

107

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO



FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

Los Programas de Atención a la
Pobreza en México: 1989-2000

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE :
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA

(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A :

LUIS ALFREDO SANCHEZ ILDEFONSO

ASESOR: LIC. SALVADOR YAÑEZ CAMPERO



MEXICO, D. F.

SEPTIEMBRE DE 2001

297049



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

DEDICADO A MIS PADRES:

BERTHA Y MIGUEL

AGRADECIMIENTOS

Deseo agradecer a todas las personas que han hecho posible la elaboración del presente trabajo:

Al profesor Salvador Yáñez Campero, mi asesor, por sus enseñanzas y apoyo tanto dentro como fuera del salón de clases.

A los profesores y compañeros que con sus agudos comentarios y atinadas observaciones contribuyeron a mejorar la calidad de la investigación. En particular quiero agradecer a los miembros del sínodo: a los profesores Ramiro Carrillo Landeros, Silvia Cabrera Nieto, Francisco Segovia Hernández y Ramiro Álvarez Retana, cuyos señalamientos han sido valiosos y de gran utilidad en la presentación final de este documento.

A todos mis amigos y profesores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Un agradecimiento muy especial a mi *alma mater*, la **Universidad Nacional Autónoma de México** por la oportunidad, por la formación y por la invaluable experiencia de ser Universitario.

ÍNDICE

Introducción	XI
I. Sustento Teórico	1
A. El Estado	1
B. El Gobierno y la Administración Pública	5
C. La Pobreza y la Administración Pública	10
1. La pobreza	10
2. Pobreza y acción administrativa	13
D. La Administración Pública Mexicana y la Pobreza	14
II. Pobreza y Crisis en México	16
A. Preámbulo	16
B. La Década de los Ochenta	16
1. Crisis económica y ajuste estructural	17
2. Panorama social de los ochenta	20
III. Pobreza y Solidaridad en México	23
A. El Programa Nacional de Solidaridad	23
1. Surgimiento del Pronasol	23
2. Criterios dentro del Pronasol	26
B. Descripción del Pronasol	28
1. Diagnóstico del problema	28
2. Objetivos y vertientes de acción	30
3. Principios	31
4. Subprogramas	32
C. Métodos de Operación y Gasto Público	32
1. Los comités de Solidaridad	33
2. Organización federal y gobiernos locales	34
3. Proceso de operación	36
4. Gasto público	37

3. Organización	112
4. Operación y gasto	113
C. Acciones de Educación, Salud y Nutrición	114
D. Aciertos e Impacto Social	117

Conclusiones	119
---------------------	-----

Fuentes	123
----------------	-----

INTRODUCCIÓN

La pobreza y su combate constituye, ciertamente, un tema tan vigente como trascendente para el desarrollo de la sociedad y el gobierno mexicano. Basta con una revisión de los discursos políticos o una mirada sobre los noticieros televisados para referir algunas de las expresiones de este problema: desde las ominosas consecuencias de las contingencias ambientales en humildes viviendas o las dificultades de migrantes ilegales para cruzar la frontera norte del país, hasta la presencia de los "niños" y las mamás de "la calle", así como las declaraciones gubernamentales de la lucha enconada contra la pobreza, para evidenciar la pertinencia e importancia de analizar la pobreza y las acciones emprendidas tanto para contenerla como para superarla.

La pobreza tiene un gran impacto en las esferas políticas, económicas, sociales, jurídicas y culturales que le dan una dimensión amplia y compleja. En este aspecto, el campo de estudio de la administración pública queda determinado en el análisis del problema, la formación de instrumentos, la formulación de propuestas, el diseño y ejecución de acciones para afrontarla o detenerla en función de las decisiones gubernamentales.

En relación con lo anterior, es preciso señalar la direccionalidad que la administración pública asume con base a las decisiones que toma el gobierno. En este último, la manera de como interpreta un problema determinará la forma como debe ser atacado. En este caso, el diseño de programas de gobierno contra la pobreza encierra una manera de concebirla y atacarla.

La administración pública mexicana, como instrumento que tiene el Estado para incidir en la sociedad, debe encargarse del problema que representa la pobreza, tanto por motivaciones formales y razones de Estado, como por un compromiso social y por principios básicos de ética política, además de ser la única institución capaz de emprender acciones de fondo para un combate eficaz y duradero de la pobreza extrema. Una alta pobreza exhibe las limitaciones y la falta de efectividad del trabajo gubernamental y de la dinámica administrativa, cuestión contraria a la naturaleza social de su existencia.

En México, la pobreza se encuentra en todas las etapas de su historia, sin embargo, es en los años ochenta cuando crece el número de pobres y de "nuevos" pobres (que se adicionan a los existentes en el país). El crecimiento de la pobreza demanda diseñar estrategias para enfrentarla, que se materializan en programas cuyo enfoque determina la interpretación y las acciones gubernamentales. Ello da pie

al objetivo fundamental de este trabajo: analizar las propuestas y acciones del gobierno para atender la pobreza en la sociedad mexicana durante las dos últimas administraciones del siglo XX.

Este trabajo aborda la pobreza desde la perspectiva de la administración pública, que incluye su función social y la dimensión política de sus acciones. Pero guarda como eje de análisis la acción gubernamental y administrativa del Estado Mexicano a través de las políticas y programas.

La hipótesis principal de este trabajo consiste en que México, entre 1989 y 2000, aun cuando las dos últimas administraciones del siglo XX (de los presidentes Salinas y Zedillo) coinciden en impulsar un proyecto económico similar y compartir criterios para superar la pobreza, aplican dos esquemas diferentes en programas para su combate, que no tienen una continuidad efectiva con los cuales sólo administran o contienen la pobreza.

Este trabajo consta de cinco partes. En la primera ofrecemos un sustento teórico sobre el Estado, la relación de éste con el gobierno y la administración pública, el papel de la administración pública frente a la pobreza, y la referencia de estos aspectos hacia el caso mexicano.

En la segunda sección, presentamos un punto de referencia para abordar el problema de la pobreza y su ataque hacia la década de los noventa. En particular mostramos un panorama de la década de los ochenta, periodo en que la pobreza crece ante la crisis del modelo de desarrollo y la aplicación de políticas de ajuste estructural.

En tercer lugar, estudiamos la propuesta de combate a la pobreza del sexenio del presidente Salinas. El énfasis lo colocamos en el Programa Nacional de Solidaridad, ambicioso instrumento diseñado para atender la pobreza y con un impacto político elevado. Aquí consideramos al Pronasol como la primer propuesta gubernamental para afrontar el avance de la pobreza, en los años noventa.

En el cuarto punto, analizamos las acciones contra la pobreza en la administración del presidente Zedillo y los contextos que las envuelven. En particular examinamos el Programa para Superar la Pobreza y el Programa de Educación, Salud y Alimentación. Ambos concentran la estrategia para atender la pobreza en el último gobierno priísta del siglo XX, y conforma una segunda propuesta para enfrentar el problema

En el quinto y último capítulo de este trabajo realizamos el contraste de estas dos propuestas empleando para ello elementos tales como los criterios empleados, la conceptualización de la pobreza, la organización, la operación y el desarrollo de acciones específicas en materia de salud, educación y nutrición.

SUSTENTO TEÓRICO

A. El Estado

Son diversos los autores y las corrientes de pensamiento que pretenden explicar al Estado tanto en su concepto como en su naturaleza y significado. Su estudio a través de los siglos ha comprendido diversas áreas del conocimiento científico: la historia, la economía, el derecho, la sociología, la filosofía y, especialmente, la política.

El origen del Estado se encuentra en la organización y asociación de los seres humanos, para la conservación y preservación de los mismos hombres. Es un producto histórico al cual se le atribuyen múltiples interpretaciones. En la tradición occidental, los orígenes del Estado se remontan a la *Polis* Griega y a la *Civitas* Romana. Ambas entendidas como formas primarias de organización política, donde los ciudadanos (los hombres libres) participan en las cosas de la ciudad o bien de la cosa pública. Esta sociedad política tiene como virtud el que "no se orienta a una utilidad particular o momentánea, sino a la utilidad general y durable que involucra a toda la vida del hombre"¹.

Siglos más tarde, con las transiciones del feudalismo al capitalismo y la conformación del Estado moderno, aparecen y se desarrollan distintas ideas en torno al concepto del Estado, término que es empleado en la literatura política a partir de **El Príncipe** de Nicolás Maquiavelo. Si en la época medieval el poder del noble feudal es un poder de hecho, en que por la fuerza somete a sus siervos, con la aparición del Estado moderno ese poder se centraliza para conformar el poder público que es el poder político que detenta el Estado. Entre las múltiples interpretaciones que con respecto al Estado se han elaborado, se tienen

Primeramente las ideas iusnaturalistas-contractualistas sobre la aparición del Estado y su objetivo. Esta corriente comprende autores tales como Thomas Hobbes, John Locke y Jean Jaques Rousseau.

En su *Leviatán*, Hobbes pretende dar una justificación racional del Estado, por la cual sus ordenamientos deben ser obedecidos. Los hombres tienden a sobrevivir y mejorar sus condiciones de vida, pero las pasiones propias del estado de naturaleza

¹ Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad*, p. 79

impide asegurar ello. Así generan un poder común, que se forma al ceder cada hombre su propio poder para defenderse. Para él, la esencia del Estado es: "una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituido por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común"². Y ese poder supremo se deposita en un rey o asamblea responsable de mantener la paz y asegurar la defensa.

En Locke, la idea del estado de naturaleza es determinante en su pensamiento político. El Estado surge para salvaguardar la propiedad, concebida como derecho natural, así como las libertades naturales de los individuos. Este estado natural de los hombres es "un estado de completa libertad para ordenar sus actos y disponer de sus propiedades y de sus personas como mejor les parezca, dentro de los límites de la ley natural, sin necesidad de pedir permiso y sin depender de la voluntad de otra persona"³. Dadas las inseguridades del estado de naturaleza, por atropellos contra la vida o propiedad de un hombre por otros hombres, se establece un pacto donde los hombres ceden su derecho para defenderse, es decir, un hombre por su propio consentimiento conviene con otros hombres integrar una comunidad. En ese momento forman un cuerpo político "con poder para actuar como un solo cuerpo, lo que se consigue por la voluntad y decisión de la mayoría"⁴.

El pensamiento de Rousseau constituye una vertiente diferente dentro de la corriente contractualista. El origen de la propiedad es el origen de la desigualdad de los hombres, que se basa en un acto de fuerza para despojar a los débiles. En la conformación de la sociedad política dominan los fuertes, los ricos a los débiles y desposeídos. En esa sociedad donde domina la desigualdad debe encontrarse una forma de organización que asegure la libertad e igualdad de todos. Así surge el contrato social, donde "este acto de asociación transforma la persona particular de cada contratante en un ente normal y colectivo, compuesto de tantos miembros como votos tiene la asamblea, la cual recibe de este mismo acto su unidad, su yo común, su vida y su voluntad"⁵. A esa organización, ente o persona pública, según este mismo autor "tomaba antiguamente el nombre de Civitas, y ahora el de república o de cuerpo político, al cual sus miembros llaman Estado cuando es pasivo, Soberano cuando es activo, y Potencia comparándolo con sus semejantes"⁶.

De manera general, de esta corriente se deducen algunas características relativas al Estado: la convivencia política de los hombres es intencional, racional y consensual entre ellos; existen derechos innatos que provienen de un estado anterior

² Thomas Hobbes, *Leviatán*, p. 141.

³ John Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, p. 7.

⁴ *Ibid.*, p. 121.

⁵ Jean Jaques Rousseau, *El contrato social*, p. 15.

⁶ *Ibid.*, p. 16.

a la asociación política; y, mediante un contrato se funda una voluntad general que origina al Estado.

Una segunda corriente relativa a las interpretaciones del Estado es la post-iusnaturalista, se caracteriza por criticar el sentido contractual del Estado y la sociedad. El vínculo Estado-sociedad es permanente, en tanto el sentido de contrato propone la posibilidad de derogar, y en ciertos casos, como la guerra, el Estado puede pedir a sus ciudadanos la vida, cuestión no prevista en el contrato. En esta vertiente destaca la visión idealista de Hegel, quien tiene en el Estado a la máxima expresión de la razón que se superpone a la sociedad. El Estado es "una fuerza activa de naturaleza espiritual llamada a desenvolver su esencia, que no es otra cosa sino la realización en la tierra de los valores espirituales supremos: portador, guardián y ejecutor del bien, de la justicia y de lo bello"⁷.

Para el pensamiento hegeliano, el poder del Estado se encuentra en un plano metafísico que se expresa en el mundo terrenal, entonces tiene un origen divino y no social.

Una tercera corriente deriva del pensamiento marxista. Para Carlos Marx, el Estado nace de la desigual división del trabajo genera clases y separa a la sociedad, permitiendo que una clase dominante (denominada burguesía) explote a la mayoría. Así el Estado tiene un enfoque instrumental de tipo coercitivo que pone al servicio de la burguesía el poder público. De esta manera se mantiene el *status quo* que reproduce la explotación de los muchos por los pocos. Condición que perduraría hasta que triunfara la dictadura del proletariado, donde la ausencia de clases haría innecesaria la presencia del Estado, el cual tendría que desaparecer.

Fuera de sus propuestas futuristas, en el pensamiento marxista se tiene una visión realista del Estado, es decir "una organización que ha servido y sirve a los dueños de los esclavos, a los propietarios de la tierra, a la nobleza y a la burguesía para dominar a las grandes masas humanas y explotar su trabajo"⁸.

Otra corriente referente al Estado es la jurídica, la cual define al Estado en función de sus elementos distintivos (pueblo, territorio, poder). En esta corriente, donde uno de sus representantes más notables es Hans Kelsen, entiende al Estado como un ordenamiento jurídico, luego hablar del Estado es hablar de derecho. El poder del Estado "se vuelve el poder de crear y aplicar el derecho... en un territorio y hacia un pueblo, poder que recibe su validez de la norma fundamental y de la capacidad de hacerse valer recurriendo en última instancia a la fuerza, y en consecuencia por el hecho de ser no solamente legítimo sino también eficaz"⁹.

⁷ G. W. Friedrich Hegel, *Filosofía del derecho*, p. 245.

⁸ Mario de la Cueva, *La idea del Estado*, p. 9.

⁹ N. Bobbio, op. cit., p. 128.

En la corriente descrita, el Estado se confunde con el derecho de manera tal que el todo es reducible a una de sus partes. Así no es posible visualizar la naturaleza del poder estatal que permite hacer efectiva la aplicación de las normas jurídicas en su tiempo y espacio de validez.

Una quinta corriente engloba la sociología política. Esta corriente se desarrolla principalmente en el siglo XX y tiene entre sus autores a Weber, Luhmann, y Mills. La principal característica de esta corriente es el analizar la relación Estado-sociedad a través del ser estatal, o sea de cómo se presenta realmente el Estado en la sociedad. Esto es a través de una relación de poder, donde el Estado se manifiesta al materializar ese poder en actos concretos. Esta corriente es muy amplia y abarca diversas teorías sociales (élites, sistemas, funcionalismo).

Evidentemente, las corrientes mencionadas son únicamente algunas de las existentes para explicar el significado del Estado. Entre ellas se puede observar como elemento constante al concepto de poder. Es precisamente el poder el medio que nos permite comprender la naturaleza y el significado de sus acciones concretas, es decir, de cómo ejerce el Estado su dominio.

Si consideramos al poder como una relación asimétrica entre individuos o grupos, donde el que manda diseña la conducta de quien obedece, tenemos que existen tres formas de ejercerlo:

- 1) La fuerza: coerción física, violencia o represión directa.
- 2) La autoridad: dominación con anuencia de los subordinados que legitiman esa acción al dar su consentimiento.
- 3) La manipulación: inducción subrepticia a actuar de conformidad a ciertos intereses, sin mediar ordenamiento explícito¹⁰.

La relación de poder reconoce tres formas mediante las cuales se expresa: el poder económico, el poder ideológico y el poder político¹¹. En el caso del poder político, propio del Estado, su cualidad principal es el uso de la fuerza como recurso de la dominación. Cuestión que es determinante en la definición que Weber hace del Estado: "el Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima"¹².

Sin embargo esa posibilidad de ejercer la violencia física, en los tiempos modernos, es en casos excepcionales y debe sujetarse a las leyes que también rigen a la sociedad, para dar certidumbre a sus ciudadanos y permitir la convivencia

¹⁰ Cfr. Héctor Cevallos Garibay, *Poder y democracia alternativa*, p. 16.

¹¹ Para Bobbio, las tres son formas de poder que provienen de la riqueza (poder económico), del saber (poder ideológico) y de la fuerza (poder político), que son medios para obtener efectos deseados de los hombres sobre quienes se ejerce este poder. Véase, N. Bobbio, op. cit., p. 110-111.

¹² Max Weber, *El político y el científico*, p. 83.

interna. Además, ese poder estatal se debe institucionalizar, es decir, crear “instituciones que regulen la adquisición, el ejercicio y la distribución del poder, y el monopolio y organización de la violencia legítima”¹³.

El sistema formal e institucional que se forma en torno al poder estatal, y las funciones que a través de ambas se desarrollan son las que finalmente contribuyen a mejorar las relaciones sociales, la cohesión, la conciliación de intereses, el mantenimiento de la paz, la generación de riqueza, la conservación del poder soberano y de la sociedad, y la satisfacción de las necesidades sociales. Todo en su conjunto forman gran parte de los fines del Estado.

B. El Gobierno y la Administración Pública

Hermann Heller dice que el “Estado no es posible sin la actividad conscientemente dirigida a un fin, de ciertos hombres dentro de él”¹⁴. Esta actividad de dirección concreta de la función estatal es a la que denominamos como gobierno. La idea de gobierno (del griego *Kybernetes*, del latín *Gubernare*, timonel, conducir, dirigir), se relaciona con la idea de conducir a la sociedad mediante la toma de decisiones públicas. Lo anterior supone una abierta actividad política.

Al igual que el Estado, el gobierno ha sido objeto de estudio de diversos autores y corrientes de pensamiento. Sobre el gobierno se ha hablado de las formas que éste asume con relación a como se estructura el poder y la relación que guardan los órganos por las cuales se ejercen, y las personas que en él intervienen. Así Aristóteles divide a las formas de gobierno en la monarquía, la aristocracia y la democracia; Montesquieu propone la monarquía, la república y el despotismo; y Maquiavelo habla de monarquías y repúblicas.

Relacionado al gobierno, también se encuentra la división de poderes. Desde el siglo XVIII Montesquieu propone, en su obra **El espíritu de las leyes**, la división de poderes como medio para equilibrar el poder y evitar su concentración en manos de una misma persona¹⁵. Para impedir el abuso de poder, es necesario que cada una de las funciones de gobierno (o poder ejecutivo, legislativo y judicial) estén en diferentes manos. De esta manera se establece una división tajante entre los poderes, olvidando la insoslayable necesidad de tener puntos de contacto entre sí.

¹³ Marcos Kaplan, *Estado y Sociedad*, p. 208.

¹⁴ Hermann Heller, *Teoría del Estado*, p. 219.

¹⁵ Cfr. Montesquieu, *El Espíritu de las leyes*, pp. 104-110.

Las funciones que realiza el gobierno a través de la división tripartita del poder estatal varía de Estado a Estado, de conformidad a sus sistemas político y jurídico. De manera general, a cada poder le corresponde:

- 1) Poder legislativo: representación popular, formulación de normas jurídicas generales.
- 2) Poder ejecutivo: ejecución o aplicación de las leyes y dirección de la administración pública.
- 3) Poder judicial: interpretación de las leyes y aplicación del derecho.

En la actualidad se reconocen las relaciones de los tres poderes y la importancia de su interacción para la vida estatal. Incluso, de los vínculos que se establecen entre poder ejecutivo y el legislativo es como se establecen dos posibles sistemas de gobierno¹⁶, el parlamentario y el presidencial.

Uno de los elementos primordiales de la actividad gubernamental es la relación política entre gobernantes y gobernados dirigido hacia un fin común. Lo anterior expresa la racionalidad gubernamental (es decir la determinación de medios-fines) a través de su actividad política y administrativa. Ambas actividades delimitadas por normas jurídicas, para someter el poder de los gobernantes a la ley y evitar su uso discrecional.

El gobernar se entiende como el arte de dirigir a una comunidad políticamente organizada. Para Karl Deutsch, "cualquiera que dirija los asuntos de un país... debe saber como permanecer en el control; cuál es la naturaleza básica y el estado actual del país u organización que está controlando; cuáles son los límites y oportunidades existentes en el medio al que debe enfrentarse y cuáles los resultados que desea obtener. Combinando estas cuatro clases de conocimientos, y actuando en consecuencia, se tiene la esencia del arte del gobierno"¹⁷.

De acuerdo a la cita anterior, el estilo del gobernante para atender los problemas de la sociedad es lo que marca las diferencias entre dos gobiernos o dos regimenes políticos. En los países democráticos, o con aspiraciones a la democracia, las luchas por el poder se dan en las contiendas electorales, donde participan partidos políticos con propuestas o proyectos que permiten diferenciarlos entre sí. De este modo, no es lo mismo un gobierno con una tendencia a la izquierda (socialdemócrata), que otro más apegado a la derecha (neoliberal). La diferencia de

¹⁶ Jorge Carpizo define al sistema de gobierno como: "la existencia de dos o más detentadores del poder, cada uno de ellos con una competencia otorgada constitucionalmente y que al actuar tienen la obligación de cooperar con el otro u otros en la constitución de la unidad del Estado que se manifiesta en la estructura real del poder político de un país". Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, p. 12.

¹⁷ Karl Deutsch, *Política y gobierno*, p. 21.

estilos se encuentra en los *cómos*, en las maneras como desarrollan la acción gubernamental¹⁸.

En todo caso, el gobierno es el medio que interrelaciona al Estado y la sociedad, procurando bienestar, orden y justicia. Así, gobierno y sociedad no son entes separados sino unidos en función de un proyecto nacional, donde al primero corresponde la dirección, convirtiéndose en un medio para desarrollar las aptitudes y esfuerzos individuales y colectivos en pro del conjunto social, con respeto a los derechos y libertades de los ciudadanos.

El gobierno participa de la institucionalización del poder del Estado, lo aprovecha como medio de atención y canalización de las demandas y necesidades sociales, para mantener el orden, la cohesión y la estabilidad que un país requiere para su conservación y progreso.

De manera sintética, el gobierno es la representación material del poder estatal encargado del desarrollo de las funciones, de la consecución de los fines y cumplimiento de los objetivos que son la razón de ser el Estado. Así, el gobierno es un cuerpo que materializa al Estado, que enlaza a sociedad y Estado a través de diversos órganos, que tiene la capacidad de dirección, decisión, control y preservación de la sociedad ante los problemas, conflictos o carencias propias de la convivencia humana, para ello aprovecha dos medios importantes: la política y la administración pública.

La administración pública adquiere poder político en función de que es un órgano del Estado, dirigido por el gobierno. En relación con el poder estatal, la administración pública tiene un sentido negativo, ya que "tiene por función la de regir, de instrumentar el monopolio público de la coacción, obteniendo, por el juego combinado de la norma jurídica y de la violencia física, la sujeción de los individuos bajo el orden existente"¹⁹. No obstante el acudir a la fuerza violenta o poder destructivo del Estado es un último recurso. Antes de recurrir a ella, aprovecha otros instrumentos por los que la sociedad se beneficia de las capacidades estatales, en los ámbitos económico, político y social.

Por ejemplo, la posibilidad de procurar bienestar social (donde reside en buena medida la paz interna), depende de la capacidad administrativa del Estado, tanto para generar condiciones de riqueza material como para cubrir las necesidades sociales. La dinámica institucional que comprende la administración pública es la que

¹⁸ Dependiendo de la forma en que esos estilos incidan positiva o negativamente en la población, un partido puede o no refrendar victorias electorales. "La direccionalidad del gobierno es un proceso ininterrumpido. Su desempeño, por lo mismo, llega a diversos públicos que, en la modalidad de usuarios, clientes, consumidores, y beneficiarios, le confieren votos de confianza o castigo electoral", Ricardo Uvalle, *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, p. 69.

¹⁹ Jacques Chevaier y Daniele Loschak, *La ciencia administrativa*, p. 3

produce y reproduce los satisfactores a las carencias y conflictos sociales. La administración pública refleja si el Estado está funcionando adecuadamente.

La función esencial de la administración consiste en mantener a la sociedad en una situación de bienestar, en conservar la cohesión social, por lo tanto a reproducir a la sociedad y mantener en orden a la misma. "La administración asume una función compleja, dominante por una parte y estabilizadora por la otra: se trata de reforzar las relaciones de dominación y la jerarquía social, pero también de amortiguar las tensiones más vivas, de tratar los conflictos que amenazan poner en peligro la existencia de la sociedad"²⁰.

De la relación gobierno-administración pública, de sus decisiones y acciones, el Estado influye poderosamente sobre las condiciones sociales, políticas, económicas, culturales, jurídicas en que se desenvuelve la sociedad. El gobierno, cuya esencia es la política, marca los fines, los objetivos, las metas; la administración determina los medios para llegar a ellos.

La administración pública representa la acción del Estado en los ámbitos en que la sociedad se desenvuelve, de ahí que se defina a la administración pública como "el Estado en acción"²¹, lo cual implica la presentación concreta del poder estatal en la vida de los ciudadanos. Entonces, la administración pública es la acción constante e intencional del Estado, que dirige el gobierno, para encaminar a la sociedad hacia un proyecto común, de manera que la administración, al pretender el perfeccionamiento de la sociedad se perfecciona así misma y al Estado. El desarrollo individual y colectivo de la sociedad refleja la capacidad (o incapacidad) del Estado de generar el progreso a la voluntad que lo constituye.

La administración pública tiene por características ser un producto histórico (no es un producto espontáneo y casual), delimitado en su actividad por normas jurídicas, dirigido por una voluntad política relacionada con los valores y contextos predominantes en una época determinada. Las circunstancias que afectan a la sociedad en un momento determinado, afectan a la administración por igual. La conducción política de la sociedad sólo es posible a través de su capacidad ejecutora, la administración pública hace posible el atender las expectativas sociales y solucionar sus conflictos.

Para esa atención, en su ámbito pragmático, la administración pública desarrolla procesos, procedimientos, formas de organización, normatividades, técnicas, emplea tecnologías, dispone de recursos (humanos, materiales, financieros), y se guía por valores como la eficiencia y la eficacia. Sin embargo no puede considerarse como un instrumento mecánico y apolítico.

²⁰ *Ibid.*, p. 70.

²¹ Omar Guerrero, *Estado y administración pública en México*, p. 41.

La misma comunicación que la administración guarda con la sociedad exige de la primera capacidad de decisión, de negociación, de discusión, de elección. En este punto se debe reconocer que la administración no actúa mecánicamente y debe atender contingencias de manera constante. En ella se manifiesta y de ella depende la factibilidad de las decisiones gubernamentales y del cumplimiento de las expectativas sociales. Sobre este aspecto, la dotación de bienes y servicios públicos tiene un impacto político que puede desembocar en apoyo (legitimando a los gobernantes) o en animadversión (contra personajes de la sociedad política), por los efectos o calidad de las acciones desarrolladas.

En los regímenes democráticos, la acción de la administración pública colabora en el desarrollo político del país. Debe atender los diferentes intereses, para mantener la cohesión social y el orden público. Por lo tanto, la administración pública es un factor de estabilidad y cohesión para el sistema político dentro del Estado. Pero también es un factor de desarrollo para la sociedad y los individuos, lo que conforma su responsabilidad social y da a su actividad un sentido humanista.

La administración aprovecha las instituciones del Estado para que, en caso de conformidad, la sociedad tenga medios de expresión. No obstante, cuando la conformidad es generalizada, los medios de expresión pueden resultar insuficientes o obsoletos, redundando en acciones de fuerza impulsadas desde la sociedad. Por lo tanto, la reforma constante, la dinámica administrativa es parte fundamental en la conservación social-estatal.

Finalmente, podemos entender a la administración como la actividad que dirige la autoridad política para satisfacer los fines del Estado, en condiciones donde el conflicto es la nota característica²².

La administración pública es, en general, la que atiende los asuntos públicos, como tal, abarca diferentes niveles (federal, estatal, municipal), modos de organización (central o paraestatal), diferentes poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) e incluso se extiende más allá del ámbito gubernamental (por medio de las organizaciones no gubernamentales).

La administración se convierte en medio para ejercer derechos y libertades. Es además un factor clave en el progreso social porque busca afrontar la complejidad para atender insuficiencias y carencias sociales que se materializan en la vida privada y tienen repercusiones en la pública.

²²No puede existir el progreso sin una lucha y en toda evolución social existe el conflicto dentro de cada individuo, entre sus tendencias antisociales, tales como el egoísmo, el dar rienda suelta a sus impulsos, la ambición, la dominación, la cólera, la pereza, el orgullo y la intolerancia, y las actitudes morales y éticas que se consideran culturalmente virtuosas". Harvey Walker, *Deontología administrativa*, p. 24

De este modo, la atención a la pobreza (principal carencia que se presenta en la vida privada y que tiene graves repercusiones en la vida pública) resulta imperativa conforme a su responsabilidad social.

A consecuencia de que la administración pública es parte fundamental para el desarrollo político de un país, el impacto social y la calidad de sus acciones contribuyen, positiva o negativamente, a la generación de condiciones de estabilidad así como de gobernabilidad al interior de los regímenes políticos. De igual manera ayuda a mantener la unidad nacional y la cohesión social.

La calidad de sus acciones tiene una invaluable importancia en la sociedad. “Cuando la administración pública se preocupa por mejorar la calidad de los servicios que proporciona a la ciudadanía, pone en manifiesto su responsabilidad. Responsabilidad que es inherente a las tareas de preservar el interés común”²³. La atención a las necesidades sociales es la parte sustantiva de su trabajo, con la cual impulsa el bienestar y la seguridad social e individual.

C. La Pobreza y la Administración Pública

1. La pobreza

El concepto “pobreza” es un término complejo, asociado a situaciones contextuales, al desarrollo histórico de una sociedad y a los valores predominantes en ella. Así, asume características variables entre países y épocas diferentes. Por eso, “a la pregunta de que por qué hay pobres está relacionada con la concepción de como debe ser la sociedad”²⁴. Y en diferentes épocas la idea de como debería ser la sociedad cambia conforme a la evolución que la propia sociedad experimenta, afectando la concepción social de la pobreza.

a) Definición

El termino pobreza puede definirse desde diversas perspectivas, empleando diferentes criterios para ello, lo cual origina una amplia variedad de definiciones al respecto.

²³ Ricardo Uvalle, “La calidad de la administración pública moderna”, en *Revista Estudios Políticos*, núm 2, enero-marzo de 1994, p. 111.

²⁴ Felix Vélez, *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, p. 11.

Como insatisfacción de necesidades básicas, "una persona es considerada pobre cuando se encuentra imposibilitada para obtener de manera permanente una vida adecuada que le permita un bienestar satisfactorio en términos de salud física (nutrición) y dignidad humana"²⁵. Esto significa la existencia de desigualdad de condiciones para el desarrollo personal y familiar.

Desde la perspectiva económica, la pobreza se entiende como una incapacidad adquisitiva que circunscribe el acceso no sólo a las mercancías de consumo sino también a los medios requeridos para su producción"²⁶. Esta definición tiene que ver con la falta de ingresos para la adquisición de productos básicos (alimentos, calzado, vestido, medicinas) y la incapacidad para producirlos ellos mismos.

Desde un punto de vista comparativo. "la pobreza se refiere a la situación de una persona, familia o grupo social cuyo nivel de vida se encuentra por debajo del de la comunidad que se toma como base de referencia"²⁷. Aquí están implícitas aspiraciones que grupos en pobreza pretenden alcanzar con respecto al logrado por otros sectores de la población, en función a los estilos de vida predominantes en una época.

Como ausencia de oportunidades de desarrollo, la pobreza es la "carencia de capacidades básicas que permitan al individuo insertarse productivamente en los mercados"²⁸. Esta última entiende como prioritario dotar de habilidades a los pobres para que estén en condiciones de competir y ser parte de las relaciones de mercado. Cuando se refiere a la formación de capital humano, es decir a la preparación de los individuos para su incorporación al mercado laboral formal.

A pesar de las múltiples definiciones, es difícil hacer una interpretación integral del fenómeno ya que rebasa las dimensiones de carencia, privación, incapacidad o marginalidad, rasgos más notables del problema, pero no los únicos²⁹. No obstante, puede considerarse a la pobreza como la calidad humana proveniente de la ausencia o escasez de capacidades, habilidades, oportunidades y medios materiales necesarios para la plena ejecución de derechos y libertades, así como para alcanzar el desarrollo personal y material mínimo admisible, acorde al estilo de vida

Alejandro Guevara, "Programas de alivio a la pobreza en México un ejercicio de evaluación", en Gabriel Martínez (comp.), *Pobreza y política social en México*, p. 134.

Roberto di Filippo, *Desarrollo y desigualdad social en la América Latina*, p. 8.

Jaime Sobrino y Carlos Garrocho, *Pobreza, política social y participación ciudadana*, p. 311

Guillermo Trejo y Claudio Jones (coords.), *Contra la pobreza. Por una estrategia de política social*, p. 57

La condición de pobreza es más que la falta o insuficiencia de recursos económicos implica no sólo la falta de oportunidades de desarrollo personal, sino la ausencia de reconocimiento, la pérdida de autoestima, la denegación de derechos, incluso de la libertad, la dignidad, la autonomía y el respeto humano". Teresa Incháustegui, "Asistencia, pobreza y política social: del liberalismo al neoliberalismo", *El economista mexicano*, núm. 4, octubre-diciembre de 1997, p. 265

predominante en una época y sociedad determinada, con respeto a las identidades culturales.

b) Clasificación

Dentro de las concepciones sobre la pobreza destaca la definición del pobre a partir de una serie de indicadores. Esta visión conduce a la identificación de los pobres, cuantificarlos y determinar los medios necesarios para tratar el problema, así como para evaluar la efectividad de las acciones. La clasificación de la pobreza responde a criterios adoptados para cuantificarla o a características identificadas entre los grupos. Igualmente, la magnitud de la pobreza se encuentra en relación directa con los elementos empleados para medirla.

