevados beneficios sociales, que hasta la fecha, no se compara con los de los países en vías de desarrollo. Estos beneficios fueron producto, a partir del periodo de entre guerras, por una parte, de las demandas que la sociedad civil había logrado insertar como derechos en el seno del Estado; por la otra, tiene origen en una nueva concepción del papel del Estado; en la que se le concibe como un factor regulador e impulsor de la economía; se propone que el Estado mantenga la demanda, es decir, que la población obtenga ingresos suficientes para el consumo, este motivaría a la industria a una mayor producción y, en consecuencia, se generarían más empleos.

Los medios para mantener la demanda eran muchos y muy variados, entre ellos, el incremento en la prestación de servicios, que beneficiaba a la población y creaba empleos. La conjugación de ambos factores, las demandas de la sociedad y la nueva relación del Estado con ésta, generó lo que se ha llamado el Estado de Bienestar.



Sin embargo, a partir de la década de los sesenta, se cuestiona el papel del Estado como regulador de la economía y de los desequilibrios sociales. Con esa base, los países industrializados, a partir de esa década, inician una serie de transformaciones en el espacio de la actividad estatal con el propósito de lograr un Estado con menos injerencia en las actividades económicas. Esto, de acuerdo con las teorías que lo cuestionaron, se había convertido en una carga que impedía el desarrollo del libre mercado e inhibía las capacidades individuales de sus ciudadanos.

La transformación del papel del Estado se debía básicamente, a que había crecido desmedidamente, originando un déficit fiscal sin precedentes, situación que lo obligaba a incrementar sus impuestos o adquirir recursos por medio de la deuda, afectando el entorno económico. Por supuesto, hubo otro tipo de variables que incidieron en esta situación, quizá más importantes, además, no en todos esos países se manifestó al mismo tiempo ni con la misma magnitud. Sin embargo, todos llegaron al mismo resultado: replantear la función del Estado.

Las medidas que se tomaron para modificarlo, se orientaron fundamentalmente a la disminución del gasto mediante la venta de empresas, la disminución de servicios no prioritarios y la reordenación de sus estructuras administrativas para hacerlas más ligeras presupuestalmente. No obstante, en ninguno de esos países se anularon los derechos del Estado de Bienestar.

Los logros alcanzados en materia de bienestar social en los países de capitalismo avanzado, no han tenido un desarrollo similar en los países periféricos, en particular en Latinoamérica. Por el contrario, en éstos se ha incrementado el número de habitantes que no satisfacen sus necesidades más elementales.



En México, las condiciones políticas y económicas de su desarrollo lo han conducido por senderos similares.

Actualmente se reforma el Estado por las mismas causas que se plantearon en los países industrializados en la década de los setenta, sin embargo, también se reforma debido a que el modelo para atender a los grupos sociales ubicados en la pobreza y pobreza extrema, se agotó.

A partir del sexenio del presidente De la Madrid, una gran parte del presupuesto de egresos de la federación se destinaba al pago de la deuda y, en consecuencia, el gasto social fue mínimo. Esta situación se tradujo en un replanteamiento del ejercicio del presupuesto que significó el ajuste de la administración pública.

Durante esos seis años se vendieron empresas paraestatales, disminuyó el personal de la administración pública y el gasto social no creció. Asimismo, hubo una gran inflación y el salario se deterioró con la consecuente disminución del poder adquisitivo. Al iniciar el sexenio de Salinas de Gortari, las cifras de los indicadores económicos y sociales, que ya daban señales de que había un deterioro en esos rubros, se hicieron realidad para el Estado.

En vista de la importancia que en la actualidad se concede a los problemas de la pobreza y la distribución del ingreso, no resulta pues aventurado pronosticar que, a medida que se distrae cada vez la atención de una preocupación, exclusiva por el crecimiento surgirán teorías y políticas nuevas (un ejemplo ilustrativo en México es el Pronasol), que abarquen y afronten estos problemas tan graves que afectan cotidianamente la vida de cientos de millones de personas de todo el mundo.



El problema de la pobreza ha sido un asunto que históricamente ha estado presente en las agendas de los gobiernos posrevolucionarios en México.

Planes y programas se han elaborado e instrumentado para aliviar las condiciones precarias en que se encuentra gran parte de la población.

De ahí, la importancia de la Política Social, como parte fundamental del actuar gubernamental.

Cabe decir, que independientemente de las políticas sociales que buscan mejorar los niveles de ingreso o de consumo de los pobres, los modelos económicos de desarrollo, el gasto social y la distribución de la riqueza son parte fundamental en mayor o menor medida para el logro de cierto bienestar social.

Los modelos económicos han ido desde un Estado Benefactor, donde el Estado ha estado presente en la generación de empleos así como en el mantenimiento tanto de las empresas públicas como privadas, hasta la implementación de un programa Neoliberal cuya característica principal es la no intervención del Estado en la economía, donde sólo intervienen las fuerzas del mercado, mostrando un agotamiento que ha llevado al Estado a gastar más de lo que percibe y por tanto a un déficit fiscal que nos ha llevado a un gran endeudamiento no solo interno sino principalmente externo.

Es como en este entorno surge el Programa Nacional de Solidaridad como el medio para combatir la pobreza. Considerándosele como un conjunto de carencias básicas entre las cuales se encuentra la alimentación, educación, salud y vivienda para la supervivencia del ser humano.



Entonces planteo como hipótesis central que los programas como el Programa Nacional de Solidaridad solo son un simple calmante de política social en el combate de la pobreza.

La pobreza en México no se atribuye a un periodo, ya que a lo largo de la historia han vivido en ella o han pasado a formar parte de la misma millones de individuos, por lo que sería imposible pensar que el programa la erradicará.

Puesto que para erradicarla sería necesario acabar con el sistema que la genera. La Política Social en México a partir del periodo Cardenista sólo debe considerarse como un medio para la superación de la pobreza, sobre este punto se tratará el capítulo uno y dos.

En el capítulo tres se presentan los diferentes matices que tomo el Programa Nacional de Solidaridad desde su implementación, asimismo se presentan los resultados obtenidos así como las fallas principales del programa para el combate de la pobreza.

## **CAPITULO I**



## ESTADO DE BIENESTAR EN MEXICO.

### 1.1-Estado de Bienestar en México (Antecedentes Históricos).

La corriente de política económica conocida como el Estado de bienestar, tuvo su origen, como la mayoría de las corrientes ideológicas, en el agotamiento de su antecesora; El liberalismo. Ello se presenta cuando los teóricos del liberalismo ya no pueden explicar los desequilibrios en la oferta y la demanda de bienes y servicios, así como tampoco la no intervención mínima del Estado en la economía.

Según el liberalismo, cada individuo, al buscar su propio beneficio en un escenario de economía de libre mercado, automáticamente generaba, como si fuera guiado por una mano invisible, el beneficio de la comunidad, el equilibrio de pleno empleo y la optimización en la asignación de los recursos<sup>1</sup>.

Lo anterior tiene como marco histórico la primera guerra mundial y los años subsecuentes a 1914-1918, pero no es sino hasta la gran depresión de 1929 lo que hace necesaria la implementación de distintas reglas en política económica.

La corriente de política económica conocida como liberalismo, la cual proponía una mínima participación del Estado en la economía, además de afirmar que las fuerzas del mercado se regularían por sí solas, fracasa, al mostrarse que el libre juego del mecanismo de precios de mercado no cumplía con estos postulados, produciéndose un comportamiento cíclico de la economía: recesión-desempleo<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Villareal, René, "Liberalismo Social y Reforma del Estado", 1ª. Edición, México, 1993, FCE, p. 15.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 15.



La obra de John Maynard Keynes "Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero de 1936, expuso la teoría del capitalismo regulado". En ella plantea que para superar la crisis como la de 1929, es necesario la intervención del Estado en la economía<sup>1</sup>.

Dicha Teoría fue aceptada en Europa, así como en los Estados Unidos y América Latina y sería la precursora en el surgimiento del Estado de Bienestar, nombre que se le dio en los países desarrollados. "En otros países se le conoció como Estado Benefactor, Estado Intervencionalista o Welfarestate, en América Latina se le conoció también como populismo<sup>2</sup>.

Con el Estado de Bienestar se pretendía una mayor participación del Estado en la economía con el fin de regular, corregir y moderar los ciclos de la actividad económica y recuperar el pleno empleo, además de hacer frente a los problemas sociales, culturales y políticos.

De esta forma, el Estado de Bienestar, pretendió: "La consecución de la industrialización, el espacio de participación de los sectores populares, el predominio de la economía y la sociedad urbana en la acumulación de los recursos políticos para fortalecer al Estado y la disponibilidad financiera para corresponder al apoyo de masas y para financiar y alentar la industrialización vía impuestos, ingresos por exportaciones y préstamos"<sup>3</sup>.

Además, de hacer frente a problemas ligados a aspectos como la salud, la seguridad social, la educación y la vivienda.

---

<sup>1</sup> Norries C. Clement, Carrillo M. Mario, "Economía, Enfoque América Latina", 2da. Edición, Ed. Mc. Grawhill, México, 1982, p.181.

<sup>2</sup> Villa Aguilera, Manuel, "La Forma Intervencionista del Estado en América Latina, Análisis de la Categoría y el Proceso", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2-87, Ed. UNAM, México.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 97.



## 1.2. Redefinición de la Política Social bajo la óptica Neoliberal.

Desde mediados de los años setenta se produjo en los países centrales una crisis económica, una crisis fiscal del Estado, que culminó en una reestructuración de nivel internacional. La adopción del modelo económico neoliberal, al entrañar una disminución del papel del Estado, tanto en sus funciones como sus aparatos.

El Estado mexicano optó por la adopción de un modelo neoliberal que implicó una drástica disminución de su participación consideradas no estratégicas ni prioritarias, la reforma fiscal, la privatización de la banca nacionalizada en 1982, la reducción del gasto público y la apertura comercial (en particular la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, así como los firmados con Chile, Venezuela, Colombia y Bolivia)<sup>6</sup>.

Durante la última década, la política social estuvo absolutamente subordinada a la política económica, y una de las primeras medidas para reducir el Estado y sus funciones durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982- 1988) fue el intento de impulsar un proceso de descentralización de los servicios de educación y de salud del gobierno federal a los estados del país.

Esta política se articulaba con las reformas introducidas, en 1983, al artículo 115 constitucional, para traspasar funciones a los estados y municipios en materia de recaudación de impuestos (predial y traslado de dominio), suministro de servicios (agua, recolección de basura, parques y jardines, etc.) y la planeación del Territorio<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Vilas M., Carlos, "De Ambulancias, Bomberos y Policías. La Política Social del Neoliberalismo", p. 115.

<sup>7</sup> Martínez Assad y Ziccardi, "Instituciones y Clientelas de la Política Social. Un Esbozo Histórico, 1867-1994", 1993: p. 414.



Sin embargo, fue en el sexenio (1988-1994) cuando se retornó la propuesta descentralizadora como un componente central de la reforma del Estado y del Proyecto de modernización nuevamente encaminada del gobierno central.

### 1.3. Del Estado de Bienestar a la Reforma Social: Solidaridad.

Uno de los más graves efectos de la crisis de los años ochenta en México fue el incremento de la pobreza y por ello se creó un instrumento de política social, el Programa Nacional de Solidaridad, para atenuar los efectos sobre la población más pobre.

Hernández Laos (1991:182) afirma que:

Entre 1981 y 1988, la incidencia de la pobreza habría aumentado del 48.5 al 59% de la población nacional, y su intensidad habría pasado del 36 al 37.6% bajo el supuesto de la constancia en la distribución del ingreso a partir de 1984.

De esa manera el aumento de la pobreza fue un elemento importante en las elecciones de 1988, poniendo en evidencia las dificultades de legitimación por las que atravesaba el régimen político y el partido gobernante. Por ello, el 2 de diciembre de 1988, el presidente Carlos Salinas emitió un decreto por el cual se creaba el Programa Nacional de Solidaridad, el cual se instaló como el principal instrumento de política social del sexenio, en la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), la que a partir de 1992 se rebautizó como Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

El Pronasol intentó poner freno al descrédito que había alcanzado el aparato gubernamental fundado en su incapacidad para atender las demandas de la ciudadanía.



Por ello, se introdujeron reformas en las instituciones existentes, y a la vez, se creó una estructura institucional de distribución de bienes y servicios. Así como, la participación social, la responsabilidad compartida con organizaciones sociales de la comunidad y las organizaciones no gubernamentales en general.

Solidaridad percibió a la pobreza como una situación que tenía que ser atacada en forma directa e inmediata, mediante una estrategia de política pública de contingencia. Partiendo de la idea de una intervención restringida con un adecuado gasto público, pero sin un endeudamiento que propiciara un bienestar inmediato que endudase al bienestar futuro de los mexicanos, ello debido principalmente a la propia privatización de empresas paraestatales que permitieran ingresos adicionales al gobierno para destinarlas al bienestar social.

Con Solidaridad, las políticas de bienestar fueron selectivas al tratar de que los beneficios esperados fueran dirigidos a quienes realmente los necesitaban. Asimismo, los esfuerzos del gobierno se vieron incrementados con la participación ciudadana, por lo que el gobierno no sólo resolvió problemas de la ciudadanía, sino mediante su participación ésta contribuyó a su solución inmediata.

En suma, Solidaridad buscó que los beneficios llegarán a los mexicanos con mayores necesidades, con una estrategia de finanzas sanas y estables.

**CAPITULO II**



LA POLÍTICA SOCIAL Y EL DESARROLLO  
EN MÉXICO.

2.1 La Política Social en México

Todos los gobiernos tienen algún tipo de política Social, independientemente de las formas de pensar, actuar o de las preferencias de la mayoría de su población.

En México, la idea de política social se remonta a la base ideológica y jurídica de la Constitución promulgada en 1917, a raíz del proceso revolucionario de 1910. La Carta Magna contempla los derechos sociales a los cuales debe tener acceso toda la población (alimentación, educación, salud y vivienda) para mejorar sus niveles de bienestar social.

Durante los gobiernos posrevolucionarios, la Constitución fue una base de principios y una fuente de legitimidad, ya que en su contenido original, está consagraba diversas garantías sociales que en conjunto formaban el piso social básico como: El Art. 3º. que buscaba el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, a través de la educación; y el Art. 123 promovía la creación de empleos y la organización social para el trabajo, a pesar de que no se contaba con los mecanismos públicos y administrativos, ni se contaba con instituciones ni programas para la obtención de resultados importantes de política.

Sin olvidar, que no se había previsto un aumento en la población, y el predominio de la población urbana sobre la rural, que darían como consecuencia nuevas demandas sociales.



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 sirvieron para perpetuar un sistema de control y movilización popular<sup>8</sup>.

La Política Social paternalista de México, generó resultados no del todo satisfactorios, ya que de acuerdo a la política social en el Estado Benefactor se parte del supuesto de que es un tipo de política sin exclusiones, es decir, que abarque a aquellas familias, grupos, sectores que no fueran favorecidos dentro de la economía<sup>9</sup>, y que en contrasentido beneficio a los cada vez más importantes grupos de programas sociales que dotarán de capacidades básicas a los mexicanos en peores condiciones. Sin embargo, cuando un gobierno se propone dotar a su población de vivienda, educación, salud, etc., los recursos, es decir, el gasto público no necesariamente conlleva a resultados concretos en la aplicación de la política social, ya que también, es necesario que se dote de mecanismos de control y evaluación, en el diseño de nuevas políticas y programas.

La estrategia de desarrollo que el país ha seguido en las últimas décadas comenzó a delinearse a partir de los años cuarenta, cuando se planteó la industrialización y se buscó impulsarla mediante diversos mecanismos de política.

En el Periodo que va de la firma de nuestra Carta Magna al gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940), México vio institucionalizarse la lucha política, al incorporar a los diferentes sectores en organizaciones obreras, campesinas y populares al interior del Partido de la Revolución Mexicana, cuyo propósito fue brindar las bases necesarias que dieran lugar a la paz social y la estabilidad económica.