La medición de la pobreza generalmente se hace a través de dos métodos: la Línea de la Pobreza (LP) y el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

En el método LP, de acuerdo a Julio Boltvinik, parte de identificar las necesidades básicas y sus componentes, establece una "canasta normativa de satisfactores esenciales" para los hogares y calcula su costo para fijar la LP o el ingreso mínimo promedio que debe tener un hogar para considerarse no pobre. Las personas que pertenezcan a un hogar por debajo de la LP se consideran como pobres³⁰. De este modo se desprende la pobreza y la pobreza extrema.

En el método NBI, tras identificar las necesidades básicas y sus componentes "se seleccionan diversas variables e indicadores que, para cada necesidad componente, expresan el grado de su satisfacción, a partir de lo cual se define un nivel mínimo para cada indicador, debajo del cual se considera que el hogar no satisface la necesidad en cuestión"³¹. Los hogares y sus integrantes que no satisfacen una o más necesidades básicas se catalogan como pobres. De este método se identifica la pobreza relativa y la pobreza absoluta.

De manera rigurosa, esta es la diferencia entre pobreza extrema y pobreza absoluta pero, en el presente trabajo, ambos términos se emplearán indistintamente.

1) Pobreza moderada

La pobreza moderada, relativa o pobreza a secas "identifica a aquellas personas que debido al nivel de desarrollo del país, no pueden satisfacer necesidades básicas, pero su nivel de alimentación y salud les permite participa

³⁰ Véase Julio Boltvinik, "La medición de la pobreza en América Latina", en *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 5, mayo de 1991, pp. 423-428. En este mismo artículo se presentan algunas variaciones del método de líneas de pobreza.

³¹ Enrique Hernández Laos, "La evolución de la pobreza y su combate desde Solidaridad", en Luis F. Aguilar (et al), *Solidaridad a debate*, p. 160.

activamente en el mercado de trabajo y en la educación"³². Por lo cual tienen ingresos, aunque mínimos (por ser actividades poco productivas), les permiten participar en las relaciones de mercado, aun cuando sea de manera desventajosa frente a otros grupos cuyas perspectivas de desarrollo son más amplias

2) Pobreza extrema

La pobreza extrema (también llamada absoluta, dura, crítica, miseria, indigencia o ultrapobreza) alude a la insatisfacción de las necesidades elementales para la vida humana.

Los pobres extremos son "las familias que aunque destinaran todos sus ingresos exclusivamente a comprar alimentos (hipótesis irreal dada la imprescindibilidad de gastar en vivienda, transporte, vestimenta, etc.), igual no alcanzan a comprar el mínimo de proteínas y calorías necesarias para vivir"³³. Al no poder satisfacer la alimentación mínima necesaria, el desempeño de actividades laborales y educativas se ve reducida drásticamente y aumenta su exposición a enfermedades prevenibles.

Lo anterior incide en lo que se denomina el "círculo vicioso de la pobreza". Es decir, a la falta de medios para obtener ingresos y adquirir los nutrientes para un óptimo desempeño familiar provoca que la productividad de adultos sea baja al igual que sus ingresos, afectando las posibilidades de desarrollo de los menores. La carencia de recursos para mantener a los niños en la escuela obliga a suspenderla o no ingresar en ella. El resultado es que, cuando sean mayores, se dedicarán a actividades poco productivas y a reproducir el ciclo.

3. Pobreza y acción administrativa

Como se ha mencionado con anterioridad, la administración pública cuenta con dos sentidos. En su connotación positiva tenemos que es un medio para conservar y desarrollar a la sociedad, por ejemplo al atacar la pobreza; en su lado negativo se tiene como la responsable de materializar la violencia física que detenta el Estado.

El poder estatal no puede enfocarse exclusivamente al uso de la fuerza, sino que debe desarrollar otros mecanismos que legitimen el poder estatal y no esté entrado en el miedo de los ciudadanos. El desarrollo social es uno de los instrumentos que, en los tiempos modernos, legitiman la dominación del Estado.

J. Sobrino y C. Garrocho, op. cit., p. 312

Bernardo Kliksberg, "La escalada de la pobreza en América Latina", en Bernardo Kliksberg (comp.) *Pobreza, un tema impostergable*, p. 7.

El principal reto de la administración pública en materia social lo constituye la pobreza, misma que se puede tratar con el objetivo de contenerla (atenderla con paliativos) o bien para superarla (con una estrategia de desarrollo social).

En una situación de abrumadora pobreza, principalmente extrema, considerando que la administración pública debe ser factor de seguridad y estabilidad para el régimen político, para evitar un quebranto que desborde las capacidades de gobierno, una opción es tratar el problema bajo la forma de "administración de la pobreza". Es decir, otorgar paliativos a sus síntomas más dañinos o potencialmente más explosivos para el orden social. Significa establecer medidas de contención para evitar estallidos o conflictos sociales y manejar la presión social.

La administración de la pobreza es, en todo caso, una medida emergente para evitar su avance ante condiciones adversas para el desarrollo. Por lo tanto adquiere características de *asistencialismo* y su temporalidad es de corto plazo, siendo su objetivo principal atender los puntos críticos del problema. Esta medida no contempla reducir directamente el número de pobres ni reactivar el desarrollo social. De ahí que su empleo deba ser excepcional y no sistemático.

Si consideramos que la administración pública es un factor de transformación y progreso social, se tienen otro tipo de acciones para el tratamiento de la pobreza, que pretenden abatirla cuantitativa y cualitativamente. Estas se encuentran contenidas en propuestas, estrategias o enfoques dentro de la política social (primordialmente, en lo referente a la política de combate a la pobreza), dirigidas a la promoción de la justicia social y están vinculadas directamente con el desarrollo social del país.

Administrar la pobreza o impulsar desarrollo social, o bien una combinación de ambas, es una decisión que a los gobiernos corresponde tomar y a la administración pública ejecutar.

D. La Administración Pública Mexicana y la Pobreza

Al igual que todos los Estados modernos, el Estado mexicano tiene en su origen y evolución un alto sentido social. Entre la vida institucional y las normas jurídicas, que establecen los medios y las formas por las cuales se ejerce el poder público, se tiene la obligación de atacar la pobreza ya que peligran la conservación y es contraria a la razón de Estado.

El Estado mexicano, en lo referente a su organización política, se rige por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En lo particular, el artículo 25 establece que:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

La responsabilidad de combatir la pobreza está implícita en el artículo citado. Como responsabilidad y obligación de Estado, al gobierno mexicano corresponde definir y desarrollar acciones para conducir a la sociedad hacia un desarrollo integral, es decir, que combata la pobreza. Las decisiones gubernamentales son llevadas a la práctica por la administración pública, quien finalmente es la que cumple con las responsabilidades del Estado.

Para el caso mexicano, la administración pública, en su organización, es centralizada o paraestatal. En la primera están secretarías de Estado con funciones esencialmente sociales (salud, educación, trabajo y previsión social...); mientras que en la segunda se clasifican gran cantidad de instituciones sociales que tienen como objetivo promover el desarrollo social. Ambos casos se sujetan a las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Ley de Planeación, entre otras normas jurídicas que delimitan la actividad administrativa pública.

En este punto cabe recordar una máxima que determina la forma de accionar de la administración pública: *la administración pública solo puede hacer aquello que la ley le obliga expresamente*, a diferencia de la administración privada que puede hacer todo aquello que la ley no le prohíbe expresamente.

Además, la administración pública mexicana dirige sus actividades en función de los programas de gobierno, emanados de un Plan Nacional de Desarrollo. Este último determina las grandes directrices que guiarán las actividades del gobierno y la administración pública durante un sexenio. Por su parte, los programas de gobierno contienen los enfoques, estrategias o propuestas del poder Ejecutivo para atender o atacar los problemas sociales. Así la pobreza, principal problema social de México, tiene en estos instrumentos a los medios para enfrentarla.

Más allá de las disposiciones formales, la administración pública en México debe combatir la pobreza por responsabilidad social (propio de su naturaleza), por razones de ética política, y por un compromiso social históricamente adquirido.

II. POBREZA Y CRISIS EN MÉXICO

A. Preámbulo

Resulta difícil establecer cuando surge la pobreza en México, de la misma forma que lo es determinar en que momento nace la política social en el país. Desde el siglo XIX la pobreza es un problema grave en el país, que sin ser resuelta es uno de los motivos para que estalle la Revolución de 1910. El Estado interventor posrevolucionario y su política social *tradicional* no logra abatirla de manera importante. Tan solo logra reducirla de manera gradual pero constante, al principio con programas de gobierno sectoriales y universales, y, en los setentas, con programas especiales de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), y el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider).

En los ochenta, entre la crisis del modelo económico hasta entonces hegemónico y la implementación de un nuevo, México experimentará una profunda crisis económica, política, social y, en consecuencia, administrativa, que sería determinante en el ataque de la pobreza en los gobiernos subsecuentes.

B. La Década de los Ochenta

En el ámbito mundial el Estado de Bienestar entra en crisis a partir de los años setenta. En México la crisis se expresa con mayor énfasis en los ochenta e impide continuar con la marcha ascendente del gasto público. Por su parte, la política social tradicional es objeto de críticas de parte de algunos sectores de la sociedad.

El Estado interventor, con sus prácticas tutelares-populistas, se considera como una obstrucción para el desarrollo e inviable ante las transformaciones de la sociedad. Pero ante todo, un obstáculo para la formación de un Estado Neoliberal.

En 1983 el gasto social representa el 7.4 por ciento del PIB, para 1988 su participación cae al 5.8 por ciento. Esta disminución del gasto social combinada con nulo crecimiento, alta inflación y la reducción del poder adquisitivo del salario son algunas de las fuentes más importantes de los costos sociales del ajuste.

La austeridad en el manejo del gasto social aumenta los rezagos y agudiza la pobreza. El detrimento del alcance de la política social tradicional y la calidad de los servicios conforman una nueva deuda social que debe sumarse a la preexistente, anterior a la crisis y que se arrastra desde décadas atrás.

Sin desconocer que el proceso de ajuste irremediamente trae consigo costos sociales, en el caso mexicano estos no se distribuyen equitativamente entre la población. Ejemplos de ello son:

(..) el trato asimétrico de los precios y salarios; la escasa capacidad de la economía para generar empleos mejor remunerados; el saneamiento de las finanzas públicas, castigando el gasto del bienestar social, eliminando subsidios, privatizando los activos de la nación; y la acelerada distribución inequitativa del ingreso nacional, ha provocado una mayor polarización social⁵.

En esta etapa prácticamente no existen avances en el combate a la pobreza, por el contrario, la intensidad del problema crece.

Durante el Estado interventor y hasta la crisis de los ochenta, en forma descendente, se presenta la imagen de un Estado con una alta preocupación social ante el problema que representa la pobreza. Sin embargo no existen programas a largo plazo para superarla, ni se establece una política social que, con base en criterios de superación de la pobreza, se aboque a atacar de fondo este problema. Los programas sociales responden al sostenimiento de las corporaciones, al mantenimiento del capital político y al manejo del disenso.

La provisión de bienestar social, a la par de su utilidad política, combate pausadamente a la pobreza, pero ante situaciones de escasez de recursos, ese esquema resulta inviable. El entorno político, económico y social serán factores importantes en la definición de una estrategia contra la pobreza en los dos siguientes sexenios.

Para el combate a la pobreza, en el ámbito internacional, diversos organismos han propuesto distintos enfoques⁶. En lo general, las diferentes propuestas coinciden

Marcos Chavez, "México políticas de estabilización y costos sociales", en Juan Castaigs (et al), *Problemas macroeconómicos de México*, tomo II, p. 165.

Para el caso latinoamericano destacan las propuestas del Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Cfr. Julio Boltvinik, "Enfoques de lucha contra la pobreza en

en que los programas con el fin de superar la pobreza deben contemplar siete criterios básicos: focalización (identificación de la población objetivo a atender), selectividad (selección de programas de alto impacto para la superación de la pobreza), eficiencia (manejo adecuado de los recursos y de la calidad de las acciones), eficacia (cumplimiento de los fines trazados), descentralización (transferencia de responsabilidades a los gobiernos locales), participación social (inclusión en la implementación de programas sociales de la sociedad civil y los grupos sociales), y racionalidad (optimización de recursos).

Estos criterios están presentes en los sexenios de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo para sus respectivas propuestas de combate a la pobreza, mismas que se analizan en los siguientes capítulos.

América Latina", en Raquel Sosa (coord.), *América Latina y el Caribe. Perspectivas para su reconstrucción*, pp. 30-55.

III. POBREZA Y SOLIDARIDAD EN MÉXICO

A. El Programa Nacional de Solidaridad

El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol o simplemente Solidaridad), es un programa de gobierno que encierra la propuesta de política de combate a la pobreza que surge y desaparece con el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Relacionado con los "fondos sociales", en el discurso, Solidaridad forma parte de una nueva concepción de política social que contempla como ejes principales el combate a la pobreza, la participación organizada de la sociedad, la *creación de condiciones necesarias para promover las capacidades básicas y fomentar la igualdad de oportunidades*.

1. Surgimiento del Pronasol

a) El Pronasol y la política social

La política social de Salinas contempla dos aspectos primordiales. El primero dirigido a acciones generales que tradicionalmente cubre el Estado tales como educación, salud, seguridad social y trabajo. El segundo, dedicado a combatir la pobreza a través de la formación de un "piso social básico" (educación, alimentación, salud y vivienda) para todas las familias en esa situación, además de actividades productivas o de "segundo piso". En el segundo aspecto es donde actúa el Pronasol.

Recuperar la iniciativa social para atender necesidades locales, manejar la pluralidad, remontar rezagos, abatir la exclusión social y fomentar la integración nacional especialmente de comunidades indígenas, forman parte de las pretensiones de Solidaridad. Para los diseñadores del programa, esta política social abre paso a una nueva concepción de la integración nacional basada en el respeto a la pluralidad: un sentido de la modernidad sustentada en la variedad cultural que enriquecería el desarrollo nacional.

Los principales argumentos para crear un instrumento como el Pronasol refieren a que los recursos públicos son escasos, que el Estado no debe ser el único actor en la solución de los problemas sociales, además que la política social debe integrarse a la reforma del Estado. "La reforma del Estado puede ser este nuevo balance entre libertades sociales y poderes gubernamentales. Abrir paso lentamente a una noción de Estado social no reñida con las libertades políticas. Y a una idea de justicia social desprendida del estatismo"¹. Para los diseñadores de Solidaridad, la política social es un instrumento para *la modernización del Estado y su responsabilidad social*.

El papel del Pronasol consistiría en contribuir al fortalecimiento nacional a partir de renovar las relaciones entre Estado y sociedad, sin ignorar las transformaciones internacionales que apuntan a la globalización económica. Esto último precisa cambios en la política económica para encarar la dinámica mundial sin olvidar la política social, así conciliar el crecimiento económico con el desarrollo social. El propósito de modernizar la política social (materializada en Solidaridad) es entonces:

- 1) Armonizar el ajuste estructural con el gasto social.
- 2) Elevar la eficacia de la política social a partir de la selectividad y reorientación del gasto, conjugada con alta participación social y atendiendo las prioridades de las comunidades.
- 3) Transitar hacia un modelo de desarrollo que contenga una política social socioeconómicamente rentable².

Para el Presidente Salinas, el desarrollo económico del país plantea la reducción de la inflación, porque no sólo provoca distorsiones en los procesos económicos sino que incide en la regresividad de la distribución del ingreso. No obstante, el control de la inflación debe complementarse con una política social que no afecte el objetivo de obtener finanzas públicas sanas, prerequisite, y signo distintivo de los gobiernos neoliberales, para controlar la inflación. En esta nueva etapa del Estado, el copioso gasto social no es viable ni suficiente para resolver el déficit social. Por lo tanto, la asignación y manejo del gasto debe conducirse bajo otros principios, supuestamente acordes a la realidad mexicana.

Lo que se deduce del anterior párrafo es que el problema de la distribución del ingreso y la pobreza derivan de alteraciones macroeconómicas. Como causante de ellas se encuentra el sector público, resultando a su vez responsable de todos los problemas económicos y sociales del país.

¹ Luis F. Aguilar Villanueva, "Solidaridad: tres puntos de vista", en Luis F. Aguilar (et al), *Solidaridad debate*, p. 138.

² Véase, Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Programa Nacional de Solidaridad*, pp. 12-13.

b) El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 pretende impulsar el desarrollo del país a partir de "la ampliación del régimen democrático, recuperar el crecimiento sostenido de la economía con estabilidad de precios y elevar productivamente el nivel de vida de la población"³. Aspectos contenidos en tres diferentes acuerdos.

El combate a la pobreza se encuentra en el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, el cual anuncia que "las acciones para atender a los grupos de escasos recursos del campo y las ciudades serán selectivas y específicas para atender de lleno y eficientemente esta urgente demanda social". Además "en el manejo de los recursos se observará una estricta selectividad y se vigilará que las asignaciones se canalicen efectivamente hasta los beneficiarios"⁴. Ello deja entrever la aplicación de medidas de focalización y de programas dirigidos en contra de la pobreza.

Con lo anterior determina las directrices para el combate a la pobreza, donde el Pronasol es considerado como:

(...) el instrumento que el gobierno de la república ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales. Se conformará con acciones de ejecución inmediata que gradualmente permitan consolidar la capacidad productiva de grupos que no la tienen, para impulsar su incorporación plena y en mejores condiciones a los beneficios del progreso⁵.

Mediante Solidaridad el Ejecutivo Federal se compromete a combatir la pobreza extrema, pero reconoce "la imposibilidad de acabar en un período de gobierno con el desequilibrio social que aun nos resta liquidar. **Pero si se darán pasos firmes para incidir en las causas reales de la pobreza**"⁶. El compromiso consiste en formar bases sólidas para atacar las causas que originan la pobreza. Tal enfoque marcaría la diferencia con antiguos programas comprendidos en la tradicional política social que, en su parecer, carecen de esta perspectiva.

De acuerdo al PND, el universo del Pronasol lo constituyen pueblos indígenas, grupos urbano-populares marginados y campesinos de escasos recursos. Las áreas por atender son la alimentación, regularización de la tenencia de la tierra, vivienda, procuración de justicia, salud, educación y servicios públicos.

³ Jaime Sobrino y Carlos Garrocho, *Pobreza, política social y participación ciudadana*, pp. 40-41.

⁴ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, pp 126-127

⁵ *Ibid.*, p. 127.

⁶ *Ibidem* (el énfasis es nuestro).

El PND también enuncia ocho criterios generales de política para la operación del Pronasol, consistentes en:

- 1) Acrecentar asignaciones presupuestales al gasto social para la atención de grupos en pobreza extrema a fin de ejercerlos a través del Pronasol.
- 2) Extender los programas de desarrollo integral a todas las zonas indígenas.
- 3) Elevar el rendimiento social de los recursos mediante la aportación y participación de los beneficiarios, y el aprovechamiento de recursos materiales locales.
- 4) Diseñar y ejecutar las acciones que se decidan con la participación, colaboración y corresponsabilidad de beneficiarios, respetando los valores y costumbres locales.
- 5) Comprometer a estados y municipios en el combate a la pobreza extrema, contribuyendo con recursos además de participar en el diseño y ejecución de acciones.
- 6) Movilizar a la sociedad civil para apoyar en el combate a la pobreza extrema, articular esfuerzos, compartir experiencias, información, opiniones y trabajo directo.
- 7) Impulsar la participación activa de las mujeres en el combate a la pobreza extrema, reconocer el trabajo que ya desempeñan y fortalecer su integración a actividades productivas.
- 8) Inculcar en los jóvenes la conciencia de la solidaridad social y favorecer su participación en la transformación social del país para que sean impulsores directos del cambio⁷.

Pronasol buscaría aprovechar la experiencia acumulada en el trabajo social comunitario que sin ser remunerado beneficia a familias, a partir de mejorar las condiciones de vida de la localidad. Para tal efecto se recurre al parentesco o afinidad entre los miembros de la comunidad, induciendo esa relación a la participación activa en acciones concretas. Como se podrá ver más adelante, la participación y apoyo social en la determinación y ejecución de obras y proyectos sociales es la parte más destacada del programa.

2. Criterios dentro del Pronasol

En el enfoque conceptual del programa es posible identificar algunos criterios y principios que coinciden con las recomendaciones internacionales para atacar la pobreza. La selectividad, la focalización, la racionalidad del gasto, la eficacia y eficiencia en las acciones, la descentralización y la participación social son aspectos presentes en Solidaridad. Por otra parte, la concepción del Pronasol tiene como

⁷ Parcialmente tomado de idem., p. 129.

referente la tesis doctoral del propio Carlos Salinas⁸. El programa también está influenciado fuertemente por el contexto socioeconómico y político en que se desarrolla. El cuestionamiento a prácticas autoritarias, paternalistas e intervencionistas del Estado, la crisis del sistema corporativo, la crisis económica, el fracaso de políticas de ajuste, el detrimento del gasto social, entre otros aspectos, son determinantes en el funcionamiento del Pronasol.

Los esfuerzos gubernamentales se concentrarían en áreas cuya viabilidad y rentabilidad (económica, política y social) otorgan al régimen la posibilidad de avanzar en el nuevo modelo económico, modernizar al país y mantener bajo control la pobreza extrema. Es decir, generar una economía abierta donde la política social no atenta contra las variables macroeconómicas, y la pobreza se combate *por efecto mismo de la modernización*.

En estas circunstancias, la eficiencia toma gran relevancia en cuestiones administrativas como el uso óptimo del gasto social, el establecimiento de prioridades, maximizar beneficios minimizando costos de operación, elevar la productividad de las inversiones públicas y la calidad de los bienes y servicios, de apegarse a los tiempos establecidos, y adecuar la oferta de servicios básicos a la demanda. Es de notarse en este último aspecto que su pretensión es reducir el déficit en servicios públicos.

En la tendencia por la eficiencia también se encuentra el aprovechamiento de la capacidad instalada, así como de los recursos humanos y materiales existentes. El efecto de tal medida es evitar el desarrollo de nuevas estructuras burocráticas, innecesarias para el esquema del programa, además de permitir el ahorro de recursos financieros. La focalización, a través de la participación de beneficiarios, y la identificación de zonas con alta incidencia de la pobreza en el país (mapa de la pobreza), permite llegar a quienes más lo necesitan sin desviarse hacia sectores "no tan necesitados", para tener un impacto directo en los pobres extremos.

Con la focalización (es decir, la identificación de la población a favorecer) y la selectividad (o sea, la determinación de áreas y acciones a privilegiar) busca tener un impacto positivo en la población. Adoptando ambos criterios es factible, según esta lógica, cumplir con los objetivos trazados y que los recursos asignados tengan un aprovechamiento elevado.

La participación social en el diseño y ejecución de acciones significa la colaboración en la producción de satisfactores sociales en el ámbito de la comunidad. Lo anterior, en el papel, fortalece la toma de decisiones locales, evita la

⁸ Véase la introducción de Gabriel Martínez al libro de Gabriel Martínez (comp.), *Pobreza y política social en México*, pp 11-20

regresividad del gasto, establece controles sociales a los programas sociales, y otorga respuestas y soluciones palpables a corto plazo.

La operación del Pronasol comprende la participación de estados y municipios en inversiones y ejecución de programas, lo cual se relacionaría con la descentralización y fortalecimiento de gobiernos locales. Además, hipotéticamente, contribuiría a la efectividad de las acciones y al control sobre los recursos.

B. Descripción del Pronasol

1. Diagnóstico del problema

De acuerdo a los diseñadores de Solidaridad, la pobreza que el programa debe afrontar resulta de la omisión de varios gobiernos por atender las necesidades sociales de los sectores más vulnerables. El sostenido crecimiento económico durante varias décadas, dos de ellas prácticamente sin inflación, además de los programas sociales, son incapaces de sacar de la pobreza a millones de mexicanos, *aminorar la desigualdad social y regional*, así como frenar el deterioro del medio ambiente. Aparte de la desigual distribución del ingreso nacional, el perfil regional de la pobreza muestra diferencias notables entre estados de la república. Y al interior de los estados contrastes entre zonas, especialmente urbanas y pequeñas comunidades. *Ello propicia la migración poblacional del campo a otros centros laborales.*

Un factor relacionado con lo anterior es que el crecimiento económico anterior a la crisis económica de los ochenta no logra absorber la creciente fuerza laboral a través de empleos permanentes y bien remunerados. Un refugio para ello está en la economía informal, pero sin tener acceso a la seguridad social ni a un ingreso fijo. Como el número de desempleados es alto, los salarios *se mantienen bajos.*

Para el Consejo Consultivo del Pronasol, la pobreza y la pobreza extrema se concentra en áreas rurales, sin negar su existencia, a niveles significativos, en zonas urbanas. El desarrollo industrial y la provisión de servicios sociales en ciudades las hacen atractivas a migrantes quienes se establecen en sus inmediaciones. Sin vivienda propia, el pago de alquiler y el gasto en transporte reduce la cuantía del ingreso familiar. Esta atracción por las ciudades *las hace crecer tanto en tamaño*

como en el número de demandas a cubrir, necesitando para ello más recursos en perjuicio de otras regiones.

De esta manera, "en números absolutos y como resultado de la dinámica demográfica, en particular de la migración interna, la pobreza es como tendencia un fenómeno crecientemente urbano"⁹ La pobreza urbana es reflejo de la rural, así que el reto de Solidaridad consiste en **atacar la pobreza rural sin abandonar la urbana**. Esto en áreas prioritarias para la vida humana como alimentación, salud, educación y vivienda para que estén al alcance de las familias en pobreza, especialmente extrema. Así acercar la acción administrativa a grupos vulnerables.

En este examen se reconoce en la crisis de los ochenta (que no en el ajuste) un efecto empobrecedor que se observa en el cuadro 1. Entre 1960 y 1981, pese al crecimiento de la población nacional, la pobreza extrema se reduce en 6.7 millones de personas. Para 1987 hay un aumento de la pobreza extrema de 3.7 millones, es decir que se pierde más del 50 por ciento del avance en el combate a la pobreza extrema logrado en dos décadas.

Cuadro 1: Magnitud de la Pobreza en México 1960-1987 ¹

Concepto	1960	1970	1977	1981	1987
Población total	36.0	50.7	63.3	71.4	81.2
Grupos de población					
Pobreza extrema (1)	20.4	19.9	18.8	13.7	17.4
Pobreza (2)	7.1	11.3	15.5	18.4	24.0
Suma (1+2)	27.5	31.2	34.3	32.1	41.3
Estratos medios	4.1	14.1	21.9	31.3	30.8
Estratos altos	4.4	5.4	7.1	8.0	9.1

¹ Millones de personas

FUENTE. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El combate a la pobreza. Lineamientos programáticos*, p. 20

Finalmente, el Consejo Consultivo define a la pobreza como la población "que no satisface las necesidades que le podrían dar un bienestar mínimo" y a la pobreza extrema como la población "que no satisface ni siquiera el 60 por ciento de esas necesidades"¹⁰ La prioridad es la atención de los 17.3 millones de pobres extremos reconocidos, pero sin desestimar los otros 24 millones de pobres del país.

⁹ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad *El combate a la pobreza. Lineamientos programáticos*, p. 34.

¹⁰ *Ibid.*, p. 20

2. Objetivos y vertientes de acción

El objetivo principal que da origen al Pronasol consiste en combatir la pobreza extrema desde sus causas estructurales. En este sentido plantea "atender a 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"¹¹. De manera específica el programa propone:

- 1) Mejorar las condiciones de vida de grupos en situación de pobreza extrema.
- 2) Promover un desarrollo regional equilibrado.
- 3) Promover y fortalecer la participación social y de las autoridades locales¹².

Para tal fin propone otorgar un piso social básico que proporcione mínimos de bienestar en alimentación, salud, vivienda y educación. Privilegiando en los apoyos a las regiones con mayores índices de marginación y a los grupos más vulnerables (comunidades indígenas, campesinos de escasos recursos y grupos populares urbanos). Esto conforma su población objetivo o posibles beneficiarios a atender por el programa.

El Pronasol expresa su propuesta de combate a la pobreza en tres vertientes de acción:

- 1) Solidaridad para el Bienestar Social. Vertiente que cubre las acciones relacionadas con la formación del piso social básico. Satisface materias como salud, educación, alimentación, vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra, principalmente.
- 2) Solidaridad para la Producción. Se ocupa de crear empleos y desarrollar proyectos productivos a través del apoyo a actividades microempresariales, agropecuarias, agroindustriales, silvícolas y piscícolas.
- 3) Solidaridad para el Desarrollo Regional. Inversión en obras de infraestructura de impacto regional, programas de desarrollo municipal y regional en zonas estratégicas del país.

Esas tres vertientes conforman la definición de integralidad de las acciones. Pretenden atacar la desigualdad regional, impulsar el desarrollo rural, promover capacidades básicas y productivas de pobres extremos. Asimismo establece dos

¹¹ Guillermo Trejo y Claudio Jones, *Contra la pobreza. Por una estrategia de política social*, p. 185.

¹² Cfr. Victoria Rodríguez, "La centralización de la política contra las políticas descentralizadoras en México 1970-1995", en Menno Vellinga (coord.), *El cambio del papel del Estado en América Latina*, p. 243.

líneas de acción estratégicas. La primera de ellas denominada de "emergencia" destinada a la atención inmediata de la población objetivo. La segunda, de "carácter estructural", dirigida a la atención permanente de la pobreza. Para tal efecto la estrategia de Solidaridad consiste en crear, ampliar y/o modificar programas sociales de combate a la pobreza, diferenciando ámbitos de acción (zonas rurales o urbanas) y población atendida (mujeres, niños o comunidades indígenas, por ejemplo).

3. Principios

Formalmente, el Pronasol tiene cuatro principios fundamentales:

- 1) "El respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de las comunidades".
- 2) "El impulso a la participación social"
- 3) "La corresponsabilidad".
- 4) "Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos"¹³.

En estos principios radica, según los impulsores de Solidaridad, el nuevo modelo de política social, que capta la heterogeneidad y la complejidad de la sociedad mexicana. Apoyados en ellos, soslayan al Estado paternalista para aspirar a un Estado solidario, donde el burocratismo es superado, la capacidad organizativa de la sociedad es reconocida y los recursos se aprovechan al máximo.

La formación y aprovechamiento del capital social es uno de los puntos clave en la estrategia del Pronasol. La participación y organización social para la operación del programa se materializan en los denominados *comités de Solidaridad*, elemento distintivo del Pronasol, en donde la solidaridad:

(...) implica hacer conciencia de la responsabilidad que cada miembro de la sociedad tiene con los más necesitados. Una de las virtudes del programa es la incorporación de valores enraizados en la cultura de las comunidades rurales mexicanas como el "tequio", la "mano vuelta" y las asociaciones vecinales, que son modos de trabajo voluntario y recíproco para el bien común¹⁴

La participación social enfocada hacia la corresponsabilidad daría paso al desarrollo en comunidad, romper las condiciones de pobreza para generar otras de bienestar y de desarrollo social.

¹³ Secretaría de Desarrollo Social, *Manual Único de Operación del Programa Nacional de Solidaridad*, p. 1

¹⁴ Alejandro Guevara Sanginés, "Programas de alivio a la pobreza en México: un ejercicio de evaluación", en G. Martínez, op. cit., p. 141

4. Subprogramas

En la distinción de áreas y grupos a atender se establecen programas para cada uno en particular, los cuales crecen en tamaño y cobertura con el paso del sexenio. Pronasol cubre dos áreas básicas “los programas orientados a la superación de los rezagos en servicios, con lo que se busca crear una plataforma inicial para el combate a la pobreza, y los programas que inciden directamente en el ámbito de la producción y el empleo, para darle permanencia a esa tarea”¹⁵.

Los programas comprendidos en el Pronasol desarrollan acciones en cada una de las vertientes descritas con anterioridad. Los objetivos de los programas van desde la creación de infraestructura básica social (agua potable, electrificación y alcantarillado), obras de urbanización, infraestructura educativa y de salud, infraestructura carretera y aeroportuaria, hasta fondos para proyectos productivos y de apoyo a municipios, conformando más de medio centenar de programas al último año del sexenio.

Aparte de tales programas se implementan otros de orden regional en Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Tabasco, Estado de México, Chiapas, Yucatán, Puebla y Coahuila.

Los programas en materia de educación, salud y nutrición comprendidos por el Pronasol se analizarán más adelante.

C. Métodos de Operación y Gasto Público

En materia de administración pública, en lo referente a la implementación de programas sociales, uno de sus aspectos más importantes es la manera como se *aterrizan* los objetivos y metas que un programa de gobierno establece. El *cómo* es la principal tarea administrativa y este determina el método de operación que se emplea. En el caso del Pronasol, esos *cómos* son determinantes en la estrategia antipobreza y en su impacto tanto social como político.

¹⁵ Juan Rebolledo, *La reforma del Estado en México*, p. 166

1. Los comités de Solidaridad

En la operación del Pronasol el comité de Solidaridad es el aspecto más visible de la participación y organización social, siendo condición insoslayable para atraer u obtener los beneficios del programa.