---

<sup>8</sup> Trejo y Jones, "Contra la Pobreza: por una estrategia de política social", Cal y Arena, México, 1993, p. 162.

<sup>9</sup> Moreno, P., "Elaboración de la Política Social y Transformación del Estado", en Reforma del Estado y Políticas Sociales, UAM-X, México, 1994, p. 112



El presidente Cárdenas elaboró un plan de gobierno para su administración (el llamado Plan Sexenal). El Plan enfatizaba la necesidad de planear la explotación de los recursos naturales y de desarrollar adecuadamente la energía humana, el mejoramiento de los salarios y la necesidad de fomentar la creación de fuentes de trabajo mediante el apoyo a la industrialización que a su vez incrementará el intercambio campo-ciudad<sup>10</sup>, con el objeto de dar solución a las demandas de los obreros y campesinos.

A pesar de que el plan no precisaba objetivos de crecimiento económico o de distribución o redistribución del ingreso se destacan avances en educación y salud principalmente.

Así, en el campo de la salud se contó con el Departamento de Salubridad Pública, complementado en el año de 1937, con la instalación del Departamento de Asistencia Infantil.

En lo referente a la educación pública, se dio gran atención a la instalación de escuelas rurales a través del Departamento de enseñanza rural y primaria foránea de la Secretaría de Educación Pública<sup>11</sup>.

Durante la administración del General Manuel Avila Camacho (1940-1946) tuvieron lugar dos cuestiones: por una parte el reacomodo del consenso nacional tras los años políticamente difíciles del Cardenismo, y, por otra, la Segunda Guerra Mundial, acontecimientos que planteaban a México condiciones en favor de la Industrialización.

---

<sup>10</sup> Solís, Leopoldo, "Planes de Desarrollo Económico y Social de México", México, SEP-Scienas, 1975, pp. 106-107.

<sup>11</sup> Fernández, J., "Política y Administración Pública en México", UAM, Colección Ensayos, México, 1989, p. 28.



La nueva administración contó con un Segundo Plan Sexenal, el cual buscaba: evitar una injusta distribución de la riqueza de tal forma que los trabajadores obtuvieran la máxima participación compatible con la posibilidad de obtener ganancias razonables, elevar el salario de los trabajadores, apoyar el desarrollo industrial, consolidar la injerencia del Estado en la economía<sup>12</sup>.

Es necesario aclarar que pese a no haberse desarrollado un concepto de política dirigido a sus capacidades básicas, se había iniciado la construcción de instituciones de bienestar, para aquellos individuos que tenían una relación laboral. Se fundó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943, y se creó la Secretaría de Salubridad y Asistencia mediante la fusión en el mismo año de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y el Departamento de Salubridad Pública, además de la transformación del antiguo Departamento del Trabajo en Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

La administración de Miguel Alemán (1946-1952) prescindió de un plan nacional de gobierno para su periodo, siendo la industrialización 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"<sup>13</sup>(Wilkie, 1987:116). Integró su gabinete con una 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 y comunicaciones fueron los ejes para que se crearán empleos y rescatar a las masas de la pobreza.

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.

<sup>12</sup> Solís, Leopoldo, op. cit. p. 121.

<sup>13</sup> Wilkie, J., "La Revolución Mexicana: gasto federal y cambio social", FCE, México, 1987, p. 116



La llegada de Adolfo Ruiz Cortines a la presidencia de la República (1953-1958), junto con presiones inflacionarias y condiciones no muy propicias en materia económica, condujeron a establecer un plan de austeridad, a través del cual se redujera el déficit del sector público y descendiera el ritmo de crecimiento de la economía. Lo que motivo que se elaborará un Programa Nacional de Inversiones. El gasto en desarrollo social se mantuvo al nivel de su antecesora llegó hasta el 15.2 por ciento durante el último año de su gestión.

No obstante, en este periodo, por primera vez se tenía una meta cuantitativa de desarrollo y el crecimiento del ingreso fue objetivo de la política económica<sup>14</sup>, además que la sociedad mexicana experimentó una ligera redistribución del ingreso a favor de los mexicanos que menos tenían.

La gestión de López Mateos (1959-1964) destinó un menor porcentaje del gasto federal al gasto económico (de 59% en el sexenio anterior a 39%) e incrementó el gasto social y el gasto administrativo.

En el Plano Educativo, se puso en marcha el llamado Plan de Once años, el cual pretendía alcanzar una cobertura total de la educación básica. También se implementó el libro de texto gratuito, así como la dotación de infraestructura para la educación primaria.

Se creó un instituto de seguridad social para los trabajadores del gobierno y sus agencias (Instituto de Seguridad Social para los trabajadores del Estado "ISSSTE"), sin embargo, no se mostró una política dirigida principalmente a la población más pobre, aún a pesar de la creación de la CONASUPO, para el abastecimiento de alimentos a nivel popular.

---

<sup>14</sup> Pedro Aspe y Paul Sigmond (eds.): "The Political Economy of Income Distribution in Mexico". New York, Holmes & Mesier Publishers, Inc., 1984, p. 20.



La administración de Gustavo Díaz Ordaz (1965-1970) no representó un cambio en la estrategia que se había implementado durante la década de los sesenta, ya que se tenía la creencia que el desarrollo económico conduciría, sin más a la justicia social.

Se formuló el Programa de Desarrollo Económico y Social, a través del cual se pensaba se podía acelerar el proceso de industrialización para absorber a la población rural y la creciente oferta de trabajo urbana que traería consigo mejorar la distribución del ingreso y apoyar los servicios de asistencia social (educación, salud, vivienda)<sup>15</sup>.

A pesar, que el programa definía metas de desarrollo estabilizador, el ingreso familiar no necesariamente se distribuyó con mayor equidad ni se benefició a los grupos de ingresos más bajos, la distribución del ingreso fue otra vez inequitativa<sup>16</sup>.

Este modelo de desarrollo empezó a presentar síntomas de su agotamiento a finales de los sesenta, cuando empiezan a darse desequilibrios en el modelo de crecimiento, a pesar de que la inversión pública favorecía el desarrollo industrial, muchas empresas públicas que experimentaron un crecimiento considerable se ubicaron en actividades poco intensivas en trabajo, por lo que no había un efecto social importante por el lado del empleo<sup>17</sup>.

Por otra parte, un mayor gasto dedicado al desarrollo social benefició a una población crecientemente ubicada en ingresos que no eran los más bajos. Esta población pertenecía a los grupos emergentes del medio urbano, que representan una demanda de bienestar social y una base política de demandas al gobierno crecientemente importantes.

<sup>15</sup> SPP, Varios autores: "Antología de la Planeación en México 1917-1985", Tomo I, México, Secretaría de Programación y Presupuesto y FCEI, 1985, p. 61

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 62.

<sup>17</sup> Camacho, M. "Cambio sin repente". Alianza, México, 1994, p. 50.



En efecto la inversión en desarrollo social rebasó el monto propuesto de 22.1 por ciento de la inversión pública total y llegó a 25.2 por ciento<sup>18</sup>.

El gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) se caracterizó por un cambio en la forma de concebir la estrategia de desarrollo, llamada "El Desarrollo Compartido", por lo que este gobierno pretendía incrementar el empleo, redistribuir el ingreso y mejorar la vida de la población.

Se creó el Instituto Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), cuyo objetivo era otorgar crédito de interés social a los asalariados, así como el Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores (FONACOT), creado para a través de este organismo se les otorgará crédito para la compra de inmuebles al trabajador asalariado<sup>19</sup>.

Durante este sexenio, la política social se enfocó hacia diversos programas de combate a la pobreza rural: como fue el Programa de Solidaridad Social IMSS-COPLAMAR, el cual se creó para atender a la población más marginada que no gozaba de ninguna cobertura por instituciones de seguridad social.

En 1971, se creó un programa de Caminos de obra para el combate a la pobreza rural, así como años después se creó el PIDER (Programa para el Desarrollo Rural Integral) para atender a la población rezagada en varias entidades.

---

<sup>18</sup> SPP, op. cit. p. 62.

<sup>19</sup> CIDAC, "Vivienda y Estabilidad Política: reconectar las políticas sociales", Diana, 1991, p. 45.



José López Portillo (1977-1982), después de su toma de posesión, creó el COPLAMAR (Comisión del Plan General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados) para la atención de las necesidades en las zonas deprimidas y los grupos marginados, a través de la coordinación de las dependencias y entidades de la administración, transmitir las instrucciones del Ejecutivo Federal entorno a las acciones que deben poner en práctica las diversas instituciones públicas<sup>20</sup>.

Otro programa que se creó para atender la crisis alimentaria fue el Sistema Alimentario Mexicano, el cual solo duró de 1980 a 1982. El SAM tenía como objetivo alcanzar la autosuficiencia alimentaria en granos básicos, subsidiar al consumo de alimentos (maíz, frijol, arroz) de los campesinos más pobres y extender la agricultura hacia zonas marginadas del país<sup>21</sup>.

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, la economía casi cerrada e intervenida por el Estado, quedó profundamente abierta y por ende vulnerable a la deuda externa, enfrentándose el Estado al dilema de subsidiar su propia actividad o dar prioridad al gasto social<sup>22</sup>.

Esta situación se tradujo en un replantamiento del ejercicio del presupuesto que significó el ajuste de la administración pública. De hecho, el cambio en la concepción del Estado y su reforma. Se inicia con el gobierno de Miguel de la Madrid: "Planeación democrática, rectoría económica, carácter estratégico y prioritario de la economía pública, reforma municipal y descentralización, buscaba redefinir la nueva relación Estado-Sociedad en un momento crucial.

<sup>20</sup> Campos, Emma, "La pobreza rural", en *La Pobreza en México - causas y políticas para combatirla*, ITAM, FCE, México, 1994, p. 188.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 190.

<sup>22</sup> Rojas, C., "Solidarista", en Warman, A. (coord.), "La Política Social en México 1980-1994", FCE, México, 1994, p. 13.



Por un lado, una sociedad irritada, agraviada, hostil; por el otro, un gobierno desacreditado y hostigado. Pero también crearon las condiciones para que después en 1985, reconocida la imposibilidad de regresar al viejo patrón de gobernar (intervención, gasto, protección, control, centralización), se diera paso a lo que legalmente De la Madrid llamó el adelgazamiento del Estado y, en otros países, se llamaba redimensionamiento, término utilizado para designar la necesidad de recortar la desmesurada intervención estatal por su patología e improductividad".<sup>21</sup>

No obstante, con todo y las transformaciones realizadas, durante los seis años de su gestión, se vendieron empresas paraestatales, disminuyó el personal de la administración pública y el gasto social no creció. Asimismo, hubo una gran inflación y el salario se deterioró, con la consecuente disminución del poder adquisitivo.

De esta forma, al iniciar el sexenio de Salinas de Gortari, las cifras de los indicadores económicos y sociales, ya daban señales de que había un deterioro en esos rubros, preámbulo de las transformaciones que propone Salinas al iniciar su gobierno.

En este período se buscó desde el inicio una legitimidad y legalidad que los dos sexenios anteriores habían perdido y que el salinista, venía empapada de una no credibilidad consecuencia de los resultados electorales de 1988. Es por esta coyuntura como surge el Programa Nacional de Solidaridad para buscar de forma Institucional un progreso de Bienestar de la población con más alto índice de necesidades básicas, pero sobre todo mejorar las condiciones de vida de la población más pobre del país, respondiendo de manera directa, efectiva e inmediata a sus múltiples necesidades.

---

<sup>21</sup> Aguilar Villanueva, Luis. "Gestión Gubernamental y Reforma del Estado", en Morno, Mauricio (coord.), Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, pp. 144-145.



## 2.2. El Programa Nacional de Solidaridad como Política de Desarrollo Social y de Contingencia.

En solidaridad se esperó un cambio radical al buscar programas de bienestar con principios de libertad. Mediante la reforma del Estado, la presencia estatal se vio disminuida en la medida que la sociedad era más participativa; Estado y sociedad se encontraban en situaciones dinámicas por lo que el gobierno no sólo resolvió problemas de la ciudadanía; si no mediante su participación ésta contribuyó a su solución inmediata, objetivo primordial del PRONASOL, y razón por el cual se creó<sup>24</sup>.

En nuestro país, el Programa Nacional de Solidaridad, fue un ejemplo de la implementación de un programa alterno al funcionar en él, las diferentes dependencias y entidades de la administración pública en los tres niveles de gobierno, además de contar con una amplia participación social<sup>25</sup>.

En un principio el Programa se presentó como una política pública de contingencia. Está característica fue resultado de la inconformidad de la población al no tener respuesta de solución satisfactoria a sus demandas, y que además es un problema que se ha manifestado en muchos sexenios, ya que la actitud de las diferentes administraciones ha caído dentro de lo que podemos calificar como paternalista, es decir, no creía en la capacidad de la sociedad civil de encontrar soluciones, por lo que el Estado adoptaba actitudes centralistas.

---

<sup>24</sup> Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, SPP, México, 1989, p. 126.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 127.



Ante el crecimiento y complejidades de los problemas sociales, las Instituciones estaban siendo rebasadas por organizaciones sociales, aunado con una clara falta de legitimidad del gobierno en funciones, se emprendió la ejecución de Solidaridad, esta coyuntura hizo que tomará el carácter de contingencial, pero al paso del tiempo y de los resultados se institucionalizó al pasar de manera oficial a la SEDESOL en 1992.

Solidaridad fue un buen ejemplo de formulación de política pública en materia social, erigiéndose en una estrategia adecuada para tratar asuntos de poblaciones exigentes y con alto grado de marginalidad.

Su forma de actuar rompe con la típica gestión, que se reducía al viejo patrón clientelista de demanda social-presión-solución burocrática y populista.

Esto sin lugar a dudas, era también un reflejo de las prácticas imperantes al interior del sistema político mexicano, que se traducían en pocos espacios para la democracia.

El Programa Nacional de Solidaridad, desarrollo una nueva gestión pública, ya que tomó de las políticas públicas los elementos necesarios para su funcionamiento, aceptando las restricciones propias del entorno organizacional, burocrático y político, para entender y predecir mejor la elaboración de acciones para la solución de problemas.

Solidaridad como una política pública de contingencia atacó fenómenos cada vez más recurrentes y presentes en la acción gubernamental y su relación con la sociedad.

Adecuada a una realidad caracterizada por grandes regiones con elevada marginalidad como es la mexicana, representó una herramienta formidable de gobierno, ya que fue posible en él, diseñar paso a paso decisiones, acciones y omisiones encaminadas a restituir consenso y legitimidad.



Además de comparar alternativas como "costo, beneficio, efectividad, riesgo, viabilidad política, factibilidad administrativa, legalidad, incertidumbre, equidad, tiempo de realización", tomó en cuenta la diversidad del país: regiones diferenciadas en recursos naturales, desarrollo industrial, pero sobre todo con diversos niveles de desarrollo social que lo hicieron más funcional.

Con la implementación de Solidaridad, se involucró a organizaciones complejas como las cooperativas, sindicatos y otras asociaciones amplias. Su puesta en marcha se tradujo en una forma de trabajo flexible y adaptable, a los modos de participación de las diversas regiones del país.

De ahí, que el Programa Nacional de Solidaridad a través de la definición de acciones inmediatas como mejorar las condiciones de vida de las comunidades indígenas, campesinas y de las colonias populares<sup>26</sup>, fuera visto como un programa no solo contingencial sino de Desarrollo Social.

El Estado mexicano tenía un compromiso explícito con la justicia social; por ello promovió la concertación como medio para definir consensos activos que sirvieran de base a la participación comunitaria<sup>27</sup>. En respuesta a esta iniciativa por todo el país se crearon gradualmente condiciones para que los grupos sociales manifestaran y realizarán sus propuestas y esfuerzos para elevar su nivel de vida.

La participación social organizada fue la clave para atender las necesidades más sentidas de las comunidades. Este fue un requisito para cambiar las condiciones que han mantenido a generaciones de mexicanos en el rezago y la desigualdad.