Los comités de Solidaridad son el medio indispensable para que una comunidad obtenga los bienes y servicios ofrecidos por el Pronasol. Por ello adquieren gran presencia en las localidades como unidades básicas o células primarias de intervención social o participación comunitaria en la gestión del programa. Tales comités materializan el principio de corresponsabilidad al trabajar, junto a instituciones públicas, en la operación de acciones sustantivas. Así el comité de Solidaridad:

Es una instancia de representación de la voluntad comunitaria integrada por campesinos, colonos, indígenas, mujeres y jóvenes que se organizan para definir prioridades, elaborar y ejecutar proyectos y determinar su participación ya sea en mano de obra, especie o efectivo para la realización de las obras y tareas que les permitan mejorar sus condiciones de vida¹⁶

Acorde a los principios del Pronasol, la formación de un comité de Solidaridad se hace de manera libre y con respeto a las formas de organización locales. El proceso para la integración de los comités es el siguiente:

En una asamblea pública, los miembros de una comunidad, afectados por un problema específico, conforman un comité para dar solución a su demanda. Se levanta un acta constitutiva que es suscrita por todos los asistentes a la asamblea, quienes se comprometen a colaborar (en trabajo, especie o efectivo) para mejorar las condiciones de vida locales.

En la misma asamblea eligen a los representantes del comité: un presidente, un secretario, un tesorero, un vocal de control y vigilancia y hasta dos vocales más. La única restricción en la elección de representantes está en el vocal de control y vigilancia, el cual no puede ser desempeñado por ningún servidor público. Igualmente, en la asamblea constitutiva definen las funciones a ejercer por cada uno de los representantes del comité.

Las funciones del comité, a través de sus representantes, son en materia de promoción, coordinación, organización, concertación, comunicación, vigilancia, control y coadministración de los recursos destinados al programa concreto que da origen al comité. De igual forma, a partir de 1991, ejerce una función de "contraloría

¹⁶ Secretaría de Desarrollo Social, *Manual Único de* . . . anexo 4, p. 2.

social" para denunciar irregularidades en el manejo de recursos por parte de servidores públicos. Esto denota la existencia de desvíos o mala administración de los recursos públicos, evidenciando deficiencias en el control gubernamental de los mismos.

El número de integrantes del comité carece de límites formales, lo mismo sucede con el número de comités por localidad. Ello porque para cada obra debe constituirse un comité en particular. En la práctica el número de comités en una localidad queda condicionado a la aprobación del proyecto u obra por autoridades federales. Por consiguiente, la incorporación de un grupo organizado al programa está sujeta al reconocimiento oficial de la existencia de la demanda planteada y de su capacidad para atenderla.

2. Organización federal y gobiernos locales

El Pronasol inicia su operación prácticamente al segundo día de gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Inicialmente, la coordinación del programa recae en la Subsecretaría de Desarrollo Regional dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). Para mayo de 1992, la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) tiene como elemento clave la coordinación nacional de Solidaridad.

Sedesol surge con la desaparición de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), así como una redistribución de funciones entre las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), Pesca, y de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Esta última, en febrero de 1992, absorbe las funciones de la SPP, incluyendo a la Subsecretaría de Desarrollo Regional que posteriormente es integrada a la estructura administrativa de la Sedesol¹⁷.

A través de esa subsecretaría se lleva a cabo la operación de Solidaridad mediante las direcciones generales de Planeación, Programas de Desarrollo Regional, Programas Sociales, Organización Social y de Evaluación y Seguimiento. Otras unidades de la Sedesol relacionadas con el Pronasol son: tres unidades coordinadoras, cinco órganos desconcentrados y delegaciones en los estados de la república. Estas delegaciones estatales surgen a partir de la transformación de las delegaciones estatales de la SEDUE.

Originalmente se busca aprovechar los recursos ya existentes para la operación del programa, donde la SPP y la SEDUE aportan los elementos para comenzar las tareas del Pronasol.

¹⁷ Ver los decretos que modifican la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el *Diario Oficial de la Federación* del 21 de febrero y el 25 de mayo de 1992

Dentro de la estructura organizacional del Pronasol se cuenta a la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad. La comisión surge por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1988, como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones emprendidas por la administración pública federal para atender a la población en situación de pobreza extrema.

Tal comisión es **presidida por el Presidente de la República** y compuesta por los Secretarios de Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Desarrollo Urbano y Ecología; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; Pesca y el Jefe del Departamento del Distrito Federal. Asimismo, los directores generales de organismos paraestatales como el Instituto Mexicano del Seguro Social, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Instituto Nacional Indigenista, o el Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artesanías.

Para el desempeño de las atribuciones y funciones de la Comisión cuenta con un Coordinador General, el cual es nombrado por el Presidente de la República.

La Comisión del Pronasol tiene el apoyo de un Consejo Consultivo formado con los representantes de las dependencias y entidades integrantes de la misma comisión. Además, representantes de los sectores indígena, social, privado y especialistas en ciencias sociales vinculados al objetivo y funciones de la comisión. En este espacio tienen cabida tanto académicos como líderes sociales que brindan asesoría sobre el tipo de acciones a ejecutar. De este modo, y al menos en el papel, el programa incorpora a académicos y "reformadores sociales" en el diseño de estrategias para atacar la pobreza.

La estructura que en el nivel federal genera el Pronasol se entrelaza con los gobiernos locales a través de convenios y del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (Coplade). Pero principalmente a través de las delegaciones de la Sedesol en los estados.

Durante los ejercicios fiscales de 1989 a 1991, el instrumento de coordinación entre los gobiernos federal y estatal es el Convenio Único de Desarrollo (CUD). Para 1992 en adelante cambia su denominación a Convenio de Desarrollo Social (CDS). A partir del CDS, los gobiernos estatales determinan los medios para coordinarse con los gobiernos municipales.

Los CUD primero y los CDS más tarde, se definen como "el documento jurídico-administrativo en el que Solidaridad sustenta la planeación, programación y presupuestación de sus acciones y donde los gobiernos federal y estatales establecen prioridades y convienen la ejecución de proyectos de interés común"¹².

¹² Secretaría de Desarrollo Social, *Solidaridad: seis años de trabajo*, p. 21.

Tales documentos son preparados en la Comisión del Pronasol y formalizados con la firma del presidente con cada uno de los gobernadores de los estados.

3. Proceso de operación

El Proceso de operación de Solidaridad inicia con la estimulación a la iniciativa popular impulsada por promotores de Solidaridad, dependientes de las delegaciones estatales de la Sedesol. Reconocida una necesidad social, los miembros de la localidad se reúnen en asamblea para establecer el comité de Solidaridad. En el acta constitutiva se define el tipo de obra o proyecto a realizar, el número de beneficiarios y el tipo de aportaciones (mano de obra, especie o efectivo) a efectuar por la comunidad.

Las autoridades municipales recogen las demandas de los comités para incorporarlas en su proceso anual de programación y presupuestación. A su vez, los gobiernos estatales conocen de los programas municipales para, en el seno del Coplade, determinar prioridades y establecer el Programa Operativo Anual. Tras ser validada por la delegación de Sedesol, este documento pasa a nivel federal primeramente a la Sedesol y después a la Comisión del Pronasol, quien elabora el Convenio de Desarrollo Social que incorpora, previa revisión y autorización, la programación realizada por estados y municipios. La propia comisión es quien finalmente toma la decisión sobre la viabilidad de los proyectos.

Los programas autorizados se benefician de los recursos provenientes del ramo XXVI¹⁹. Dicho ramo es la principal fuente de financiamiento de Solidaridad, que al autorizar recursos para los diferentes programas aprueba la ejecución de obras y proyectos solicitados por los comités de Solidaridad. Posteriormente, los comités formalizan la aceptación de la obra con la delegación estatal de la Sedesol. Desde este momento, la supervisión, la aprobación de recursos en nivel de obra y el control sobre el ejercicio presupuestal recae en las delegaciones de Sedesol.

La programación de estados y municipios se sujeta a las metas globales por vertiente de acción, programas y subprogramas establecidos por la Secretaría coordinadora (SPP o Sedesol). De igual forma, *el gobierno federal asigna recursos a los estados para que contribuyan con las metas trazadas*. Evidentemente los estados no tienen capacidad de decisión en materia de gasto en recursos aportados por la federación.

La liberación de recursos para obras y proyectos es realizada por el Coordinador General del Coplade a fin de iniciar, continuar o finalizar los mismos.

¹⁹ A partir del ejercicio fiscal de 1990, el ramo presupuestal XXVI "Desarrollo Regional" incorpora los recursos de Solidaridad, denominándose "Solidaridad y Desarrollo Regional"

Los municipios reciben los recursos liberados y, en la mayoría de los casos, estos se transfieren a los comités de Solidaridad locales. Con tales recursos se ejecutan las tareas sustantivas del programa. En el caso de obra pública, concluida ésta, la delegación de Sedesol hace su entrega formal al comité.

Dado que los comités son manejados de manera municipal se crean los Consejos Municipales de Solidaridad, donde se atienden las demandas locales y el manejo de los Fondos Municipales de Solidaridad, que es un programa impulsado por el Pronasol. Cabe mencionar que es un programa que recibe apoyo financiero del Banco Mundial.

El conjunto de las aportaciones federales, estatales, municipales, de beneficiarios y, en su caso, de créditos, conforman el gasto de Solidaridad. La propuesta del Pronasol en materia de gasto público se presenta a continuación.

4. Gasto Público

Uno de los efectos de la crisis y el ajuste es el recorte presupuestal en áreas vinculadas con el desarrollo social. Sin establecer prioridades, el ajuste se concentra en reducir el gasto social, influyendo negativamente en los bienes y servicios que otorga la administración pública: contrae la oferta de satisfactores y su calidad disminuye. Uno de los lineamientos de la política social en la administración Salinas consiste en otorgar mayores recursos al gasto social para recuperar los niveles anteriores a la crisis y avanzar en la justicia social.

En materia de política económica, en su enlace con la política social y por lo tanto con el Pronasol, propone varios puntos tales como estabilidad de precios, apertura comercial, crecimiento del empleo y creación de condiciones socioeconómicas para la igualdad de oportunidades. En lo que respecta al gasto público la propuesta gira en torno de hacer del gasto social la máxima prioridad presupuestal. A partir de ello, fortalecer la capacidad productiva de sectores en situación de pobreza extrema, apoyar inmediatamente a la población más vulnerable o más necesitada, para así mejorar sus condiciones de vida y los ingresos familiares. Y eso precisa fortalecer los ingresos públicos, así en materia de política tributaria el propósito es:

Orientar los instrumentos fiscales con que cuenta el Estado a proteger, con mayor énfasis, los ingresos de las capas más pobres, por la vía de estímulos y subsidios selectivos a las actividades productivas de los grupos pobres, a las que tienen una alta generación de empleos y aquellas orientadas a satisfacer las necesidades esenciales. Ello implica consolidar una política tributaria que propicie una mejor distribución del ingreso²⁰

²⁰ Consejo Consultivo, *El combate a la pobreza...*, pp 121-122.

La anterior propuesta lleva implícita la necesidad de realizar una reforma fiscal que permita mejorar la distribución del ingreso, mismo que sería fortalecido por un crecimiento económico sostenido. Cuestión que no se da en la práctica.

La reorientación del gasto, teniendo como prioridad el rubro social, se comprende como parte de la reforma de la política social y económica. Los *Criterios Generales de Política Económica para 1994* enuncian que:

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 planteó la necesidad de reformar al Estado para hacerlo más eficiente, más ordenado, más justo, más solidario y menos propietario, con el propósito fundamental de incrementar su capacidad para atender sus responsabilidades prioritarias. En consecuencia, la política de gasto público también se sujetó a un proceso de reforma para reorientar sus objetivos, con énfasis en tres vertientes fundamentales: la determinación del nivel de gasto, su asignación entre diferentes sectores y programas, la estricta disciplina y control en su ejercicio²¹.

A medida que los indicadores macroeconómicos marcan cierta recuperación, se hace permisible la recuperación gradual del gasto en desarrollo social. De hecho, en el sexenio, el sector desarrollo social recupera presencia en el gasto programable. En 1988 representa solamente al 32.7 por ciento del gasto programable sectorial, para 1994 su presencia asciende al 52.6 por ciento²².

Cuadro 2: Gasto en Sector Desarrollo Social 1989-1994

Gasto social	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Crecimiento real anual %	32.4	40.7	46.6	15.0	10.8	12.0
Participación en el PIB %	6.6	6.8	7.7	8.6	9.5	10.2

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal* 1989-1994; y, Presidencia de la República, *Criterios Generales de Política Económica*, varios años.

En la distribución sectorial del gasto, el crecimiento del subsector *Solidaridad y Desarrollo Regional* es notable. En 1989, el gasto ejercido en este renglón tiene un crecimiento real de 94.6 por ciento con respecto al año anterior. En 1990 es de 147.6 por ciento, en 1991 de 52.0, 14.5 para 1992, en 1993 es de 10.7 y finalmente en 1994 su monto es casi similar al de 1993 reportando un crecimiento de 0.7 por ciento²³.

²¹ Presidencia de la República, *Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio fiscal de 1994*, p. 21.

²² Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1994*, p. 111.

²³ Con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Cuenta de la Hacienda Pública Federal* 1989-1994.

Las asignaciones presupuestales para la operación del Pronasol se concentran en el ramo XXVI, en donde se observa la creciente importancia del programa en el sexenio. Solidaridad inicia funciones con 1.6 millones de pesos y culmina con 9.2 millones de pesos del gasto federal²⁴.

Cuadro 3: Indicadores Macroeconómicos de México 1988-1994

Concepto	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
PIB (variación real)	1.2	3.3	4.4	3.6	2.8	0.6	3.5
Balance Público (% PIB)	-12.5	-5.6	-4.0	-1.5	0.5	1.0	-0.1
Deuda Pública (% del PIB)	74.7	66.5	57.2	45.7	34.8	36.6	43.3
Gasto Neto Total del Sector Público (% del PIB)	40.0	33.8	30.7	26.3	25.4	25.2	25.1
Inflación (%)	51.7	19.7	29.9	18.8	11.9	8.0	7.1

FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI. *El ingreso y el gasto público en México 1995*; Armando Labra, "A la mitad del sexenio, ¿nueva economía mexicana neoliberal?", en *El economista mexicano*, vol. 1, núm. 4, anexo estadístico; y, Presidencia de la República. *Criterios Generales de Política Económica*, varios años.

El ajuste estructural y la política económica adoptada en el sexenio no permite generar un excesivo déficit fiscal, siendo las finanzas públicas sanas el objetivo primordial. A partir de ello el balance público tiene saldos favorables derivados del efecto de las privatizaciones, las restricciones y medidas de austeridad en el gasto, el aumento de los ingresos tributarios, así como de la renegociación de la deuda.

La privatización de empresas públicas y otros organismos paraestatales permite obtener recursos por su venta, cancelar pasivos y reducir gastos en administración. Lo anterior incide en el gasto neto del sector público, mismo que reduce su participación en el PIB. A pesar de ello, la reestructuración de partidas presupuestales (reorientación del gasto) permite la recuperación gradual del gasto social.

A medida que crecen los recursos públicos, y se liberan aquellos provenientes de las privatizaciones y de la disminución del servicio de la deuda, es posible aumentar los recursos destinados al gasto social. De manera simultánea contribuye a mejorar las asignaciones presupuestales al Pronasol. Sin embargo la participación de Solidaridad en el gasto social siempre es mucho menor que las asignaciones a otros subsectores de desarrollo social como educación, salud, laboral o desarrollo urbano. De hecho en las cifras oficiales, no llega a representar siquiera el 1.1 por ciento del PIB.

²⁴ Según datos de Carlos Salinas de Gortari, *Sexto Informe de Gobierno*, anexo estadístico, y Ernesto Zedillo Ponce de León, *Primer Informe de Gobierno*, Anexo estadístico.

Aparte del gasto asignado al programa, el efecto multiplicador de las erogaciones realizadas por Solidaridad es mayor si se adiciona la participación comunitaria en el programa.

Bajo el argumento de atender prioritariamente a los más pobres y contar con mayores recursos para el bienestar social, Salinas justifica la desincorporación de empresas públicas. Hecho que se ilustra en la siguiente cita:

Salinas justifica la desincorporación de la aerolínea estatal, Mexicana de Aviación, argumentando que de continuar la propiedad pública sobre la misma se consumirían recursos que de otra manera se utilizarían para ayudar a los pobres. Durante su gira por Europa en 1990 Salinas de Gortari declaró que el ingreso obtenido por su venta proporcionó electricidad a más de 500 mil residentes de una de las zonas más pobres de México²⁵

De lo anterior se infiere que el financiamiento del Pronasol tiene como fuente de ingresos a recursos públicos no tributarios, provenientes principalmente del proceso de privatización. Pero esta fuente de recursos es finita, resultando imposible mantener con este esquema a un programa como Solidaridad en el largo plazo.

Esta visión da la imagen de que son consideraciones sociales las que guían el proceso de modernización en México, lo cual otorga cierta legitimidad al proyecto económico. Canalizar mayores recursos a programas sociales y reducir la inflación para defender los ingresos reales de la población son los aspectos fundamentales de la nueva concepción de las finanzas públicas y la justicia social. Sin embargo, no es contemplada la recuperación de los ingresos de los sectores pobres, afectados tanto por la crisis de los ochenta como por las políticas de ajuste.

Cuadro 4: Importancia del Gasto de Solidaridad 1989-1994

Año	PIB	Gasto Programable	Gasto Social
1989	0.39	2.26	6.36
1990	0.66	3.87	10.20
1991	0.81	4.72	10.54
1992	0.95	5.42	10.97
1993	0.81	4.92	9.51
1994	1.09	6.20	12.03

FUENTE: Eduardo Zepeda y David Castro, "Solidaridad: ¿combatiendo la pobreza extrema?", en Jacqueline Martínez y Alberto Díaz (coords.). *Federalismo*, cuadro 1, p. 104.

²⁵ Denise Dresser, "Pronasol y política: combate a la pobreza como fórmula de gobernabilidad", en F. Vélez, op cit., p. 275.

Como se puede observar en el cuadro 4, a excepción de 1993, el gasto en Solidaridad va en aumento pero no llega a tener un peso determinante sobre el gasto programable. Sin embargo "su relevancia se nota a la hora de dividir el gasto social entre gasto corriente y de inversión, ya que el piso social básico promovido por Solidaridad representó 67.8% del gasto total en inversión social"²⁶.

La vertiente que tiene mayor importancia dentro del Pronasol, y a la cual se destina la mayor parte de los recursos del programa, es la de Bienestar Social. El rezago en satisfactores básicos para 1988 involucra tanto el déficit acumulado como la demanda que deja de atenderse durante los primeros años de la crisis. Por ello, Solidaridad propone llevar acciones en materias de bienestar social, tanto en áreas urbanas como rurales.

Cuadro 5: Inversión Realizada por Solidaridad según Vertiente (como porcentaje del total anual ejercido)

Año	Apoyo a la Producción	Bienestar Social	Desarrollo Regional	Otros	Total
1989	10.14	59.03	19.07	11.76	100
1990	26.84	57.03	14.41	1.72	100
1990	19.11	60.88	17.18	2.83	100
1992	22.26	60.19	17.01	0.54	100
1993	22.69	63.14	13.49	0.68	100
1994	17.85	68.35	13.19	0.61	100

FUENTE: Rolando Cordera, "Una nueva política social: retos y lineamientos", en Alberto Aziz (coord.), *México: una agenda para fin de siglo*, cuadro 4, p. 130.

La importancia que tiene cada programa en el gasto ejercido marca las prioridades que maneja el Pronasol. En este sentido es de notarse la importancia que tiene la construcción de infraestructura básica en la estrategia de combate a la pobreza. Ello mejora el entorno que rodea a los grupos pobres, además de hacer accesible la educación y la salud. Sin embargo, acciones de fondo para el ataque a las causas de la pobreza (ingreso y empleo para aminorar la desigualdad social entre la población y disminuir la pobreza) no se consideran como primordiales.

Siendo las participaciones federales el principal proveedor de recursos para la conformación del gasto de solidaridad, su poder de decisión es mayor. Es claro que los recursos invertidos no son cuantiosos. Sin embargo, partidos opositores al PRI argumentan el peso de la *partida secreta*²⁷ (concepto 8100 en el clasificador por objeto del gasto en el sexenio de Salinas) contenida en el ramo XXIII del presupuesto

²⁶ J. Sobrino y C. Garrocho, op. cit., p. 45. Se refiere a la inversión federal en el Pronasol entre 1989 y 1993.

²⁷ Cfr. Pablo Gómez, *Los gastos secretos del presidente*, pp. 94-101.

federal. Principalmente durante los procesos electorales para aumentar el impacto de Solidaridad.

D. Educación, Salud y Nutrición en Solidaridad

Dentro del Pronasol la vertiente más destacada (tanto por el gasto como por la publicidad gubernamental en ella), es Solidaridad para el Bienestar Social. En este apartado examinamos las acciones en materia de salud, educación y nutrición que, junto a servicios a la vivienda y regularización de la tenencia de la tierra, conforman la vertiente mencionada. Ello con el objeto de compararla con las acciones que habrán de desarrollarse en la subsecuente administración, que se analiza en el capítulo IV.

1. Educación

En las acciones para la educación, dentro de Solidaridad, se contemplan programas que tienen que ver con la construcción y rehabilitación de infraestructura para la dotación de servicios educativos, estímulos para la educación, entre otros. Los programas vinculados a esta área y sus objetivos son:

- a) Infraestructura Educativa: reducir el déficit en espacios educativos para ampliar la oferta del servicio.
- b) Escuela Digna: rehabilitar y dar mantenimiento a inmuebles escolares, especialmente de educación básica.
- c) Niños de Solidaridad: favorecer el desarrollo físico, mental y académico de niños en primaria, además de inhibir la deserción escolar.
- d) Apoyo al Servicio Social: Promover el cumplimiento del servicio social en áreas que favorezcan a los grupos más necesitados.
- e) Infraestructura Deportiva: crear y rehabilitar espacios deportivos para fomentar el deporte.
- f) Maestros Pensionados y Jubilados: mejorar condiciones de vida de maestros en estas condiciones y aprovechar su experiencia en acciones educativas, productivas, culturales o sociales.

Algunos de estos programas difieren del proceso general de operación del Pronasol examinado con anterioridad. Por ejemplo, en el desarrollo de infraestructura educativa, en el seno del Coplade, la integración del proyecto debe apegarse a los lineamientos técnico-normativos del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE). Misma situación ocurre con el de Escuela Digna, en el caso de reparaciones mayores a los inmuebles escolares. En el caso de Infraestructura Deportiva, la construcción se basa en los lineamientos técnico-normativos de la Comisión Nacional del Deporte.

Estos tres programas se distinguen por ampliar la oferta de servicios públicos y mejorar la calidad de la infraestructura. No obstante, el desarrollo de infraestructura no es suficiente para acercar a niños, jóvenes y adultos a las actividades escolares.

En lo referente al Programa de Niños de Solidaridad, su estrategia implica otorgar becas económicas, despensas y consultas a niños en educación primaria. Este programa se distingue porque el comité de Solidaridad es conformado por la comunidad escolar (alumnos, profesores y padres de familia), siendo ellos quienes deciden que niños se han de beneficiar del programa. Esto último, en el entendido de que no es presupuestalmente posible beneficiar a todos con el programa.

La selección de los niños beneficiarios se hace tomando en cuenta si el posible candidato está inscrito en la escuela y asiste regularmente a clases. Además son electos en forma *democrática* y por *consenso* por sus compañeros de clase. Resulta notable que niños en pobreza extrema no cuentan con los recursos para mantenerse en la escuela y la necesidad de su fuerza laboral en la familia implica la suspensión o asistencia irregular a la escuela. Por lo tanto, este programa tiene marcadas limitaciones.

En el caso de Apoyo al Servicio Social, su operación no contempla la formación de un comité de Solidaridad. El servicio social es dirigido por Sedesol hacia áreas determinadas para colaborar con desarrollo de acciones operativas, normativas, técnicas o adjetivas de los subprogramas que componen al Pronasol.

Finalmente, el Programa de Maestros Jubilados y Pensionados implica una selección de profesores retirados a incorporar. La selección es realizada por las delegaciones de Sedesol, determina los espacios y actividades a desarrollar en función de las necesidades operativas de otros programas (por ejemplo, en la ejecución de algún proyecto productivo). Por esta actividad reciben un *estímulo económico* y no una *remuneración*, misma que implicaría una relación laboral.

En este último caso es de notarse que se incorporan profesores al Pronasol, quienes aportan conocimientos y experiencia, y que significa ahorro en la formación o contratación de recursos humanos. Este mismo sentido tiene el Apoyo al Servicio

Social el cual, si realmente sirve para aplicar los conocimientos adquiridos, es factible que contribuya al combate o atención de la pobreza. En ambos casos se nota que su utilidad radica en aprovechar recursos a bajo costo y de manera temporal para cubrir las necesidades operativas.

En lo que refiere a actividades sustantivas vinculadas al **aprovechamiento** de los servicios educativos, Niños de Solidaridad destaca en este punto. Pero además intenta vincularse con la nutrición del niño (las becas económicas supuestamente sirven para la adquisición de comestibles, además se les entrega una despensa con productos básicos) y la salud (a través de consultas médicas). Sin embargo, su modo de operar deja varios candados que limitan la cantidad de niños beneficiarios, que no siempre tienen por prioridad a las personas más necesitadas de las acciones del programa.

2. Salud

En materia de salud, las actividades contemplan la construcción, rehabilitación y mantenimiento de inmuebles de salud, ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad del servicio. Los programas comprendidos en esta materia son:

- a) Infraestructura de Servicios de Salud: construir, equipar, rehabilitar, conservar y mantener las unidades de salud.
- b) IMSS-Solidaridad: dotar de servicios de salud a comunidades a través de unidades médicas de salud rurales.
- c) Hospital Digno: elevar la calidad de la atención médica hospitalaria con equipo y mantenimiento de inmuebles y mejorar el servicio médico.
- d) Enfermeras en Solidaridad: estimular la calidad de la atención médica en enfermeras a través de becas.

El primer programa enlistado pretende ampliar y mejorar la infraestructura para extender la cobertura de los servicios de salud. Aquí la participación social se expresa en mano de obra, dado que la construcción de unidades médicas (clínicas, centros de salud) sigue un procedimiento de licitación pública.

El programa IMSS-Solidaridad vincula dos estrategias: crear y mejorar unidades médicas rurales y proporcionar servicios de salud a comunidades o poblaciones dispersas. En este caso, la participación social significa coordinación en la determinación de las actividades a realizar, donación de terrenos para la creación de unidades y participación en las campañas de salubridad. El programa tiene como enfoque la prevención de enfermedades. En cuanto a la dimensión curativa, destaca la comunicación de estas unidades con hospitales para la atención de emergencias.

Sobre el anterior programa debe señalarse que su operación es factible aun sin la existencia de algún comité, tal como había operado en las administraciones de López Portillo y De la Madrid (bajo el nombre de IMSS-Coplamar).

En Hospital Digno, el comité de Solidaridad hacer un diagnóstico del hospital para determinar problemas, establecer prioridades así como proponer metas y acciones, todo con asesoría técnica de la delegación de Sedesol. En este caso, el comité lo integra personal de hospital y usuarios, e implica mejorar infraestructura y equipo médico para elevar la calidad y calidez en la atención de usuarios. Sin embargo, no es claro si la población atendida coincide con el sector de los pobres extremos.

Finalmente, Enfermeras en Solidaridad otorga estímulos económicos o becas de capacitación a enfermeras de base para mejorar la calidad de sus servicios, estableciendo un número determinado de estímulos por unidad médica. Para ello se toma en cuenta una evaluación del desempeño aplicado por la institución a enfermeras, y una encuesta que incluye a compañeros de trabajo y usuarios. Es notorio que el comité es necesario para atraer el programa a una institución, después resulta prescindible.

De los anteriores programas, el IMSS-Solidaridad resulta de alto impacto para acercar y ampliar la cobertura de los servicios de salud en zonas rurales dispersas. Ello contribuye a disminuir la mortalidad por enfermedades prevenibles y curables que en mayor medida padecen pobres extremos.

3. Nutrición

La nutrición es un aspecto que en Solidaridad no tiene una dimensión ni clara ni amplia. Los programas relacionados con esta materia son:

- a) Niños de Solidaridad: otorgar despensas a niños en primaria.
- b) Alimentación y Abasto: mejorar la nutrición de grupos vulnerables especialmente en zonas rurales e indígenas, así como en colonias populares.

Del primer programa ya nos hemos referido con anterioridad. En el caso del segundo opera con tres modalidades:

- 1) Programa de Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales (COPUSI): dotar de alimentos preparados a bajo costo.

- 2) Tiendas Rurales de Abasto: crear y operar tiendas rurales para vender y distribuir productos básicos a bajo costo.
- 3) Lecherías: distribuir leche para niños y personas de la tercera edad en colonias populares, principalmente.

En la primera modalidad operan cocinas, bajo auspicios del DIF, en zonas rurales y colonias populares. En realidad es un programa asistencial de bajo impacto, ya que en el período 1989-1994 se instalan 1154 cocinas para atender a poco más de 83 mil niños²⁸.

Las tiendas rurales son espacios promovidos por Diconsa. En este caso, la comunidad presta un local para la instalación de la tienda rural mientras que Diconsa se encarga de surtir la mercancía. A medida que la tienda se consolida, obtiene personalidad jurídica constituyéndose en una empresa social que recibe supervisión y asesoría de la Coordinación de Empresas de Solidaridad. En este caso, de una actividad de abasto local se transforma en una empresa social que, de manera limitada, genera empleos a nivel local.

Para el tercer caso, la construcción de lecherías impacta principalmente al medio urbano, y es un programa dirigido por Liconsa. Además es un programa existente décadas antes de Solidaridad, que beneficia a niños y personas de la tercera edad, principalmente.

Evidentemente, en el rubro de nutrición no se desarrollan actividades directas para asegurar el abatimiento de este problema. No existe una evaluación sobre su contribución al combate de la desnutrición infantil, aspecto identificable en menores que forman parte de una familia en pobreza extrema. Aunque si impacta favorablemente a la economía de sectores considerados en pobreza moderada.

4. Interrelaciones

De los programas de educación, salud y nutrición promovidos por Solidaridad, es de señalarse que su presencia abarca a los 31 estados de la república y al Distrito Federal. Sin embargo no tienen una articulación directa que permita atender de manera integral la atención de las necesidades básicas para la sobrevivencia humana.

Salvo el caso de Niños de Solidaridad (que otorga becas, consultas y despensas), el cual vincula los tres aspectos citados, los demás programas actúan

²⁸ Según datos de Sedesol, *Solidaridad, seis años...*, p. 143

en ámbitos diferentes. Por ejemplo, para construir infraestructura, aprovechar recursos humanos o mejorar la calidad de los servicios públicos.

En especial es interesante el Programa de Tiendas Rurales, mismo que al crear lugares para la distribución de productos básicos en comunidades, simultáneamente genera empleos permanentes en las localidades. De esta forma se pretende vincular la nutrición con el fortalecimiento de ingresos para algunas familias de las comunidades que laboran en esas tiendas. Pese a ser una acción limitada, sugiere la posibilidad de relacionar la satisfacción de necesidades básicas con el fortalecimiento de capacidades productivas.

E. El Pronasol y su Combate a la Pobreza Extrema

1. Conceptualización y operación

El Pronasol contiene severas incongruencias entre su conceptualización y operación, lo cual no permite identificarlo exclusivamente como un programa de superación de la pobreza. Entre ellos:

- a) No existe una clara diferenciación entre pobreza y pobreza extrema, lo cual no especifica su campo de acción, donde la focalización e identificación de la población objetivo no queda plenamente determinada.
- b) No existe una articulación entre programas que, por si solos, únicamente se enfocan a atacar algunas de las expresiones de la pobreza. Ejemplo de ello es la desnutrición infantil cuya relación con la educación y salud precisa la actuación directa sobre los tres aspectos.
- c) Existen programas al interior del Pronasol que poco o nada tienen que ver con el combate, ya no se diga de la pobreza extrema, sino de la pobreza moderada. Hay acciones que no son acordes a la escala de prioridades para combatir la pobreza.
- d) El Pronasol no atiende siempre los problemas vinculados a la promoción de las capacidades básicas y a la satisfacción de necesidades elementales²⁹.

²⁹ Parcialmente tomado de G. Trejo y C. Jones, op cit., pp. 186-187.

En las siguientes páginas se evaluará la correspondencia de los criterios empleados por el Pronasol para atacar la pobreza con las acciones realizadas.

a) Objetivos sociales y políticos

Originalmente, y de manera formal, el Pronasol declara como su objetivo principal la *reducción de la pobreza extrema* y en este sentido *dirigiría sus acciones*. Dentro de esta prioridad no establece metas, plazos o prioridades de atención (dadas las restricciones presupuestales) o si de manera genérica repartiría apoyos a pobres extremos a pesar de las medidas de austeridad implementadas.

En la práctica, Solidaridad logra conjuntar varios objetivos, entre los cuales podemos identificar los siguientes:

- 1) Rescatar la experiencia del trabajo comunitario y de otros programas sociales, y adecuarla a los criterios contemporáneos de combate a la pobreza impulsados por organismos internacionales.
- 2) Crear una nueva relación entre gobierno y sectores pobres, identificada con un nuevo esquema de relaciones Estado-sociedad.
- 3) Promover la participación social organizada mediante la figura de los comités de Solidaridad.
- 4) Intentar ajustar la política social a los requerimientos de la modernización económica nacional.
- 5) Fortalecer al sistema presidencialista por el control directo de los recursos y los programas desarrollados a nivel local.
- 6) Legitimar y apoyar los intereses políticos y económicos del presidente Salinas y la elite gobernante.
- 7) Disminuir la marginación social.

Así, los objetivos sociales que Solidaridad persigue abren paso a otra serie de objetivos políticos y económicos, además de convertirse en el instrumento para recrear las relaciones Estado-sociedad, en el medio de inducción hacia una cultura de "solidaridad social".

b) Focalización, selectividad y participación social

Uno de los criterios del Pronasol refiere a la adopción de la focalización en contraposición de los programas universales que de manera desigual atienden a los sectores sociales. A partir de este criterio busca atender a la población pobre, pero incorpora problemas tales como medición de la pobreza e identificación puntual de la *población objetivo*. En lo referente a la *cuantificación de la pobreza* se considera la realizada por el Consejo Consultivo del Pronasol, y en cuanto a la identificación de la

población pobre se apoya en el mapa de la pobreza, elaborado en el diagnóstico de la misma.

A pesar de ello, la identificación de personas extremadamente pobres planteada por el Pronasol se ubica en un plano muy general, requiriendo un mayor grado de desagregación a fin de diferenciar con mayor claridad las regiones que componen al país. Así, la focalización aludida por Solidaridad refiere a que quienes se encuentran en situación de pobreza extrema se organizarían en sus comunidades para conformar un comité de Solidaridad. Con lo anterior, el método para identificar la población objetivo consiste en una especie de "autoselección". Al contacto con el programa, las demandas de dichos grupos organizados se transforman en acciones puntuales a ejecutar por vía de la corresponsabilidad.

En la estrategia de Solidaridad, la participación social, conjugada con criterios de focalización y selectividad, facilitaría el otorgamiento de beneficios a la población más necesitada. La focalización y la selectividad, permitirían acercarse a personas en pobreza extrema, además de mejorar y simplificar la asignación de recursos. En este sentido los comités de Solidaridad son la materialización de esta suerte de focalización, y la atención a las prioridades que marca la comunidad son parte de la selectividad del programa.

Adicionalmente, con esos criterios en el ámbito local permitiría romper con los poderes que potencialmente entorpecerían las acciones distributivas y sociales. Por ello, resalta la necesidad de organizar y participar activamente en los comités. Los comités de Solidaridad, según su origen se clasifican en cuatro tipos:

- 1) Los comités "vírgenes", generados de manera espontánea, sin la intervención de organizaciones ya existentes.
- 2) Los que surgen de la convocatoria de autoridades en la localidad.
- 3) Los que se crean desde la estructura priísta.
- 4) Los que emergen de organizaciones preexistentes³⁰.

En los dos primeros tipos es factible aseverar que los programas y recursos asignados llegan a los extremadamente pobres. Para los casos restantes puede atribuirse su surgimiento más a intereses políticos que de desarrollo social. Sin embargo, es muy difícil realizar un análisis lo suficientemente preciso para determinar el número de comités que corresponden a cada uno de estos tipos descritos.

En seis años de trabajo la Sedesol reporta la existencia de miles de comités cuyas demandas, número de beneficiarios, localización geográfica, tipo de

³⁰ Cfr Ibid., p. 189.

inversiones, formas de participación y tipo de acciones son de diversa índole y de cantidad variable³¹. Dado el auge de los comités de Solidaridad la evaluación de cada uno de ellos como organizaciones sociales conformadas exclusivamente por pobres extremos se torna imposible. La incapacidad material de asegurar que los beneficiarios del programa coinciden con los grupos más pobres del país, así como las prioridades que ellos establecen corresponden a actividades de lucha contra la pobreza, plantean importantes cuestionamientos del apego del programa a sus criterios rectores de focalización y selectividad.

Programas como Infraestructura Aeroportuaria, Vialidades Urbanas o Sitios Históricos y Culturales son algunos ejemplos de acciones de bajo o cuestionable impacto en el ataque a la pobreza, sea extrema o moderada. Otro programa como Enfermeras en Solidaridad, el cual contempla otorgar estímulos económicos a enfermeras de acuerdo a una evaluación de su desempeño, confunde un programa de atención a la pobreza con otro de administración de personal.

El tipo de participación social que Solidaridad promueve es de tipo institucional, inducida por el gobierno federal como requisito para obtener recursos del programa. Situación por la cual, una vez satisfecha la demanda que da origen al comité, en repetidas ocasiones, tiende a disolverse. La formación de "capital social" cuenta con una fugaz existencia. Ello contrasta con los deseos de los directores del programa quienes sugerían que "uniéndose con otros comités permanentes los mexicanos organizados podían participar directamente y tener voz en temas tanto de la comunidad como del desarrollo nacional. Las coaliciones respaldadas por Sedesol crearían una plataforma para la representación que se mantendría fuerte y viable mucho después de terminadas las obras públicas iniciales"³².

En el proceso de toma de decisiones la participación más importante de la comunidad es al inicio, cuando se diseña la demanda. Desde ese momento comienzan a trabajar por canales gubernamentales a la espera de la aprobación de recursos y sin participación activa en la toma de decisiones estratégicas. Así la corresponsabilidad ocurre con mayor peso en la ejecución de obras y proyectos.

c) Eficiencia, eficacia y racionalidad

El Pronasol no admite la realización de cuantiosos y onerosos gastos en lo social y subsidios amplios. Por el contrario argumenta la escasez de recursos por lo cual sus acciones deberían ser selectivas, además de que los recursos deberían

³¹ Julio Moguel afirma que de manera oficial los comités de Solidaridad registrados son más de 150 mil. Julio Moguel, Prólogo a Gloria Vázquez y Jesús Ramírez (coords.), *Marginación y pobreza en México*, p. 17. Según Alicia Ziccardi, su número alcanza los 250 mil comités. Alicia Ziccardi, "El papel de los gobiernos municipales en las políticas sociales", en Jacqueline Martínez y Alberto Díaz (coords.), *Federalismo*, p. 49.

³² Jonh Sheffner, "La redefinición de la política del Estado en el campo social, con énfasis en el caso de México", en Menno Vellinga, op. cit., p. 272.

manejarse eficientemente. Se considera que Solidaridad es más eficaz y eficiente por estar poco burocratizado y contar con la vigilancia tanto de autoridades como de beneficiarios del programa³³. Asimismo, dado a que el cúmulo de actividades y demandas se diseñan en la localidad para avanzar en el ámbito administrativo, las acciones corresponden con las necesidades de la población. Una visión muy optimista al no considerar el poder de líderes locales en el diseño de la demanda.

Para sus diseñadores, el programa se articula de "abajo hacia arriba", a diferencia de estrategias antecesoras que se elaboran desde el escritorio, por lo cual no satisfacen la demanda real de la población. En cuanto a los recursos, estos sufren desviaciones no llegando con la oportunidad ni en la cantidad deseada.

El Pronasol no se considera asimismo como un programa populista, en tanto se basa en recursos reales y no en la capacidad de endeudamiento o de emisión de moneda. Así, entiende al populismo como gasto deficitario y generador de inflación.

La intencionalidad política que incorpora el Pronasol marca un sesgo en su universo de acción: de estar dirigido a la población extremadamente pobre, atiende a otras catalogadas simplemente como pobre e incluso a otras no pobres. El aumento progresivo en la cantidad de programas y zonas de implementación dificultan el control de los recursos y la supervisión de la calidad de las acciones y las obras. La eficiencia se diluye con el crecimiento del Programa:

En efecto, en el marco de 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 tutelar hizo que la lógica de extender cada vez más la aportación de servicios privara sobre las consideraciones de racionalidad administrativa que animaron el origen del programa (De este modo), con la variedad de programas el Pronasol ya no sólo fue el instrumento de ataque a la pobreza sino el depositante de todas las acciones de bienestar social³⁴.

La participación de la comunidad en la implementación del programa, supuestamente, permitiría obtener ventajas operativas, entre ellas la de otorgar cierta representatividad en la ejecución de proyectos sociales. Con esto sería factible el ahorro de recursos, multiplicar la efectividad del gasto, aumentar el control y la vigilancia sobre los programas, así como el aprovechamiento de los sistemas tradicionales de ayuda solidaria. No obstante, la diversidad cuantitativa y cualitativa

³³ Vigilancia que en las cifras oficiales arroja 571 sanciones a 337 servidores públicos. Cfr. Secretaría de Desarrollo Social, *Programa Nacional de Solidaridad. Información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa*, p. 257. Sin embargo, este registro no es confiable primeramente por una cultura de no denuncia por parte de la sociedad; y en segunda por el miedo al poder caciquil en zonas marginadas y rurales, que además controlan a las autoridades o ellos mismos son las autoridades.

³⁴ Sara Gordón, "Entre la eficacia y la legitimidad: el Pronasol como política social", en Rosalba Casas (et al), *Las políticas sociales de México en los años noventa*, p. 254.

de comités dificultan el manejo de información y la coordinación de una estructura participativa tan amplia.

El manejo publicitario del programa también representa un elemento adverso al principio de eficiencia. El despliegue en los medios sobre las bondades del Pronasol eleva las expectativas de la población en general, creando demandas que ante la cantidad de recursos manejados por el programa, no pueden ser atendidas. Además, la difusión de sus avances en los medios de comunicación representa costos adicionales.

Con el propósito de reforzar la imagen presidencial, las obras se realizan a gran velocidad para ajustar los tiempos a las visitas presidenciales durante sus giras, principalmente, en las Semanas Nacionales de Solidaridad. Esta preocupación por las metas y los tiempos tiene consecuencias en la calidad de las obras. Además, las acciones no benefician a toda la localidad sino algunas partes de ella³⁵.

La liberación de recursos derivados del ramo XXVI encierra en la misma lógica a todos los programas, sin considerar las necesidades específicas de cada uno de ellos. Por ejemplo, la liberación de recursos en el campo coincide con periodos de trabajo agrícola que absorbe gran parte de la mano de obra, por lo cual la participación en el programa recae fuertemente. En el otorgamiento de créditos para la producción agrícola, especialmente en el cultivo de temporal, los recursos no se otorgan en el momento apropiado para la adquisición de insumos³⁶.

La directiva de los comités no siempre tiene la capacidad para dirigir las demandas de la población y coordinar a los beneficiarios para integrar el proyecto de obra o servicio y darle seguimiento. Ello conduce a capacitar tanto a representantes de los comités como a servidores y autoridades que intervienen en el Pronasol. Así se establece el Instituto Nacional de la Solidaridad para cubrir ese aspecto aumentando los costos administrativos del programa.

El principio de racionalidad también sufre desviaciones al incorporarse la intencionalidad política al programa³⁷. A consecuencia de que cada demanda emergida de los comités se canaliza sistemáticamente a través de Solidaridad impide el aprovechamiento de la capacidad administrativa existente. Es decir, las demandas se satisfacen fuera de las instancias administrativas a las que funcionalmente corresponde atender. Ello redundará en una duplicidad de funciones contrarias al principio de eficiencia.

³⁵ Cfr. Raúl Menge, "En Chalco, cuna del Pronasol, colonias sin drenaje, escasez de agua potable, luz intermitente", en *Proceso*, núm. 827, 7 de septiembre de 1992, pp. 18-19.

³⁶ Sobre este aspecto Sara Gordón recupera el comentario muy ilustrativo de un ejidatario: "Recibimos el dinero cuando el trabajo ya está hecho y la gente se ha endeudado para poder sembrar". S. Gordón, "Entre la eficacia y la...", p. 259.

³⁷ Véase Denise Dresser, "En busca de la legitimidad perdida", en G. Martínez, op. cit. p. 52.

Dentro de los programas ejecutados por Solidaridad se asevera que el programa "no se articuló sino que se introdujo pragmáticamente en las tradicionales políticas sociales de corte sectorial (educación, salud, vivienda) creándose subprogramas especiales, bautizados como solidaridad", que disponían de los recursos que antes se asignaban a las instituciones del sector correspondiente"³⁸.

Finalmente, la construcción de infraestructura no garantiza que el servicio tenga el impacto deseado. En el caso del Programa de Infraestructura Educativa, la construcción de una escuela no implica necesariamente la asistencia a ella de los niños o jóvenes extremadamente pobres. Las necesidades familiares conducen a la deserción y al trabajo infantil. En este sentido habría que apoyar y estimular el ingreso y permanencia en ella.

Sin estar determinados plenamente los ámbitos que a Solidaridad le toca cubrir y al levantar numerosas expectativas entre la población que van más allá de sus capacidades financieras, el Pronasol genera cierto malestar entre la población.

d) Descentralización

Según Carlos Rojas, a partir de Solidaridad la descentralización de la gestión pública ha significado un manejo más eficiente de los recursos y mayor eficacia en la aplicación de los programas sociales. Ello se expresa a través de:

- 1) "La participación de los ciudadanos en la gestión de la administración pública municipal",
- 2) "el fortalecimiento de las capacidades de proveer a las administraciones locales de medios para afrontar crecientemente las demandas de la población";
- 3) "el establecimiento de mecanismos de control y evaluación social en la realización de la obra pública"; y,
- 4) "difundir la información a la población sobre la forma de instrumentar la gestión local-municipal"³⁹.

Con la implementación del Pronasol aumenta la participación social, sin embargo es una participación inducida desde el nivel federal sin presencia activa de autoridades municipales e incluso estatales. Así los comités guardan una relación

³⁸ A. Ziccardi, op cit, p. 48. Sobre este mismo punto Viviane Brachet-Márquez afirma que en una primera etapa Solidaridad consiste en una simple "reconversión de gastos dispersos en diferentes partidas del presupuesto nacional", más tarde retoma la fórmula de antiguos programas sociales con mayor participación social para otorgar un paquete de servicios Viviane Brachet-Márquez. *El pacto de dominación*, p 215.

³⁹ Carlos Rojas, "Solidaridad", en Arturo Warman. *La política social en México*, p 412.

más estrecha con las delegaciones de Sedesol que con los gobiernos locales, fortaleciendo el centralismo político. Para Alicia Ziccardi:

El Pronasol innovó en la forma de relación instituciones gubernamentales de nivel federal sectores populares, pero en el nivel local no tuvo capacidad de incorporar de manera clara y efectiva a las autoridades locales electas por la ciudadanía, otorgándoles un papel institucional de acuerdo con las competencias legales que tiene este nivel de gobierno. Esto no sólo generó tensiones con la figura del presidente municipal, sino también con los regidores quienes tradicionalmente han actuado como gestores de las demandas ciudadanas⁴⁰.

Además, el esquema de operación del Pronasol, en varios de sus programas, da a los ayuntamientos un papel de intermediario en la programación y liberación de recursos, y su asignación a los comités.

Finalmente, como en el Pronasol el ejercicio de recursos presupuestales se apegan al Programa Operativo Anual aprobado a nivel federal, los recursos están dirigidos a acciones específicas. Así "etiquetados", no se pueden ejercer en otros programas diferentes a los cuales fueron destinados. Por lo tanto, estados y municipios son relegados de las decisiones de gasto que le competen, asemejando al control sobre el gasto de la administración pública centralizada.

2. Resultados

En su último Informe de Gobierno, y sobre las transformaciones económicas en su sexenio, el presidente Salinas asevera:

Promover mayor justicia y ampliar el horizonte de bienestar para las familias es el propósito de los cambios. Sin duda abatir la inflación ha sido vital para cancelar una de las principales fuentes de concentración del ingreso, factor indispensable pero no suficiente. El Estado tiene que establecer una política social deliberada para elevar el nivel de vida, beneficiando más a quienes menos tienen, y esto requiere de recursos, de organización y compromisos. En ello hemos trabajado invariablemente a lo largo de estos seis años⁴¹.

Además declara como exitosos los resultados arrojados por el Pronasol al señalar que "Solidaridad dió respuesta directa al reto social de superar la pobreza. Estableció una nueva relación entre sociedad y gobierno, basada en la iniciativa comunitaria, en la corresponsabilidad, en la participación democrática y en el uso transparente de los recursos. Ha sido el balance moral de la modernización"⁴².

⁴⁰ A. Ziccardi, op cit., p. 51.

⁴¹ Carlos Salinas de Gortari, *Sexto Informe de Gobierno*, p. 41

⁴² *Ibid.*, pp. 50-51.

En la distribución del ingreso, ese balance moral parece no abarcar a todos los sectores de la población ya que durante este periodo aumenta la desigualdad social. En el cuadro 6 se observa la distribución del ingreso por deciles, donde los tres primeros (los de menores ingresos) han visto decrecer sus ingresos desde 1984, frente a los tres últimos deciles (los de mayores ingresos) que han incrementado, en promedio, sus percepciones.

Cuadro 6: Distribución del Ingreso en México 1950-1994 (porcentaje que percibe cada decil) ¹

DECILES	1950	1963	1984	1989	1994
X	49.0	49.90	32.43	37.93	41.24
IX	10.8	12.74	16.60	15.62	16.30
VIII	8.6	9.90	12.26	11.42	11.20
VII	7.0	6.57	9.86	8.98	8.43
VI	5.5	5.19	7.98	7.29	6.67
V	4.8	4.59	6.45	5.90	5.35
IV	4.4	3.72	5.22	4.73	4.26
III	3.8	3.22	4.17	3.74	3.27
II	2.4	2.21	3.13	2.81	2.27
I	2.7	1.96	1.90	1.58	1.01

¹ Ingreso total de la familia (monetario y no monetario)

FUENTE: Reporte Económico, "La estructura de la desigualdad", en *La Jornada*, 10 de Junio de 1996, p. 53.

En 1994, los tres últimos deciles concentran el 68.7 por ciento del ingreso, mientras que los cuatro primeros obtienen el 10.8 por ciento, a diferencia de 1984 cuando perciben el 14.4 por ciento del ingreso. Esto demuestra que no se ataca la estructura de la desigualdad, elemento fundamental en el ataque a la pobreza.

Cuadro 7: Empleo y Desempleo 1988-1994 (millones de personas, excepto participaciones en porcentaje)

Año	PEA	Personal Ocupado		Desempleo Abierto	Participación en el PEA		
		Formal	Informal		Formal	Informal	Des. Abierto
1988	29.3	22.1	3.8	3.4	75.2	13.0	11.7
1989	30.4	22.3	5.0	3.0	73.5	16.5	10.0
1990	31.5	22.5	6.3	2.6	71.6	20.1	8.3
1991	32.6	23.1	6.8	2.7	70.8	20.9	8.3
1992	33.8	23.2	7.7	3.0	68.6	22.7	8.7
1993	35.0	23.3	8.6	3.3	66.4	24.5	9.3
1994	36.3	23.4	9.2	3.5	64.4	25.3	9.7

FUENTE: Armando Labra, "A la mitad de sexenio, ¿nueva economía mexicana neoliberal?", en *El economista mexicano*, vol. 1, núm. 4, cuadro 10, p. 194

Uno de los principales aspectos para combatir la pobreza consiste en mejorar los ingresos de grupos en pobreza, ello implica elevar su capacidad productiva, generar empleos y mejorar salarios. Sin embargo en el caso mexicano la situación del empleo formal es negativa frente al crecimiento de la población económicamente activa (PEA).

El Pronasol no logra consolidar una vertiente productiva para generar empleos y mejorar los ingresos de los pobres extremos, ello pese a las consideraciones de su Consejo Consultivo y de que en 1992 trata de enfocarse en mayor medida en actividades productivas. A consecuencia de que el grueso de los recursos se dirige al rubro de Bienestar Social, "las inversiones no tienen en consecuencia el efecto de calar a fondo en la rehabilitación profunda de las condiciones de vida de los sectores sociales menos favorecidos"⁴³. Solidaridad para la Producción cobra un papel secundario y sus acciones tienen un impacto limitado.

En la construcción de infraestructura básica es donde Solidaridad ofrece avances importantes. De acuerdo a Enrique del Val, basado en el Censo de Población y Vivienda de 1995:

El Programa Nacional de Solidaridad contribuyó a disminuir los rezagos sociales en el periodo 1990-1995. Destacan el abatimiento de rezagos en la disponibilidad de agua entubada (que pasó de un déficit de 20.8 en 1,090 a 15.3% de ocupantes en vivienda sin este servicio) y drenaje (de un déficit de 36.7 a 27.4% de ocupantes en vivienda sin este servicio), así como en energía eléctrica (que disminuye de 13 a 7% de la población que carecía del servicio en el periodo)⁴⁴.

En este punto es determinante la contribución de Solidaridad para el Bienestar Social. Su principal aportación se encuentra en el ataque a la marginación social, extendiendo servicios sociales en ciudades y áreas rurales.

3. Críticas al Pronasol

De acuerdo a Julián Bertranou, las críticas al Programa Nacional de Solidaridad pueden englobarse en cinco rubros:

- a) El Pronasol como estrategia neopopulista y de origen ligado a razones electorales, estableciendo que los recursos se orientan a entidades y regiones en riesgo de ser pérdidas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en elecciones.

⁴³ J. Moguel, op. cit., p. 19

⁴⁴ Enrique del Val, "Política social y combate a la pobreza en México", en *El economista mexicano*, vol. 1, núm. 4, octubre-diciembre de 1997, p. 113, pie de página 17.

- b) El Pronasol como fórmula neocorporativa para llevar nuevas bases de apoyo a la figura presidencial, que a través de los comités de Solidaridad pretende sustituir o complementar al tradicional sistema corporativo del PRI.
- c) Solidaridad como método para fortalecer al sistema presidencialista, dado el control directo del presidente sobre los recursos, su presencia en el inicio y conclusión de obras con el sello de Solidaridad, así como sus constantes reuniones con representantes de los comités y beneficiarios del programa.
- d) La imagen publicitaria del programa no coincide con los hechos ya que no ataca las causas estructurales de la pobreza, sino que la reduce aparentemente.
- e) Los recursos del programa son cuestionados por el desvío de fondos, corrupción y poca transparencia en el manejo de los mismos⁴⁵

Los tres primeros incisos se relacionan con el manejo político que se le da al Pronasol. Este sesgo se explica (que no justifica) por la situación que envuelve el inicio de la administración. Al asumir el poder Salinas de Gortari en diciembre de 1988 el contexto político es sumamente adverso. Por un lado, los controles tradicionales sobre la sociedad se encuentran en deterioro, reflejado en decisiones y fracturas al interior del PRI. Por el otro, la autoridad presidencial está debilitada por la ampliamente discutida legitimidad y transparencia del proceso electoral de ese año.

Ante la fortalecida figura de Cuauhtémoc Cárdenas y del Frente Democrático Nacional, y el avance del Partido Acción Nacional, se hace patente la urgente renovación del PRI. En este sentido, "Solidaridad surge como una estrategia de contención ideada para brindar al PRI un espacio vital para reformarse marginalmente mientras se debilita la oposición"⁴⁶.

La efervescencia opositora y los resultados ominosos de la crisis de los años ochenta provoca que la sociedad civil supere las tradicionales estructuras corporativas, creando organizaciones sociales al margen de las oficiales. Como consecuencia de ello, la capacidad de movilización contra el proyecto de modernización económica crece

En relación con lo anterior, el surgimiento del Pronasol tiene dos aspectos importantes vinculados con la capacidad de generar apoyo: la tradicional forma de legitimarse con acciones de bienestar social (donde descansa en buena medida la gobernabilidad y el compromiso de justicia social), y el buscar una base de apoyo entre los sectores sociales más bajos para el ajuste estructural, como contrapeso a grupos organizados opositores a la modernización salinista.

⁴⁵ Cada una de las críticas que aquí se mencionan aparecen detalladas en Julián Bertranou, "Pronasol ¿un viejo o un nuevo modelo de política pública?", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, núm. 3, julio-septiembre de 1993, pp. 233-237.

⁴⁶ D. Dresser, "Pronasol y política.", op. cit., p. 264

Solidaridad toma la batuta al avanzar el sexenio, como elemento de transición entre el clientelismo corporativista hacia un supuesto estadio de libertades y participación democrática. Para ello, y en el marco del "liberalismo social"⁴⁷, sería necesaria la creación de una nueva cultura democrática y nuevas relaciones Estado-sociedad, reestructurando el primero sus actividades en el sector social. Dirigido por esta idea, la multiplicidad de programas y su presencia en la localidad fortalece la presencia del PRI y del Ejecutivo Federal en esas áreas, debilitando o desplazando la base social que brinda apoyo a la oposición.

El programa está convencido de superar el rol asistencialista y de establecer nuevos paradigmas en el combate a la pobreza, donde la cogestión y la corresponsabilidad son principios que reconocen las capacidades sociales. Destaca el Pronasol, entonces, como vínculo entre la responsabilidad social del Estado y la modernización del país:

El Pronasol fue la piedra de toque de una estrategia de gobernabilidad que *buscó, de manera simultánea, redefinir la tarea del Estado y su relación con la sociedad*. De acuerdo con Salinas, el nuevo modelo de desarrollo del país estaría encabezado por un Estado adelgazado que promovería el crecimiento económico mediante el sector privado, pero que no abandonaría sus compromisos distributivos. El objetivo del Pronasol fue construir un consenso político que permitiera la continuación y profundización del programa de ajuste económico⁴⁸.

Si la eficiencia de la política social posrevolucionaria se valora en función de la estabilidad, de mitigar el conflicto social, de aminorar el disenso y la protesta; a partir de Salinas el patrón cambia paulatinamente a factores de costo-beneficio, es decir a criterios económicos. Entonces el Pronasol tiene que debatirse entre la conservación del régimen político y maximizar rendimientos evitando colapsos macroeconómicos. Así la eficiencia adquiere gran importancia durante la administración de Salinas

Sin desestimar que "la mayoría de las democracias llevan a cabo programas sociales a cambio de apoyo político. El Pronasol incluso merece ser acreditado como una manera no represiva de introducir a los menos privilegiados al nuevo sistema económico"⁴⁹. Sin embargo, el manejo del programa impide una competencia política con igualdad de oportunidades. Las críticas por la utilización política del Pronasol encuentran en las elecciones presidenciales de 1994 a la culminación de sus esfuerzos. Elecciones donde el candidato del PRI obtiene una victoria contundente por más del 50 por ciento de la votación.

La presencia de Solidaridad en los medios de comunicación es uno de los aspectos más notables y sin precedente en los programas sociales del país. La

⁴⁷ Sobre la filosofía del liberalismo social véase a J. Rebolledo, op. cit., pp. 35-43

⁴⁸ D. Dresser, "En busca de la legitimidad" op. cit., p. 22.

⁴⁹ D. Dresser, "Pronasol y política...", p. 264.

publicidad diseña una imagen de profunda preocupación por los problemas de los estratos en situación de pobreza. El despliegue publicitario del programa fortalece la figura de un presidente con amplia sensibilidad social. Destaca la ayuda, sin referencia a la responsabilidad social históricamente adquirida, del ejecutivo hacia sectores populares, rurales e indígenas. Es decir, el ataque a la pobreza como consecuencia de la modernización del país y no como objetivo del Estado.

4. La superación de la pobreza 1989-1994

En 1992 se da a conocer un nuevo estudio para la cuantificación de la pobreza elaborado conjuntamente por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Cuadro 8: Población por Nivel de Bienestar 1984-1992

Concepto	1984		1989		1992	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%
Pobres Extremos						
Personas	11.0	15.40	14.9	18.8	13.6	16.1
Hogares	1.6	11.4	2.3	14.1	2.1	11.8
Intermedios						
Personas	19.4	27.1	22.9	28.9	23.6	27.9
Hogares	3.1	22.8	4.0	25.3	4.3	24.1
Superiores al Intermedio						
Personas	41.0	57.5	41.3	52.4	47.1	56.0
Hogares	9.1	65.8	9.6	60.6	11.4	64.1

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y Comisión Económica para América Latina, *Magnitud y evolución de la pobreza en México 1984-1992*, cuadro 8, p. 69.

El estudio realizado por el Consejo Consultivo del Pronasol encuentra en 1987 a 17.3 millones de personas en pobreza extrema (cuadro 1). Para 1989, el trabajo de INEGI-CEPAL encuentra a 14.9 millones de personas bajo esa misma condición. Lo anterior representa un cambio notable no sólo en la cuantificación de la pobreza, sino también en la población que Solidaridad debe atender.

En solamente tres años, de 1989 a 1992, la pobreza extrema en México se habría reducido gracias al Pronasol en 1.3 millones de personas. Los resultados a tres años de implementarse el Pronasol son alentadores, sin embargo la crisis de

1994 mostraría que tales resultados eran aparentes. De esta manera existe una gran diferencia entre un programa de desarrollo social para los pobres de un programa dirigido a administrar la pobreza:

Resulta pertinente hacer la distinción entre un programa orientado a promover el desarrollo, de uno que se limita a aliviar la pobreza. El primero representa una vía para superarla a mediano y largo plazo; el segundo no tiene esta perspectiva. En esta segunda vía generalmente está ausente el reconocimiento de como la problemática de la pobreza forma parte de engranajes económicos y sociales que son los que habría que transformar a partir de políticas macroeconómicas⁵⁰.

El contexto político donde se desarrolla el Pronasol establece la necesidad de dar a la liberalización económica un mensaje de bienestar. Esta dimensión política es determinante en el programa y en su continuidad para el sexenio siguiente.

En su operación, no logra la concurrencia en tiempos y lugares de los tres niveles de gobierno. Pronasol tampoco cuenta con una articulación entre programas y la generación de empleos e ingresos para sectores pobres pasa a segundo término. A pesar de formalmente enfocarse a la pobreza extrema, la pobreza moderada se beneficia con acciones de bienestar social. Además, su ámbito de acción se encuentra tanto en zonas rurales como urbanas. El combate que da Solidaridad a la marginación social es innegable, ya que extiende la cobertura y satisface la demanda de bienes y servicios públicos no atendida como efecto de la crisis de los años ochenta. Finalmente, desde la óptica de los beneficiarios, un programa como el Pronasol otorga resultados palpables para la población.

El fomento productivo implícito en Solidaridad no consigue desarrollarse porque su estrategia integral (expresada en sus tres vertientes), no logra consolidarse, siendo un punto neurálgico para superar la pobreza y disminuir la desigualdad social.

El levantamiento armado de Chiapas, en enero de 1994, es el principal cuestionante hacia la efectividad del Pronasol y la estrategia económica y política de Salinas. Pese a que el programa busca acercarse a las comunidades indígenas, e apoyo de las mismas a éste movimiento permiten inferir que la meta queda inconclusa. Asimismo, la conciliación entre tradición y modernización no se logra, ni aumenta el nivel de cohesión social e integración nacional.

El Pronasol destaca en otorgar beneficios a través de la participación social. Lo cual indica que las personas o grupos que por diversas razones no logran organizar un comité o bien éste no es reconocido, son marginadas de sus beneficios.

⁵⁰ Carlos Córtez; Gisela Landazurí y Patricia Moreno, "El Pronasol: ¿un modelo alternativo para el combate a la pobreza?", en Luis Alberto de la Garza y Enrique Nieto (coords), *Distribución del ingreso y políticas sociales*, tomo 1, p. 103.

Pronasol no puede atender a la totalidad de pobres (extremos y moderados) del país, ni establece las bases sólidas para superarla en el mediano plazo. No se apega a los criterios rectores de su operación. Frente a la crisis económica y social, frenar los costos políticos y la pobreza es parte de la misión que cumple el Pronasol. La administración de la pobreza, basada en la participación social y el despliegue publicitario, redundará en el uso de la pobreza y su atención para mantener la gobernabilidad y legitimar a un proyecto económico.

El carácter asistencial está presente en el Pronasol y se constata en el repunte de la pobreza con la crisis de diciembre de 1994. Pobreza que a la administración de Ernesto Zedillo corresponderá atacar.

En el capítulo V continuaremos el análisis del Pronasol, pero a partir de confrontarlo con su contraparte en el sexenio del presidente Zedillo.

IV. LA ADMINISTRACIÓN ZEDILLO Y EL COMBATE A LA POBREZA

A. La Política Social de Ernesto Zedillo

1. El país después de Salinas

En 1994, después del trágico asesinato del candidato priísta a la Presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio, su coordinador de campaña ocupa la candidatura. Ernesto Zedillo Ponce de León centra su estrategia política en otorgar bienestar social a la población aprovechando, en cierta medida, el impulso dado a Solidaridad. "Bienestar para tu Familia", es el lema de campaña adoptado para atraer el voto popular, con el cual ganaría las elecciones de ese año.

A unos días de tomar protesta como nuevo Presidente de México, en diciembre de 1994. Ernesto Zedillo debe atender una nueva crisis sexenal. Hecho que revela el fracaso de los aparentes avances macroeconómicos alcanzados durante el gobierno de Carlos Salinas. Desde ese momento la administración Zedillo (1994-2000) se encontrará ante un panorama político, económico y socialmente adverso, semejante al inicio de sexenio de Salinas en 1988.

En el ámbito económico: la fuga de capitales, el retiro de inversiones especulativas, la disminución de reservas en el Banco de México, el déficit en las cuentas externas, la inoportuna y desafortunada intervención gubernamental para devaluar el peso, así como el vencimiento de plazos para cubrir los compromisos de deuda externa sin disponibilidad de recursos para ello, son tan solo algunos factores que confluyen en la nueva crisis. La quiebra técnica del sistema bancario, la excesiva cartera vencida, el abrupto incremento a las tasas de interés, entre otros factores son agravantes y consecuencias de los errores de diciembre¹.

¹ Además de estas cuestiones deben adicionarse otras vinculadas al manejo gubernamental de la crisis. Entre ellas, no otorgar la suficiente información, por parte de la administración saliente a gobierno entrante, sobre la situación económica; el cambio de mandos superiores sin experiencia para el manejo de la crisis, conduciendo a la renuncia de Jaime Serra Puche como Secretario de Hacienda

Para principios de 1994, el inicio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) avizora mayores inversiones para el país, al estimular la economía a través de la inversión extranjera, aprovechando la buena imagen de México formada en la comunidad internacional.

Al estallar la crisis de diciembre, los promotores de esa imagen de éxito (Estados Unidos, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial) extienden líneas de crédito contingentes para estabilizar la economía mexicana a cambio de la implementación, nuevamente, de un programa económico para superar las causas de la crisis. Ello para contener el efecto "dominó" que puede desencadenar, afectando a otras regiones y economías del área.