---

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> Ward, P., "Políticas de bienestar social en México 1970-1989", Nueva Imagen, México, 1989, p. 160.



Las acciones de solidaridad que promovió el Estado mexicano se orientaron a propiciar mejores condiciones de vida. Para ello se realizaron cambios de fondo en la estructura económica del país, que proyectaron positivamente los intereses de México en el mundo, de tal manera que pudiera tomar parte activa en la globalización comercial, financiera, tecnológica e industrial que vivió y vive el mundo. Solidaridad fue el método que el gobierno de la República impulsó para enfrentar la pobreza mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres órdenes de gobierno y los concertados con los grupos sociales.

El Programa se integró con acciones de ejecución inmediata que gradualmente permitieron atender rezagos en servicios básicos y fortalecer la insuficiente capacidad productiva de grupos marginados, para impulsar su incorporación plena y en mejores condiciones a los beneficios del desarrollo.

Con el apoyo de Solidaridad, las comunidades más pobres del país hicieron frente a necesidades en un marco de respeto y corresponsabilidad.

La operación del programa fue resultado de la concertación y coordinación de acciones, pero fundamentalmente de una intensa y decidida participación comunitaria. Esta última recibió particular impulso en los proyectos sociales de carácter público, lo que garantizó una mejor definición, ejecución y evaluación de los mismos, por sus propios protagonistas y beneficiarios.

En este sentido, Solidaridad constituyó la columna vertebral de la política social. Formando parte de la estrategia de modernización nacional y de reforma del Estado mexicano que le dio un carácter más solidario y menos propietario.



Solidaridad fue un programa que avanzó en el compromiso sustantivo de mejorar el nivel de vida de la población, particularmente de los grupos en condiciones de pobreza.

Los resultados alcanzados en los seis años de constantes esfuerzos se debieron a la captación directa de las demandas sociales.

Tal tarea se logró con la apertura de espacios para la participación comunitaria y para la concertación entre sociedad y gobierno. Mediante este esquema de operación, Solidaridad transformó las demandas y preocupaciones de las comunidades en actitudes ciudadanas más responsables frente a sus carencias materiales; en una concientización sobre la necesidad de colaborar y sumar esfuerzos para mejorar sus condiciones de vida.

Solidaridad se hizo presente en todo el país con acciones específicas de combate a la pobreza. Durante el sexenio 1988-1994, integro las iniciativas de las comunidades organizadas al desarrollo nacional, para hacerlas partícipes de los beneficios del progreso.

Mediante acciones concretas. Solidaridad promovió la apertura de espacios de concertación para encauzarlas al esfuerzo comunitario. Con ello se consolidó como la más eficaz estrategia social de superación de la pobreza y como un insustituible instrumento para mejorar el nivel de bienestar de los mexicanos con mayores rezagos sociales.

*CAPITULO III*



MATICES DEL PROGRAMA NACIONAL  
DE SOLIDARIDAD

3.1-El Programa Nacional de Solidaridad como paliativo en el Conflicto Social.

Todas las sociedades divididas en clases sociales, como ha sido la constante de la historia desde que apareció la propiedad privada poniendo fin a la comunidad primitiva, encuentran el motor de su desarrollo en la lucha de clases, esta lucha, como se aprecia con toda claridad en la sociedad capitalista, puede ser velada o abierta.

La primera está presente en todas las manifestaciones de las relaciones sociales, la segunda, tiende a ser cada vez más constante coincidiendo con las crisis propias del sistema capitalista, dependiendo de sí, por un lado, las clases o fracciones de ellas, llegan a un grado tal de depauperación que ponga en peligro su supervivencia o, si como producto de esa lucha, la clase dominante impone políticas, encaminadas a ampliar su dominio, o por otro, si como producto de una crisis, una clase o una fracción de clase, propone un proyecto histórico alternativo y hace coincidir en el a la mayoría de la sociedad; esta última situación es el típico ejemplo de la lucha abierta de las clases sociales.

Sin embargo, existe un tercero en discordia, que encuentra su fundamento en la existencia de las clases sociales y en el dominio de una sobre las demás: el Estado, que justifica su existencia con la relativa independencia de que goza y con las acciones políticas encaminadas a paliar la lucha de clases y a evitar hasta donde sea posible, el que esta llegue al extremo de poner en peligro la unidad del Estado-nación y/o los fundamentos del mismo.



En este contexto es en el que se ubica, el Programa Nacional de Solidaridad, que sin la posibilidad real de resolver un problema tan complejo y tan arraigado como la pobreza y la extrema pobreza, que alcanzan a dos terceras partes de la población nacional, pretendió combatir la desigualdad producto de la lucha de clases, reduciendo la pobreza extrema, lo suficiente, para evitar que aquella se manifestara en su máxima expresión, es decir, en sí, el Programa Nacional de Solidaridad no constituyó una medicina pero sí un importante calmante.

Lo anterior lo ilustran el universo de la pobreza extrema en México y el monto de recursos destinados para combatirla. "La proporción de mexicanos que se debatieron y debaten entre la pobreza y la miseria varían en extremo, pues de acuerdo con el Pronasol, alrededor del 50% de la población nacional sobrevive en esas condiciones, mientras que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) eleva ese margen a 73 por ciento, la Organización Internacional del Trabajo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lo reduce a 33.4 por ciento, el investigador universitario Enrique Hernández Laos lo incrementa a 88.4 por ciento"<sup>24</sup>.

Como puede verse en la anterior referencia, la cifra proporcionada por el propio Pronasol es la que se sitúa entre las otras estimaciones consideradas, aún con su origen oficial y con su optimismo sugerente, ilustra en parte la magnitud de la extrema pobreza en México, que en estos términos suma alrededor de 50 millones de mexicanos. Ahora bien, si lo comparamos con el presupuesto asignado al Programa Nacional de Solidaridad, que para 1994, ascendió a casi 9 mil millones de nuevos pesos, lo cual representa alrededor del 5% del gasto presupuestado, lo que significa que corresponden aproximadamente 224 nuevos pesos per-cápita para los mexicanos en pobreza extrema, eso considerándolo bajo las cifras del Pronasol.

<sup>24</sup> Fernández Vega, Carlos. "Entre la pobreza y la miseria, 91% de los mexicanos", la Jornada, 3 de Septiembre de 1993, p. 24.



Según la nota informativa a que se hace referencia, el Pronasol, planteó tres hipótesis al respecto: "para concretar la primera que supone que para el año 2007 se mantendría una distribución del ingreso idéntica a la que prevaleció en 1985, el PIB tendría que crecer a una tasa sostenida de 7.4 por ciento anualmente, en términos reales entre 1986 y 2007; para alcanzar la segunda, que establece que en el 2007 se alcanzaría una distribución similar a la registrada en el Reino Unido en 1967, el PIB tendría que avanzar a 4 por ciento cada año en igual periodo, y para llevar a la práctica la tercera, que estima una distribución del ingreso parecida a la que prevaleció en el pasado reciente en Checoslovaquia o Hungría, el PIB debería crecer en el mismo lapso a un ritmo anual sostenido de 2 por ciento"<sup>29</sup>.

Partiendo de lo anterior y tomando en cuenta el crecimiento real promedio del PIB, se pueden hacer algunas conjeturas. Nos damos cuenta que de 1986 a la fecha el PIB ha tenido un crecimiento promedio de 1.6%, es decir, 0.4% menos que el necesario para, por lo menos en términos del crecimiento del producto interno bruto, acceder, a la tercera hipótesis, la más pesimista, hecha por el Pronasol, a la cual se hizo alusión anteriormente<sup>30</sup>. (Ver Cuadro I)

A falta del crecimiento necesario del PIB, hay que agregar además la continua desigualdad en la distribución y apropiación del producto, pues según las cifras, la riqueza cada vez se concentra más, lo que hace aún más difícil, y de hecho señala el fracaso de la Política Social del Estado mexicano modernizado.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>30</sup> El cuadro referido, fue elaborado por Emilio Padilla Colva, bajo el título "Las palabras y los hechos económicos". La Jornada, 6 de octubre de 1993 p. 37.



Según Enrique Provencio, quien cita datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) DE 1992, publicados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), "la mayor concentración del ingreso se debió a que el 20 por ciento más alto de los hogares elevó su participación en el ingreso total.

Todos los demás grupos redujeron su parte en el ingreso total como resultado de esos cambios la polarización.

En 1984, el 10 por ciento más rico de los hogares recibía un ingreso 19 veces más alto que el grupo más pobre. En 1992, la diferencia aumentó a casi 25 veces lo que pasó es que el ingreso de los hogares ricos aumentó más que el de todos los demás<sup>11</sup>.

De todos lo anterior se desprende que, el objetivo del Programa Nacional de Solidaridad, que es el combate a la pobreza extrema, está lejos de alcanzarse, puesto que ésta más bien se ha profundizado, por lo que se puede confirmar el hecho de que el Pronasol solo fue un paliativo de la lucha de clases y que no puede bastarse para resolver un problema tan complejo como la pobreza extrema, pero sin embargo, ha logrado la aceptación de propios y de muchos extraños.

<sup>11</sup> Provencio, Enrique, "Concentración del ingreso y polarización social". En pulso, La Jornada, 10 de diciembre de 1993, pp. 1 y 46.



### 3.2 El Programa Nacional de Solidaridad: La Participación Inducida de la Comunidad.

Sin duda otro de los principios del Pronasol, acorde con su carácter de "política social neoliberal", es el hecho de inducir la "participación solidaria" de los destinatarios en la realización de las obras de beneficio social, con lo cual el Estado transfiere a éstos parte de su responsabilidad histórica de garantizar la dotación de obras y servicios de beneficio eminentemente social como educación, salud, alcantarillado y drenaje, construcción de caminos y pavimentación, electrificación, vivienda y, abasto de alimentos, argumentando que esta política forma parte del abandono estratégico de su injerencia en la sociedad civil y que tiene como objetivo la secularización de esta, cuando en realidad se debe a que de conformidad con la modernización neoliberal, se trata de llevar las leyes del mercado a todas las esferas de la sociedad civil y del Estado mismo.

El éxito inmediato del Pronasol, en cuanto al impulso que dio a la organización de varios mexicanos en los Comités de Solidaridad, los cuales suman miles en todo el territorio nacional, responde a una cuestión fundamental: ante la existencia de aproximadamente 45 millones de mexicanos que se debaten entre la pobreza y la pobreza extrema, con los cuales se tiene una deuda histórica ancestral.

Esa situación de disposición a participar activamente en la solución de sus necesidades más apremiantes, es totalmente reconocida y aprovechada por el gobierno y el Programa Nacional de Solidaridad, de tal manera que en el Plan Nacional de Desarrollo, se señaló como uno de los criterios generales de política del Programa, 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 las que se realicen las obras de infraestructura económica y social"<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Poder Ejecutivo... op. cit. p. 129.



Coincidiendo con lo anterior, el Pronasol, en uno de sus principios indicaba en el mismo sentido, cuando señalaba que "todos los proyectos se definían en convenios en los que se especificaban las aportaciones, responsabilidades y compromisos de las partes. Las obligaciones aceptadas se ejecutaban con la unidad de recursos y voluntades que se expresaban públicamente con base en confianza y colaboración"<sup>11</sup>.

Es bajo estos esquemas y con la propuesta y el intento de llevar a la práctica "la esencia democrática, plural, participativa y corresponsable del programa", que los miembros de la extrema pobreza, tenían esperanzas de entrar al "mundo de la modernización".

Lo anterior se resume en los siguientes principios del programa, que complementan el ya mencionado:

Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y sus comunidades.

Plena y efectiva participación y organización en todas las acciones del Programa y,

Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos<sup>12</sup>.

Como pudo observarse, el deber ser del Pronasol, era muy atractivo, desgraciadamente, salvo en honrosas excepciones, se llevo a la práctica, debido a que sus destinatarios fueron seleccionados con criterios políticos, aún a costa de lo que oficialmente se dijo, a lo que además hay que agregar la corrupción generalizada de la burocracia, que se ha reproducido en los responsables de administrar los recursos de los Programa y la burocratización en la asignación de los recursos.

---

<sup>11</sup> Rojas, Carlos et. al., "Solidaridad a Debate" México: El Nacional, 1991 p. 31.

<sup>12</sup> *Ibid.*, pp. 30-31.



### 3.3-El Programa Nacional de Solidaridad como Legitimador del Gobierno y del Partido en el Poder.

Al Programa Nacional de Solidaridad se le identificó con el régimen salinista y propiamente con el presidente "guía de la modernización del Estado" y líder del Partido Revolucionario Institucional, lo anterior debido al origen del Programa en ese sexenio, como un programa con características propias de la política social del neoliberalismo, además de que el emblema de solidaridad tenía los mismos colores, nada menos que de la Bandera Nacional y del mismo partido oficial, lo que lo identificó plenamente con ellos, a lo cual hay que agregar el hecho de que solidaridad se convirtió en el "apellido oficial" de todas las acciones de asistencia social que realizó el gobierno.

De lo anterior derivan las razones de que al Pronasol se le haya calificado como un Programa electorero, presidencialista, como la plataforma de lanzamiento de candidatos oficiales y un programa cooptador de militantes de izquierda<sup>35</sup>. Como puede apreciarse enseguida, los hechos tienden a demostrarlo: desde un principio la principal oferta de Salinas de Gortari, en el ámbito de la política social, fue el Pronasol, y a la propaganda del mismo y con el mismo, se abocó en los primeros meses de su gobierno, en los cuales tenía como imperiosa necesidad conseguir la legitimidad de su gobierno y del Partido Oficial, del cual el Presidente en turno fue el jefe supremo. Así las obras de solidaridad fueron encabezadas por el propio presidente, tales como las famosas obras en Chalco y muchas otras acciones dentro del programa, entre las que destacan "el bautizar" con nuevo apellido a varias instituciones de asistencia social, entre las cuales es ejemplo todas las ramas que en su momento formaron parte de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y los hospitales y las funciones del sistema nacional de salud y del IMSS.

<sup>35</sup> Peschard, Jacqueline. "Las caras políticas de un programa de estabilización social", página uno, p. 3 en Uno más uno, 14 de septiembre de 1992.



El marcado presidencialismo del Pronasol también quedó ilustrado por el hecho de que se 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".<sup>36</sup> Las entidades, con mayor votación hacia el PRI fueron las más favorecidas con los recursos del Programa (Molinar, 1994:156, 171)

La versión de que el Pronasol tuvo un carácter electorero o que por lo menos lo tuvo en sus inicios, lo ilustra la interesante investigación acerca de las elecciones federales de 1991, coordinada por Silvia Gómez Tagle, en donde se menciona al respecto:

" La notable recuperación del PRI a nivel nacional en una contienda electoral que no pareció ni muy concurrida ni muy significativa para el grueso de la población, dejó la impresión de que se efectuó una gigantesca operación de Estado, en donde los recursos fluyeron en abundancia, tanto materiales como técnicos, en apoyo al partido oficial. La evidente desigualdad en los recursos utilizados en las campañas iba más allá de las cuotas asignadas por el IFE.

Los candidatos prístas dispusieron de una elevada cantidad de recursos, pues se sustentaron en programas de gobierno y en campañas de comunicación multimillonarias como las del Pronasol<sup>37</sup>.

Más adelante, en la misma investigación se menciona, acerca de la relación de la situación que vincula al Pronasol con el presidente y con el partido, lo siguiente:

<sup>36</sup> Molinar, J. y Weldon, J. - "Programa Nacional de Solidaridad, determinantes partidistas y consecuencias electorales", en *Estudios Sociológicos*, Colmex, XII - 34, 1994, p. 171

<sup>37</sup> Gómez Tagle, Silvia (Coordinadora). "Las elecciones de 1991... La recuperación oficial". México, García Valdés Editores, S.A. de C.V. y La Jornada Ediciones, 1991, p. 18



"...en 1991 la voluntad presidencial se expresó en la selección de candidatos a diputados o senadores, ya que muchos de ellos venían de la burocracia política y en particular de solidaridad, y algo similar ocurrió con los candidatos para elecciones locales, aún cuando en esos casos los intereses locales ligados a los gobernadores pesaron más<sup>38</sup>.