El gobierno entrante para afrontar la renovada crisis diseña una política económica de austeridad, de "choque" o restrictiva, con el objetivo de recuperar la estabilidad financiera, fortalecer las finanzas públicas y sentar bases para la superación del crecimiento económico. La materialización de tal medida se encuentra en el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (USSEE), el cual contempla:

- a) Mantener el tipo de cambio en flotación.
- b) Aumento gradual de precios.
- c) Disminución del gasto público en 1.2 por ciento del PIB.
- d) Ajuste de precios y tarifas del sector público.
- e) Creación de un fondo de estabilización por 18 mil millones de dólares.
- f) Reestructuración individual de la cartera vencida, en los casos donde se justifique.
- g) Acelerar el proceso de desregulación.
- h) Combate a la competencia desleal.
- i) Privatización de servicios públicos, puertos y ferrocarriles; apertura de la telefonía local y de larga distancia a nuevos inversionistas.
- j) Congelamiento de salarios.
- k) Creación del Consejo Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa².

La estrategia a corto plazo para superar la crisis consiste en la contracción de la demanda interna. Cuestión que tiene implicaciones negativas para mantener y generar empleos formales así como en la subsistencia de micro, pequeñas y medianas empresas. El resultado es la caída de la tasa de crecimiento de casi 7 por ciento en 1995. A fin de evitar la espiral inflacionaria por la alza de precios, el salario se contiene en los niveles preexistentes.

menos de un mes de su nombramiento; y la ausencia de negociación para consensar las acciones a seguir durante los primeros momentos de la crisis
por *El Financiero*, 3 de enero de 1995, pp. 22-23

En marzo de 1995 son reveladas medidas adicionales al AUSEE a través del Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (PARAUSEE). En él destaca el desarrollo de nuevos mecanismos para atender a la población más pobre del país.

La política económica del nuevo sexenio conserva las prioridades macroeconómicas de la administración anterior. Por un lado mantener finanzas públicas sanas; por el otro, reducir y controlar la inflación. Lo anterior tanto por la convicción presidencial como por efecto de las cartas de intensión firmadas con organismos financieros internacionales. Las repercusiones de la crisis y el efecto de la política económica sustentada por el AUSEE y el PARAUSEE en lo social sería el repunte de la pobreza (moderada y extrema).

Durante la administración Salinas no se generan empleos en la cantidad y calidad necesaria para reducir la pobreza. En los compromisos asumidos por el nuevo titular del poder ejecutivo está la generación de empleos formales. En su discurso de toma de posesión el presidente Zedillo afirma que "el bienestar se funda en un empleo digno, estable, bien remunerado. México necesita mucho más de esos empleos y nuestro compromiso es crearlos"³. La crisis provoca el cierre de empresas, genera desempleo e impide la generación de nuevas plazas laborales, lo cual se traduce en mayor pobreza por la incapacidad de generar y mantener los ingresos personales y familiares.

Cuadro 1: Empleo y Desempleo en México 1994-1996

Año	PEA	Sector Formal		Sector Informal		Desempleo Abierto	
		millones	% ¹	Millones	% ¹	Millones	% ¹
1994	36.3	23.4	66.4	9.2	25.3	3.5	9.7
1995	37.6	21.8	58.0	12.3	32.6	4.2	11.2
1996	39.0	22.1	56.6	12.7	32.6	4.1	10.5

1. Como porcentaje del total de la Población Económicamente Activa.

FUENTE: Elaborado con base en los datos de Armando Labra, "A la mitad de sexenio, ¿nueva economía mexicana neoliberal?", en *El economista mexicano*, vol. 1, núm. 4, octubre-diciembre de 1997, pp. 194, 202.

El nuevo avance de la pobreza hace evidente las limitaciones del Pronasol en atacar sus causas, aun en las estadísticas oficiales. A consideración de Santiago Levy (Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda en la administración Zedillo), para febrero de 1997, el número de pobres extremos alcanzan los 22

³ Ernesto Zedillo, Discurso de toma de posesión, citado por José Luis Calva, "La deuda social y la oferta de bienestar para la familia", en *El Financiero*, 10 de marzo de 1995, p. 33.

millones de mexicanos⁴. Si se retoman los datos de la CEPAL y el INEGI, en 1992 estiman que 13.6 millones de mexicanos son pobres extremos, por lo que la ultrapobreza crece en más de 8 millones en cinco años y duplica la cantidad de indigentes existentes en 1984 (11 millones, según estas mismas instituciones).

Además, si en tres años (1989-1992), la cantidad de personas en pobreza crítica se reduce en 1.3 millones, en años posteriores, especialmente después de la crisis de 1994 y 1995, el ritmo de crecimiento de la pobreza extrema supera ampliamente la capacidad de reducirla de manera constante y satisfactoria con el mismo enfoque de Solidaridad.

El ambiente político impone nuevos retos que redefinen la política de lucha contra la pobreza. La sublevación no resuelta del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, en el primer día de enero de 1994 representa un severo golpe tanto a la imagen del Pronasol como del presidente Salinas. La falta de esclarecimiento de los asesinatos de Luis Donald Colosio (uno de los impulsores de Solidaridad) y José Francisco Ruiz Massieu, la profundidad de la crisis, los escándalos que involucran a Raúl Salinas de Gortari (hermano del expresidente), crean un clima de animadversión y descrédito a la figura de Carlos Salinas.⁵ La asociación de Carlos Salinas con el presidente Zedillo hace que este último emprenda una campaña de rompimiento con el salinismo que incluye al Pronasol.

En materia social, en el combate a la pobreza no existe una definición clara durante la primera mitad del sexenio, a pesar de su compromiso explícito en el Plan Nacional de Desarrollo.

Tal indefinición deviene de las pugnas al interior del gabinete presidencial. Por un lado personajes identificados como *reformadores sociales* (entre ellos Carlos Rojas y Enrique del Val), quienes son diseñadores del Pronasol y propulsores de la Secretaría de Desarrollo Social. Por el otro, personajes catalogados como *tecnócratas* entre ellos Luis Téllez (Jefe de la Oficina de la Presidencia y Secretario de Energía en el sexenio) y Santiago Levy.

Para los reformadores sociales es importante rescatar los aspectos positivos de Solidaridad, rediseñarla, fortalecerla, elevar su impacto y alcance. La propuesta alternativa de Téllez-Levy contempla desaparecer al Pronasol, descentralizar la Sedesol, contener la pobreza en comunidades dispersas mediante programas

La Jornada, 21 de febrero de 1997, p. 49.

Denise Dresser determina que: "La debacle económica creada por la devaluación de 1994 también estableció límites a las posibilidades políticas y financieras de lucha contra la pobreza. El desarrollo de la política social de México, desde el levantamiento de Chiapas, ilustra la complejidad de construir coaliciones favorables a las reformas entre los pobres, en un contexto política y económicamente volátil". Denise Dresser, "Aturdida y confusa: la política social de México desde el levantamiento de Chiapas", en *El Cotidiano*, núm. 769, mayo-junio de 1996, p. 93.

selectivos asistenciales y acelerar la conversión de pobreza rural a urbana, considerando esta última como más fácil de erradicar⁶.

La diferencia más notable de ambas posturas está en la cobertura e integralidad de las acciones. La propuesta encabezada por Carlos Rojas busca aprovechar la participación social para atacar la pobreza en lo grupal, satisfaciendo necesidades básicas, promoviendo actividades productivas e impulsando el desarrollo regional y de la comunidad. En contraste, la propuesta Téllez-Levy pretende atender el problema en lo individual, desarrollar capital humano para la inserción en mercados laborales y sean los pobres los encargados de superar su pobreza, siendo prioridad la pobreza rural a la cual se brindarían apoyos directos a través de un paquete básico de educación, alimentación y salud.

Mientras estas confrontaciones se desarrollan, el Pronasol desaparece como tal paulatinamente. Algunos de sus programas (como alcantarillado, agua potable, Niños en Solidaridad) son descentralizados transfiriendo responsabilidades a estados y municipios. Otros son sectorizados para que, acorde a su naturaleza, sean responsabilidad de la dependencia correspondiente (por ejemplo, Caminos Rurales la absorbe la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Apoyo al Servicio Social se concentra en Sedesol). Finalmente, otros programas desaparecen (Infraestructura Aeroportuaria, Enfermeras en Solidaridad, etc.).

Entre las controversias entre el gabinete social y económico, y la prioridad por la estabilización macroeconómica resulta que hasta 1998, con la presentación del Programa para Superar la Pobreza 1995-2000, surge un instrumento que sustituye al Pronasol como estrategia para la atención de la pobreza.

2. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

Con las reformas estructurales emprendidas desde los años ochenta, los gobiernos de la década de los noventa manifiestan la intención de crear una nueva política social. Un primer intento es el Pronasol el cual, como veremos, sería implícitamente cuestionado por el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. La nueva redefinición de la política social plantea, al igual que Solidaridad lo hiciera, el articular la política económica con la social destinando mayores recursos públicos al desarrollo social.

⁶ Esta misma controversia sucede en la medición de la pobreza. Según Téllez, el número de pobres extremos es de 14 millones; para Carlos Rojas la cifra es de 30 millones *Reforma*, 24 de marzo de 1996, p. 3E.

En la interacción entre política económica y la política social, esta última precisa del crecimiento económico para actuar con mayor efectividad. A su vez la política económica requiere la formación de capital humano a fin de propiciar condiciones de crecimiento. Esta propuesta de articular la política económica y la política social tendría un marcado contraste con la realidad. Lo anterior considerando que en la primera mitad de la administración Zedillo la estabilidad macroeconómica se antepone a la definición de una estrategia antipobreza.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000 establece cinco objetivos centrales los cuales consisten en:

- 1) Fortalecer la soberanía nacional.
- 2) Consolidar el Estado de Derecho.
- 3) Avanzar en la democracia, como base para la paz y la participación ciudadana.
- 4) Avanzar en el desarrollo social que apoye y amplíe la superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.
- 5) Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable⁷.

Es en el cuarto objetivo donde queda contenida la intención de **combatir la pobreza extrema promoviendo el desarrollo social**.

Para enfrentar la pobreza, el PND manifiesta la intención de transformar el Programa Nacional de Solidaridad: "con el propósito de que la experiencia acumulada permita ahora la construcción de una política integral que se concentre en los grupos y en las regiones con menores oportunidades de desarrollo y aglutine los esfuerzos de la federación, los estados y los municipios, gobierno y sociedad"⁸. Reconociendo las limitaciones que tiene el Pronasol para atacar la pobreza, a pesar de la amplia participación social impulsada y de la basta construcción de infraestructura básica en localidades, plantea su reformulación.

En materia social, las dimensiones de los problemas y rezagos por atender obligan a determinar prioridades en las acciones. El rubro primordial es la atención de la pobreza extrema (la cual se considera predominante en el país), que se concentra en regiones identificables y que afecta principalmente a grupos vulnerables (constituidos por lactantes, infantes, mujeres, ancianos, discapacitados y comunidades indígenas). En función a ello nuevamente se contempla la focalización como punto estratégico para combatir la pobreza.

Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, p. X
ibid., p. 112

3. Vertientes de la política social

En el gobierno de Ernesto Zedillo la política social va a retomar el esquema de su antecesor al establecer dos grandes vertientes de acción. La primera comprende acciones sectoriales de alcance universal; la segunda, vinculada a una política de superación de la pobreza extrema, conformada por programas especiales y dirigidos para la población así catalogada.

a) La política social de alcance universal

Entre los aspectos que abarca esta vertiente se encuentran educación y salud pública, trabajo, seguridad social, vivienda, desarrollo urbano, además de actividades relacionadas con la alimentación y abasto nacional. Para el sexenio en cuestión algunos de sus objetivos y materias a tratar se relacionan con el proceso de descentralización (como los servicios de educación y salud) iniciados en la administración anterior. En términos generales, los objetivos para cada rubro son:

En educación el objetivo es ampliar la cobertura, elevar la calidad del servicio e incrementar la escolaridad de la población⁹. En materia de salud, incrementar la cobertura de los servicios de salud incorporando a la población no comprendida por alguna institución de seguridad social. También elevar la efectividad de la medicina preventiva y aumentar el universo de la curativa.

En seguridad social, específicamente en el IMSS, se propone su reforma para fortalecer al instituto así elevar la calidad y cobertura de sus servicios. Reforma que involucra la reestructuración de su sistema de pensiones para manejarse por un sistema de capitalización individual (acción que se materializa en el Sistema de Ahorro para el Retiro).

En el ámbito de la vivienda, el reto es reducir el déficit histórico. En lo que concierne a desarrollo urbano, continúan los trabajos de reordenamiento de zonas metropolitanas, urbanización y desarrollo de ciudades medias.

En materia laboral su intención es capacitar a trabajadores. Mientras que en cuestiones de abasto la idea es elevar la cantidad y calidad de los productos.

b) La política de superación de la pobreza

La estrategia central de la política para superar la pobreza tiene tres ejes, consistentes en dar un carácter integral a las acciones, descentralización de las

⁹ Cfr. Enrique del Val, "Política social y combate a la pobreza en México", en *El economista mexicano*, vol. 1, núm. 4, octubre-diciembre de 1997, p. 105.

mismas e incremento de la participación social en los programas. Con relación al primer punto, el PND dice que:

Las familias en condiciones de pobreza extrema están inmersas en una situación en que las carencias se retroalimentan mutuamente y reducen al mínimo la capacidad para aprovechar las oportunidades disponibles. De esta manera, muchas veces dichas familias no pueden beneficiarse de las políticas diseñadas para apoyar a la población en general. Las políticas aisladas, por su parte, no han sido suficientes para asegurar resultados positivos¹⁰.

En los tres primeros años de gobierno de Ernesto Zedillo, los programas contra la pobreza son dispersos, carentes de dirección o sistematización que definan una estrategia que de profundidad a las acciones¹¹. Destacan los programas asistenciales especialmente el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar (PANF), destinado a brindar apoyo alimentario (desayunos escolares, tortilla, leche, despensas) a familias en extrema pobreza.

El conjunto de programas de asistencia social en sí no consolidan una propuesta para combatir la pobreza, aun cuando son necesarios para paliar algunos de sus efectos y contribuyen a la economía familiar. Sin embargo, con la aparición del Programa de Educación, Salud y Alimentación, varios de esos programas pasarían a ser complementarios, reduciendo su cobertura.

Por su parte, entre 1995 y 1997, el financiamiento de los programas de apoyo a la pobreza deviene principalmente del ramo XXVI¹², además de asignaciones sectoriales de la administración pública federal.

Para la segunda mitad del sexenio, la aparición del Progreso (agosto de 1997) y la presentación del Programa para Superar la Pobreza 1995-2000 (febrero de 1998) revela la propuesta de la administración Zedillo para combatir la pobreza.

¹⁰ Presidencia de la República, *PND 1995-2000*, pp. 112-113.

¹¹ Por ejemplo, en 1995 y 1996 se determinan dos vertientes de la política de combate a la pobreza. En 1995 "la primera vertiente estratégica busca crear las condiciones para llevar los beneficios de la educación, salud, alimentación, vivienda, servicios urbanos, infraestructura básica y conservación del medio ambiente a los grupos de mayor rezago para mejorar sus condiciones de vida", y "la segunda vertiente, la productiva, se orienta a promover el potencial de producción de las personas y las regiones", (Presidencia de la República, *PND. Informe de ejecución 1995*, p. 228). En 1996, las vertientes ahora son: "1) un proceso de descentralización de gasto público hacia los municipios para generar infraestructura urbana y rural, y 2) la formación de capital humano con programas federales de apoyo educativo, nutricional y de salud básica para la población más necesitada, además de programas temporales de empleo", (Presidencia de la República, *PND. Informe de ejecución 1996*, p. 124-125).

¹² A partir del ejercicio fiscal de 1996, el ramo presupuestal XXVI "Solidaridad y Desarrollo Regional", cambia su nombre a "Superación de la pobreza". En 1998 vuelve a cambiar su denominación a "Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza"

4. El Nuevo Federalismo

En la estrategia de combate a la pobreza de la administración Zedillo, uno de sus aspectos más sobresalientes es el tema de la descentralización. Lo anterior se hace patente a través de su propuesta de "nuevo federalismo", el cual supone la redistribución de competencias, funciones, recursos, descentralización política, administrativa y fiscal en favor de estados y municipios. Además de su participación activa en el diseño y ejecución de programas sociales.

En este nuevo federalismo "el debate no consiste en la invención de un modelo de relaciones en el sistema federal, sino en el reconocimiento y adecuación normativa del que ya existe"¹³. Este proceso es gradual, en medida que se fortalecen las capacidades de administración, especialmente municipal, en cuanto al manejo de recursos, gestión de servicios públicos, planeación local, diseño y ejecución de proyectos, entre otros temas.

De 1995 a 1997, en los recursos destinados al ramo presupuestal XXVI, destacan las aportaciones del gobierno federal al Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM), representando la principal vía de descentralización de los recursos. El FDSM contempla acciones de infraestructura social (alcantarillado, agua potable, urbanización, infraestructura educativa y de salud), estímulos a la educación básica, así como apoyos a la producción y la productividad¹⁴.

A partir del ejercicio fiscal de 1996, los recursos destinados al FDSM se distribuyen entre los estados a través de una fórmula sustentada en indicadores de pobreza. Para el ejercicio fiscal de 1998 a 2000 se crea el ramo XXXIII "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios". Este ramo integra los recursos descentralizados de educación, salud, fortalecimiento municipal, aportaciones múltiples e infraestructura social.

El FDSM desaparece ante la creación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) en el ramo XXXIII, dividido en estatal y municipal. El FAIS, particularmente municipal, sirve como medio para la generar capital físico local. Ello bajo la premisa de que al otorgar a gobiernos locales recursos para dotar servicios, es más factible el acceso de poblaciones dispersas a esos beneficios.

La diferencia en la transferencia de recursos a estados y municipios entre el ramo XXVI (1995-1997) y el XXXIII (1998-2000) es la siguiente. En el primero, estados y municipios se benefician de la distribución de participaciones fiscales (según la Ley de Coordinación Fiscal) y transferencias federales, sin ser

¹³Tonatiuh Guillén López, "El debate sobre el federalismo: nuevos actores políticos y reforma del gobierno", en Jacqueline Martínez y Alberto Díaz (coords.), *Federalismo*, p. 31

¹⁴Cfr. Presidencia de la República, *PND. Informe de ejecución 1997*, p. 149

institucionalizados y por lo tanto variables. Para el segundo, "por mandato de Ley, los gobiernos de las entidades federativas y municipios disponen de mayor seguridad jurídica en la asignación presupuestaria que les corresponde, teniendo conocimiento anticipado de la disponibilidad de recursos y claridad en cuanto a las responsabilidades que corresponde a cada orden de gobierno"¹⁵.

Desde la óptica del nuevo federalismo es posible conciliar dos objetivos: fortalecer al municipio en el proceso de toma de decisiones e impulsar acciones de combate a la pobreza a nivel local. Con algunas críticas¹⁶, es innegable el papel primordial que los gobiernos locales tienen para contribuir a la superación de rezagos sociales. Ello, siempre y cuando estas autoridades tengan las aptitudes y habilidades necesarias para manejar su hacienda y los proyectos sociales. Además, este es un proceso de carácter gradual y perfectible que permitiría corregir errores e insuficiencias.

B. El Programa para Superar la Pobreza 1995-2000

Tras varios aplazamientos, y a más de tres años de iniciar funciones la administración de Ernesto Zedillo, el 2 de febrero de 1998 se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se establece el Programa para Superar la Pobreza (PSP) 1995-2000. Programa que presenta la Sedesol y elaborado en colaboración con otras dependencias de la administración pública federal.

Como se podrá observar, el PSP se aboca principalmente a la atención de la pobreza extrema y su estrategia gira en torno a romper su ciclo, primeramente a través de desarrollar capacidades individuales, para después propiciar la incorporación de personas en fuentes formales de empleo e incrementar los ingresos de las familias bajo esta condición. Es decir el PSP apuesta totalmente al desarrollo del capital humano para que sea aprovechado por el mercado laboral y así mejorar los ingresos de los pobres extremos.

¹⁵ Ernesto Zedillo Ponce de León, *Quinto Informe de Gobierno*, p. 106.

¹⁶ Para Olivia Mogollón, "La lógica que debe seguir un programa de alivio a la pobreza no es necesariamente la misma que la de un plan que busque fortalecer a los gobiernos locales a través de la descentralización de recursos". En este sentido, sobre el FDSM apunta que se percibe "más como un instrumento de descentralización de recursos que de combate a la pobreza". Olivia Mogollón, "Pobreza y distribución de recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal", en J. Martínez y A. Díaz, op. cit., p. 115.

1. Diagnóstico de la pobreza

De acuerdo al Programa para Superar la Pobreza,

La pobreza extrema es el reflejo de la acumulación de rezagos sociales y económicos así como de otras condiciones de carácter estructural que impiden el ejercicio de los derechos sociales y el acceso a los beneficios del desarrollo. La población en condiciones de pobreza extrema se encuentra en un círculo que la margina del crecimiento económico y tiende a prolongar su situación. A su vez este fenómeno retarda con mayor intensidad los provechos del avance social¹⁷.

La pobreza sería entonces reflejo de la imposibilidad del individuo de acercarse al crecimiento económico, y no la incapacidad estructural de que el desarrollo económico llegue a toda la población. Así el principal aspecto que incide en el crecimiento y persistencia de la pobreza extrema es el impedimento al desarrollo de capacidades básicas de los individuos en esa condición. En la visión del PSP, los factores presentes en el círculo de la pobreza guardan una relación de interdependencia que al no resolverse y combinarse con rezagos sociales se retroalimentan agudizando el problema.

La transmisión generacional de la pobreza es la consecuencia más grave de este fenómeno, que al fortalecerse impide la generación de oportunidades de desarrollo individual. Es decir, para el PSP, la pobreza se *hereda* y su crecimiento resulta principalmente de causas demográficas.

Este ciclo afecta principalmente a grupos vulnerables e intervienen elementos tales como privación de recursos e incluso la marginación social. Dentro de los factores que el PSP reconoce como detonantes de la pobreza se encuentran: educación, salud, alimentación y nutrición, infraestructura básica y servicios a la vivienda e ingreso monetario y empleo.

Para el programa, la educación es clave porque permite alcanzar "mejores niveles de capacitación, lo que incrementa la productividad de las personas, posibilita el acceso a mercados de trabajo mejor remunerados y permite una vida social y cultural más plena"¹⁸. Supone que una mayor escolaridad permitiría acceder a mejores salarios, incrementar la productividad u obtener un empleo formal. Por su parte, la ausencia de educación afecta directamente a los ingresos personales y a las

¹⁷ Secretaría de Desarrollo Social, "Programa para Superar la Pobreza 1995-2000", en *Diario Oficial de la Federación*, 2 de febrero de 1998, p. 5.

¹⁸ *Ibíd.*, p.12.

posibilidades de desarrollo. Lo anterior oculta una cuestión de fondo que tiene que ver con la capacidad de generar empleos bien remunerados.

Las mismas condiciones familiares de pobreza influyen en el desaprovechamiento de las oportunidades educativas, reflejadas en mayores índices de reprobación y deserción escolar. De ahí la necesidad de aumentar entre grupos pobres la eficiencia terminal en educación básica, es decir primaria y secundaria.

En materia de salud, según admite el PSP, existen 4 millones de personas que carecen de estos servicios. Ello derivado tanto de las limitaciones que la propia cobertura tiene así como por la ausencia de un empleo formal que margina al individuo de gozar los beneficios de alguna institución de seguridad social. En el campo la situación se torna más grave al ser el lugar donde se presentan el mayor número de fallecimientos por enfermedades prevenibles y curables. Lo anterior por la incapacidad de generar infraestructura y dotar de servicios a las localidades rurales.

La alimentación y la nutrición son elementos determinantes en el ciclo de vida al afectar directamente las capacidades físicas e intelectuales de los individuos, que se relacionan con sus posibilidades de desarrollo. Para el PSP, "la persistencia de problemas alimentarios y nutricionales se explica en parte por la reducción del ingreso real de las familias, el acceso inadecuado a alimentos nutritivos y el cambio en los hábitos alimentarios"¹⁹. La desnutrición afecta con mayor intensidad a los niños en su crecimiento, desempeño escolar y perspectivas laborales. Es también una de las principales causas de mortalidad infantil en el país, y tiene que ver con el problema de la transmisión generacional de la pobreza.

En el mapa de la pobreza, el PSP coincide con el diagnóstico realizado por el Consejo Consultivo del Pronasol. Este problema se concentra en los estados del sur particularmente en las comunidades indígenas. Las regiones con mayores índices de pobreza basan su alimentación en productos básicos (de autoconsumo), de ahí su dependencia a ciclos agrícolas, de temporal, y a la ocupación estacional.

La vivienda es considerada por el PSP como un factor relacionado con la salud y el desempeño escolar, lo cual permite incrementar el nivel de bienestar. Por lo tanto, al incrementar la infraestructura básica se dota a la vivienda de servicios (agua potable, drenaje, electricidad) que mejoran las condiciones de vida familiares.

Sin embargo la dispersión de localidades rurales, especialmente en los estados del sur, y la falta de medios de comunicación dificultan el otorgamiento de servicios. Cuestión que provoca la migración hacia centros urbanos agravando el problema de la marginación en ciudades. El crecimiento poblacional, aunado a los rezagos en materia de vivienda, obligan a atender la demanda y mejorar millones de las.

ibid., p. 14.

En lo referente al empleo, el PSP reconoce el rápido crecimiento de la población económicamente activa frente a una menor población dependiente, que obliga a generar empleos a ritmos crecientes. Asimismo, la incorporación de la mujer a los procesos productivos implica aumentar el mercado de trabajo. La dimensión del empleo en familias extremadamente pobres haría posible la posesión de activos y la disminución de las desigualdades en los niveles de ingreso. Este razonamiento es válido siempre y cuando el empleo sea de calidad y el salario suficiente para cubrir las necesidades elementales y permitir tal adquisición de activos.

Cuadro 2: Distribución de Localidades y Población según Tamaño de la Localidad 1995

Tamaño de la Localidad	Número de Localidades		Población		
	Habitantes	Absolutos	Porcentaje	Absolutos	Porcentaje
Total		201,138	100.00	91'158,290	100.00
1-99		151,305	75.22	2'638,019	2.89
100-499		33,426	18.62	7'965,923	8.74
500-999		8,537	4.24	5'962,776	6.54
1,000-1,999		4,277	2.13	5'877,791	6.45
2,000-2,499		766	0.38	1'710,266	1.88
2,500-14,999		2,346	1.17	12'370,086	13.57
15,000 y más		481	0.24	54'633,429	59.93

FUENTE: Secretaría de Desarrollo Social, "Programa para Superar la Pobreza 1995-2000", en *Diario Oficial de la Federación*, 2 de febrero de 1999, cuadro 4, p. 17.

Otra condicionante de la pobreza es el crecimiento de la población y la distribución de la misma en el país. Para el PSP, están correlacionadas una alta tasa de fecundidad, bajos índices de escolaridad y falta de planificación familiar, elementos característicos de los pobres extremos. En zonas rurales la tasa de fecundidad es más alta que en urbanas, este crecimiento demográfico a su vez repercute en la capacidad de provisión de servicios básicos. Provisión que también debe afrontar el reto de la dispersión poblacional, además de los rezagos no atendidos por las crisis y, más aún, por la desviación de recursos.

Conforme al cuadro 2, en el país del total de localidades existentes tres cuartas partes contienen a menos de 100 habitantes, son zonas rurales y representa a casi 2.9 por ciento de la población nacional. Dada su condición de rezago, los

habitantes de esos lugares, buscan mejores oportunidades en ciudades u otras regiones, generando corrientes migratorias.

Finalmente, para el PSP, "la población en pobreza extrema es aquella que no cuenta con los recursos suficientes para acceder a los bienes contenidos en una canasta básica que permita el desempeño adecuado de sus actividades", así existen 22 millones de hogares en pobreza extrema (24 millones de personas), de las cuales 15.5 se ubican en zonas rurales donde la pobreza es intensa²⁰. Es claro que la definición de la pobreza se sustenta en el método de la línea de la pobreza.

En suma, plantea otorgar satisfactores a pobres extremos rurales en áreas como educación, salud y alimentación como elemento estratégico para superar la pobreza.

4. Descripción del Programa para Superar la Pobreza

4.1) Objetivos y prioridades

El mayor reto de los gobiernos es superar la pobreza. En México, el PSP plantea que los programas implementados para afrontarla deben partir de la incorporación de la población extremadamente pobre al desarrollo nacional, permitir la satisfacción de sus necesidades, elevar capacidades individuales y promover el desarrollo social del país. En el caso del PSP:

El Programa tiene el objetivo central de lograr una reducción de la pobreza extrema en el mediano plazos, privilegiando la atención a grupos y regiones con mayores desventajas económicas y sociales. Para ello es necesario romper el círculo de transmisión generacional de la pobreza llevando a cabo una serie de acciones complementarias e integrales que contemplen todos los factores que lo conforman. Estas acciones deberán apoyar a las personas y las familias durante los momentos clave de su ciclo de vida²¹.

En el marco del PSP se promueven acciones prioritarias en dos ámbitos. El primero, para atender a grupos vulnerables (*indígenas, niños, mujeres y ancianos*); el segundo, para apoyar a las regiones con mayores índices de rezago social.

Dado que la superación de la pobreza es un proceso que excede un sexenio (los tres años restantes del gobierno de Zedillo), el PSP propone la coordinación y continuidad de las acciones emprendidas. El combate a la pobreza, por lo tanto,

²⁰ Ibid., pp. 19-20.

²¹ Ibid., p. 20.

debe mantenerse como prioridad en la agenda nacional y tener la participación pública, social y privada en esta tarea.

b) Estrategias generales

El programa sustenta su propuesta de combate a la pobreza en seis estrategias generales. De manera sintética, estos son los ejes o elementos presentes en cada estrategia.

- 1) Integralidad y continuidad de las acciones.
- 2) Descentralización.
- 3) Orientación especial hacia las regiones de atención prioritaria.
- 4) Corresponsabilidad ciudadana y participación social.
- 5) Fortalecimiento de la asignación equitativa de los subsidios.
- 6) Promoción del desarrollo sustentable²².

A partir de las anteriores estrategias, el PSP define tres políticas para que de manera integral, coordinada y simultánea actúen contra el círculo de la pobreza extrema. Ciertamente, estas estrategias no son novedosas, de hecho en Solidaridad son propósitos que si bien no se presentan de manera sistematizada, son aspiraciones implícitas en su operación.

c) Políticas

El programa determina las siguientes políticas (o vertientes) para la superación de la pobreza: alimentación, salud y educación (dedicado al desarrollo de capital humano); infraestructura social y servicios a la vivienda (desarrollo de capital físico para reducir rezagos sociales en las localidades); y oportunidades de empleo e ingreso, a fin de fortalecer los ingresos personales y familiares de los pobres extremos. Las principales acciones en cada política son:

- 1) Alimentación, salud y educación: vincular los tres aspectos para dar un enfoque integral, fomentar la coordinación entre niveles de gobierno y la corresponsabilidad de estos con ciudadanos.
- 2) Infraestructura social y servicios a la vivienda: disminuir los rezagos sociales y aumentar la dotación de servicios básicos, con la generación de infraestructura básica por parte de los gobiernos locales.
- 3) Oportunidades de empleo e ingreso: mejorar condiciones económicas a partir de elevar la productividad, empleo o ingreso de pobres extremos, complementarias a las ejecutadas en el marco de la política económica²³.

²² Para una descripción más detallada de cada una de estas estrategias, véase *Ibíd.*, pp. 20-26.

²³ *Cfr. Ibíd.*, pp. 31-35.

Resulta claro que estas tres políticas coinciden con las tres vertientes propuestas por el Pronasol nueve años antes. Pero las diferencias se tendrán que ver en su operación. Cada una de estas políticas se materializaran en programas para el combate a la pobreza, mismos que más adelante se presentan.

d) Instrumentos

Finalmente, el PSP define una serie de instrumentos de coordinación intergubernamentales, existentes de antemano, para apoyar las acciones emprendidas en el marco del programa. Entre ellas:

El Convenio de Desarrollo Social, donde se establecen las prioridades, compromisos y acciones que federación y estados acuerdan. Asimismo es un medio de concertación para incorporar la participación social en el programa. De igual forma es de utilidad para la evaluación y seguimiento de las acciones.

El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (Coplade), cuyo objetivo consiste en promover la planeación del desarrollo a nivel regional. Para los fines del programa el Coplade recibe las demandas de los municipios, define prioridades y genera propuestas para atender la pobreza en concordancia con los lineamientos que establece el PSP; en su relación con el CDS, el Coplade se encarga de la evaluación de las acciones implementadas en el marco del convenio; con los municipios, apoya la celebración de acuerdos; y con la Sedesol, informa avances y resultados para dar seguimiento a las acciones antipobreza.

El Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun), lleva a cabo acciones de planeación del desarrollo a nivel municipal, además de coordinar programas sociales a este mismo nivel. En el marco del PSP, estas acciones tienen que ver con las políticas y los programas para abatir la pobreza.

Otro elemento es el Consejo de Desarrollo Municipal el cual es una instancia para la participación social local, recibe demandas de las comunidades y participa en la evaluación y seguimiento de programas descentralizados. De ahí la necesidad de fortalecer este órgano y mejorar su vinculación con el Coplademun.

Según la óptica del PSP, a través de los elementos descritos anteriormente, es factible someterse a una evaluación en la que participen todos los niveles de gobierno, para corregir y perfeccionar los aspectos relacionados con él. Ello precisa mejorar los sistemas de información, mejorar la selección de indicadores sociales y emplearlos oportuna y eficientemente. O bien, desde otra perspectiva, desarrollar elementos técnicos que tentativamente evitarían los sesgos políticos y tecnificarían las decisiones gubernamentales en materia social.

3. Programas complementarios

El enfoque plasmado en el PSP para superar la pobreza involucra la complementariedad de sus acciones con programas sectoriales o institucionales de la administración pública federal, con participación estatal, además de otras catalogadas como especiales. Dentro de las acciones desarrolladas por programas vinculados a la atención de la pobreza se encuentran acciones asistenciales del DIF, de abasto, de ampliación de cobertura y fomento a la salud, de apoyo al campo, de estímulos a la educación, de desarrollo sustentable, entre otros.

Aunados a los anteriores, se desarrollan otros programas de tipo productivo. Entre ellos están: Programa de Empleo Temporal, Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales (FONAES), Fondos Regionales Indígenas, Cajas Solidarias, Atención a Zonas Áridas, Fondo de Coinversión Social, Maestros Jubilados, y Programa de Desarrollo Forestal. Además de las acciones emprendidas por el Fonart²⁴.

Igualmente deben tomarse en cuenta la incidencia de la aplicación de recursos del ramo presupuestal XXXIII. Este ramo se compone por los fondos de: Aportaciones para la Educación Básica y Normal; Aportaciones para los Servicios de Salud; Aportaciones para la Infraestructura Social (estatal y municipal); Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal; Fondo de Aportaciones Múltiples (asistencia social e infraestructura educativa); Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos; y, Aportaciones para la Educación Pública.

4. Criterios de operación

Para la puesta en marcha de los programas que componen al PSP, este enfatiza la determinación clara y rigurosa de las normas para identificar y seleccionar regiones, localidades y familias con altos niveles de marginación y pobreza extrema. Por ello, los grupos susceptibles a los beneficios del PSP serían sometidos al análisis de sus condiciones socioeconómicas para seleccionar a la población objetivo. La focalización sería más estricta y apegada al mapa de la pobreza, así como a sistemas de información e indicadores de pobreza. Aun así, es preciso señalar que todo proceso de focalización (con todos los elementos técnicos más avanzados) implica un margen de error que puede dejar a miles de familias sin apoyos.

Otro de los criterios identificables en el PSP es la selectividad, que en el caso de los subsidios significa "evitar el crecimiento inercial de programas aislados y de

²⁴ *Ibíd.*, pp. 37-39.

bajo impacto²⁵. Se trataría de seleccionar a los programas de alto impacto en la pobreza, desdeñando los que se aplican de manera independiente, que consumen recursos públicos y no tienen relación con ella. Por lo tanto se abocaría a acciones *directas y dirigidas*. Aparejado a la selectividad se encuentran tres criterios más: eficacia, eficiencia y transparencia en el manejo de recursos.

La eficiencia y la eficacia se tendrían por aseguradas en cuanto a que la focalización determina la población a beneficiarse de los programas establecidos. Siendo tan específica la población atendida, la posibilidad de desviaciones disminuiría, lo cual maximizaría el aprovechamiento de los recursos. La transparencia se fija entonces como el empleo efectivo de los recursos en las áreas a que son destinadas, evitando sesgos o fines distintos a los del programa. En esto último resulta especialmente importante el manejo de la información relacionada con las acciones contra la pobreza.

Un criterio adicional implícito en los puntos anteriores y vinculado con el gasto en los programas del PSP es la racionalidad. El manejo cuidadoso del gasto es lo que propicia la implementación gradual de acciones, como es el caso del Progreso.

El PSP también contiene dos criterios que se han manejado de manera consistente desde el Pronasol. Uno de ellos es la participación social, que en el PSP significa "la conformación de una cultura democrática e incluyente"²⁶. Además de fortalecer la corresponsabilidad entre autoridades y ciudadanos.

El último criterio consiste en la descentralización. Derivado de los avances en esta materia (como consecuencia del nuevo federalismo), el PSP enfatiza la complementariedad y coordinación de las acciones en los tres niveles de gobierno. Si bien el gobierno federal asume la responsabilidad de atacar a la pobreza (que propiamente es una responsabilidad de Estado), por lo cual mantiene la coordinación operativa de algunos programas, transfiere la responsabilidad de generar infraestructura básica a gobiernos locales para que contribuyan a superar rezagos sociales.

Existe la firme intención de combatir a fondo la pobreza, a partir de una conceptualización, enfoque y estrategia renovada, para atacarla con una propuesta alterna. Con la cual, supuestamente, se rebasaría el carácter asistencial y de manipulación política. Es decir, promoverá el desarrollo social sobre la administración de la pobreza como función de un Estado moderno. Pero no sólo de él, sino como expresión del desarrollo democrático y de la globalización.

Ibíd., p. 26.

Ibíd., p. 25.

C. Programas Dirigidos a la Pobreza Extrema

1. Preámbulo

De acuerdo a Santiago Levy y Enrique Dávila, un programa dirigido a la atención de la pobreza extrema está constituido principalmente de tres elementos:

- a) Un programa de apoyo a las familias extremadamente pobres que les permita obtener niveles adecuados de alimentación, salud y educación con los cuales estén en posibilidad de romper el círculo de la pobreza.
- b) Políticas de empleo para mejorar los ingresos de familias en pobreza extrema, lo cual implica tanto una reforma laboral y de la seguridad social para la generación de empleos formales, así como la formación de empleos temporales para pobres de zonas rurales de manera que permitan la formación de activos de beneficio local.
- c) Impulso a la creación de infraestructura básica a nivel local, particularmente en los municipios con mayores problemas de rezago social y altos índices de pobreza extrema²⁷.

En esta propuesta, las acciones dirigidas para el combate de la pobreza extrema comprenden el desarrollo del capital humano, desarrollo de capital físico, y oportunidades de empleo temporal (en apoyo a la generación de capital físico) y otros de carácter formal provenientes de la dinámica económica del país. Esta propuesta es la predominante en la estrategia gubernamental antipobreza para la segunda mitad del sexenio.

Para el primer inciso corresponde el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa). En esta misma área se ubican las acciones de alimentación y abasto social (leche, tortilla, desayunos escolares), programas de salud y programas compensatorios de educación. El segundo punto se relaciona con el Programa de Empleo Temporal, elemento distintivo del rubro de empleo o ingreso del PSP. En cuanto al desarrollo de capital físico, este se encuentra ligado a la estrategia general de descentralización y creación de infraestructura, igualmente contenida en el PSP.

²⁷ Parcialmente tomado de Enrique Dávila y Santiago Levy, "Pobreza y dispersión poblacional", en Fernando Solís y Alejandro Villagómez (comps.), *La seguridad social en México*, p. 369.

En las páginas siguientes se analizan los programas de atención a la pobreza, en especial la que más impulso tiene y que además es el eje de la política de combate a la pobreza del sexenio: alimentación, salud y educación.

2. El Programa de Educación, Salud y Alimentación

Entre los programas de desarrollo de capital humano destaca el Progreso que define con mayor claridad la propuesta gubernamental para superar la pobreza. Sin desconocer la existencia de otros programas para el desarrollo del capital humano, aquí nos concentraremos en este programa. Esto nos va a dar otro punto de referencia para contrastarlo con el Pronasol en la última parte de este trabajo.

a) Surgimiento

Un programa para atender la educación, salud y alimentación de las familias en situación de extrema pobreza es anunciado por el presidente Ernesto Zedillo en su Mensaje a la Nación, con motivo de su Segundo Informe de Gobierno en septiembre de 1996. Sin embargo es hasta agosto de 1997 cuando se establece el Programa de Educación, Salud y Alimentación.

El antecedente inmediato a este programa se encuentra en un proyecto denominado Programa Integral de Educación, Salud y Alimentación (PIESA), dirigido a familias en absoluta pobreza. El PIEASA se materializa con el proyecto piloto denominado "Canasta Básica para el Bienestar de la Familia" aplicado en Campeche entre 1995 y 1996. El elemento distintivo de este programa consiste en el empleo de una tarjeta electrónica o inteligente para acceder a un paquete básico de bienestar que permitiera: "reducir la tasa de mortalidad infantil", "mejorar el estado nutricional y de salud", "reducir la tasa de fecundidad" y "mejorar los niveles educativos y disminuir la deserción escolar"²⁸.

El PIEASA implica cargar la tarjeta mensualmente con una cierta cantidad de dinero (setenta pesos en el piloto), para la adquisición de productos básicos exclusivamente. Las condiciones para continuar con los beneficios del programa son el acudir a las citas en clínicas de salud (con fines preventivos y de planificación familiar) y la asistencia regular de menores en la escuela.

²⁸ Mario Monroy, "La política social de Zedillo en la prensa mexicana", en Enrique Valencia Lomeli (coord.), *A dos años: la política social de Ernesto Zedillo*, p. 194. Esta tarjeta de los pobres considera "la reestructuración de las operaciones para sustituir el valor monetario de los subsidios dirigidos y generalizados (tortilla y leche) por una transferencia monetaria o en especie, vinculada o integrada a la oferta de servicios médicos, preventivos y de educación". *La Jornada*, 6 de marzo de 1997, p.19.

Al darse a conocer las implicaciones del programa, este es objeto de severas críticas. Mas que los objetivos, los cuestionamientos se centran en su carácter estigmatizante que conduce a denominar peyorativamente a la tarjeta como "pobremático"²⁹. Por otra parte, las evaluaciones al piloto también revelan múltiples inconsistencias, no obstante los beneficiarios aceptan ampliamente el apoyo monetario. Así se opta por replantear la estrategia.

En la reformulación de la estrategia se determina brindar apoyos en educación básica, salud y alimentación, tomando como base el esquema del PANF. De esta manera serían substituidos gradualmente los subsidios de diversos programas alimentarios. Así es como surge el Programa de Alimentación, Salud y Educación (PASE, más tarde denominado Progresá), cuya implementación sería por etapas, concentrándose en la pobreza extrema rural a fin de desarrollar capacidades básicas que permitan romper el círculo de la pobreza.

Al arranque de su operación (1997), las zonas favorecidas por las acciones del Progresá son la Sierra Negra-Zongolica, La Montaña, Costa de Guerrero, Costa de Oaxaca, Otomí-Topehua, Valle del Mezquital, Sierra Gorda, Huasteca, Los Altos, La Sierra y la Región Norte de Chiapas. Todas estas regiones comprendidas dentro de las zonas de atención inmediata propuestas por el PSP meses después.

Se reconoce la importancia de los tres componentes que encierra el programa, pero "tomando en cuenta la importancia estratégica de la educación para transformar las condiciones de vida, Progresá la considera como el eje rector en torno al cual se agrupan las acciones de salud y alimentación"³⁰.

b) Caracterización

La intención principal del Progresá consiste en desarrollar el capital humano para reducir la pobreza extrema en el mediano plazo. En este sentido busca atender a regiones, grupos y familias con mayores desventajas económicas y sociales. "Progresá tiene como objetivo apoyar a las familias que viven en condiciones de pobreza extrema con el fin de ampliar las oportunidades y capacidades de sus miembros para alcanzar mejores niveles de bienestar"³¹. De manera particular este programa propone:

- 1) Reorientar subsidios y dar un enfoque integral a las acciones de educación salud y alimentación.

²⁹ De manera irónica Carlos Ramírez comenta que, "los pobres tendrían que registrarse como pobres y, para evitar trampas y desviaciones, probar que son pobres". *El Financiero*, 24 de abril de 1996, p. 4.

³⁰ José Gómez de León, "El Programa de Educación, Salud y Alimentación: Progresá", en *El economista mexicano*, núm. 4, op. cit., p. 276.

³¹ *Ibid.*, pp. 276-277.

- 2) Fortalecer a la familia y privilegiar la atención hacia sus miembros más vulnerables.
- 3) Reducir las tasas de mortalidad, fecundidad y fomentar la prevención de enfermedades en la familia.
- 4) Elevar la asistencia, permanencia, y aprovechamiento escolar de menores.
- 5) Enfocar los esfuerzos en la población más necesitada.
- 6) Propiciar la corresponsabilidad de los beneficiarios.
- 7) Fortalecer la redistribución del ingreso hacia familias pobres³².

El Progreso consta de tres componentes que se integran entre sí para romper el círculo de la pobreza. En materia de educación buscaría apoyar a niños y jóvenes para que cumplan con su educación básica, fomentando la asistencia escolar de manera regular a través de becas educativas para evitar la deserción por carencia de recursos que obligan a su incorporación a un empleo.

Es un fenómeno frecuente en las familias en pobreza extrema el que la aportación de los niños y jóvenes resulta significativa, por lo que la asistencia a la escuela representa un doble costo. Por un lado el ingreso que la familia deja de percibir debido al trabajo que los menores dejan de realizar; y por otro, el costo directo de la educación como útiles escolares y transporte³³.

Con relación a lo anterior se otorgarían becas económicas y útiles escolares condicionadas a la asistencia escolar de menores en la educación básica. Las becas se distinguen por apoyar a menores que cursan entre el tercer grado de primaria y último de secundaria; su monto sería creciente conforme al grado en que se estudia; el monto del apoyo para mujeres en la secundaria, es mayor con relación al de hombres y el monto de las becas se ajustarían a los cambios en el índice de precios para conservar su valor real.

En lo que respecta a la salud, las acciones serían orientadas a atender a los miembros de la familia, desarrollando un enfoque preventivo, y fortaleciendo la calidad y disponibilidad de los servicios de salud. En este componente destaca la dotación gratuita del Paquete Básico de Servicios de Salud. Este paquete se conforma por trece acciones de tipo preventivo, pero también incorpora aspectos curativos y de control de los principales padecimientos. Su universo lo conforman grupos vulnerables y opera con citas programadas que se calendarizan de acuerdo a la edad y al estado de salud personal.

Enrique Valencia Lomelí y Rodolfo Aguirre, "Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobreza", en Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio (coords.), *Los rostros de la pobreza. El debate*, tomo I, p. 83.

Presidencia de la República, *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998*, tomo I, p. IV.31

Finalmente, la vertiente de alimentación otorgaría una transferencia monetaria directa (en efectivo, a diferencia de la tarjeta electrónica del proyecto piloto) para la adquisición de alimentos y elevar el nivel nutricional familiar. Asimismo brindaría apoyo nutricional a menores de cinco años, mujeres embarazadas y en lactancia. Este apoyo económico estaría condicionado a la asistencia de la familia a las citas programadas en las unidades o centros de salud.

La operación del programa recae en la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Conprogesa), la cual es un órgano desconcentrado de la Sedesol. Se compone de un Consejo en el que participan los Secretarios de Desarrollo Social (como presidente), de Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública y de Salud. También cuenta con un Coordinador Nacional que funge como secretario técnico y que es nombrado por el Presidente de la República a propuesta del titular de Sedesol³⁴.

Dentro de las atribuciones de Conprogesa destaca el de formular y coordinar las acciones del programa. Ello se traduce en una vinculación estrecha entre federación (dependencias y entidades), con estados (por la descentralización de los servicios de educación y salud) y municipios (para la operación a nivel local del programa). También significa que el nivel federal toma las decisiones contra la pobreza.

La propuesta del Progesa es realizar inversiones en capital humano dirigidos a pobres extremos, que en un futuro estarán capacitados para satisfacer la demanda de mano de obra calificada, por parte del mercado, y así apoyar al desarrollo económico del país. "Los miembros de estas familias, al ser más vulnerables a las enfermedades dada su situación, se desempeñan deficientemente en la escuela o en el trabajo. Deben primero mejorar su estado nutricional, su salud y su educación básica, para tener acceso a mejores oportunidades en el aparato económico"³⁵. Por lo tanto, una motivación en apariencia social pero fuertemente mercantil marca la pauta para las acciones contra la pobreza.

De acuerdo a los Lineamientos Generales de Operación del Progesa, el programa tiene como orientaciones generales a la focalización, la transparencia, la corresponsabilidad, el enfoque integral, la complementariedad de programas, la coordinación, el seguimiento y evaluación de impactos, el enfoque de género, la dimensión familiar, la participación local, y la ayuda estructural más que asistencial.

³⁴ Véase el decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, en *Diario Oficial de la Federación*, 8 de agosto de 1997, pp. 6-8.

³⁵ Luis Ignacio Román y Rodolfo Aguirre, "Economía política y política social frente a la pobreza en México", en R. Gallardo y J. Osorio, op. cit., p. 151.

Los aspectos citados son elementos y principios que guiarían la operación del programa³⁶.

"La focalización es el medio para alcanzar la adecuada concordancia entre las acciones del Programa y la identificación de las familias potencialmente beneficiarias, para de ese modo volver eficientes los esfuerzos y los recursos que se aplican"³⁷. Así establece que *la focalización es un instrumento de equidad*, donde los recursos benefician a quienes lo necesitan con mayor urgencia y no disponen de otros apoyos o al menos no de manera eficaz y eficiente. También evitaría la duplicidad de beneficios a familias que disponen de otros apoyos federales en áreas afines.

La unidad de acción del Progreso está conformada por la familia, el hogar³⁸, que es donde se reproduce el círculo de la pobreza. Para atenderla ofrece transparencia a partir de una rigurosa metodología en la selección de localidades e identificación de familias beneficiarias. Un elemento distintivo es que a las familias se les hace llegar los beneficios del programa a través de las madres de familia o mujeres del hogar. Ello promueve la igualdad de género pero también reconoce la mayor vulnerabilidad de mujeres a la pobreza extrema y el papel que desempeñan para mejorar el nivel de vida familiar y de los hijos en especial.

El proceso por el cual se brindan los apoyos queda determinado por los lineamientos de operación del programa. Los apoyos están condicionados a una supuesta corresponsabilidad de beneficiarios de manera tal que ante la ausencia de la *participación activa* (cumplimiento de los compromisos) de estos, los apoyos son suspendidos. De este modo, las familias beneficiarias son responsables de su propio desarrollo. Además la participación de beneficiarios, de la comunidad y de autoridades locales es importante en la depuración del padrón de beneficiarios del programa. Pero tal participación es voluntaria y no constituye un prerrequisito para obtener los beneficios del Progreso, cuestión que lo diferencia ampliamente del Pronasol. Además, la participación que propone Progreso es muy limitada y resulta simbólica.

En lo que refiere a las cualidades del programa este se define así mismo como integral, al articular las acciones de educación, salud y alimentación a fin de desarrollar capacidades básicas y tener un efecto multiplicador que, en lo individual, implica mejorar perspectivas de desarrollo y calidad de vida. Como veremos más adelante, esta concepción de lo integral difiere bastante de la propuesta por Solidaridad. Este programa tiene además una estrecha coordinación con otros de

³⁶ Cfr. Secretaría de Desarrollo Social, "Lineamientos Generales de Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación", en *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 1999, segunda sección, pp. 5-8.

³⁷ *Ibid.*, p. 5.

³⁸ Progreso define al hogar como "El conjunto de personas que hacen vida en común dentro de la vivienda, unidos o no por parentesco, que comparten los gastos de manutención y preparan los alimentos en la misma cocina", *ibid.*, p. 10.

bienestar social para confluir en localidades concretas o para desaparecer conforme a su crecimiento. No obstante, la batuta en la atención de la pobreza la mantiene el Progreso. En la coordinación intergubernamental para su operación, este se formaliza a través de Acuerdos de Coordinación.

Finalmente, tal como otros programas lo han hecho, Progreso afirma ser más *que un apoyo asistencial a la pobreza, por lo cual tiene un enfoque estructural*. Sus acciones pretenderían superar la inmediatez e incidir en la generación de opciones y oportunidades para las familias. Promover la igualdad de oportunidades con base al fomento de las capacidades básicas con apoyos temporales, revertir los rezagos sociales para que el individuo sea autosuficiente, responsable de su desarrollo personal. De esta manera se evitaría una *dependencia sistemática y permanente* a los apoyos del Progreso.

El universo del programa se conforma por familias en pobreza extrema que habitan en el ámbito rural al considerarse que estas tienen menores oportunidades en relación a quienes radican en zonas urbanas. Por lo anterior, la pobreza extrema rural es la prioridad a atender de manera inmediata por el programa. La cobertura se realiza por fases, incorporando de manera gradual a las familias pobres de regiones y localidades con mayores rezagos sociales.

El monto de los apoyos del Progreso se fijarían a manera de no inhibir el esfuerzo familiar de superar la pobreza y ser complementario al ingreso del hogar, por ello los apoyos son bajos y limitados³⁹. La autosuficiencia económica se perfila como una de las metas a alcanzar tras potencializar las capacidades básicas.

El apoyo monetario debería emplearse en los fines para los que está destinado (alimentación o educación) y por lo cual no debe emplearse en la adquisición de bebidas alcohólicas o cigarros, ni en deudas o fiestas. En ello reside parte de la corresponsabilidad que plantea el programa, por lo tanto no se verifica su uso, esto también por la dificultad para realizarla. En el caso de inasistencia a clases por parte de niños beneficiarios, de no acudir a recoger apoyos monetarios o de faltar a las consultas programadas (que son otras expresiones de la corresponsabilidad), entonces los apoyos se suspenden temporal o definitivamente.

c) Lineamientos operativos

Para la selección de familias beneficiarias, primeramente se establece un procedimiento para la identificación de localidades y familias. Este procedimiento lo

³⁹ En el segundo semestre de 2000, el apoyo económico alimentario es de 135 pesos mensuales para todo el país. En el mismo periodo, los apoyos educativos oscilan entre los 90 y 190 pesos para primaria; entre 250 y 280 a jóvenes en secundaria; y de 265 a 320 para mujeres. En todo caso, el "techo" de los apoyos es de alrededor de 800 pesos mensuales, independientemente de la composición familiar.

diseña y aplica Sedesol a través de la Coordinación Nacional del Progreso. Consiste en seleccionar localidades a partir de índices de marginación (construidos con datos del INEGI), condiciones de accesibilidad a servicios de salud y educación, comparación de datos geográficos y estadísticos. Estos últimos para definir regiones de alta marginación por número de localidades y densidad población, y que es indicativo de alta presencia de hogares en pobreza extrema.

En la formación del índice de marginación se emplean siete indicadores básicos: porcentaje de viviendas sin agua, drenaje, electricidad y con piso de tierra; porcentaje de población analfabeta de 15 años o más y la ocupada en el sector primario; y el número promedio de habitantes por cuarto. Tales indicadores arrojan datos que se aplican a una fórmula matemática la cual define cinco clases de marginación: muy alta, alta, media, baja y muy baja.

Por las características del Progreso, la accesibilidad a los servicios de educación y salud son una condición necesaria para beneficiar a una localidad con el programa. El acceso de una localidad a ambos servicios lo determina la existencia en ella de escuelas y unidades de salud. En caso contrario el criterio es su proximidad a otra localidad donde sí existan. Para tal efecto se establecen radios de influencia, estimado por la existencia de carreteras federales estatales o comunidades rurales sin carreteras pavimentadas. Las localidades que están comprendidas dentro del radio de influencia de otra localidad que cuenta con servicios de salud y educación son catalogadas como incorporables al programa⁴⁰.

Identificadas y seleccionadas las localidades procede la identificación de las familias que potencialmente pueden incorporarse al programa. La determinación de familias a beneficiar conduce a reconocer las características socioeconómicas de los hogares y catalogar si se encuentra o no en situación de pobreza extrema.

En las localidades seleccionadas procede la recolección de la información socioeconómica de todos los hogares a través de una cédula. La "cédula de información socioeconómica" incluye datos como estructura del hogar, datos personales de quienes conforman la familia, ocupación, ingresos, apoyos que recibe de otros programas, migración, servicios de educación y salud en el hogar, así como características de la vivienda. Para la identificación de familias en pobreza extrema se consideran factores relacionados con ella y la dimensión del ingreso familiar. Sin embargo el factor de ingresos es el primer criterio para la clasificación de pobres y no pobres. También se levanta una cédula sobre la localidad con base en los datos que proporcionan sus autoridades.

En las localidades con alta y muy alta marginación es elaborado un sistema de puntajes en función de indicadores básicos y a la información obtenida. Este sistema califica la condición social de un hogar en pobreza extrema y de otro que no lo es,

⁴⁰ Ibid., p. 9.

considerando las características que se atribuyen al primero. "Los puntajes reflejan la precariedad de los recursos económicos de la familia de acuerdo con un conjunto de indicadores básicos"⁴¹. Cada indicador toma valores de 0 a 100 puntos, donde a bajo puntaje en cualquier indicador denota cierta proclividad a la pobreza.

La identificación de familias en pobreza extrema tiene dos etapas. La primera de ellas consiste en la formación de la línea de pobreza para distinguir pobres de no pobres. En la segunda, a partir de la información recabada y la aplicación del sistema de puntajes se clasifican pobres extremos de pobres no extremos. De esta manera, una familia vive en pobreza extrema siempre que su puntaje sea menor al patrón, regla o nivel establecido.

Identificadas las familias susceptibles de beneficiarse con el programa prosigue la incorporación de las mismas. Esta incorporación es gradual y de manera anual se extendería hasta cubrir a toda la población objetivo, por lo que para trascender la administración Zedillo en sus metas, requiere continuidad en sus acciones. En este caso se infiere que en apego a la eficiencia, la población debe esperar a que la gradualidad alcance al total de la población objetivo reconocida. En cada familia seleccionada se determina una titular beneficiaria a la cual se otorgan los apoyos del Progreso. En primera instancia, la titular es la madre de familia o bien, la persona encargada del cuidado de los niños.

Las familias seleccionadas son comunicadas de ello y se informa sobre el funcionamiento del programa a través de su titular. Para ello, la titular asiste a una asamblea convocada en la comunidad donde deben asistir todas las familias beneficiarias. Ahí se explica el objetivo, cobertura y funcionamiento de los apoyos. Asimismo se les indica que acudan a las unidades de salud definidas para que registren su incorporación y que también certifiquen la inscripción de menores en la escuela. Además se les hace saber que no podrán beneficiarse de otros programas federales en materia de educación, salud o alimentación⁴².

El listado de beneficiarios es presentado en la asamblea para que la comunidad realice sus observaciones y, en su caso, revisen incongruencias. Aunque los lazos de solidaridad (en las que Pronasol funda su estrategia) hacen remota la posibilidad de revocar el apoyo en alguna familia ya seleccionada. Al finalizar la reunión se levanta un acta de Acuerdo de Asamblea Comunitaria, que constatan autoridades municipales.

En la asamblea se elige una o varias promotoras comunitarias entre las titulares beneficiarias. Estas promotoras sirven de enlace entre el programa y las familias beneficiarias, siendo sus actividades voluntarias, sin remuneración y reciben capacitación para orientar a las otras titulares en el cumplimiento de su

⁴¹ Ibid., p. 12.

⁴² Cfr., ibid, pp. 13-15.

corresponsabilidad. De igual manera apoya la vinculación entre prestadores de los servicios que ofrece el Progres a y los beneficiarios.

La entrega de apoyos monetarios se efectúa a través de un Módulo de Atención Progres a (MAP), con la previa identificación de la titular beneficiaria. El documento oficial de identificación de los titulares es la "cédula de identificación Progres a", sólo mediante ella es posible dar los beneficios del programa. Así es como es establecido el Padrón Activo de Beneficiarios de Progres a que a partir de asignar un número de folio a cada familia, crea un expediente cuya información es confidencial y es resguardada por Conprogres a. Este padrón contiene información de la cédula de información socioeconómica, del cumplimiento de la corresponsabilidad y corrección o actualización de datos. Con ello simultáneamente se dispone de un Padrón Histórico de Beneficiarios del Progres a⁴³.

La incorporación al Progres a es por un periodo de hasta tres años. Transcurrido este plazo las familias pueden solicitar su reinclusión. Para tal efecto nuevamente se realiza un análisis de su situación socioeconómica mediante una entrevista de la titular con personal del MAP, a fin de actualizar su puntaje. De no solicitarlo o no asistir a esta nueva evaluación, se suspende a la familia de todos los apoyos del Progres a. Una vez realizada la evaluación del hogar, en su caso, se informa a la familia de su reinclusión al programa.

En todo este proceso, Conprogres a se encarga de la selección de localidades, la recolección y análisis de la información socioeconómica de los hogares, la identificación de beneficiarios del Progres a, la creación y manejo de formas y documentos informativos, convoca a las asambleas, resguarda información y otorga los apoyos monetarios. El Consejo del Conprogres a realiza los trabajos de evaluación, seguimiento, revisión y/o modificación del mismo programa. Igualmente Conprogres a se encarga de la integración y actualización del padrón. Es en consecuencia un programa diseñado, implementado y operado por el gobierno federal y asistido por los locales.

Las dependencias federales, entidades paraestatales, gobiernos estatales y municipales ofrecen los elementos de apoyo para la ejecución de acciones del Progres a. Para los gobiernos locales su labor más importante se encuentra en las actividades sustantivas, es decir en la prestación de los servicios de su competencia (servicios educativos y de salud).

Finalmente, la información de los hogares que se deriva del programa se pretende emplearla en el diseño de nuevas acciones dirigidas al ataque de la pobreza extrema. Se trata de dar complementariedad a las acciones según lo dispuesto por el PSP, sin embargo nunca especifica de que manera se va emplear ni en que programas concretos se utiliza.

⁴³ Cfr ., *ibid.*, pp 15-16

3. Empleo e ingreso

Uno de los aspectos más importantes en el ataque a las causas estructurales de la pobreza consiste en la generación de empleos e ingresos para grupos bajo esas condiciones. En la óptica gubernamental el *crecimiento económico sostenido en los próximos años* es el principal medio para atender ambos puntos. Sin embargo para atender las necesidades inmediatas establece acciones dirigidas de empleo e ingreso en zonas rurales seleccionadas. Acciones que son *complementarias* a las implementadas en el marco de la política económica.

Los programas en este rubro pretenden generar activos físicos, mejorar las condiciones de su entorno y transformar la realidad de zonas marginadas. Así pueden distinguirse programas de empleo temporal y otros de tipo productivo.

a) Programa de Empleo Temporal

Desde 1983, durante los primeros años de la crisis del modelo de desarrollo, en el marco de las acciones del Programa Inmediato de Reordenación Económica se implementan los Programas Regionales de Empleo. Estos programas tienen por objetivo generar empleos temporales para ejecutar obras con alto uso de mano de obra, socialmente útiles y que contribuyeran al desarrollo de la comunidad. A su vez ello implica promover el desarrollo regional y combatir el desempleo. Entre 1984 y 1985 este programa de empleo genera medio millón de trabajos, no obstante su importancia declina súbitamente en los años siguientes.

Una estrategia análoga a los programas regionales de empleo es la contenida en el Programa de Empleo Temporal (PET). El PET busca apoyar a familias en pobreza extrema, simultáneamente generar activos que representen beneficios inmediatos y durables para la localidad. Así, el PET "tiene como objetivo suplir de manera transitoria la carencia de fuentes de empleos a fin de generar ingresos a las familias más pobres y mejorar su productividad y calidad de vida en el mediano plazo"⁴⁴.

El PET tiene como cualidades la ocupación de mano de obra no calificada en la creación, rehabilitación o mejoramiento de infraestructura básica rural especialmente en periodos de desempleo. Se acepta que la estacionalidad de las actividades agrícolas ocasiona fuertes fluctuaciones en la demanda de mano de obra, que se refleja en los ingresos de los hogares. En temporadas de baja demanda de trabajadores agrícolas, Sedesol, Sagar, Semamap y SCT ejecutarían acciones para el aprovechamiento de esa fuerza de trabajo, básicamente en zonas rurales en regiones prioritarias determinadas por el PSP. Aun así, la autoselección en este programa caracteriza su focalización, ya que las personas están en libertad de

⁴⁴ Presidencia de la República, *PND. Informe de ejecución 1998*, p.183.

participar o no en el programa porque otorga un salario mínimo menor al local, con el fin de no *competir* con la mano de obra existente.

El PET opera bajo tres vertientes: actividades productivas, de beneficio comunitario y de beneficio familiar. El primero, vinculado a la formación o mejoramiento de unidades productivas; el segundo referido a la construcción de infraestructura social; y, la tercera relacionada con mejoramiento de la vivienda y rehabilitación de parcelas. En esta última vertiente, el PET destaca ante las contingencias naturales presentes en la administración Zedillo (entre ellos, huracanes, inundaciones y sismos). En acciones concretas, el PET significa creación y mantenimiento de caminos rurales, obras de irrigación, reforestación, construcción de sistemas de agua potable y alcantarillado, y obras de urbanización.

Programas productivos

Este tipo de programa busca incrementar los ingresos de los hogares en condiciones de pobreza absoluta. En este sentido se desarrollan "acciones dirigidas a los productores que, aunque cuenten con el potencial y viabilidad económica, no han podido superar restricciones de carácter tecnológico, de acceso a los mercados y al financiamiento, ni las provenientes de una baja capacidad de gestión y organización productiva"⁴⁵. El objetivo es impulsar programas tendientes a superar estos limitantes.

Opera bajo tres ejes: beneficiar a las actividades primarias, apoyar a campesinos en tierras de alto riesgo y fomentar el ahorro. Para las cuestiones relacionadas con elevar la productividad del campo se coordina con las acciones emprendidas en el marco de la Alianza para el Campo. Otros programas específicos (especiales) para el combate a la pobreza incluyen: Crédito a la Palabra, Mujeres, Cajas de Ahorro, Desarrollo Forestal, Zonas Áridas, así como los Fondos Regionales Indígenas y de Coinversión Social.

Dentro de esta vertiente de acción resaltan las empresas sociales, apoyadas a partir del Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales (FONAES). FONAES es la denominación dada en este sexenio al Fondo de Apoyo a Empresas de Solidaridad creado en 1991 dentro de la vertiente productiva del Pronasol. Este fondo busca apoyar a proyectos que carecen de financiamiento y que tienen un impacto social, a nivel de la comunidad, significativo principalmente en lo que refiere a la generación de empleo⁴⁶. Es también uno de los pocos programas creados por Solidaridad que se mantiene bajo control federal.

Ernesto Zedillo Ponce de León, *Cuarto Informe de Gobierno, anexo estadístico*, p. 197.

FONAES fomenta la "creación y desarrollo de propuestas productivas con alto impacto y viabilidad social". Su funcionamiento "facilita el acceso inicial al crédito, la aportación de capital de riesgo y la provisión de capacitación en la formación de empresas". Ernesto Zedillo, *Sexto Informe de Gobierno*, p. 305.

Estas empresas desarrollan actividades primarias y tienen un esquema de financiamiento compuesto por capital de riesgo, créditos y garantías que aporta FONAES. Los recursos destinados buscan capitalizar, pero son inversiones recuperables que se destinan al financiamiento de nuevos proyectos.