Con la cita anterior, también se ilustra el carácter del Pronasol como cuna de los candidatos oficiales a puestos de elección popular, situación que no se reduce a las elecciones de 1991 sino que se extiende a nuestros días, además de que abarca los candidatos a todos los niveles de gobierno.

---

<sup>38</sup> Ibid. p. 19.

**CAPITULO IV**



### EL PRONASOL COMO INSTRUMENTO EN EL COMBATE A LA POBREZA

El Programa Nacional de Solidaridad, fue considerado el principal instrumento de la Política Social del régimen salinista, propio de la era de la modernización del Estado mexicano, la desregulación de las actividades económicas administrativas, cuentas y transferencias de empresas paraestatales así como la liberalización de áreas antes exclusivas del Estado, y una política económica encaminada a disminuir el efecto inflacionario, formaron parte de su estrategia económica; acorde con el neoliberalismo económico-social que lo caracterizó.

El neoliberalismo es la teoría económica que sostiene que la mejor forma de lograr el progreso es que el Estado no intervenga en cuestiones económicas, dejando al mercado la función de regular la actividad económica, es decir, el Estado se reduce a lo mínimo y esto es su actividad política y de seguridad nacional. La pobreza según se sostiene, disminuye con el progreso económico, ya que tarde o temprano las derramas del crecimiento alcanzan a todos.

Para el régimen que abanderó la modernización del Estado, la política social, tiene un objetivo muy específico y prioritario: la erradicación de la pobreza extrema. Es este objetivo de la política social, el que pretendió hacer frente a la problemática del sector que representó los peligros más serios para el régimen y el mismo Estado, ya que por ser una porción social reducida a la sobrevivencia y sin expectativas para mejorar su situación, requirió de beneficios inmediatos por insignificantes que estos fueron y aún a costa de su propio sacrificio, material o físico; además, por ser el Programa Nacional de Solidaridad en principio un programa asistencialista y basado en la participación de sus beneficiarios, en general no requirió de una gran derrama de recursos y sus resultados inmediatos tendieron a parecer significativos, es por ello que fue considerado el instrumento idóneo.



Propio de la era del neoliberalismo, el combate a la pobreza extrema, a través del PRONASOL, se hizo "mediante una mayor selectividad de las políticas económicas, en la asignación de subsidios y en el gasto social, se aumentó la incidencia de la política económica en el bienestar social de quienes más lo necesitaban. Las acciones para atender a los grupos de escasos recursos del campo y las ciudades fueron selectivas y específicas, para atender de lleno y eficientemente la urgente demanda social, según el Plan Nacional de Desarrollo"<sup>39</sup>.

"El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) fue el instrumento que el Gobierno de la República creó para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales"<sup>40</sup>.

#### Plan Nacional de Desarrollo

El primero de diciembre de 1988, después del proceso electoral en su discurso de toma de posesión el presidente Carlos Salinas de Gortari, planteó tres acuerdos que pretendía responder a las necesidades de corto y largo plazo: el primero para la ampliación de la vida democrática; el segundo para la recuperación económica con estabilidad de precios; y el tercero para el mejoramiento productivo del nivel de vida. Como una de las respuestas a este último objetivo general de política se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad, contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo<sup>41</sup>.

El PRONASOL fue un programa que surgió en el marco de la llamada reforma del Estado iniciada por Miguel de la Madrid y todavía bajo el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

---

<sup>39</sup> Poder Ejecutivo Federal, op. cit., p. 126.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 127.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 129.



Se trató, de un programa que se inclinó hacia la inversión en infraestructura física y social. De acuerdo con los documentos, el objetivo del Pronasol fue "atender" las necesidades más urgentes de los grupos más pobres, al tiempo de restituir y consolidar sus capacidades productivas, como la única forma de dar estabilidad y permanencia a los avances logrados en materia de bienestar<sup>42</sup>.

El plan de gobierno 1989-1994 planteó la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno, siendo el municipal el que tendría la mayor coordinación entre el gobierno y la sociedad, también se planteó que sería la directamente responsable de la puesta en práctica de las acciones.

En el se contemplaron acciones inmediatas para mejorar las condiciones de vida de los campesinos, los cuales junto con los grupos indígenas y los pobres urbanos, formaron el universo de acción de Solidaridad, el programa abarcó, según el Plan Nacional de Desarrollo, áreas como la alimentación, la regularización de la tenencia de la tierra y vivienda, procuración de justicia, salud, agua potable, electrificación, apertura y mejoramiento de espacios educativos, infraestructura agrupecuaria y preservación de recursos naturales, todo ello a través de proyectos de inversión recuperables tanto en el campo como en la ciudad.

Con esto se dio un giro a proyectos sociales sin ningún costo para el beneficiario, ya que, él también participaba en el financiamiento de la obra o acción y lo hacía con su propio trabajo y en algunas ocasiones con aportaciones propias.

---

<sup>42</sup> Cita tomada de Luis Rubio, "El Reto de Solidaridad", Centro de Investigación para el Desarrollo, p. 1, mimeo.



Según el Plan Nacional de Desarrollo, las acciones implementadas para la erradicación de la pobreza extrema se rigieron por los siguientes criterios generales de política:<sup>43</sup>

- 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 ejercidos en el marco del PRONASOL:
- Extender a todas las zonas indígenas los programas de desarrollo integral, elevar el rendimiento social de los recursos mediante las aportaciones y participación de los grupos beneficiarios, diseñar y ejecutar las acciones particulares que se decidieron con la participación, colaboración y corresponsabilidad de los grupos involucrados, en forma concertada y respondiendo a sus demandas, con pleno respeto a sus singularidades y valores, especialmente en el caso de los indígenas.
- Comprometer la participación de los demás niveles de gobierno en la erradicación de la pobreza extrema, mediante la contribución de contrapartidas estatales y municipales a las aportaciones del gobierno federal y la participación de los estados y municipios en el diseño y ejecución de las acciones.
- Movilizar a la sociedad en la erradicación de la pobreza extrema, con la colaboración directa de asociaciones profesionales, sociales, instituciones académicas, jóvenes profesionistas.
- Impulsar la participación activa de las mujeres en todas las acciones que se emprendieron contra la pobreza extrema y en general para mejorar el nivel de vida de la población.

---

<sup>43</sup> Poder Ejecutivo, op. cit. p. 126.



- Inculcar en los jóvenes la conciencia de solidaridad social y favorecer su participación en la transformación social del país.

El Plan Nacional de Desarrollo contempló la participación organizada de la sociedad en todos los proyectos.

El diálogo y la concertación fueron los pilares fundamentales para la definición de acciones y de las formas de su ejecución de manera que la población pudiera decidir y participar en las tareas dirigidas a su propio beneficio<sup>44</sup>.

Al insertar un plan de combate a la pobreza en el Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno reconoció el gran peso político, económico y social que tiene el alto nivel de pobreza en el país, debido principalmente a la mala distribución de la riqueza que existe y al fracaso de las políticas económicas implementadas, lo cual se acentuó con la crisis económica iniciada en 1982. De acuerdo a lo planteado, se estableció una nueva relación de trabajo en el combate a la pobreza, ya que los beneficiarios estaban relacionados directamente con las obras y planes de Solidaridad, agregando a ello la participación de múltiples organizaciones e instituciones que en forma coordinada trabajaron en el combate a la pobreza.

---

<sup>44</sup> Ibid., p. 129.



#### 4.1. Antecedentes de Solidaridad y del Combate a la Pobreza

La importancia de conocer los índices de pobreza y marginación ha motivado a que se realicen estudios para conocer más sobre esta problemática, los estudios de marginación al principio se enfocaron a la pobreza rural, posteriormente también abarcaron los cinturones de miseria que rodean las ciudades, cuyos habitantes en su mayoría son emigrantes del campo, los estudios pronto empezaron a analizar la vinculación de la marginación entre la ciudad y el campo.

El Programa de Inversiones Públicas para el desarrollo Rural (PIDER) fue creado en 1973, tenía como objetivo principal dotar a las poblaciones rurales del país de las obras y servicios necesarios para su desarrollo económico y social.

El programa también tenía entre sus objetivos proporcionar empleo permanente y mejor remunerado a la fuerza de trabajo que habitaba las áreas de estudio, aprovechando los recursos naturales y contribuyendo a la distribución más equitativa del producto social, mediante un mayor equilibrio entre el desarrollo urbano y el desenvolvimiento de las comunidades rurales.

El PIDER buscaba integrar en una concepción microregional los proyectos agropecuarios y en general todo proyecto productivo posible, abarcaba también la construcción de obras públicas que ayudarán a elevar el nivel de vida de la población, estas obras se enfocaban principalmente a los ramos de educación, salud y el bienestar en general.



La implantación de este programa demostró que el gobierno tuvo mayor capacidad de autorización de recursos, que capacidad de ejecución, por lo que no se pudo invertir la totalidad de los recursos disponibles, a su vez muchas obras y proyectos fueron mal realizados, quedaron inconclusos o en el peor de los casos no servían al desarrollo de la comunidad. Federico Córdoba, analista del programa en su primera etapa considera que la inversión ejercida se perdió por cuatro razones: A) No operaba por falta de tenencia de la tierra, problemas administrativos en la operación, oposición de la comunidad B) La obra se realizó, pero fue destruida, esto se debió a que la obra se ejecuto sin proyecto preciso o el campesino no supo utilizarla C) No se ejecutó la obra aun cuando se erogaron recurso, esto es, hubo deshonestidad administrativa D) La obra fue interrumpida porque en la presión política se autorizaron obras sin proyecto viable, que posteriormente se tuvieron que abandonar<sup>41</sup>.

A pesar de los fracasos del PIDER su implementación ayudó a muchas comunidades y puso el primer cimiento de programas de combate a la marginación.

El primer estudio gubernamental que tuvo como objetivo conocer y delimitar regionalmente la marginación en México, fue elaborado por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos marginados (COPLAMAR) en 1978, este primer proyecto de investigación se dividió en tres etapas, durante los años 1978 y 1979 COPLAMAR desarrolló la primera etapa de este proyecto, que constituyó un primer acercamiento para conocer la distribución geográfica de la marginación, se delimitaron cinco estratos de municipios a partir del grado de satisfacción de mínimos de bienestar en materia de alimentación, educación, salud y vivienda, se buscó estratificar municipios homogéneos en base al nivel de acceso de su población a los mínimos de bienestar.

---

<sup>41</sup> Uno más Uno, 5 de Agosto de 1990. „Fracaso Realmente El Pider”



La segunda etapa estudió la marginación, ya no sólo en el ámbito municipal, sino de entidades federativas, de regiones formadas por estas y de zonas y núcleos constituidos por grupos de municipios, regiones, zonas y núcleos.

La tercera etapa investigó la marginación en las colonias o barrios localizados en las grandes ciudades del país.

COPLAMAR tuvo como una de sus principales finalidades convertirse en un instrumento de apoyo a la programación de acciones dirigidas a las áreas de mayor pobreza en el país, busco servir para:

La definición de prioridades de asignación de recursos financieros hacia las entidades federativas y municipios, fundamentalmente en materia de bienestar social.

Para la formulación, ejecución y evaluación de programas nacionales, regionales y estatales de atención a zonas y grupos marginados ubicados en el medio rural.

Como marco de referencia para la realización de estudios y encuestas económicas y sociales.

Para el diseño de nuevas regionalizaciones en función de intereses más específicos. En las acciones de combate a la pobreza COPLAMAR trabajó en forma conjunta con la CONASUPO para abastecer a regiones alejadas, donde el comercio privado no llegaba por ser inaccesible al no existir caminos, así mismo se impulsó el abasto de leche y productos a bajo precio en las áreas consideradas como marginadas, tanto en la ciudad como en el campo.



Las unidades rurales IMSS-COPLAMAR cumplieron un papel importante al llevar hasta poblaciones alejadas y/o muy pobres servicios de salud e higiene.

COPLAMAR utilizó 19 indicadores<sup>46</sup> para medir los índices de marginalidad, de acuerdo al valor de estos índices, las unidades geográficas se agruparon en 5 estratos de marginación: Muy alta, alta, media, media baja y baja, de acuerdo a ello los estados con población más marginada fueron Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Puebla y Yucatán, siendo principalmente la población rural la considerada bajo los parámetros de la marginalidad, y dentro de la población rural la indígena es la que se encontraba más pobre. COPLAMAR fue el primer plan a nivel nacional que se instrumentó para conocer el grado de pobreza en el país, así como para medir la marginalidad, aunque anteriormente ya se habían realizado estudios, estos no abarcaban al país en su conjunto, ni eran estudios gubernamentales que instrumentaran medidas para combatir la pobreza.

Tanto el PIDER como COPLAMAR no lograron la participación de la población en el diagnóstico de necesidades, en la planeación, realización y mantenimiento de los proyectos, por lo cual, la mayor parte de las obras y proyectos no fueron apreciados por los supuestos beneficiarios, estas experiencias sirvieron para perfeccionar e incorporar la participación activa de la gente en los proyectos de combate a la pobreza, con solidaridad se incorpora la necesidad de vincular a los beneficiarios con las obras y planes que el gobierno instrumenta para beneficio de ellos mismos.

<sup>46</sup> Geografía de la Marginación, COPLAMAR, Siglo XXI, México 1980. El porcentaje de PEA que percibe ingresos inferiores a 1,000 pesos mensuales: 2% de PEA subempleada 3% de población rural, 4% PEA en el sector agropecuario, 5% de población incommunicada



#### 4.2. Objetivos que persiguió el Programa.

El Programa Nacional de Solidaridad tenía como uno de sus principales objetivos el combate a la pobreza extrema, en la cual viven principalmente los campesinos, indígenas y pobres urbanos, el programa se fundamenta en cuatro principios generales<sup>47</sup>:

El primero fue el respeto a las comunidades y a sus decisiones, cada acción que se emprendió partió de la iniciativa de las propias comunidades, como práctica pluralistas y de respeto a las costumbres, formas de organización e intereses de cada grupo, sin distinción política o ideológica, se recogieron las demandas de todos los grupos y se acordaron acciones de manera democrática.

La segunda fue la participación activa de los grupos sociales, los proyectos fueron el resultado de la intervención y organización de las comunidades, las cuales se organizaron en comités de solidaridad e hicieron posible que las acciones fueran producto de una intervención social permanentemente, desde la elaboración de proyectos hasta su ejecución, mantenimiento y evaluación, así las acciones respondieron de manera más precisa a las necesidades que presentaba cada grupo o comunidad.

El tercero fue la corresponsabilidad de las instituciones públicas y las organizaciones sociales, es decir, en cada acción emprendida por solidaridad las instituciones y grupos sociales asumieron la parte de la responsabilidad que les correspondía, tanto en la ejecución de las obras, como en su operación y en la garantía de que efectivamente beneficiará a los grupos de pobreza extrema a los cuales fueron enfocados.

<sup>47</sup>Huerta, A. - "El combate a la pobreza en México", en *Revista de Administración Pública* No. 82, 1992, p. 154.



El cuarto fue la transparencia, honestidad y eficiencia en el ejercicio de los recursos presupuestales, todos los participantes debieron saber cuánto costaban las obras, en cuánto tiempo se ejecutarían, quiénes y de qué manera intervendrían en su construcción, a cuánto ascenderían las aportaciones institucionales, cuáles eran los compromisos que asumiría la colectividad y cuáles serían las formas y los tiempos de su cumplimiento, con el amplio y claro conocimiento de todo lo anterior por la comunidad ésta se convertía en una contraloría social, cuidando que la aplicación y ejercicio de los recursos respondiera a los objetivos de cada proyecto.