Los programas productivos tienen como propósito estimular las capacidades productivas de grupos en pobreza. Así se tiene un esquema donde se crean oportunidades de empleo para individuos mayores de 15 años y donde las familias mejoran su nivel de ingresos. Este es el punto donde se debería vincular la vertiente de empleo e ingreso con el desarrollo de capital humano propuesto en el Progreso.

4. Capital físico

El desarrollo de capital físico refiere a ampliar la disponibilidad de infraestructura social básica. A partir de ella se apoyarían las acciones tendientes a mejorar las capacidades básicas, fortaleciéndolas (por ejemplo, mejorando las condiciones de sanidad en la vivienda y dotándola de servicios básicos) o, de acuerdo a la estrategia de Progreso, permitiendo a grupos beneficiarse de programas dirigidos (al comunicar poblaciones, construir escuelas o unidades médicas). En la estrategia de superación de la pobreza, este punto asume dos vertientes: para mejorar los servicios a la vivienda y para mejorar la infraestructura social en beneficio de la comunidad.

Sobre el desarrollo de capital físico, el Sexto Informe de Gobierno apunta:

En esta línea de combate a la pobreza extrema, los gobiernos de las entidades federativas y municipales, en coordinación con los ciudadanos, tienen los medios institucionales para decidir y ejecutar las obras que respondan a sus necesidades y potencial desarrollo⁴⁷.

En esta vertiente participa la Comisión Nacional del Agua, la Comisión Federal de Electricidad y los gobiernos municipales y estatales. Además, tales acciones se coligan al PET (como es el caso de la creación de caminos rurales). Sobre la infraestructura básica, esta se beneficia del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (estatal y municipal) del ramo XXXIII para 1998 al 2000.

⁴⁷ Ibid., p. 308.

D. Gasto Público y Pobreza

1. Gasto social

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo hay una recuperación gradual de la economía tras la crisis de 1994-1995. La evolución de los indicadores macroeconómicos denotan la efectividad de la política económica de austeridad aplicada para estabilizar la economía.

Cuadro 3: Indicadores Macroeconómicos de México 1995-2000

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ¹
PIB (% crecimiento real)	-6.9	5.1	6.8	4.8	6.9	4.5
Balance Público (% del PIB)	0.1	0.5	-0.8	-1.2	-1.2	-1.0
Deuda Pública (% del PIB)	50.1	38.5	31.5	26.8	17.5	-
Gasto Social (% del PIB)	8.2	8.0	8.7	9.2	-	-
Inflación (variación diciembre-diciembre)	51.9	27.7	15.7	18.6	16.9	10.0

1. Cifras estimadas.

FUENTE: Elaboración propia con datos para 1995-1997, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1998-2000*, Ernesto Zedillo Ponce de León, *Sexto Informe de Gobierno*.

Es indudable que la evolución de la economía nacional es determinante en la operación de programas sociales. Entre 1995 y 2000 se da un crecimiento anual promedio de 3.5 por ciento, crecimiento que resulta insuficiente frente a las necesidades del país, especialmente en la generación de empleos y en el gasto social. Sin embargo, esta administración se vanagloria de ofrecer el gasto social más alto de los últimos tres sexenios, con el 61.5 por ciento del gasto programable en el año 2000.

2. Gasto en superación de la pobreza

Dada la naturaleza multisectorial de los programas para superar la pobreza, estos no conforman un subsector dentro de la distribución sectorial del gasto ni se concentran los recursos a ejercer en un sólo ramo presupuestal. En los programas de combate a la pobreza, los recursos se definen de manera institucional, donde

cada dependencia o entidad determina el monto de su gasto en función de las acciones que le corresponde cubrir.

Las aportaciones a municipios (para infraestructura social) se entienden como recursos destinados a la superación de la pobreza local, por lo tanto se comprenden como parte del gasto federal para atacar la pobreza. Los montos ejercidos anualmente en combate a la pobreza se presentan en el cuadro 4.

Es notable el crecimiento de los recursos contra la pobreza, en particular durante el año 2000 (periodo electoral). Pese a tal incremento, los montos son reducidos con respecto a otras erogaciones. Una muestra de ello es que en 1998 los recursos ejercidos en programas contra la pobreza "equivalen a 1% del PIB, a 4.3% del gasto neto total, a 28% del costo financiero de la deuda y a 5.8% del costo del Fobaproa"⁴⁸.

Cuadro 4: Gasto Público Federal en Superación de la Pobreza 1995-2000

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000 1
Absolutos						
Total	17 933.0	23 988.7	27 866.4	34 669.1	43 122.5	53 656.7
Capital humano	8 789.4	12 397.2	13 726.8	16 933.6	20 564.7	26 277.4
Empleo e ingreso	2 436.5	3 287.1	4 466.0	5 783.6	7 217.5	8 836.3
Capital físico	6 706.7	8 304.4	9 673.5	11 951.9	15 340.1	18 543.0
Porcentajes						
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Capital humano	49.0	51.6	49.2	48.8	47.6	48.9
Empleo e ingreso	13.5	13.7	16.0	16.6	16.7	16.4
Capital físico	37.3	34.6	34.7	34.4	35.5	34.5

1. Presupuesto modificado.

FUENTE: Elaboración propia con base en los datos de Ernesto Zedillo Ponce de León, *Sexto Informe de Gobierno, anexo estadístico*, pp. 286-287.

En las tres vertientes propuestas por el PSP (desarrollo de capital humano, desarrollo de capital físico y oportunidades de empleo e ingreso) se divide el gasto federal destinado a la pobreza.

El desarrollo de capital humano es el aspecto al que más recursos se destinan anualmente con alrededor del 49 por ciento en promedio. La participación del rubro de empleo e ingreso crece módicamente, en particular desde 1997. Por su parte, la

⁴⁸ Según un estudio de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, citado por Carlos Acosta y Mónica Pérez, "Ni Sedesol ni los gobiernos estatales tienen acceso a las cifras oficiales de la pobreza", en *Proceso*, núm. 1134, 26 de julio de 1998, p. 10.

vertiente de capital físico reduce su participación si se comparan los años de 1995 y 2000, aun así es la segunda vertiente en importancia durante el sexenio.

A excepción del FAIS municipal, Progresá concentra la mayor cantidad de recursos que cualquier otro programa. Su participación dentro del gasto federal en superación de la pobreza para el año 2000 es de casi el 18 por ciento y representa el 33.6 por ciento de los recursos ejercidos en capital humano.

Cuadro 5: Gasto en el Progresá 1997-2000

Año	Gasto Ejercido	Participación en Gasto Total 2
1997	465.8	1.6
1998	3 398.6	9.7
1999	6 890.1	15.9
2000 1	9 635.0	33.6

1. Presupuesto modificado

2. Gasto público total en superación de la pobreza, en porcentaje

FUENTE: Elaborado con datos de Ernesto Zedillo Ponce de León, *Sexto Informe de Gobierno, anexo estadístico*, p. 266.

Uno de los ramos que se mantiene con una orientación plena hacia la atención de la pobreza, en la mayor parte del sexenio, es el ramo XXVI. Lo anterior pese a ser uno de los elementos distintivos de Pronasol y Salinas. Este sufre diversos cambios en el sexenio, particularmente en 1998 con la aparición del ramo XXXIII y el traslado del FDSM a este, bajo el concepto de FAIS. Aun con ello, el ramo XXVI se circunscribe acciones de desarrollo regional y productivo en áreas consideradas prioritarias, hasta que desaparece en el 2000 transfiriendo recursos y programas al ramo XX. De esta manera, los recursos destinados al ramo XXVI a partir de 1998 se reducen de forma aparente.

Cuadro 6: Gasto en Infraestructura Básica Municipal por el FDSM y el FAISM 1995-2000 (millones de pesos)

Concepto	RAMO XXVI-FDSM 1			Ramo XXXIII-FAISM		
	1995	1996	1997	1998	1999	2000 2
Ejercido	4 028.2	4 920.1	6 063.9	9 142.3	12 244.8	14 051.8
Variación %	n.a.	18.2	18.8	33.6	25.3	13.3

1. Comprende únicamente Programa de Infraestructura Básica Municipal.

2. Presupuesto modificado.

FUENTE: Elaboración propia con datos para 1995-1998, Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo. Informe de ejecución 1998*; 1999-2000, Ernesto Zedillo Ponce de León, *Sexto Informe de Gobierno, anexo estadístico*.

En la concepción de que la superación de la pobreza es compatible y necesaria con la descentralización de recursos, el desarrollo de infraestructura básica municipal (capital físico) se relaciona con el fortalecimiento de las haciendas locales. En este sentido se destinan mayores recursos para este rubro.

Para 1998 y 1999, si los recursos del ramo XXVI se suman a los del ramo XXXIII (destinados al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal), se tiene un monto total de 12,599.9 y 16,322.4 millones de pesos respectivamente. Considerando los recursos del ramo XXVI y del FAIS (municipal y estatal), el monto se eleva a 13,870.8 y 18,011.2 millones de pesos para 1998 y 1999. Ambos casos sirven para ilustrar la influencia del nuevo federalismo en la política de superación de la pobreza.

En la estadística oficial, se presume de asignar mayores recursos a la pobreza, sin embargo es preciso ponderar si los recursos asignados son suficientes ante la magnitud de las necesidades.

E. Balance de la Política Antipobreza

La política para superar la pobreza durante la administración Zedillo consta de dos etapas. La primera constituida por una diversidad de programas (asistenciales y aislados), contempla la desarticulación del Pronasol (a través de la descentralización de sus programas, desaparición o sectorización). La segunda fase comienza con la implementación del Progreso y la aparición del PSP.

El balance que a continuación se presenta tiene mayor énfasis en la segunda etapa, no obstante contempla el análisis de elementos constantes durante el sexenio para atender la pobreza.

1. Instrumentación de las acciones

a) Congruencia de las acciones

El diagnóstico que hace el PSP de la pobreza encuentra como principal causante de ella a su ciclo de transmisión. Su crecimiento en años recientes, especialmente la extrema, no es más que la agudización de las deficiencias en las

capacidades básicas de ciertos grupos derivadas de las recurrentes crisis económicas⁴⁹.

En 1999, frente a las críticas en distintos niveles hacia el modelo económico y en el marco de la Cumbre de Río de Janeiro, el Presidente Zedillo exculpa a las políticas económicas de la pobreza latinoamericana. Una nota periodística resume algunas de sus declaraciones:

"La democracia nos hace sensibles a la pobreza y la desigualdad social" que además son herencia del estatismo y el autoritarismo, de la irresponsabilidad fiscal "que tantos y tantos gobiernos populistas les impusieron a los pueblos de América Latina". (...) La democracia y el libre mercado deben "seguir resistiendo" las presiones, los reclamos, los agobios de aquellos que quieren distorsionar los hechos y culpar de la pobreza a las políticas "que hace muy pocos años hemos tenido la oportunidad de desplegar y aplicar"⁵⁰.

En esta lógica, los culpables de la pobreza son los gobiernos y autoridades anteriores (a las dos últimas décadas del siglo XX), cuya incapacidad para atenderla ha propiciado su crecimiento y la han heredado a las administraciones contemporáneas.

Esto completa el diagnóstico de las causas de la pobreza: la pobreza es resultado de un círculo vicioso que se reproduce y agudiza por las crisis económicas y las omisiones de gobiernos populistas. Ante ello, a la administración Zedillo le corresponde atender esas causas generadoras de pobreza. Por lo tanto su gobierno no crea pobreza, por el contrario, contribuye a reducirla.

El punto nodal de la propuesta de Ernesto Zedillo está en el desarrollo de capital humano para generar oportunidades de desarrollo personal en el mercado. Pretende consolidarse en el mediano plazo y reducir la intensidad de la pobreza en medida que mejoren las condiciones económicas del país. Teniendo los pobres extremos la oportunidad de participar en el mercado superarían su condición (aun cuando se mantengan en la pobreza) de miseria.

En términos generales el PSP, y en especial el Progresá, se han apegado a su focalización, al atender grupos vulnerables y privilegiar la atención a zonas rurales. Sin embargo hay críticas sobre el método de medición y la población objetivo así identificada⁵¹, e incluso se duda de la efectividad y utilidad de esa focalización. En

⁴⁹ "El proceso de cambio estructural no ha logrado traducirse en un crecimiento económico sostenido con equidad, de ahí que se presenten marcadas desigualdades en la distribución del ingreso, rezagos en los niveles de bienestar general y persistencia de la pobreza extrema". Secretaría de Desarrollo Social, "Programa para Superar la Pobreza", p. 8.

⁵⁰ *La Jornada*, 1 de julio de 1999, p. 10.

⁵¹ Julio Boltvínik analiza el método de medición empleado por Santiago Levy (cuya propuesta de ataque a la pobreza es predominante al finalizar el sexenio) y concluye que la pobreza extrema afecta

este último caso Jorge Raygoza dice: "Quizá el método pueda aplicarse en regiones urbanas donde si sea posible 'eliminar' como beneficiarios a un número importante de personas, más no en zonas rurales donde la mayoría o la totalidad de sus habitantes padecen graves carencias"⁵². Esta crítica puede ser más amplia en el caso de considerar las cifras no oficiales de la pobreza, en cuyo caso sería más fácil focalizar la no pobreza que la pobreza.

La descentralización tiene grandes avances y se fortalece paulatinamente a los gobiernos locales. También se mantiene la selectividad de programas que en el caso del Progresá significa la sustitución de programas alimentarios en las localidades que opera. Por su parte, la eficiencia y eficacia de la estrategia contenida en el PSP se ha asegurado con rigurosos procedimientos de control, compartidos por federación, estados y municipios. Además, la implementación de fórmulas matemáticas (en general), para la distribución de recursos, no ha permitido la discrecionalidad en su manejo.

En los términos en que se define la participación social (particularmente en el Progresá), se intuye que la respuesta es alta, si se considera el crecimiento del número de beneficiarios (anteriores y nuevos al 2000) en el programa.

Se observa una amplia congruencia en los lineamientos estratégicos para atacar la pobreza y las acciones sustantivas contenidas en los programas. Sin embargo haría falta determinar si esa congruencia es suficiente para superar la pobreza extrema.

b) Limitaciones

El ambiente económico en el que se desarrolla la administración Zedillo es altamente inestable. Fuera de la crisis de 1995 y sus secuelas, debe afrontar *turbulencias financieras desatadas en Asia y América del sur con repercusiones mundiales*. Además, la caída de los precios internacionales del petróleo acentuado en 1998, significa recortes al presupuesto federal aprobado. Lo anterior aunado a las pugnas internas por determinar cual enfoque debe prevalecer en el combate a la pobreza mina la coordinación y la unidad en torno a su aplicación. No obstante, la renuncia de Enrique del Val y de Carlos Rojas, como Subsecretario y Secretario de la Sedesol en 1998, permiten el arribo de Luis Maldonado y Esteban Moctezuma Barragán a esos puestos, así la propuesta de privilegiar la formación de capital humano resulta triunfante.

a más de la mitad de la población nacional (no a la quinta parte como Levy propone); y que no es un problema predominantemente rural. La pobreza extrema urbana es, en el mejor de los casos, similar a la rural. Cfr. Julio Boltvinik, "El error de Levy", en *La Jornada*, 25 de febrero de 2000, p. 27.

⁵² Jorge Raygoza, "La medición de la pobreza en el Programa de Educación, Salud y Alimentación: consideraciones para evaluar su eficacia en la selección de beneficiarios", en *El Trimestre Económico*, vol. LXVII, núm. 264, octubre-diciembre de 1999, p. 809.

En cuanto a los recursos destinados para atender la pobreza, pese a ser mayores, continúan siendo reducidos. La vertiente primordial es la de desarrollo de capital humano y aun en este rubro su cantidad no es suficiente. Por ejemplo, en el caso del Progreso homologa el apoyo alimentario a todas las regiones, siendo que algunas tienen una canasta básica más costosa que otras lo cual reduce la capacidad de adquisición. En este mismo programa, la dimensión de género en los apoyos para la educación secundaria también debería aplicarse en la primaria. Es decir, generar un estímulo temprano para el estudio.

La dispersión poblacional es la principal limitante de esta estrategia de combate a la pobreza. Los municipios si bien obtienen mayores recursos, las condiciones naturales y geográficas impiden dotar a todas las comunidades de infraestructura básica. Ello margina a comunidades del principal programa del sexenio: Progreso (tanto por las dificultades para recabar información como por las características de su operación).

En este sentido, una localidad que no cuenta con servicios de salud o escuelas es, en consecuencia, altamente pobre y no está siendo beneficiada. Este es el principal defecto del Progreso, que tiene un carácter estructural y no puede ser corregido bajo el mismo enfoque en el corto plazo.

Siguiendo con el Progreso, las condiciones de escasez en el medio rural contribuyen al falseo de información, por parte de familias para no ser marginadas de sus beneficios. Además, el enfoque rural desprotege a la pobreza urbana, misma que durante el sexenio recibe un trato esencialmente asistencialista.

En cuanto la aplicación de fórmulas matemáticas y la certidumbre a municipios sobre el monto de los recursos a recibir, la falta de profesionales en la administración local dificulta el entendimiento de este proceso.

Finalmente la falta de correspondencia entre el desarrollo de capital humano y la generación de empleos impone otros obstáculos a la propuesta de la administración Zedillo para combatir la pobreza.

Avances y resultados

El desarrollo de capital humano es la parte más destacada en la política para acabar la pobreza. Al iniciar operaciones Progreso tiene la meta de llegar a más de 10 mil localidades, de aproximadamente dos mil municipios del país al finalizar el sexenio, meta que, de acuerdo al cuadro 7, es cumplida. La contribución de Progreso, según la óptica gubernamental, para combatir la pobreza es la siguiente:

Se estima actualmente que las personas que terminan la secundaria tienen un ingreso 26 por ciento superior respecto a quienes solo concluyen la primaria. De esta forma, la entrega de apoyos del PROGRESA contribuye a la adquisición de capacidades y el desarrollo del capital humano, lo que significa mayor bienestar en el mediano y largo plazo⁵³.

De la anterior cita, concediendo la certeza de la afirmación, sería necesario determinar el valor real de ese salario que quizá coloque a la persona en otro nivel de pobreza e incluso de pobreza extrema, en cuyo caso sería una simple manipulación del dato.

El cuadro 7 también muestra algunos de los resultados obtenidos a partir de la operación del Progresá. Para el 2000 pretende atender a una población de más de 13 millones de personas, es decir, alrededor del 50 por ciento de la población reconocida oficialmente como extremadamente pobre (24 millones según el PSP). Ello significa cubrir una meta de 2.4 millones de familias y tener presencia en todos los estados del país excepto en el Distrito Federal. Los estados de Chiapas, Guerrero, México, Oaxaca, Puebla y Veracruz (entidades consideradas como concentradoras de los mayores niveles de pobreza extrema), comprenden a la mayor cantidad de familias atendidas por el programa (52 por ciento).

En 1998 el total de consultas otorgadas a beneficiarios del Progresá (en el componente de salud) es de un total de 4.7 millones. Para el 2000 pretende llegar a 19.2 millones de consultas a familias. Este incremento es conforme al gradual crecimiento de la población beneficiaria.

Al momento de realizar este trabajo no es posible hacer una evaluación de la contribución del Progresá en la reducción de la pobreza extrema, ya que su idea es combatirla en las nuevas generaciones, en el mediano y largo plazo. Sin embargo las acciones del Progresá de inmediato ayudan a mejorar las condiciones de vida familiares, pero ello no significa que contribuya a atacar eficazmente y de manera duradera la pobreza. En resultados preliminares, en donde se aplica Progresá han aumentado las consultas médicas, hay menor deserción escolar y la matrícula crece. Es claro que son resultado de la misma forma como opera el programa, que resulta **económicamente conveniente** para las familias beneficiadas. Es necesario determinar su impacto para cuando ya no reciban el apoyo educativo, alimenticio y de salud.

El Progresá y su estrategia de transferencias monetarias directas⁵⁴, dista de un ataque a la pobreza vía la disminución de la desigualdad social, lo que supone

⁵³ Ernesto Zedillo Ponce de León, *Sexto Informe de Gobierno*, p 301.

⁵⁴ Un señalamiento dice que: "Actualmente se ha creado una idea equivocada del papel de Estado, pues se piensa que es su obligación sostener a los 'menos afortunados' en la distribución de la riqueza, sin preguntarse sobre el verdadero esfuerzo que éstos deben desarrollar para contribuir a la

empleos de calidad, recuperación de salarios y el fortalecimiento de capacidades productivas. Las transferencias focalizadas en la pobreza extrema rural ubica su perspectiva en que sus beneficiarios logren superar ese nivel colocándolos en situación de pobreza moderada.

La cuestión gira, por lo tanto, en torno de tres preguntas: ¿cómo van a superar la pobreza extrema los grupos urbanos afectados por ella?, ¿cómo superarán la pobreza extrema las generaciones adultas o las no contempladas por el programa? y, ¿qué se planea para después, en el supuesto de que el programa convierta gran parte de la pobreza extrema en moderada? Esto último si se considera que la pobreza extrema crece abrumadamente en la década de los ochenta y se agudiza continuamente en los noventas, pero la pobreza moderada siempre ha sido una constante en el país.

Cuadro 7: Principales resultados del Progresá 1997-2000

Concepto	1997	1998	1999	2000
Beneficiarios del Progresá				
Familias (miles)	300.7	1,595.6	2,306.3	2,560.0
Municipios	456	1,743	2,155	2,156
Localidades	10,769	40,906	53,055	53,173

. Cifras estimadas.

FUENTE: Ernesto Zedillo Ponce de León, *Sexto Informe de Gobierno, anexo estadístico*.

Frente a la importancia ascendente del Progresá, otros programas desaparecen de las regiones donde opera el primero. Algunos programas complementarios en desarrollo de capital humano que operan con subsidio federal como el subsidio al consumo de la tortilla -FIDELIST- y el programa de abasto social de leche de LICONSA), han sido substituidos gradualmente por el Progresá. Lo anterior se demuestra en el descenso de la cobertura de tales programas desde 1997. Por ejemplo, entre 1997 y 1998 la reducción de cobertura afecta a 800 mil familias beneficiarias de LICONSA, para el caso de FIDELIST, la reducción alcanza a 300 mil familias⁵⁵.

En el programa de abasto de leche y FIDELIST, su reducción es justificada, según la lógica gubernamental, en virtud de que las familias se incorporan al Progresá y los apoyos alimentarios son suspendidos, a fin de evitar duplicidad de

generación o producción de bienes y servicios, y tener derecho al bienestar". Sergio Garduño y Gabriel González, Indicadores de bienestar en México 1940-1995, citado por Carlos Acosta, "El Proyecto tecnocrático deja un país depauperado, que trastoca la paz y quiebra la cohesión social", en *Proceso*, núm. 1139, 30 de agosto de 1998, p. 11
Según datos de Ernesto Zedillo Ponce de León, *Quinto Informe de Gobierno, anexo estadístico*, 286.

apoyos. Así cabe hacer la siguiente pregunta: ¿Por qué en vez de reducir la cobertura de tales programas no se da la oportunidad de beneficiar a otros grupos en pobreza moderada? Un primer acercamiento a su respuesta es la escasez de recursos, donde el ahorro que se obtiene por su cancelación se canaliza al Progreso. No obstante es cuestionable que sólo se ataque a la pobreza extrema y se ignore la pobreza moderada misma que incrementa, potencialmente, a la primera.

Enrique del Val expone lo anterior de la siguiente manera:

Hay que profundizar y focalizar la política social en la pobreza extrema, pero también debe de considerar a los otros pobres. En la pobreza extrema hay como 22 millones de personas, pero en la pobreza hay 20 millones de personas y no creo que la mera cifra estadística o el mero dato de pasar, digamos, de más de dos mil pesos al mes o menos de dos mil los haga o no sujetos a una política social. (...) Fundamentalmente se considera que la pobreza extrema es la que debe atacarse. Sin embargo es inconcebible pensar que a la gente puede dejársele de apoyar porque gana tres mil pesos para mantener a una familia al mes⁵⁶.

Resulta éticamente cuestionable que se establezca tajantemente una frontera estadística que determina el ser sujeto a la acción gubernamental.

En la estrategia de formación de capital humano deberían vincularse a la estrategia de desarrollo productivo y empleo, a fin de generar mayores ingresos familiares. De este modo se darían pasos para atacar las causas estructurales de la pobreza extrema y moderada. En la estrategia contenida en el PSP, esas acciones son encabezadas por el PET y los proyectos productivos, en particular FONAES.

En términos generales los recursos ejercidos a través del PET han significado el 40 por ciento del gasto destinado al rubro de empleo e ingreso. No obstante su participación dentro del gasto federal en superación de la pobreza es mínima (7.4%). Entonces, el PET no es prioridad de gasto.

De acuerdo al cuadro 8, el PET entre 1995 y 2000 genera alrededor de 5.5 millones de empleos temporales, la mayor parte de ellos en el marco del Fondo para el Desarrollo Productivo del ramo XXVI, coordinado por Sedesol. Si el PSP reconoce que existen 24 millones de pobres extremos, entonces el PET ha ocupado a la quinta parte de estos, por algunas semanas, en seis años lo que refleja sus limitaciones. Asimismo, la misma naturaleza del PET, por si solo, no da certidumbre a los ingresos de familias beneficiadas. En este sentido, la economía debe generar empleos formales y bien remunerados a fin de dar profundidad a las acciones contra la pobreza.

⁵⁶ Enrique del Val, en una entrevista concedida a *El Financiero*, 18 de mayo de 1998, p. 46.

adro 8: Algunos Resultados de FONAES y PET 1995-2000

Programas	Unidad de Medida	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ¹
PET	Empleos creados (miles)	662.1	851.2	845.1	984.2	1,189.6	1,055.5
FONAES	Empresas creadas (miles)	4,195	1,710	2,748	731	625	503

Estimado.

FUENTE: Elaboración propia con datos de Ernesto Zedillo Ponce de León, *Sexto Informe de Gobierno, anexo estadístico*.

Dentro de los programas de empleo e ingreso, FONAES tiene un impacto evaluado en el mejoramiento de los ingresos familiares. En el marco del Pronasol, en tres años se constituyen alrededor de 20 mil empresas sociales. En la administración Zedillo apenas rebasa las 10 mil 500.

El vínculo entre ambas vertientes (capital humano e ingreso y empleo) no tiene la importancia necesaria. En cuanto a la relación de la formación de capital humano y capital físico, la pobreza rural es la que se atiende, pero no existen instrumentos federales para acercar a pobres extremos al uso de servicios públicos en las ciudades o zonas urbanas o semiurbanas.

Por ejemplo, en el Distrito Federal, ante la inexistencia de municipios y la estrategia de atender la pobreza rural, predomina la consideración de que en las ciudades se cuentan con medios alternos que permiten superar la pobreza, por lo cual no recibe recursos provenientes del FAISM. Como esos recursos tienen como destino la formación de capital físico, se supone, el Distrito Federal cuenta con más y mejor infraestructura que otras entidades de la república. Sin embargo, no se puede descartar una consideración política, dada la victoria electoral del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en los primeros comicios para la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal.

En el gasto federal contra la pobreza el desarrollo de capital físico es la segunda vertiente en importancia

En el marco del FAIS, estados considerados por el PSP con mayor rezago económico y social (Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz), cuentan con mayores aportaciones al distribuirse los recursos con criterios de marginación y pobreza. Pero, como todo criterio para cuantificar la pobreza, se reserva el derecho para definir los elementos constitutivos de la pobreza (como es señalado en la primera parte de este trabajo).

3. Balance de la administración

En México, el avance de la pobreza continua durante el sexenio de Ernesto Zedillo, aun a los ojos de organismos internacionales que apoyan su proyecto económico. Para el Banco Mundial, la pobreza (extrema y moderada) en 1996 alcanza al 29 por ciento de la población nacional, ajustando los datos al año 2000 el número crece al 62 por ciento de la población⁵⁷.

La propuesta del gobierno de Ernesto Zedillo para atender la pobreza se basa en la creación de capital humano para ser empleado por el mercado laboral. De 1994 a 1999 se tiene un crecimiento de la población económicamente activa del 3.6 por ciento anual, lo que significa generar 1.3 millones de empleos anuales⁵⁸. La creación de empleos durante el sexenio son de carácter precario, es decir subempleos o empleos menores a dos salarios mínimos que para sostener a una familia (de cinco integrantes), resulta en pobreza extrema.

Cuadro 9: Nivel de Ingreso Mensual de la P.E.A. 1

Población Económicamente Activa	42 millones de personas	
Ingreso Mensual		
Menos de 1,110 pesos	4.6	millones
Entre 1,110 pesos y 2,220 pesos	13.7	millones
Entre 2,220 pesos y 5,550 pesos	14.4	millones
Más de 5,550 pesos	5.2	millones
No recibe ingresos	2.0	millones
No especificado	1.9	millones

1. En enero de 2000 un salario mínimo equivale a 1,110 pesos al mes.

FUENTE: *El Universal* con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 31 de enero de 2000, p. D6.

La insuficiencia de empleos e ingresos es una de las principales razones de la emigración hacia Estados Unidos. Por lo tanto, el desarrollo de capital humano tiene que ligarse a la creación de empleos o al autoempleo para aprovechar los recursos humanos en el país. Además, generar empleos de calidad para que el capital humano realmente tenga importancia, de otra forma se realizarían las mismas actividades con los mismos ingresos pero con mayores niveles de instrucción y sin atender las causas de la pobreza.

En la perspectiva gubernamental es necesario el crecimiento económico para generar empleos. No obstante, en el ámbito mundial ocurre un fenómeno de

⁵⁷ *La Jornada*, 15 de abril de 2000, p. 17.

⁵⁸ *El Universal*, 31 de enero de 2000, p. D6.

crecimiento sin generación de empleos⁵⁹, lo cual conduce a desarrollar otras estrategias para generar empleo e ingreso a familias extremadamente pobres.

En julio de 1998, durante su comparecencia ante diputados, el entonces Secretario de Desarrollo Social (Esteban Moctezuma Barragán), declara que México, a pesar de ser la economía número 13 a nivel mundial se encuentra entre los 12 países con mayor número de pobres del planeta⁶⁰. En definitiva el "Bienestar para tu Familia" es uno de los grandes pendientes de la administración Zedillo. A pesar de rendir logros macroeconómicos importantes, la pobreza crece y no se diseña un programa para iniciar su combate inmediato. Tal vez la crítica más importante a ese hecho (por el lugar, el momento y su alcance) la realiza Carlos Medina Plasencia al contestar el Quinto Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo, quien en tribuna señala que:

Los agravios que viene acumulando la sociedad y la desesperación de millones de seres humanos -hundidos en la pobreza evitable, que es la peor de las pobrezas- no permiten el aplazamiento de soluciones alcanzables ni, mucho menos, la persistencia de una retórica totalmente vacía y desgastada por el uso y abuso que de ella se hace cada año, en este mismo ritual⁶¹.

En el año 2000 se calcula una pobreza que comprende a 70 millones de mexicanos⁶². Por lo tanto, a mayor pobreza mayores recursos para atenderla y mayores recursos para el gasto social. Con alta pobreza es necesario (y hasta obligatorio) aumentar el gasto social, y no es por la buena voluntad de un presidente sino por la magnitud del problema y las implicaciones para el proyecto que impulsa.

La incapacidad de promover armónicamente el desarrollo social y la recuperación económica, además de la defensa a ultranza de su proyecto económico, revelan que la pobreza y su atención se han empleado para legitimar la política económica. La superación de la pobreza como escudo (o disfraz) revela la utilidad más política que social de los programas de bienestar. Así, bajo otro esquema, la administración de la pobreza se extiende a otro sexenio.

Hacia el final del sexenio del presidente Zedillo no hay indicios de reducción de la pobreza extrema o moderada. El apego al esquema de reducir la ultrapobreza en el mediano plazo tendrá necesariamente que complementarse y tener continuidad en la propuesta de combate a la pobreza que defina la administración 2000-2006.

⁵⁹ Este fenómeno se describe ampliamente en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre el desarrollo humano 1993*, Madrid, CIDEAL, 1993.

⁶⁰ Nora Sandoval, "Moctezuma en San Lázaro: banderazo innegable", en *Época*, núm. 372, julio de 1998, pp. 18-19.

⁶¹ *La Jornada*, 2 de septiembre de 1999, p. 59. Es preciso señalar la proximidad del proceso electoral federal del año 2000.

⁶² Cfr. *El Economista*, 23 de octubre de 2000, pp. 2-3.

V. BALANCE DE LAS ACCIONES 1989-2000

A. Preámbulo

Como hemos visto a lo largo de los capítulos anteriores, la pobreza es una constante durante los sexenios Salinas y Zedillo. El Pronasol primero y el PSP-Progresá después, son dos estrategias comprendidas en programas especiales para combatir la pobreza. Problema que crece de manera alarmante a partir del agotamiento del modelo de desarrollo en la década de los ochenta, que se agudiza con los repuntes de la crisis económica en 1987 y 1994, y con las políticas económicas implementadas para superarlas.

Dentro de esta constante prevalece el compromiso explícito de los Presidentes de dirigir instrumentos de gobierno y los esfuerzos de la administración pública mexicana para afrontar de fondo este grave problema social.

En este mismo ambiente de crisis se encuentra el entorno político. La ausencia de condiciones de gobernabilidad y crisis de legitimidad (representado por el cuestionamiento al proceso electoral de 1988 y el impacto social de la crisis de 1994), hacen necesario recuperar el apoyo o la confianza popular para sustentar acciones inmediatas y futuras.

Los programas de superación de la pobreza tienen un efecto legitimador en cuanto comprometen a los gobernantes para atender las expectativas sociales generadas en torno a sus administraciones. De la satisfacción de las anteriores depende, en las democracias modernas, el refrendo o la alternancia de un partido político en el poder.