Estos cuatro principios generales le dieron una característica única al Programa Nacional de Solidaridad, ya que los anteriores programas de combate a la pobreza no incorporaban a la población en papeles activos, tampoco permitían que fuera ésta la que decidiera que era lo que más necesitaba, además de no contemplar su participación ni conocimiento por parte de los beneficiarios del monto financiero destinado para la realización de su petición.

Solidaridad se rigió por los siguientes criterios generales de política:<sup>44</sup>

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, ampliando sus alcances a todas las grandes concentraciones étnicas del país.

<sup>44</sup> Poder Ejecutivo, op. cit. p. 129.



elevar el rendimiento social de los recursos mediante las aportaciones y participaciones de los grupos beneficiarios, así como el uso de los materiales propios de las zonas en que se realizaban las obras de infraestructura necesaria, con ello se promovía y alienaba entre otras cosas la producción y venta de los productos fabricados en las comunidades, fortaleciendo el empleo y por ende el consumo en la zona.

diseñar y ejecutar las acciones particulares que se decidían 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 contrapartidas estatales y municipales a las aportaciones del gobierno federal y la participación de estados y municipios en el diseño y ejecución de las acciones.

promover la participación social para apoyar la erradicación de la pobreza extrema partiendo de la colaboración directa de asociaciones profesionales, organizaciones sociales, instituciones académicas, jóvenes profesionistas y agrupaciones sindicales y empresariales.

impulsar la participación activa de las mujeres en todas las acciones que se emprendieron contra la pobreza extrema y en general para mejorar el nivel de vida de la población, se promovió el reconocimiento al trabajo que ya desempeñaba y se fortaleció su capacidad para integrarse a las actividades productivas en beneficio propio de sus familias y comunidades.



inculcar en los jóvenes la conciencia de la solidaridad y favorecer su participación en la transformación social del país, formar proyectos para que con su participación fueran impulsores activos del cambio.

El gobierno al insertar un plan de combate a la pobreza como el Programa Nacional de Solidaridad no solo buscó, a través de él crear un piso social que permitiera a la población contar con mínimos de bienestar, así como con los servicios básicos, tales como agua potable, luz, salud, educación, comunicación y vivienda, sino reconoció el gran peso político, económico y social que tiene el alto nivel de pobreza en el país, debido principalmente a la mala distribución de la riqueza y al fracaso de las políticas económicas implementadas.

La inversión en servicios públicos no se realizó como subsidios sin corresponsabilidad de la sociedad, que era como antiguamente se hacía, ahora la comunidad participaba tanto con su trabajo, como con recursos económicos, se agrega a ello que solidaridad buscaba romper con las raíces de la pobreza y lo haría mediante programas que fomentarán la inversión, tanto en el campo, con la compra de semillas y fertilizantes, como en la modernización de maquinaria para los campesinos e indígenas, se invirtió en la capacitación y adiestramiento en áreas que podían desempeñar dentro de sus propias comunidades, rompiendo con ello una de las causas de la pobreza: la ignorancia.

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) le dio un importante papel a la participación de la mujer y de los jóvenes, buscando que sus energías se canalizarán a actividades que beneficiarán a su comunidad y que cuando se participará, se reflejará en el mejoramiento de su nivel de vida, sobre todo en el caso de la mujer. Con los jóvenes se buscaba que sus inquietudes y energías no se desviarán, con solidaridad podían aprender un oficio o bien perfeccionarse en conocimientos sobre todo de índole tecnológico.



#### 4.3. Vertientes del Programa Nacional de Solidaridad para el Combate a la Pobreza.

El Programa Nacional de Solidaridad actuó sobre un gran número de diferentes programas para el logro de sus objetivos, los cuales se clasificaron en tres grandes secciones:<sup>49</sup>

##### a) Solidaridad para el Bienestar Social.

A través de ella se creó el piso social básico para el desarrollo comunitario, con acciones y obras en infraestructura de servicios como agua potable, drenaje, electrificación, urbanización, regularización de la tenencia de la tierra, vivienda, salud y educación, entre otros.

Los programas de bienestar social involucraron los Programas de:

Escuela Digna, Niños de Solidaridad, IMSS-Solidaridad, Electrificación, Pavimentación, Agua Potable y Drenaje, etc.

##### b) Solidaridad para la Producción.

Con lo cual se promovió el desarrollo de las capacidades productivas y competitivas de las comunidades, con apoyo financiero, técnico y tecnológico en actividades agropecuarias, agroindustriales, piscícolas, forestales, extracurriculares y de transformación, pero con pleno respeto al medio ambiente.

Los programas productivos incluyeron al programa Empresas en Solidaridad, así como otros específicos para cafeticultores y pescadores ribereños.

---

<sup>49</sup> Rojas, C., op. cit. p.393.



c) **Solidaridad para el Desarrollo Regional**

Su objetivo fue integrar a las comunidades dispersas a la dinámica de crecimiento de las regiones. Se impulsaron actividades productivas y comerciales, y se mejoraron las vías de comunicación.

Sus acciones se orientaron a promover la urbanización y crecimiento ordenado de las ciudades medias, así como al fortalecimiento de la gestión municipal.

Los programas de corte productivo en su mayoría desarrollados en regiones específicas de los estados de Coahuila, Guerrero, México, Michoacán, Oaxaca y Veracruz<sup>30</sup>.

**4.5. Concepto y Clasificación de Pobreza**

Existen diversas maneras de clasificar a los grupos de pobreza y pobreza extrema, para lo cual es necesario definir que se entiende y cuales son las necesidades básicas que debe satisfacer un individuo, para ello es importante analizar el nivel de necesidades básicas insatisfechas y el nivel de ingreso.

Se considera en nivel de pobreza a aquellas familias cuyos ingresos generalmente no son suficientes para adquirir los bienes y servicios de una canasta básica, aquellos cuyos ingresos son siempre insuficientes para adquirir los alimentos básicos contenidos en la mencionada canasta, son considerados hogares en condiciones de indigencia o de pobreza extrema.

<sup>30</sup> Jiménez Badillo, Margarita, "Programa Nacional de Solidaridad: una nueva política", en El Cotidiano, pp. 8-13.



En la segunda conferencia regional sobre la pobreza en América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>11</sup>, se consideró como necesidades y satisfactorios básicos que dependen de condiciones económicas las siguientes:

Una alimentación que cumpla con los requerimientos nutricionales de cada persona y con las pautas culturales lo que supone como satisfactorios no sólo el agua, las bebidas y los alimentos, sino también la energía y los medios para prepararlos y consumirlos.

Mantener la salud y la reproducción biológica así como los satisfactores que permitan la higiene del hogar y de la persona.

Una vivienda con espacio adecuado al tamaño de la familia, construida con materiales idóneos y en buen estado de conservación, y electricidad y esté dotada de mobiliario y equipo básicos para la vida familiar.

Socialización y educación básica, que incluye no sólo la educación escolar sino también la educación para la salud, la orientación sexual y la capacitación para el trabajo.

Información, recreación y cultura, lo que implica no sólo los recursos familiares y el acceso a las instalaciones, sino también disponibilidad de tiempo libre.

Vestido, calzado y cuidado personal.

Transporte público.

---

<sup>11</sup> Proyecto Spp-Oit- Prud. "Información Sobre La Pobreza", México, 1989.



Comunicaciones básicas como correo, telégrafos y teléfono, seguridad de tener satisfactores básicos para afrontar las enfermedades, incapacidad, desempleo, vejez, abandono, etc. La CEPAL ha intentado sus estudios sobre las líneas de pobreza en el cálculo del costo de una canasta básica de alimentos, cuya composición cubre las necesidades nutricionales básicas de la población, considera sus hábitos de consumo predominantes, la disponibilidad efectiva de alimentos y los precios promedio de estos.

El valor de esta canasta básica constituye la línea de pobreza extrema o línea de indigencia, adiciona una estimación de los recursos que requieren los hogares para satisfacer el conjunto de otras necesidades básicas o no alimentarias.

*CAPITULO V*



ELEMENTOS PARA LA EVALUACION  
DE LA POBREZA EXTREMA

5.1. Contexto y los Recursos destinados del Programa Nacional de Solidaridad a la Población Beneficiaria.

La pobreza, que se expresa también como injusticia, tiene múltiples y complejas causas. Por ello Solidaridad actuó en todo el país y sus acciones se ordenaban conforme a las prioridades que fijaba cada comunidad.

Por ello, el gobierno al implantar un programa de combate a la pobreza para los 17 millones de mexicanos que vivían en la pobreza extrema, a través de fomentar la salud, la educación, la nutrición, la vivienda, el empleo, la infraestructura y otros proyectos productivos aseguró el apoyo necesario para continuar con la reestructuración económica en una dirección neoliberal y poder mantener el control de los ámbitos más importantes de decisión.

La importancia relativa de cada uno de los programas se desprendió de los recursos asignados a cada actividad. De acuerdo al Presupuesto Programático proyectado para 1992, los programas de bienestar social recibieron poco menos del 70% del presupuesto asignado al Pronasol: los programas de apoyo productivo obtuvieron aproximadamente un 15.3 por ciento; y los programas de desarrollo regional fueron sujetos del 15.1 por ciento restante<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Carrasco Licea, Rosalba y Hernández y Puente, Francisco, "Solidaridad... más allá del Presupuesto", en la Jornada, Diciembre 9 de 1991.



Por lo que en el periodo 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%, respectivamente<sup>33</sup>.

La información desagregada a nivel municipal es imposible de obtener. Sin embargo a nivel estatal las partidas mayores han llegado a los estados de menor desarrollo relativo<sup>34</sup>.

Por consiguiente, el éxito o fracaso de programas como el Pronasol no están determinado por la cantidad de recursos que se distribuyan, sino por la capacidad para atender las principales causas que ocasionan la pobreza, es decir, las causas estructurales que el mismo sistema genera impidiendo el acceso a la población a oportunidades educativas, capacitación o simplemente a la salud.

El Programa Nacional de Solidaridad tenía como metas desarrollar programas de salud, educación, nutrición, vivienda, empleo, infraestructura y otros proyectos productivos enfocados a los grupos más pobres.

Población.- El capital humano constituye una de las medidas más eficaces para la lucha contra la pobreza, ya que una alta tasa de crecimiento demográfico y, en consecuencia, el tamaño de las familias presiona a los ámbitos políticos y económicos al aumentar la demanda de satisfactores. Asimismo, la mayor dispersión de las comunidades dificulta su atención. Por esta razón es importante la población.

<sup>33</sup> Lauret, Ana Cristina, "La política Social del neoliberalismo mexicano", en Ciudadés, Red Trimestral de Investigación Urbana, No.

26 Abril-Mayo de 1996, p. 6.

<sup>34</sup> Penche, Antonio, "El Pronasol: algunas notas y reflexiones generales", en el Cotidiano, p. 22.



Al finalizar 1988, según datos de Solidaridad<sup>33</sup>, el país contaba con una población de aproximadamente 81.2 millones, de los cuales 42 se encontraban en condiciones de pobreza y, 17 en una situación de extrema pobreza. Actualmente, el propio gobierno habla de un incremento en el número de personas que viven en la pobreza extrema: 25 millones de personas.<sup>34</sup>

No obstante, Hernández Laos<sup>35</sup>, indica que en 1988, entre 48 y 50 millones de mexicanos (60% de la población nacional) vivían en condiciones de pobreza, de los cuales entre 18 y 23 millones de personas (entre el 22 y el 28 % de la población total del país) vivían en condiciones de pobreza extrema.

Asimismo, el autor señala que el crecimiento de personas en condiciones de pobreza durante los sesenta y los setenta fue menor que el registrado por la población nacional, lo que redujo notablemente la incidencia de pobreza en esos años, al pasar de alrededor de 78% en 1963 a entre 46 y 49% en 1981. A consecuencia de la crisis, sin embargo, durante los ochenta se incrementó el porcentaje de población pobre para alcanzar en 1988 alrededor del 60% de la población nacional.

Por otra parte, la disminución más significativa se registró en la incidencia de pobreza extrema durante los sesenta y los setenta, al pasar de dos terceras partes de la población nacional en 1963 a entre una cuarta y una quinta parte en 1981, proporción que se incrementó ligeramente en los primeros años de los ochenta para volver a disminuir también ligeramente, entre 1984 y 1988.

<sup>33</sup> CEPAL, "Actividades de los Gobiernos de América Latina y el Caribe para la superación de la Pobreza", Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, (Santiago de Chile, 23-25 de noviembre de 1992), Docum. Mimeo

<sup>34</sup> El Financiero, "La Pobreza de un Programa", Domingo 28 de Mayo de 1995

<sup>35</sup> Hernández Laos, Enrique, "Crecimiento económico y pobreza en México", la Edición, México 1992, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias, pp. 112-114



De esta forma, durante las décadas de los sesenta y los setenta, décadas de crecimiento económico sostenido, el país redujo de manera sistemática la proporción de la población en condiciones de pobreza y de extrema pobreza; con la crisis de los ochenta se revirtieron esas tendencias para aumentar tanto en términos absolutos como relativos.

Por otra parte, durante el periodo 1950-1970, la población aumentó 85%, casi se duplicó. Sin embargo, para el periodo 1970-1990, hubo una disminución del ritmo de crecimiento y el incremento fue de tan sólo el 78%.<sup>58</sup>

En 1930, la población rural representaba dos tercios del total, y la urbana el 33%. Para 1950, las proporciones eran similares y, para 1970, se registra un aumento de la población urbana: 48%. Finalmente, en 1990, la pirámide se invierte y la población rural pasa a ocupar sólo un tercio del total: 28.5%.<sup>59</sup>

Por lo que se refiere a la tasa global de fecundidad, después de mantenerse en niveles de alrededor de 6.7 hijos en la década de los cincuenta y los sesenta, se redujo a 3.7 en 1986.

Sin embargo, en la población rural, la tasa continua siendo de 6 hijos por mujer. Se conoce como tasa global de fecundidad al promedio de hijos que se espera de una recién nacida sujeta a una ley de fecundidad a lo largo de toda su vida reproductiva, en ausencia de mortalidad<sup>60</sup>.

Por último, para aclarar la concentración o dispersión de los núcleos de población, Mauricio Merino propone que, durante, el último decenio la población real de las pequeñas comunidades dispersas creció tanto como la de las zonas urbanas.

<sup>58</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. "XI Censo General de Población y Vivienda". México 1990, p. 221.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

<sup>60</sup> Trigueros Legorreta, Paz. "La Población Mexicana: cambios y perspectivas", en El Condado No. 50, Revista de la UAM, septiembre-octubre, 1992, año 8, p. 187.



Así, buena parte de los marginados del país habitan en comunidades pequeñas con escasas oportunidades de satisfacer las necesidades esenciales de sus vecinos.

Y su marginación es, al mismo tiempo, la causa principal de la migración del campo a las grandes ciudades. Es decir, los pobres del medio rural se convierten en los excluidos de las grandes zonas urbanas. Pero indica la dinámica demográfica que las comunidades más pequeñas tienden a aumentar junto con los cinturones urbanos de miseria, reproduciendo una doble marginación. "Esa dinámica no consiste en que los pueblos del campo se queden vacíos mientras las colonias populares de la ciudad se colman de gente.

Ocurre, más bien, un doble proceso: el campo disminuye su población en términos relativos, pero no absolutos, y las ciudades grandes crecen mucho más rápido que las zonas urbanas de menor dimensión, que ofrecen calidades de vida indudablemente más altas, pero menores oportunidades de sobrevivencia. Si la lógica se inclina a pensar que el desplazamiento de campesinos pobres se detiene en ciudades medias, que a su vez alimenta la migración hacia las grandes urbes, las necesidades esenciales insatisfechas llevan por otro camino: los pequeños pueblos aumentan tanto como las ciudades más populosas. Y, de ambos lados de la cadena migratoria afloran, cada día, nuevas demandas y nuevos rasgos de marginación y pobreza"<sup>61</sup>.

Para el autor, el censo de 1970 reveló que 83 705 localidades tenían menos de 500 habitantes y que 12 305 tenían entre 500 y 2500 habitantes. En la prestación de los servicios de salud, el número de personas atendidas por las instituciones públicas de seguridad social aumentó proporcionalmente entre 1982 y 1985, pero el número total de habitantes sin protección también creció de 37.2 millones en 1982 a 41.1 en 1985.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> Merino Huerta, Mauricio, "Fuera del Centro", 1ª. Edición, México 1991, Universidad Veracruzana, p. 142.

<sup>62</sup> Aguilar Camín, Héctor, "Después del Milagro", 3ª. Edición, México, 1989, Edit. Cal y Arena, p. 217.



Por otra parte, según el documento, "La Solidaridad en el Desarrollo Nacional"<sup>61</sup>, cifras de 1988 indican que existían 2.6 millones de niños menores de 5 años con algún grado de desnutrición; además, precisa que de los dos millones de niños que nacen anualmente, 100 mil fallecen durante los primeros años de vida por causa de factores relacionados con la desnutrición, y un millón padecerá defectos físicos o mentales debido a una alimentación inadecuada. Asimismo, en 1985 al 90% de la población rural tenía algún grado de desnutrición que afectó principalmente a los niños.

El mismo documento señala que la esperanza de vida al nacer aumentó de 40 a más de 67 años entre 1930 y 1989, no obstante, en los estratos pobres de la población, sobre todo en los campesinos, es de 40 años, mientras que en los niveles de estratos superiores es de 75 años. Asimismo, 14 millones de habitantes no tienen acceso a los servicios institucionales de salud y más de la mitad de los fallecimientos de niños de las familias pobres, ocurren por la combinación de enfermedades infecciosas con desnutrición.

En cuanto a la infraestructura hospitalaria, indica que se dispone de una cama por cada mil habitantes, pero en la población no atendida por los servicios de salud, la cobertura es 0.3 camas por cada mil habitantes.

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 ínfimo, 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 de edad reproductiva no desearán tener más hijos que los que puedan sostener. A su vez puede contribuir a que se disminuya la mortalidad infantil.

---

<sup>61</sup> Coordinación General del Programa Nacional de Solidaridad (coordinación de Asesores). "La Solidaridad en el Desarrollo Nacional". Edición preliminar, México 1992, pp. 17-18.



De acuerdo con el texto, "El Combate a la Pobreza"<sup>64</sup>, el analfabetismo disminuyó del 25.6% en 1970 al 15.3% en 1985. No obstante, el 8% de la población mayor de 15 años es analfabeta y la proporción con el medio rural es un poco más del doble que en las zonas urbanas. Asimismo, el analfabetismo funcional alcanzaba el 39% de la población adulta en 1980.

Por otra parte, el número de mexicanos mayores de 15 años sin primaria completa asciende a 25 millones de personas y sin educación básica (primaria y secundaria) a 30 millones. Además el 20% de las escuelas primarias del país son incompletas, es decir, no ofrecen los seis grados de primaria y, el 20% de las primarias son unitarias lo que significa que sólo un maestro atiende a todos los grados que se ofrecen en su plantel.

Por último, señala que la capacidad del sistema educativo se está reduciendo. Entre 1976 y 1982 la matrícula total del sistema creció en 18 por ciento.

La alimentación y salud - está estrechamente relacionada con los niveles de productividad de las comunidades más pobres. Un mayor aprovechamiento educativo y el desarrollo en la estructura y forma del cuerpo humano están relacionada con un mejor nivel de alimentación. Y con 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 las infecciones, el brindarles acceso a mayor cantidad de alimentos a las comunidades que no alcanzan a satisfacer sus necesidades básicas, debería ser cosa primordial<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, "El Combate a la Pobreza", 2ª. Edición, México, 1991, El Nacional, pp. 46-48.  
<sup>65</sup> Levy, S., "La pobreza en México", p. 74



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

- 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 3 veces mayor entre los niños en pobreza extrema del Sur del país que entre los niños pobres del norte.
- 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<sup>66</sup>.

Pese a que, es factible establecer que la pobreza es una epidemia estructural y por lo tanto no es tan fácil su erradicación.

La vivienda.- en que habitan en su mayoría las comunidades marginadas, habitan en general pequeños espacios cerrados e insalubres y oscuros, a menudo frecuentados por animales, en asentamientos dispersos que presentan grandes problemas para la provisión de servicios básicos de electricidad, agua entubada y drenaje<sup>67</sup>.

Gasto social.- El gasto destinado a Pronasol aumentó de 1 640 000 de nuevos pesos en 1989 a 7 747 000 en 1993, y a 9 233 000 en 1994<sup>68</sup>, mientras que el gasto dedicado a programas de urbanización (Solidaridad en colonias y comunidades, agua potable y drenaje, electrificación, y caminos rurales y carreteras) representó 39.19 y 42.17, respectivamente, del gasto total de Solidaridad; en tanto que el dedicado a abasto y comercialización sólo significó 0.52 y 0.31% del gasto esos mismos años.<sup>69</sup>

<sup>66</sup> Frenk, J. "Hacia un México más saludable", en *Sexos*, Num. 202, octubre de 1994, p. 56.

<sup>67</sup> Scheuingart Martha y Solís Marlene. "Vivienda y familia en México: un enfoque socio-espacial, serie monográfica INEGI, MOCUMEX 90, COLME N. UN UNAM, México, 1994, p. 4.

<sup>68</sup> Carlos Salinas de Gortari. *Séptimo Informe de Gobierno, México, 1994*, p. 441. Las cifras se refieren al gasto ejecutado bajo el rubro de Solidaridad y desarrollo regional, vía Ramo XXVI. Incluye presupuesto asignado a entidades operativas que trabajan de manera conjunta con Pronasol.

<sup>69</sup> *Ibidem*.



## 5.2. Acciones Implementadas por el Pronasol para el combate a la pobreza extrema, a través de sus vertientes.

Entre las acciones implementadas por el Programa Nacional de Solidaridad para el combate a la pobreza extrema se encuentran las contempladas en Solidaridad para el bienestar social, para la producción y para el desarrollo regional.

### 5.2.1. Solidaridad para el bienestar Social

El rezago que en materia de satisfactores básicos exhibía el país hacia 1988 era de consideración y no se limitaba a los estados más pobres. De hecho, todas las entidades han padecido, en mayor o menor medida, los efectos de un impresionante proceso de urbanización, que escapó a toda planeación y en menos de cuatro décadas cambió al país de ser eminentemente rural a la situación de predominantemente urbano.

De esta manera, la atención a las comunidades rurales apartadas fue aplazada en muchos casos por la que demandaban los cinturones de colonias populares que crecían alrededor de las ciudades, formando las más de las veces asentamientos humanos jurídicamente irregulares, y por lo mismo, difíciles de dotar de los servicios básicos.

Solidaridad se propuso llevar a cabo una serie de acciones en materia de bienestar social, que beneficiaran lo mismo a comunidades rurales apartadas que a colonias populares. Los programas que desarrolló esta vertiente se relacionaron con el mejoramiento de la calidad de la vivienda y sus servicios, con la ampliación de la atención médica preventiva y curativa a los sectores más marginados y con el fortalecimiento de la infraestructura educativa y del apoyo a la población en edad escolar.



Los programas de electrificación, agua potable, alcantarillado y regularización de predios urbanos, formaron parte de un importante paquete destinado a consolidar un piso social básico de bienestar material y seguridad jurídica, ampliando también a quienes se beneficiaron con la regularización de sus predios el disfrute pleno de los derechos y obligaciones que conlleva la ciudadanía.

En el plano de la salud, las acciones preventivas más importantes consistieron en ampliar la cobertura de las campañas de vacunación y planificación familiar que desarrollan los organismos del sector salud, además de impulsar el mejoramiento de los niveles sanitarios de la población y de capacitarla para la prevención de enfermedades infecciosas. Sin embargo, se trata de un rubro que demanda aún muchas acciones para abatir los grandes rezagos que en materia de mortalidad infantil y por enfermedades curables presentan los estados más pobres, particularmente en sus comunidades indígenas.

Los trabajos realizados beneficiaron a quienes más lo requerían. Con la construcción de 81,350 espacios educativos se abatió en 99.2 por ciento el déficit registrado en infraestructura educativa física en 1988, con la rehabilitación y equipamiento de 119,706 escuelas, se atendió 100 por ciento de los planteles de educación básica que en 1990 demandaban mantenimiento.<sup>71</sup>

En materia de salud, con las acciones realizadas durante 1989-1994 se amplió y mejoró la cobertura de atención para 10.5 millones de habitantes que carecían del servicio. En 1990, no contaban con abastecimiento formal de agua potable 16.7 millones de habitantes y 29.5 no tenían servicio de alcantarillado. Mediante las acciones de Solidaridad 16.3 millones más de personas contaron con agua potable y 13.7 con alcantarillado.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Cordera, Campos, Rotando, "Una nueva Política Social: Retos y Logros", p. 123  
<sup>72</sup> El Financiero 27 de octubre de 1994



En el período 1989-1994 se introdujo el servicio de energía eléctrica a 19,233 comunidades rurales y urbano-popular, lo que permitió a más de 20 millones de mexicanos acceder a este servicio.

Con el esfuerzo de los tres niveles de gobierno y de las comunidades organizadas, se regularizaron alrededor de 2 millones 500 mil predios, lo que significó abatir 100 por ciento del rezago estimado en 1988 para lotes urbanos de origen ejidal y comunal, e iniciar la atención a la nueva demanda.

Consciente del rezago social que caracterizó a determinados estados, el gobierno federal destinó recursos crecientes en beneficio de sus habitantes, con la finalidad de apoyar la ejecución de obras y proyectos productivos.

La entidad que mayor cantidad de recursos absorbió del presupuesto federal de Solidaridad en el periodo 1989-1994 fue Chiapas, entidad con el más alto índice de marginación en el país y con el más elevado porcentaje de municipios de un estado con grado de marginación muy alta.<sup>77</sup>

Sin embargo, Solidaridad no sólo logró incrementar o mejorar la infraestructura física de salud, educación y vivienda, ni se limitó a dotar de servicios elementales como el agua, la energía eléctrica y el alcantarillado a la población que carecía de ellos, sino que, asimismo, rescató el sentimiento solidario del pueblo mexicano volcándolo en su propio beneficio; mostrando, las capacidades de la movilización y organización comunitaria, cuando ésta se promueve y capitaliza en favor de un objetivo común, de una demanda legítima pero sobre todo, cuando se asume con responsabilidad.

---

<sup>77</sup> Chavéz, G. Ana Ma. El Combate a la pobreza: Acreditación y descentralización de Solidaridad, UNAM, CRIM, 1994, p. 14.



Solidaridad fomentó entre las comunidades una cultura de conservación y mantenimiento de la obra pública, lo mismo de la escuela que de la clínica, de la tienda comunitaria que de la lechería, de la cancha deportiva que del parque.

La actitud de la sociedad respecto del gobierno cambió con Solidaridad: la sumisión y el paternalismo fueron combatidas, ya que los grupos étnicos, los campesinos y colonos urbano-populares fueron protagonistas de su propio desarrollo que no aceptaban imposiciones burocráticas. Planteaban y demandaban ser escuchados, priorizaban sus necesidades y controlaban el proceso de ejecución de las acciones<sup>11</sup>.

Si detectaban irregularidades denunciaban de inmediato las conductas indeseables y exigentes para que se sancionara a los responsables.

Si bien los Recursos y la orientación oficial hacia la política social giró de forma significativa respecto de otros periodos fue a todas luces insuficientes para mejorar el bienestar social del pueblo mexicano. No obstante el esfuerzo anteriormente señalado, es de todos conocido el levantamiento armado en Chiapas en Enero de 1994.

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 35.



### 5.1.2. Solidaridad para la Producción.

El impulso a las actividades económicas que realizaban los grupos de menores recursos, como parte de su estrategia de participación al desarrollo, fue otra de las prioridades de Solidaridad. El financiamiento para mejorar la producción y el respaldo a las iniciativas productivas, lo mismo que el sostenimiento del ingreso y la creación de nuevos empleos, fueron elementos detonadores del crecimiento de las economías locales y regionales, al otorgar un sustento real a las expectativas de bienestar de los pequeños productores del medio rural y urbano<sup>4</sup>.

Durante el sexenio, Solidaridad impulsó múltiples formas de asociación entre los grupos sociales para la producción; aplicó mecanismos ágiles para garantizar a los productores el acceso al financiamiento en sus lugares de origen, amplió los espacios para la participación y reconocimiento de las labores de la mujer y pretendió dignificar las condiciones de vida de los jornaleros agrícolas.

Con el trabajo de los productores y el apoyo gubernamental, se instaló también la infraestructura necesaria para aumentar la producción y respaldar las labores de los cafecultores que habían sufrido la más severa crisis de los últimos años. Asimismo, se puso en marcha en varias regiones del país, con criterios de sustentabilidad, proyectos productivos que no dañaban la naturaleza.

Las acciones del Programa se orientaron a respaldar, en forma prioritaria, las actividades económicas de los habitantes del medio rural, ya que en este espacio social persistían y se agudizaban ancestrales rezagos en materia productiva.

---

<sup>4</sup> Vélez, Félix. "La pobreza en México: causas y políticas para combatirla". FCE, p. 93



Se puso atención especial a los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Veracruz y Puebla, que se consideraban entidades con grado de marginación muy alta y con alta concentración de población indígena<sup>75</sup>.

Mediante los Fondos de Solidaridad para la Producción se apoyó financieramente a más de un millón de campesinos temporales no sujetos de créditos bancarios. Con la recuperación de estos recursos se formaron 2,115 cajas de ahorro locales en 22 estados del país. Con los 142 Fondos Regionales establecidos se respaldó a más de 90 por ciento de los productores indígenas que demandaban apoyo a sus iniciativas productivas. Además, se apoyó a casi 20 mil empresas que generaban más de 84 mil empleos permanentes en el país<sup>76</sup>.

Con los apoyos de Solidaridad se mejoraron las condiciones de vida a más de 392 mil jornaleros agrícolas en los lugares de atracción y se generaron opciones económicas en lugares que antes eran de expulsión de trabajadores por su nivel de pobreza. Como parte de sus acciones se apoyo a 92 por ciento de los cafecultores del país y se les aliento en la apropiación del proceso productivo en doce estados del país. Asimismo, con Solidaridad se emprendieron más de 6 mil proyectos que mejoraran sustancialmente las condiciones de vida de alrededor de 164 mil mujeres.

Pese a las acciones implementadas por Solidaridad, en apoyo a los productores, fue a todas luces , insuficiente ante el rezago social y potencialidades de desarrollo existentes.

---

<sup>75</sup> Ibid. p. 93.

<sup>76</sup> El Financiero 28 de Mayo de 1995.



### **5.1.3. Solidaridad para el Desarrollo Regional.**

Cada una de las regiones y municipios del país tenían rasgos específicos, en cuanto a rezagos sociales y potencialidades de desarrollo. Sin embargo, en su contexto general presentaban carencias económicas, sociales y de gestión. Por ejemplo, era común la falta de agua potable, electrificación, drenaje, salud y educación en las áreas rurales y colonias populares; el desaprovechamiento de las potencialidades productivas de las comunidades y la mínima diversificación de sus actividades económicas; la irracionalidad en la explotación de los recursos naturales; la insuficiencia y el deterioro de la infraestructura carretera y de caminos y la falta de recursos suficiente de los ayuntamientos para atender las necesidades mínimas de sus habitantes.

La vertiente de desarrollo regional con base en proyectos específicos de desarrollo promovió el crecimiento sostenido de las regiones<sup>77</sup>.

Para ello se destinaron recursos directos a los ayuntamientos que junto con las comunidades, realizaban obras prioritarias de infraestructura para el bienestar y la producción.

Las acciones y proyectos de los programas que integraban la vertiente de desarrollo regional permitió impulsar el desarrollo económico y social de regiones y municipios específicos y se fortaleció el proceso de descentralización. Para la consecución de estas metas se aprovechó con pleno respeto el potencial de los recursos naturales y humanos de las regiones.

---

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 93.



Los Fondos Municipales transfirieron recursos adicionales a los municipios del país y fortalecieron su capacidad de respuesta frente a las necesidades de los habitantes, mediante la ejecución de proyectos sociales, productivos y de infraestructura básica. A este respecto, de 1990 a 1994 se apoyó a 2,341 ayuntamientos, que representaban 97.9 por ciento del total existente en el país, realizando en ellos más de 113 mil proyectos<sup>74</sup>.

Con el programa Carreteras y de Caminos Rurales se construyeron, rehabilitaron, modernizaron y conservaron diversos tramos carreteros y de caminos para integrar a las comunidades más dispersas y de menores ingresos al progreso del país.

Se incentivó la comercialización de sus productos con mejores vías de comunicación y la introducción de servicios que facilitarán su acceso.

De 1989 a 1994 se atendieron 218,561 kilómetros de carreteras, de los cuales 11 por ciento se refirieron a construcción y modernización, 7.1 por ciento reconstrucción y 81.9 por ciento a conservación.

El Programa 100 Ciudades tuvo como propósito la descentralización de las actividades económicas de las principales zonas metropolitanas del país: ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.

Otro de sus objetivos fue orientar la migración interna a lugares estratégicamente ubicados y con mejores perspectivas de crecimiento que los lugares de origen de los grupos sociales empobrecidos.

---

<sup>74</sup> El Financiero 29 de Mayo de 1995.



Este programa originalmente incluyó 100 ciudades. Sin embargo, se incorporaron 14 más para hacer un total de 114, en las cuales se ubicaban 205 municipios que concentraban una población aproximada de 26.6 millones de habitantes.

Hasta 1994 operaban 16 programas de Desarrollo Regional en 12 estados del país y 395 municipios en favor de casi 9.2 millones de habitantes. Estos programas permitieron conjuntar los programas normales de Solidaridad, en un esquema de planeación integral que sentara las bases del desarrollo regional mediante la ejecución de acciones y proyectos de beneficio social apoyo a la producción y creación de infraestructura. En su mayoría estaban dirigidos a estimular el aprovechamiento racional del potencial económico de las regiones, elevar la producción y productividad, crear oportunidades de empleo y mejorar los niveles de vida y el ingreso de sus habitantes, adicionalmente se estudio la incorporación de otras<sup>79</sup>.

Los programas regionales se implantaron en aquellas zonas donde la marginación y la pobreza fueron evidentes, pero que tenían amplias posibilidades de crecimiento económico, dada su riqueza natural y ubicación geográfica.

Entre estas zonas destacan el Istmo y Costa de Oaxaca, Tierra Caliente de Guerrero, Meseta Purhepecha de Michoacán, Sierra Norte de Puebla y Costa de Chiapas, entre otras.

A pesar de las múltiples acciones implementadas y llevadas a cabo por el programa, lo primero que se observa en los distintos programas es la falta de complementación entre las metas de la política social y la política económica, y entre la pobreza extrema y la pobreza moderada.

---

<sup>79</sup> La Solidaridad, op. cit. pp. 63-65.



Precisamente porque, la política social no puede sustituir la falta de crecimiento y empleos, que impiden cambios importantes en los patrones productivos, elevar los niveles de ingreso de la población y reducir las disparidades regionales; sin embargo, la política social puede contribuir a crear las condiciones más propicias para un mejor aprovechamiento del crecimiento y de la recuperación económica.

Asimismo, el programa careció de políticas de largo alcance para el combate al problema de la pobreza, además de la existencia de programas que guardan una relación muy obscura con el combate a la pobreza extrema como la Construcción de Anillos periféricos, ampliación de aeropuertos, becas para periodistas, etc.



### 5.3. Críticas al Programa Nacional de Solidaridad en relación al combate a la pobreza extrema.

Pese a que el Programa Nacional de Solidaridad buscaba disminuir la pobreza extrema, a través de sus diversos programas, en algunos fue muy evidente su débil relación con el combate a la pobreza, ya que se atendía a sectores no necesariamente ubicados en los deciles más pobres. Un ejemplo claro fue el programa de regularización de la tierra auspiciado por el Pronasol, cuyas repercusiones en el alivio a la pobreza fueron por lo menos cuestionables, independientemente de que su ejecución pudiera considerarse urgente por otros motivos, como la necesidad de dar certidumbre a la propiedad de la tierra con el fin de facilitar transacciones comerciales. La regularización de la tierra permite a sus propietarios disponer de una garantía en caso de que se solicite un crédito para construir o remodelar la vivienda. De este modo, se favorece la conversión de determinados grupos en sujetos de crédito.

A partir de 1990, se empezaron a entregar títulos de propiedad bajo el sello de Solidaridad, generalmente en actos públicos a los que asistía el presidente Salinas y en muchos de los cuales se pudo observar la muy diversa pertenencia social de los beneficiarios.

Ya que, hacer aparecer una acción que es responsabilidad gubernamental como parte de un programa de combate a la pobreza indicaba que sus propósitos legitimadores se habían desbordado y que se había convertido en mero apoyo particularista a la figura presidencial. O sea que los objetivos de selectividad, los cuales aconsejaban dar preferencia a los grupos con mayores necesidades y dirigir los programas a los más vulnerables, también habían sido perdidos de vista.



En cuanto, a la inquietud por acrecentar la legitimidad, reducir instrumentos y mecanismos de impulso al desarrollo y de atención al bienestar producto de las modificaciones al Estado, hizo que se extendieran cada vez más la aportación de servicios sobre las consideraciones de racionalidad administrativa que animaron el origen del programa, donde el aumento en la cantidad de programas es elocuente al respecto: en 1989, cuando se creó Pronasol, lo integraban 13 programas, para 1992 habían aumentado a 25.<sup>60</sup>

En 1990 se crearon, entre otros programas, Escuela Digna, Vivienda Progresiva, Solidaridad para la Producción y Jornaleros Agrícolas de Solidaridad; en 1991, el programa de Apoyo al Servicio Social<sup>61</sup>, Fondos Municipales, Empresas de Solidaridad y Niños de Solidaridad, programa que otorgaba despensas y daba derecho a consultas médicas de los beneficiarios<sup>62</sup>.

En 1992, empezaron a funcionar los programas de Capacitación para el Empleo, Cajas de Solidaridad, Ecología Productiva, Solidaridad con Jubilados, y Solidaridad Obrera; en 1993 se crearon los programas de Enfermeras de Solidaridad, Jóvenes de Solidaridad (becas), y Solidaridad Forestal<sup>63</sup>.

De un programa diseñado para combatir la extrema pobreza, Pronasol pasó a ser el depositario de toda acción relacionada con el bienestar social, aun cuando fuera de modo indirecto.

<sup>60</sup> *La Solidaridad en el Desarrollo Nacional*, Secretaría de Desarrollo Social, Programa Nacional de Solidaridad, Marzo de 1993, p. 26.

<sup>61</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, "Manual Único de Operación", Programa Nacional de Solidaridad, México, 1991, Anexo, Apoyo al Servicio Social, pp. 1-2, y *La Solidaridad*, op. cit. p. 26.

<sup>62</sup> Este programa empezó atendiendo a poco más de 2191 000 niños, y en 1993 atendió a más de 7081 000.

<sup>63</sup> *Gaceta de Solidaridad*, op. cit., 15 de febrero de 1993.



ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

En cuanto al funcionamiento de la administración pública, cabe hacer una distinción entre programas que vinieron a suplir las tareas desempeñadas hasta mediados de los años ochenta por organismos estatales (crédito a la palabra, servicio social) y programas que siguieron llevándose a cabo por entidades estatales o paraestatales (electrificación, agua potable y alcantarillado, etc.), pero que instauraron como requisito para ser aplicados la participación y la aportación de los beneficiarios. Por último, programas ideados para apoyar a grupos empobrecidos por la crisis económica y las políticas anti-inflacionarias, y que han sido aplicados bajo una modalidad paralela, pesa a que en la administración pública se dispone de los instrumentos y mecanismos operativos para llevarlos a cabo.

En el marco de los propósitos de ajuste estructural y de fomento a un nuevo modelo económico basado en la regulación del mercado (que significó restringir subsidios y cancelar organismos estatales reguladores), el objetivo de generar un apoyo ligado a la figura presidencial dio lugar a una lógica de aumento cada vez mayor en la aportación de servicios que se pretendía combatir en otros ámbitos. Las modificaciones normativas impulsadas a partir del último tercio de los años ochenta establecieron tres rangos de organismos para financiar al sector agropecuario: Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural) y Pronasol. FIRA apoyaría a los productores que operaban en la agricultura comercial con alto potencial productivo; Banrural, a los productores con proyectos más riesgosos pero con potencial productivo de largo plazo, y Pronasol, apoyaría a los productores de zonas marginadas con bajo potencial productivo. En tanto el presupuesto de FIRA aumentó de 24, 100 millones de pesos en 1989 a 1 327 500 millones de pesos en 1993, el de Banrural disminuyó de 1 855 600 millones en 1989, a 550 700 en 1993. El de Solidaridad aumentó de 376 500 millones el primera año, a 1 980 millones el último año (Téllez, 1994:57). A su vez, desaparecieron entidades orientadas a regular el mercado de determinados productos o bien su actividad fue limitada a la investigación.



En esta nueva forma de administrar la relación con los productores, estratificando los organismos según el potencial productivo de los destinatarios del crédito, a Pronasol le fueron asignados productores con bajo potencial productivo, a quienes se otorgarían préstamos muy modestos sin otra garantía que la palabra empeñada con obligación de regresar el préstamo, bajo pena de no volver a recibir otro. Este programa, llamado "Crédito a la Palabra", empezó a funcionar en 1989. Se dirigió inicialmente a los excluidos del padrón de Banrural por cartera vencida y más tarde se extendió a campesinos que no habían sido sujetos de crédito, aunque todavía en noviembre de 1991, Carlos Rojas Responsable de Solidaridad anunciaba que los recursos de este programa permitirían a 650, 000 campesinos resolver sus problemas de deuda con Banrural<sup>44</sup>.

Dentro de los programas dirigidos a grupos empobrecidos, llevados a cabo de manera paralela a la acción de organismos estatales, se encontraban el de apoyo al Servicio Social y diversos programas de alcance limitado, como Solidaridad con Jubilados, Enfermeras de Solidaridad, Escuela de Solidaridad. Conviene señalar las diferentes funciones cumplidas por estos programas: en tanto que el de Jubilados ofrecía trabajo temporal a los maestros jubilados que participaran en actividades de carácter educativo y cultural, así como de coordinación en planteles escolares, el de Escuelas buscaba apoyar a planteles con bajos índices de eficiencia<sup>45</sup>.

El hecho de que en Solidaridad se incluyera cada demanda, cada necesidad expresada por determinados grupos de población a la que el presidente considerara pertinente dar curso, o sea sin orientarla hacia canales administrativos e institucionales cuya tarea, entre otras, era atender diversos problemas propios de su ámbito de acción, repercutía contra el funcionamiento eficiente de las instancias de la administración pública, el cual tenía la nueva relación Estado-sociedad.

<sup>44</sup> El Financiero, México, 26 de noviembre de 1991, p. 26

<sup>45</sup> La Solidaridad, op. cit., pp. 63-65.



Por otra parte, hubo falta de coordinación en el modo de instrumentar las medidas de ajuste estructural, dado que si bien las reformas emprendidas pretendieron descargar al Estado de responsabilidades con el fin de aumentar su eficiencia, razón por la cual se canceló el aparato normativo y administrativo de subsidios generalizados, no se contempló la acción de un organismo de la administración pública que pudiera atender de manera neutral a los sectores más vulnerables del agro.

Con ello los más pobres pasaron a ser atendidos por Pronasol y se propició que el programa resultara manipulado por intereses políticos y particularistas. Sin embargo, al mismo tiempo se generó una lógica de demanda y presión continua y progresiva hacia él dadas las carencias materiales y la falta de órganos para atenderlas.

Se reprodujo así una lógica de orientación hacia el crecimiento constante del programa como depositario de la atención a grupos excluidos por las reformas.

Asimismo, la especificidad y el carácter selectivo de los programas se diluyó, lo cual reforzó la lógica de relación comandada por la presión ejercida sobre las instancias del Estado, o la mera solicitud al presidente de la República.

Surgido en una etapa de crisis económica y de cambio en los criterios distributivos y de asignación presupuestal, Pronasol estuvo sujeto a la tensión entre la necesidad de proseguir las medidas descentralizadoras iniciadas poco después de la crisis de 1982 y el objetivo de ganar apoyo al régimen reforzando a la vez la imagen presidencial; es decir, concentrando las decisiones en el presidente o en instancias muy cercanas a él.



Las obras de Solidaridad se insertaron en la reglamentación de la administración pública federal y en el sistema de planeación estatal; asimismo, la puesta en marcha de los programas de Solidaridad fue incorporada en los Convenios de Desarrollo Social entre la Federación y cada uno de los estados<sup>86</sup>; en todos los casos, tanto el presupuesto como la liberación de recursos debían ser aprobados por el Coordinador General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE)<sup>87</sup>.

Sin embargo, ello no garantizó la descentralización efectiva en la toma de decisiones ni los anunciados objetivos de retomar la demanda de la población beneficiaria potencial.

Relacionado con este problema, aunque había una rígida y bien establecida normatividad para ejercer recursos de Pronasol, y éste se encontraba inserto en la Secretaría de Desarrollo Social (cuya Subsecretaría de Desarrollo Regional coordinaba las direcciones encargadas del manejo del programa: Planeación, Programas de Desarrollo Regional, Programas Sociales, Organización Social, y Evaluación y Seguimiento)<sup>88</sup>, los caminos para garantizar la obtención de recursos transitaban por la discrecionalidad y la vía de las relaciones personales que favorecían la instrumentalidad política del programa y su politización, ya sea recurriendo a influencias para agilizar obras o bien organizando movilizaciones con el fin de presionar por la obtención de recursos.

Por otra parte, la subordinación a los objetivos particularistas de reforzamiento de la imagen presidencial trajo consigo resultados que fueron en contra de los objetivos de eficiencia.

---

<sup>86</sup> Diario Oficial, 7 de enero de 1993, p. 5. La Federación se comprometió a asignar recursos mediante la inversión de dependencias y entidades federales, del ramo XXVI y de las participaciones que les correspondieran a las entidades estatales.

<sup>87</sup> Manual, op. cit., p. 9.

<sup>88</sup> Solidaridad, Seis años de Trabajo, op. cit. p. 21.



Son numerosos los testimonios de errores cometidos en la instalación de drenaje, obras de pavimentación, sobre todo en Chalco, lugar elegido como símbolo de las obras de Solidaridad, debido a la premura con que se llevaron a cabo numerosas obras en las que el presidente había mostrado especial interés.

En lo concerniente a los requisitos administrativos del ramo XXVI que homologaban todos los programas y sometían a todas las erogaciones a una misma lógica, a tiempos iguales, y los requerimientos específicos de cada uno de los programas.

Diversos testimonios de destinatarios de los programas son explícitos al respecto; entre otros, la demanda reiterada de liberación de fondos por parte de los ejidatarios según los ritmos agrícolas (lluvia-secas), y no según los tiempos de la liberación de recursos de la administración central, como lo registra el comentario de un ejidatario de Nuevo León: "Recibimos el dinero cuando el trabajo ya estaba hecho y la gente se había endeudado para poder sembrar". Una demanda similar formularon los ediles asistentes a las reuniones organizadas por Solidaridad desde el 26 de junio hasta agosto en Veracruz, Guerrero, Oaxaca, Colima, Nayarit, Jalisco, Zacatecas, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Aguascalientes, respecto a los Fondos Municipales de Solidaridad que éstos se liberaran durante los primeros meses del año.<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> Gaceta de Solidaridad, núm. Especial, septiembre de 1991 (segunda semana de Solidaridad), pp. 4-5. Estas reuniones fueron organizadas por las delegaciones regionales de la Secretaría de Programación y Presupuesto, con el fin de evaluar las dificultades y alcances de los Fondos de Solidaridad para la Producción durante su primer año de operación. Once reuniones tuvieron un carácter estatal y nueve regional.



## CONCLUSION

El estudio del papel que en materia de política social representó el Programa Nacional de Solidaridad, en los puntos abordados, es posible puntualizar algunas conclusiones, mismas que permiten reforzar el panorama de reflexión en torno a su impacto y contenido como eje precursor, no solo de la labor social del Estado, sino incluso en las tareas de gobernabilidad.

La reforma planteada en este sexenio, de hecho, se inicia en el periodo de Miguel de la Madrid, pero es hasta la gestión de Salinas de Gortari que oficialmente se habla de una reforma; asimismo, en éste periodo es cuando se profundizan los cambios.

Es evidente que la política social desarrollada durante las últimas cinco décadas, ha logrado avances en la atención de los grupos de escasos recursos, sin embargo, a partir del sexenio de De la Madrid, cuando disminuye el gasto social, se incrementa la población ubicada en la pobreza o en la extrema pobreza.

Además el esquema de atención marginaba a esos grupos, mientras que organizaciones civiles independientes y partidos políticos de oposición trataban de atender sus demandas.

Con el supuesto anterior, el Estado propone la modificación del esquema de atención a los grupos de población ubicados en la pobreza o en la pobreza extrema.



Solidaridad tuvo un papel predominante, ya que al existir un saneamiento en las finanzas públicas del gobierno federal, basado en un acelerado proceso de privatización, permitió incrementar los recursos financieros destinados a la política social, y así poder ampliar su cobertura de atención a lo largo del territorio nacional, tratando de impactar, principalmente, entre los grupos sociales más necesitados como resultado de su calidad de vida.

Se podría pensar que este nuevo esquema obedece a las limitaciones presupuestales destinadas al gasto social, sin embargo este se ha incrementado. La razón es que los recursos para satisfacer las expectativas sociales siempre serán insuficientes. Me explico, no existe ningún mecanismo de protección social financiado con recursos públicos que pueda reemplazar de forma duradera los ingresos que se derivan de un puesto de trabajo. Me refiero a que, mientras no se agilice la economía, los recursos destinados al gasto social siempre serán insuficientes.

Los esfuerzos de la nueva política social a través de Solidaridad fue un avance importante en la atención de las necesidades de los pobres, sin embargo, el éxito de los programas de combate a la pobreza no está determinado por la cantidad de recursos que se distribuyan sino por la capacidad para eliminar las raíces que la generan.

El programa Nacional de Solidaridad también impulsó la reforma social, al consolidarse una nueva relación entre el Estado y las organizaciones civiles, con el propósito de dar pronta atención a las demandas ciudadanas y paralelamente, reconstruyendo el sentimiento de legalidad hacia las Instituciones de gobierno y los funcionarios públicos, desgastada por años de continuas falsas promesas.



Las Instituciones hoy en día no pueden quedar al margen de este suceso y la sociedad demanda de ellas una pronta solución a sus demandas, ya que hacer caso omiso de estas circunstancias, se corre el riesgo de que las autoridades gubernamentales sean superadas por los conflictos sociales, buscando alternativas distintas a los cauces institucionales.

El Programa Nacional de Solidaridad se constituyó como un ejemplo de implementación de una política pública de carácter contingencial, al coordinar diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública en los tres niveles de gobierno, esto aunado con una importante participación social y sobre todo porque surge en momentos de una inconformidad de la población en contra de los gobiernos anteriores.

Solidaridad como una política pública contingencial, fomentó la organización social que fortaleció las raíces de las antiguas formas de agruparse entre las comunidades alejadas de las principales ciudades.

El Estado comprobó que la participación social es un elemento sustantivo para identificar con claridad las necesidades y demandas de la población en sus respectivas comunidades, pero sobre todo, es un auxiliar en la mejor planeación de los programas de apoyo y como consecuencia los recursos se canalizaron de una manera más rápida y transparente, gracias a la existencia de órganos de contraloría social.

El Programa Nacional de Solidaridad tomó el carácter de contingencial debido al momento que vivía la población. Ya que no era prudente esperar a un análisis de la situación y después llevar a cabo algún programa de ayuda a la población con necesidades básicas.



La gente demandaba del gobierno acciones rápidas y eficaces, por esto surge como una respuesta inmediata y atiende los problemas prioritarios. Para el año 1992 se convierte en una Política Pública Institucional al pertenecer de manera oficial como uno de los programas que conforman la estrategia administrativa de la Secretaría de Desarrollo Social.

Asimismo Solidaridad permitió no solo identificar las causas del descontento social, sino que además hizo posible su atención, al mismo tiempo que realizó la conformación de nuevos cuadros políticos, al canalizar el apoyo y consenso hacia las Instituciones de gobierno, identificando nuevos interlocutores sociales, como una verdadera base social, obtenida a lo largo de los años a consecuencia de una constante participación de los líderes locales en la solución de los problemas comunitarios.

Carlos Salinas de Gortari asume su mandato constitucional en medio de un reclamo de ilegitimidad, como producto de un fraude electoral, en el cual los resultados preliminares daban por ganador al candidato opositor Cuauhtémoc Cárdenas Solorzano.

El Estado a través de la implementación del Programa logra en primer instancia recuperar el consenso y la legitimación de su gobierno, algo que no es nuevo para el sistema tradicional político en México.

El éxito del programa fue de tal magnitud, que en muchas poblaciones del país, la principal organización de la sociedad civil eran los comités de Solidaridad, desplazando de la función a los representantes de los partidos políticos.

Al concluir la importancia y el impacto de Solidaridad en estos puntos, es necesario también hacer algunas consideraciones generales del Programa.



Como programa de política social Solidaridad busco combatir la pobreza extrema, sin embargo no pudo eliminarla, no obstante los recursos designados y la implementación de programas dirigidos hacia los pobres en extremo.

Una de las consideraciones más sugerentes, es que a pesar de que durante más de dos décadas (setenta y ochenta) y parte de los noventa, se ha buscado mediante dos estrategias de bienestar mejorar las condiciones de vida de los mexicanos, el reto es enorme: 40 millones se encuentran en la pobreza y de estos, 17 millones en la extrema pobreza.

Pese a que, la política social es una parte importante del actuar gubernamental, ya que no cualquier política social, es idónea para enfrentar y a la larga, resolver los problemas como la pobreza, de una forma permanente y profunda, ya que para eliminar la pobreza se tendría que eliminar al sistema económico que la genera. Aprender de las experiencias alcanzadas, permite planear y diseñar las nuevas políticas sociales, ya que en las circunstancias actuales no es factible ensayo y error, por lo que se debería aprovechar los errores y aciertos de viejos programas.

De ahí, la importancia de estructurar e implementar políticas acordes con el objetivo que se desee lograr, donde el capital humano tenga la capacidad de competir, es decir, que la población cuente, con un sistema competitivo y abierto, y la oportunidad de participar en un sistema político democrático.

Por lo que, para aliviar la pobreza en el largo plazo se necesita de un crecimiento económico con desarrollo social; es decir, un crecimiento económico que genere los suficientes empleos acompañados de un desarrollo social que mejore las condiciones de alimentación, educación, salud y vivienda.



Por que en las circunstancias prevaecientes no es factible establecer políticas paternalistas, que ocasionen además de la insatisfacción de sus necesidades básicas de gran número de mexicanos, otros problemas como la migración tanto al interior del país como al extranjero, asentamientos irregulares, lo que a su vez dificulta que puedan obtener empleo, un ingreso estable, falta de servicios básico, etc. Siendo un circulo vicioso que parece no tener fin.

De ahí, también la importancia de distinguir entre pobreza moderada y pobreza extrema. Los moderadamente pobres carecen de ciertos bienes y servicios que, dada la riqueza del país, todos deberían disfrutar. Los extremadamente pobres tienen tan pocos recursos que corren el riesgo de sufrir desnutrición, con mayores niveles de morbilidad y deficiencias.

La descentralización de los recursos hacia las administraciones locales mediante el Ramo XXVI, debería tener como principal objetivo el de dotarlos de autonomía buscando el mejor aprovechamiento en su propio beneficio, ya que no se puede combatir la pobreza, cuando los principales procesos y procedimientos administrativos siguen centralizándose, impidiendo de esta manera un flujo directo de los recursos. Transferir recursos, atribuciones y poder de decisiones, así como arraigando la contraloría social en las propias comunidades y grupos "objetivos", permitiría darle mayor contenido regional. Los procesos de Planeación, control y evaluación del Programa, quedarían sujetos a la Secretaría de Desarrollo Social, pero su operación y ejecución en manos de los beneficiarios directos.

Los resultados de Solidaridad a seis años de su implementación fueron estimulantes. Mediante el equilibrio de las finanzas públicas, la corresponsabilidad social, la participación activa y decidida de agrupaciones sociales concurrentes, se avanzo en aspectos prioritarios de la pobreza (educación, salud, vivienda e infraestructura urbana), como parte de la estrategia de construir el piso social básico.



Sin embargo, esto no ha sido suficiente, ni alcanza para tratar de igualar por lo menos, el rezago ancestral de la pobreza.

La eliminación o el alivio de la pobreza no son tareas sencillas que puedan realizarse rápidamente. Las causas de la pobreza en nuestro país son numerosas y de profundas raíces, por lo que las posibles soluciones no sólo deben atacar sus manifestaciones superficiales inmediatas, sino también influir en las estructuras económicas, sociales y políticas que las originaron. El desarrollo de un país no sólo significa mejorar los indicadores macroeconómicos, sino que esa mejora se refleje en las condiciones de vida de su población.

Por lo que la política social debe estar en lucha contra la pobreza.



## BIBLIOGRAFÍA

### A. Libros.

Adelman, Irma. "Teorías del Desarrollo Económico", México, FCE; 1974.

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

Aguilar Villanueva, Luis F., "Política Pública y Gobierno del Estado", Revista del Colegio.

Alcantara Mendoza, Raúl, "Solidaridad, un programa de desarrollo integral", México, Tesis de Licenciatura, ENEP Acatlán, UNAM, 1996.

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

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 Proceso sociopolíticos, UAM-A, México, 1993.

Farfán, Guillermo, "Gasto público y bienestar social en México", México, UNAM-Plaza Vázquez, 1987.

Fijii, 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.

González, C., "La política social 1989-1994: las virtudes y los excesos de Solidaridad", en Alcocer V. (coordinadores). 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.

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

Gutiérrez, Elvia y Colin, Marvella, "Programa Nacional de Solidaridad no impidió el crecimiento de la pobreza rural, de 5% entre 1989 y 1994" en el *Financiero*, 27 de octubre de 1994.

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

Instituto Nacional de Solidaridad, "Gráficas de la Política Social: serie la Reforma Social 2", SEDESOL, México, 1994

Jiménez Castro, Wilburg, "Administración Pública para el Desarrollo", México, FCE, 1971.

Laurell, Asa, Cristina, "La Política Social del neoliberalismo mexicana", en *Ciudades*, Red Nacional de Investigación urbana, Núm. 26 abril-mayo de 1995.

Narez Armenta, Jaime, "El Papel del Programa Nacional de Solidaridad como elemento substancial en el proceso de socialización política durante el sexenio Salinista", México, Tesis de Licenciatura, ENEP Acatlán UNAM, 1995.

Política Social, Instituto Nacional de Solidaridad, México, SEDESOL.

Rojas Gutiérrez, Carlos, "El Programa Nacional de Solidaridad y la restructuración de la gestión social participativa", en la *Administración Pública Contemporánea en México*, SECOGEF-FCE, 1993.

Salinas de Gortari, C., "Producción y participación política en el campo", UNAM, México, 1988.



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

SEDESOL. "Solidaridad: seis años de trabajo". México, SEDESOL, 1994.

Velázquez López, Celso Juan. "El programa nacional de solidaridad, un punto de vista educativo". México, Tesis de Licenciatura, ENEP Acatlán, UNAM, 1994.

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

Villareal, Rene. "Liberalismo Social y Reforma del Estado". México, F.C.E., 1993.

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



B. Revistas, Periódicos y fuentes estadísticas.

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

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

Boltvinik, 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.

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

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

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



Anexos.

CUADRO I

LAS PALABRAS Y LOS HECHOS ECONOMICOS METAS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y EVOLUCION REAL DE LA TASA DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO.												
MEXICO (1928-1993)												
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
PND		-0.2	2.5	5.0	a	6.0		2.9 a	3.5	5.3	a	6.0
REAL	-0.6	-4.2	3.6	2.6	-3.8	1.7	1.2	3.3	4.5	3.1	2.6	*1.5

\*Estimación.

CUADRO II  
GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR DESARROLLO SOCIAL  
1989-1993

(Miles de millones de pesos constantes)\*

CONCEPTO	1982	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Gobierno Federal							
Secretaría de Educación Pública	193.8	106.3	113.1	124.8	147.2	92.8	98.6
Secretaría de Salud	115.7	79.5	84.0	86.0	99.4	36.6	38.3
Secretaría de Trabajo y Prev. Soc.	18.7	14.4	14.1	13.8	17.5	19.7	20.4
Secretaría de Desarrollo Social	3.3	1.3	1.3	1.3	1.5	1.5	1.6
Solidaridad y Desarrollo regional	21.4	4.2	3.0	3.2	3.3	5.6	5.7
Organismos y Empresas de Control Presupuestal Directo	34.7	6.9	10.7	20.4	25.6	29.3	32.5
ISSSTE	153.1	111.1	122.9	137.5	170.0	183.7	199.9
IMSS	43.4	27.0	27.3	30.8	37.2	37.2	40.4
CONASUPO**	109.2	95.2	95.6	106.8	126.6	137.7	152.4
Organismos, Empresas, Fondos y Fideicomisos Subsidiados	94.1	79.3	75.6	78.9	104.1	208.5	238.9
Total del Sector	441.0	296.8	318.1	341.1	421.3	485.0	537.4
Total del Gasto Programable	1,303.6	929.7	882.4	906.6	950.7	997.7	1,038.7

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1988-1993

\*Pesos

\*\*No corresponde al gasto total de la Empresa sino al Programa Tortilla-Solidaridad



**CUADRO III**  
**GASTO TOTAL POR TIPO DE ASIGNACION**  
(%)

PERIODO	GASTO ECONOMICO	GASTO SOCIAL	GASTO ADMINISTRATIVO
1935-1940 Cárdenas	37.6	18.3	44.1
1941-1946 Avila Camacho	39.2	16.5	44.3
1977-1952 Alemán	51.9	13.3	34.9
1953-1958 Ruiz Cortines	52.7	14.4	32.9
1959-1963 López Mateos	39.0	19.2	41.8

Fuente: Tomada de James Wilkie, La Revolución Mexicana: gasto federal y cambio social, México, F.C.E., 1978, p. 66.

**CUADRO IV**  
**GASTO TOTAL POR TIPO DE ASIGNACION**  
1965-1976  
(%)

TIPO DE ASIGNACION	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Económicos	42.5	40.7	37.6	40.4	42.3	40.1
Sociales	18.2	22.4	20.3	21.6	21.3	22.0
Administrativos	39.2	36.9	42.1	38.0	36.4	37.9

Fuente: Tomada de Nora Lustig: Magnitud e Impacto del gasto público en el desarrollo social, en Investigaciones Económicas No. 187, enero-marzo de 1989, p. 117.



Año	CUADRO V Población por nivel de bienestar					
	Pobres extremos		Pobres Intermedios		Niveles medios y altos	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%
1984	11.0	15.40	19.4	27.10	41.0	57.50
1989	14.9	18.80	22.9	28.90	41.4	52.30
1992	13.6	16.10	23.6	27.90	47.1	56.00

FUENTE: ONU-CEPAL, INEGI, Informe sobre la magnitud y evolución de la pobreza en México (conferencia de prensa celebrada el 24 de octubre de 1993), México, p. 14.