Sin embargo, resulta cuestionable de que se utilice la miseria como elemento para atraer apoyo hacia un proyecto (político o económico), lo cual significa "lucrar con la pobreza". De igual forma resulta cuestionable la defensa a ultranza de modelos que generan pobreza a un ritmo mayor a la posibilidad real de reducirla.

Los aciertos en que ambos programas coinciden se ubican en tres aspectos. En el primero, desarrollar esquemas diferenciados de atención por regiones que con el paso del tiempo se desagregan paulatinamente. En el segundo, Pronasol genera la suficiente infraestructura como para que Progresá logre operar a escala nacional. En el último, la formación de recursos humanos a través de la educación básica.

Con base en lo expuesto, podemos determinar que efectivamente existe continuidad en algunos programas contra la pobreza. Sin embargo, en los principales programas o vertientes, los esquemas cambian súbitamente.

En el balance de dos sexenios no se logra combatir la desigualdad social (principal causante de la pobreza extrema en el país), y postergan la superación de pobreza hacia un tiempo futuro donde las condiciones económicas permeen a toda la población. Es un argumento basado en la paciencia de los pobres, que deja al futuro la superación de la pobreza. Una extensión de la "teoría del derrame" que justifica la aparición del modelo económico impulsado en México desde los años ochenta.

Los programas desarrollados en dos sexenios no logran reducir la pobreza, al contrario, ésta continua creciendo ante el impacto de las crisis económicas tanto del país como del mundo globalizado¹. Tal hecho marca las limitaciones de los programas dirigidos a la pobreza que no han impulsado el desarrollo social, pero si han sustentado la política económica y acallado los cuestionamientos al régimen político. En realidad, los programas contra la pobreza han sido de atención a la miseria, de administración de la misma.

A pesar de los aciertos que cada una de las propuestas presentan, no se recuperan los elementos clave para dar **continuidad efectiva** a las acciones impulsadas. Esta es finalmente la principal característica de la atención de la pobreza desde 1989 hasta el año 2000.

¹ De acuerdo a un estudio sobre la magnitud de la pobreza (basado en el método de líneas de pobreza), durante 1994 en México el 26.3 por ciento de la población (23.4 millones de personas) vive en situación de extrema pobreza. En 1998, 31.6 por ciento de la población (30 millones de personas) viven en la absoluta pobreza. La indigencia crece tanto en términos porcentuales como en absolutos. Cfr. *El economista*, 12 de marzo de 2001, p. 5

D. Aciertos e Impacto Social

De los aspectos analizados comparativamente en las dos estrategias de atención de la pobreza emprendidas por las administraciones Salinas y Zedillo, encontramos que:

Entre los aciertos del Pronasol se encuentra principalmente el impacto de la participación social, que si bien los comités tienen agudas limitaciones en el proceso de toma de decisiones estratégicas (por canalizar su participación en vías determinadas gubernamentalmente), el impacto en el gasto, en la cobertura, en la corresponsabilidad (entendida como la comunicación y trabajo conjunto entre Estado y sociedad) y en la formación de capital social, es uno de los mayores avances logrados por el Programa. Pero, como se ha establecido previamente, empañado por su uso político y soslayado por la administración Zedillo.

En el Pronasol también destaca el pretender vincular la formación de condiciones de bienestar, el desarrollo de capacidades básicas y la formación de capacidades productivas dirigidas hacia un desarrollo regional. Si bien estos vínculos lejos quedan de fortalecerse y consolidarse, la estrategia en sí resulta en beneficios palpables para la población.

Por último, el principal logro de Solidaridad es el atender los rezagos sociales derivados de la crisis de los años ochenta y de las políticas de ajuste estructural implementadas en esa misma década.

En el caso del PSP su principal acierto es el impacto de la descentralización, tanto en la administración de programas sociales como en el desarrollo de infraestructura física, tratando de acercar los servicios de la administración pública a las comunidades dispersas del país. Sin embargo tiene como principal límite que los recursos son provenientes de la federación (o de acuerdos de coordinación de federación con gobiernos locales), por lo cual los ingresos propios no se fortalecen.

Otro acierto es la presentación clara de sus lineamientos de operación con los cuales se evita la manipulación o sesgo en su ejecución. Sin embargo, esta normatividad hace muy rígida la acción administrativa y da a la administración pública un carácter mecánico, de seguimiento puntual de los procedimientos establecidos.

Finalmente, el seguimiento que hace Progres a de las familias beneficiarias es otro de los puntos más destacados de su implementación.

- 1) Niños de Solidaridad y Progresá otorgan consultas médicas, sin embargo en el primero las consultas son para el menor y en el segundo son para la familia.
- 2) Coinciden en desarrollar acciones preventivas, pero Progresá además realiza actividades vinculadas a la planificación familiar e higiene y nutrición.
- 3) En Progresá hay un seguimiento en niveles de nutrición, talla, peso, entre otros aspectos vinculados al desarrollo físico, cuestión que no existe en Niños de Solidaridad.
- 4) Progresá tiene citas programadas para la familia.
- 5) Progresá revisa la salud y desarrollo de mujeres embarazadas o en lactancia y de sus infantes. Niños de Solidaridad no atiende a esta población.

Resalta que la cobertura de Progresá es mayor. Sin embargo, en el caso del Pronasol no es posible descartar el impacto que tiene la ampliación de la cobertura de los servicios de salud, el mejoramiento técnico y la mayor calidad del servicio. Este punto denota el efecto indirecto de la construcción de infraestructura social.

Por último, en las acciones de nutrición que emprende Pronasol cubre cuestiones de alimentación y abasto, (mismas que también son atendidos por programas complementarios contenidos en el PSP y en su vertiente de desarrollo de capital humano). En este punto, relacionado con la nutrición, destaca nuevamente en el Pronasol Niños de Solidaridad.

El programa referido otorga despensas y los apoyos económicos que brinda tienen como intención cubrir la alimentación del beneficiario. Por su parte Progresá aporta un apoyo económico, aparte del que se brinda en materia educativa, con fines nutricionales y también ofrece un complemento alimenticio.

En el aprovechamiento de los servicios educativos, de salud y nutricionales observamos que las acciones de Solidaridad son más limitadas con respecto al Progresá y en la vinculación de esos tres aspectos Progresá resulta ser más consistente. Pero Pronasol tiene a su favor la participación social y el desarrollo de una diversidad de acciones en cuestiones de infraestructura, desarrollo regional, y actividades productivas. El caso de las Tiendas Rurales de Abasto (que intenta trabajar en aspectos de bienestar y desarrollo productivo) es un ejemplo de ello.

Como estrategia, Pronasol resulta ser más ambicioso pero con impacto en la oferta de servicios más limitado. Por su parte Progresá impacta profundamente en el aprovechamiento de los servicios, pero carece de la visión del Pronasol.

En principio, resalta la importancia que da Pronasol a la creación de infraestructura educativa y de salud e instrumentos para apoyar la alimentación

En el ámbito educativo, el programa de Niños de Solidaridad representa una estrategia muy cercana a la determinada por Progresá. Es un programa que vincula la formación de infraestructura educativa o su rehabilitación (vía programas para el bienestar social), con el aprovechamiento de los espacios educativos. En relación con su vertiente análoga en el Progresá encontramos que:

- 1) Su cobertura implica sólo al nivel primaria. Progresá además comprende secundaria.
- 2) La selección de beneficiarios es por decisión de compañeros de clase. Progresá determina los beneficiarios por familias.
- 3) Los apoyos se brindan a través del niño. En Progresá los recursos se transfieren por medio de la madre de familia.
- 4) No beneficia a todos los niños de una misma escuela e incluso de un mismo salón de clases. En Progresá, considerando las regiones prioritarias y la accesibilidad al servicio, todos los niños de una localidad pueden ser beneficiados.
- 5) El posible beneficiario debe ser alumno inscrito y con asistencia regular a clases. Para el caso de Progresá los apoyos educativos fluyen a partir de certificar la inscripción a la escuela y se mantienen de acuerdo a su asistencia.
- 6) En Pronasol, los apoyos son del mismo monto para cada alumno. Progresá diferencia grados escolares y género.
- 7) El comité de Solidaridad atrae el programa a la escuela. Progresá determina donde debe actuar.

Claramente Progresá es un programa, referente al aprovechamiento de los servicios educativos, mucho más profundo que el instrumento más importante para ello en Solidaridad.

En Pronasol existen cinco programas vinculados a la salud. Dos que tienen que ver con la formación de infraestructura y equipamiento de clínicas u hospitales, otro de estímulos para la calidad en el servicio y otro referente a ofrecer servicios de salud mediante unidades médicas rurales. Sin embargo en el aprovechamiento de los servicios de salud vuelve a ser representativo el programa de Niños en Solidaridad.

En materia de salud, las diferencias son:

- j) La radicación de recursos en el Pronasol depende del Coplade, en Progresá de la Secretaría de Hacienda.

En el esquema de operación del Pronasol destaca el papel de mediadores de los gobiernos locales y el poder funcional de las delegaciones de Sedesol. De hecho, la planeación-programación-presupuestación que con respecto al programa elaboran estados y municipios es similar al proceso que desarrollan las dependencias federales para el desarrollo de sus operaciones. En PSP-Progresá, en especial con la desarticulación del Pronasol, ese proceso pasa a ser responsabilidad de estados y municipios.

En las coincidencias operativas entre Pronasol y Progresá encontramos que la responsabilidad de dirigir las acciones recae en el ámbito federal. Ello se puede considerar como el reconocimiento de que la pobreza es un problema que afecta directamente al Estado mexicano y que es un compromiso indelegable del gobierno federal. Por ejemplo en materia de gasto, los apoyos directos que se ofrecen mediante esos dos programas son responsabilidad federal.

En materia de gasto encontramos que el monto de recursos en Pronasol y en PSP-Progresá es ascendente, sin embargo la reducción de la pobreza no es proporcional a la inversión pública realizada. Así, el gasto en materia social no se traduce necesariamente en desarrollo social.

En el gasto del Pronasol, se tiene un efecto multiplicador mayor, por efecto de la participación, que permite elevar el impacto del gasto. Sin embargo, en el fortalecimiento de las haciendas locales el impacto del Nuevo Federalismo de Zedillo es mayor porque si bien Pronasol descentraliza recursos, los etiqueta para emplearlos en determinados programas de Solidaridad.

C. Acciones de Educación, Salud y Nutrición

Los contrastes en la estrategia que de manera genérica establecemos en el anterior apartado, ahora los vamos a traducir en las acciones concretas en materias de educación, salud y alimentación. Estas áreas se recuperan de los programas dirigidos a cubrir estos aspectos en Solidaridad para el Bienestar Social y en el Progresá.

con anterioridad. El comité de Solidaridad es un punto neural en el impacto social y político que el Pronasol tiene en su momento, por su capacidad de movilización.

4. Operación y gasto

En los esquemas de operación abordados durante el desarrollo de los programas encontramos sendas diferencias derivadas de los esquemas como operan. Aquí enumeramos algunas que se derivan de su trabajo regular, y que son determinantes en su funcionamiento.

- a) Con Solidaridad, los estados y municipios ejecutan programas que se diseñan, validan y autorizan en el ámbito federal. En el PSP, los estados y municipios tienen mayor decisión sobre los gastos en estos programas. En Progresas, las metas, recursos y acciones se establecen desde el nivel federal.
- b) La determinación de programas y recursos para su operación se da en el marco del Convenio de Desarrollo Social, en Pronasol. En el Progresas los ámbitos y recursos son determinados con anticipación.
- c) Pronasol tiene como mediador en la comunicación de Estados, municipios y federación a las delegaciones de Sedesol. En PSP-Progresas, la comunicación entre niveles de gobierno es más directa.
- d) La participación en Solidaridad es inducida por el gobierno federal. En Progresas es determinada desde la federación.
- e) En Solidaridad, Sedesol controla la información relativa al programa para evaluaciones internas. En PSP-Progresas, la Coordinación Nacional controla la información, pero espera emplearla para diseñar o coordinar las acciones de programas posteriores.
- f) En ambos casos los programas se diseñan a nivel federal, pero en el Pronasol la participación de la comunidad es la que los atrae a las comunidades o localidades. En Progresas, las acciones se implementan de acuerdo a las prioridades establecidas en el ámbito federal.
- g) Con Solidaridad, la sociedad apoya las acciones a ejecutar desde el diseño de la demanda y en la implementación de acciones. En Progresas, las decisiones están ya tomadas, y la aceptación de la población depende de sí quieren aprovechar los apoyos que brinda.
- h) Pronasol da importancia a la constitución de obras de infraestructura con la participación social. En PSP-Progresas impulsa la capacidad de autoridades locales para generar infraestructura.
- i) Pronasol impulsa la figura de la contraloría social. En Progresas, la vigilancia social es más limitada puesto a que no participan en las decisiones sobre el gasto.

3. Organización

La forma como se organizan estructuralmente las instituciones de la administración pública para la operación de ambos programas establece otro punto de diferencia. En general, la relación con la Presidencia y la sociedad es lo que marca la distinción entre ambos programas.

En lo particular, los principales contrastes que entre ambos programas encontramos están:

- a) La Comisión del Pronasol es presidida directamente por el Presidente de la República. Por el contrario, la Coordinación Nacional de Progresas es presidida por el titular de Sedesol.
- b) Solidaridad cuenta con un consejo consultivo permanente. En cambio, Progresas no cuenta con un órgano similar, salvo en las evaluaciones preliminares externas que recibe.
- c) Pronasol inicia el impulso de los Coplademun a partir de los Consejos Municipales de Solidaridad. Para el PSP-Progresas, el Coplademun se vigoriza especialmente al fortalecerse las haciendas locales y decidir el destino de los recursos.
- d) Los apoyos se dirigen a través de los comités de Solidaridad. En Progresas, los apoyos se destinan vía el MAP (Telecom, en la práctica).
- e) En Pronasol, el Coplade sujeta sus acciones a las consideraciones de la delegación de Sedesol. En PSP-Progresas, el diálogo entre estados y gobierno federal es más directo.
- f) Pronasol opera con relación directa de federación y beneficiarios, Progresas involucra en mayor medida a estados y municipios.
- g) Solidaridad otorga apoyos principalmente en especie y subsidios directos en menor medida. Progresas otorga sus apoyos en manera directa, salvo en materia de salud donde otorga complementos alimenticios.

Ambos en su estructura coinciden en establecer un órgano desconcentrado, dependiente de la Sedesol (Comisión del Pronasol y Coordinación General del Progresas), y para las cuestiones operativas cuentan con un Coordinador General que en los dos casos es nombrado por el Presidente de la República. Igualmente coinciden en crear o mantener un órgano de apoyo para el desarrollo de la participación social denominado Instituto Nacional de la Solidaridad (INSOL) o Instituto Nacional para el Desarrollo Social (INDESOL).

Otra distinción importante de ambos en cuanto a la organización está determinada por la función que tiene la participación de la sociedad, ya comentada

- e) La pobreza como resultado de omisiones gubernamentales.
- f) La necesidad de formar capital humano (en el Pronasol de manera incipiente, en PSP-Progresas de forma abierta).
- g) La necesidad de emprender programas de desarrollo que diferencien regiones en el país.
- h) La importancia dada a los aspectos relacionados con la educación, salud y alimentación.

Especialmente interesante resulta el análisis de este último aspecto, mismo que se presenta unas páginas más adelante. En lo concerniente a las diferencias en el diagnóstico, éstas son diversas, entre las principales encontramos:

- a) En el Pronasol, la pobreza es un problema crecientemente urbano. El PSP determina que es un problema esencialmente rural.
- b) Para Solidaridad, la falta de condiciones de bienestar impide el desarrollo de capacidades básicas e igualdad de oportunidades para todas las familias. En el PSP, las personas deben desarrollar sus capacidades y estar en condiciones de igualdad de oportunidades.
- c) Para Pronasol es importante atender el problema de la desigualdad y la marginación social.
- d) El crecimiento económico anterior a la crisis no logra otorgar bienestar a toda la población, según Solidaridad. En la perspectiva del Progresas, el desarrollo de capital humano aumentaría la productividad, con ello el crecimiento económico y por ende, el desarrollo social.
- e) Pronasol considera a las necesidades esenciales como educación, salud, nutrición y vivienda. PSP-Progresas las considera como educación, salud y alimentación.
- f) Solidaridad define y cuantifica la pobreza con base en el método de NBI; el PSP emplea el método de líneas de pobreza; y Progresas combina ambos.
- g) Pronasol busca sentar bases sólidas para superar la pobreza en el mediano plazo. El PSP busca reducir la pobreza extrema en el mediano plazo.

En lo referente al rezago de servicios básicos (combate a la marginación social), el PSP reconoce la disminución de los déficits en áreas como electrificación, agua potable y alcantarillado, gracias al efecto de los programas de Solidaridad. Es evidente los resultados favorables del Pronasol en esas materias. Sin embargo, también establece la falta de acceso a ellos por parte de muchas familias a las que no llega la acción administrativa, por lo cual, municipios y estados deben colaborar a reducir los rezagos.

municipios ya tienen un destino final (están "etiquetados"), que son las obras solicitadas por los comités. Ello mina la capacidad de respuesta de los gobiernos locales, en especial los municipales, quienes sólo cumplen un papel de mediación. Sin embargo es preciso apuntar que en este periodo los municipios carecen de la experiencia y los medios para dirigir programas sociales, además del factor corrupción, pero que inicia un proceso que tendría mayor peso en la siguiente administración.

En la administración Zedillo (pese a que los recursos y decisiones de un programa como Progresá están en manos del gobierno federal), los gobiernos locales tienen un papel más claro en el combate a la pobreza: los estados se hacen cargo de programas sociales y los municipios cuentan con mayores recursos para invertir en infraestructura social.

El Pronasol aprovecha la experiencia de anteriores programas sociales (Pider, SAM, Coplamar) en su propuesta. Enfatiza la formación de un piso social básico (educación, salud, alimentación y vivienda) como sustento para la igualdad de condiciones para superar la pobreza, y luego generar oportunidades de desarrollo productivo. El PSP-Progresá entrelaza tres elementos (educación salud y alimentación) con los cuales se puedan tener igualdad de oportunidades a los individuos que permitan mejorar las condiciones de vida.

Finalmente el Pronasol es una política de combate a la pobreza que tiene antecedentes empíricos. Por su parte, Progresá conforma un programa inédito, en cuanto a su magnitud, estrategia y métodos de operación en el combate a la pobreza. Sin desconocer que el Pronasol se relaciona con esquemas internacionales para atender la pobreza, Progresá es prácticamente la puesta en marcha del modelo de ataque a la pobreza diseñado por el Banco Mundial, que propone transferencias directas y focalizadas. Sin caer en maniqueísmos, tal situación es parte de las consecuencias de la crisis de 1994.

2. Diagnóstico

En el diagnóstico que se hace del problema (el cual determina la conceptualización que se hace del mismo y la manera como debe ser afrontado), existen otras coincidencias y divergencias. Entre las primeras encontramos que:

- a) El mapa de la pobreza es prácticamente el mismo, al reconocer que la pobreza se concentra en los estados del sur.
- b) La pobreza propicia el deterioro ambiental.
- c) El impacto del círculo vicioso de la pobreza en su persistencia.
- d) El problema de la dispersión poblacional.

gradual y por regiones específicas. Con lo anterior se supone la existencia de un mayor grado de eficiencia al tener un control más exacto de los beneficiarios, las acciones y los gastos así como de los programas implementados.

En el ámbito de la participación social y la corresponsabilidad, Solidaridad propone la participación activa de la comunidad en el diseño de la demanda y la ejecución de obras y proyectos. La corresponsabilidad, en este sentido, se refiere a la colaboración en la implementación, control y vigilancia de los recursos y programas además de reconocer la capacidad de la comunidad para desarrollar acciones en su beneficio. En el PSP-Progresá la corresponsabilidad significa asistencia a las escuelas, a las unidades de salud y el correcto empleo de los apoyos monetarios. Progresá establece un esquema sumamente vertical, es una participación familiar para continuar obteniendo los beneficios del programa, de manera que ve en la comunidad a un ente en minoría de edad.

Un esbozo de la eficacia en las acciones supuestamente está en la integralidad de las acciones. Para el Pronasol la integralidad se define en la atención a sus tres vertientes (bienestar social, producción, desarrollo regional), a diferencia del PSP-Progresá que entiende la integralidad como educación, salud, y alimentación.

En Pronasol, la selectividad de programas se diluye con la ampliación de demandas por parte de los comités y las necesidades políticas. El PSP sólo comprende programas directamente relacionados con la superación de la pobreza, desapareciendo aquellos que no cumplen con este requisito. De esta manera se dan marcadas diferencias, especialmente en el aspecto productivo. Si bien coinciden en la necesidad de generar empleos, el Pronasol enfatiza el impulso al fomento productivo a nivel local, mientras que la estrategia del PSP-Progresá pretende que el mercado laboral aproveche el capital humano que genera.

Además, el Pronasol aun apoya las transferencias en especie y las acciones indirectas, en tanto el PSP-Progresá enfatiza las transferencias monetarias directas, que brindan mayor eficiencia y racionalidad al manejo de los recursos públicos.

En la lógica del Progresá, las transferencias directas aseguran bajos costos de administración y posibles desvíos, lo cual contribuye a mejorar la eficacia en cuanto que los destinatarios son quienes efectivamente se benefician del programa. Para Solidaridad, la racionalidad se expresa en que la comunidad vigila que los recursos se dirigen hacia donde fueron destinados por su misma voluntad y la eficacia se expresa en que las acciones mejoran la calidad de vida local.

La descentralización (en cuanto su contribución en el ataque de la pobreza) en el Pronasol tiene un peso más formal que real, dada la centralización de decisiones y la presencia continua del gobierno federal (a través de los promotores de Solidaridad y las delegaciones de Sedesol), además que los recursos a ejercer por estados y

significa abatir la marginación social y la exclusión, así satisfacer necesidades básicas (educación, salud, vivienda, nutrición) y desarrollar capacidades productivas (autoempleo, empleo en comunidad o incorporación a otros mercados laborales). PSP-Progresada por existentes las condiciones de bienestar, para él hay que dotar de elementos a la población pobre a fin de que aproveche las oportunidades brindadas por el mercado. Ello muestra una primera diferencia, Pronasol además de las oportunidades del mercado pretende que la población genere sus propios espacios para generar ingresos.

Esquema A: PRONASOL Y PSP

Crterios	Programas	Vertientes	Objetivo
Focalización Selectividad Eficiencia Eficacia Participación Social Racionalidad Descentralización	Pronasol	Bienestar social Producción Desarrollo Regional	Superar la Pobreza Extrema
	PSP	Capital humano Empleo e ingreso Capital físico	

En el ámbito de la población a quien se dirige, ambos coinciden en el ataque de la pobreza extrema. En la práctica, el Pronasol no hace una focalización estricta, con lo cual se beneficia tanto a grupos pobres (extremos o moderados, rurales o urbanos) como a otros sectores menos necesitados. Por su parte, el PSP determina regiones prioritarias y, mediante Progresada, desarrolla rigurosos instrumentos de identificación y cuantificación de la pobreza extrema.

La focalización del Pronasol tiende a ser autoselectiva es decir, los pobres se organizan en su comunidad bajo la figura de los comités, como condición para beneficiarse del programa. En contraste, la focalización del PSP-Progresada se basa en una metodología donde el gobierno define la pobreza extrema y quienes recaen en esa categoría, así todo pobre extremo identificado es un potencial beneficiario. Ello permite distinguir otro hecho: Pronasol plantea atacar la pobreza como un esfuerzo social-comunitario; el PSP (y en especial Progresada) es más individual, una perspectiva familiar.

El Pronasol se implementa de manera inmediata en todo el país y su crecimiento se define por la cantidad de comités y el techo de recursos. PSP-Progresada inicia en la segunda mitad del sexenio Zedillo, su implementación es

El caso del Pronasol y del PSP-Progresa nos muestra la ambigüedad de la **concepción presidencial** sobre cual debe ser la función y el funcionamiento de la administración pública y la sociedad frente a la pobreza. Los enfoques, las acciones, las respuestas oscilan entre administrar la pobreza e impulsar la promoción del desarrollo social, y aun en dicha oscilación sucede otra que refiere a *cómo* lograrlo.

Siendo la administración pública esencialmente una ciencia de los *cómos*, el balance final que en este capítulo se presenta hace hincapié en las semejanzas y divergencias de los dos programas referidos, para determinar la continuidad o discontinuidad de los esquemas de combate a la pobreza en los dos últimos sexenios del siglo XX.

B. Contrastes y Semejanzas

Resulta claro que el contexto que rodea a los dos sexenios estudiados muestra periodos de agudización de los problemas tanto políticos como económicos y otros de recuperación, elementos que permean y afectan directamente el accionar de la administración pública. Para este punto ya no resulta necesario hacer un análisis comparativo de los contextos, mismos que fueron presentados con anterioridad. Aquí nos concentraremos en los aspectos referentes a la conceptualización del problema (diagnóstico y propuestas de solución), criterios, aspectos organizativos y operativos, elementos de gasto y resultados. Con ello daremos paso a determinar la eficacia de las acciones tras dos sexenios de programas dirigidos a la pobreza.

1. Criterios

En el periodo se comparte, en diverso grado, la idea del desarrollo de capital humano a partir de la atención de necesidades básicas, de generar infraestructura local y aprovechar la capacidad productiva de los pobres. En el papel, prácticamente no hay diferencias entre el Pronasol y el PSP, sin embargo la realidad muestra agudos contrastes de fondo y forma.

En principio, Pronasol propone como punto de partida para cualquier acción tendiente a combatir la pobreza el desarrollo de condiciones de bienestar. Ello

CONCLUSIONES

El Estado, como la organización política de la sociedad, tiene por objetivo mitigar la escasez y el conflicto social. Evidentemente la pobreza es una cuestión contraria a su esencia y es un asunto que involucra severos conflictos dentro de la sociedad que no puede resolverse con el uso de la fuerza coactiva. Para mantenerse vigente precisa desarrollar mecanismos que le permitan conservar a la sociedad en su conjunto.

En el caso de la administración pública, ella es quien controla los medios reales para ejercer el monopolio de la violencia que detenta el Estado, pero también quien es capaz de emplear los recursos estatales para resolver los problemas sociales o, cuando menos, para minimizarlos. El caso de la pobreza debe considerarse en este segundo aspecto.

Debido a que la administración pública depende de las decisiones gubernamentales (de las decisiones políticas), la orientación de sus acciones están en función de las prioridades, necesidades y propuestas del gobierno que dan origen a las estrategias. El diseño de éstas y su aplicación por parte de la administración pública resultan en programas que, en nuestro caso, presentan esquemas para combatir la pobreza.

La profundidad de la crisis y el crecimiento de la pobreza en los años ochenta denotan los problemas de la administración pública por satisfacer las necesidades sociales. La agudización de los problemas vinculados a la pobreza y las repercusiones políticas de las mismas hacen que se desarrollen programas especiales para atenderla. Así surge tanto el Programa Nacional de Solidaridad como el Programa para Superar la Pobreza y el Programa de Educación, Salud y Alimentación.

Ciertamente existe un margen de continuidad muy delgado entre los principales programas desarrollados en los sexenios Salinas y Zedillo. En particular, existe una complementariedad en las acciones de Pronasol y Progresá, sin embargo nos encontramos ante dos esquemas diferentes de combate a la pobreza, en el mismo modelo neoliberal, que cubren al país sin lograr consolidarse.

Como se ha visto en el trabajo realizado, la reforma de la política social desde el gobierno de Carlos Salinas propone superar la tendencia sexenal y limitada en los programas sociales. La propuesta de nueva política social no es más que la creación

de programas de combate a la pobreza integrados a los rubros que la política social ha atendido en décadas anteriores.

Los programas dirigidos a la pobreza, entre 1989 y 2000, se distinguen por desarrollar instrumentos específicos para su atención, un trabajo de focalización y selección, participación social, descentralización y la consecución de la eficiencia y la eficacia en el gasto de las acciones y de la administración. La aplicación de criterios de pobreza sobre consideraciones políticas, en el discurso, darían unidad, continuidad, profundidad y consistencia a las acciones contra la pobreza. La pobreza es considerada un problema extraeconómico, es histórica y refleja las omisiones y desviaciones de gobiernos populistas.

En el periodo se comparte la idea del desarrollo de capital humano a partir de la atención de necesidades básicas, de generar infraestructura social y aprovechar la capacidad productiva de los pobres. En el papel, prácticamente no hay diferencias entre el Pronasol y el PSP, sin embargo, como lo hemos presentado, existen agudos contrastes de fondo y forma.

En el balance de doce años, no se encuentran elementos que determinen un ataque gubernamental efectivo para una reducción visible de la pobreza. El esfuerzo institucional ejercido en el ataque de la pobreza no se equipara al efectuado para atender los signos ominosos que atentan contra la estabilidad macroeconómica o para superar la crisis y recuperar el crecimiento.

Tres sexenios han pasado desde que inicia el proceso de ajuste y el nuevo modelo económico sin que este haya logrado consolidarse. En este lapso, el empleo y el salario no se han contemplado en la estrategia de combate a la pobreza. Además, no se ha establecido un enfoque eficaz y compatible entre el modelo económico y el combate a la pobreza. De este modo, Pronasol y Progresá representan dos formas de concebir y actuar sobre el problema.

En el esquema del Pronasol, la propuesta es generar condiciones mínimas de bienestar, desarrollar capacidades básicas para elevar la productividad, aprovechar empleos formales o fomentar el desarrollo de proyectos productivos a nivel local. Para el PSP-Progresá el esquema consiste en modernizar la economía, desarrollar capital humano para que los individuos tengan la oportunidad de competir en el mercado laboral y con ello se apoya el crecimiento económico que gradualmente se traducirá en desarrollo personal y justicia social.

Ninguno de los dos esquemas logra consolidarse. Ambas propuestas son diferentes en cuanto a su forma de actuar y operar. Otra distinción se encuentra en los propósitos (colaterales a los sociales) de tales programas. Si en el sexenio de Salinas el Pronasol destaca, entre otras cuestiones, por apuntalar el poder político del presidente y su partido; en la administración Zedillo (con la lentitud de su respuesta a la pobreza que contrasta con su reacción ante la crisis económica y bajo

criterios predominantes de costo-beneficio), sus acciones representan un complemento para el desarrollo del mercado (visión mercantilista), que a su vez colabora con el desarrollo social.

En ambos casos, tanto el desempleo como el subempleo o el empleo precario (que concentran a trabajadores que viven en condiciones de pobreza), por demás de pensiones y jubilaciones, son cuestiones que mantienen a familias en situación de pobreza. El empleo, el salario y la seguridad social deberían contemplarse en una estrategia de superación de la pobreza más a fondo.

Sin embargo, las perspectivas de cambio y el desarrollo de una propuesta más ambiciosa, que dé más allá del primer paso (crear un piso social básico o generar capital humano), se debe dar en la siguiente administración.

Hacia el nuevo siglo, en el año 2000, un hecho inédito sucede en el país. Una coalición política de oposición y el *foxismo* obtienen la victoria en los comicios presidenciales del 2 de julio. La administración 2000-2006 queda en manos de Vicente Fox Quezada. De este modo, cabe preguntar sobre la manera en que el nuevo régimen pretende atacar la pobreza. Algunos esbozos de su propuesta para superar la pobreza son expresados durante la campaña presidencial así como en los primeros meses de su gobierno, y contempla:

Mantener al Progreso como un programa que contribuye a la generación de capital humano, fortalecerlo y extenderlo en beneficio de pobres extremos de zonas urbanas.

Otorgar microcréditos a personas de escasos recursos para generar microempresarios ("*changarros*"), a fin de dar oportunidades de ingreso en el ámbito local y reducir la presión sobre la generación de empleos formales (mediante el autoempleo).

Continuar con la educación como eje para combatir la pobreza, pero brindando en ella conocimientos prácticos, con los cuales se capacite al individuo en un empleo u oficio. Igualmente propone un sistema de becas educativas, que permita a jóvenes de familias pobres una formación académica hasta nivel superior.

También plantea atacar la desigualdad social, atender el problema de la distribución de la riqueza y fortalecer los ingresos públicos a través de una reforma fiscal integral. De lo anterior y del crecimiento económico sobrevendría un ingreso per capita superior al de niveles anteriores y mayores recursos para el desarrollo social. Además, un programa de desarrollo regional integral para el sur-sureste del país que involucra la colaboración de países centroamericanos (Programa Puebla-Panamá).

Desde luego que debe señalarse el carácter promisorio y discursivo de dichas propuestas (máxime en la ambigüedad que Vicente Fox ha mostrado), que contrastan con algunas otras planteadas. Por ejemplo, gravar medicinas y alimentos con el Impuesto al Valor Agregado bajo el argumento de la regresividad del gasto: con estas acciones indirectas se benefician otros sectores menos necesitados y reduce los recursos para atender la pobreza extrema. En este caso, la pobreza moderada parece ser nuevamente olvidada.

En el país se desarrolla un fenómeno que los especialistas del Consejo Nacional de Población denominan como el "bono demográfico". Ello significa que en México, a fines del siglo XX, su población forma una pirámide en cuya base se encuentran jóvenes y menores de edad. En un lapso de tres décadas (entre el año 2000 y el 2030), esa pirámide se invierte, siendo la población dependiente menor. La mayor parte de la población será, potencialmente, sujetos productivos. De esta forma se abre una oportunidad de crecimiento nacional que, de ser aprovechada plenamente, permitirá dar el giro para superar la pobreza. Además de fortalecer la seguridad social y de esa manera afrontar el problema del envejecimiento de la población, hacia el 2050.

Debe considerarse que la pobreza puede constituirse como una bomba de tiempo, que pone en riesgo la cohesión social, el orden público y de las instituciones, así como de los sistemas social, político y económico. La superación de la pobreza es un condicionante de la democracia y para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos. Así, no puede existir democracia plena donde abunda la pobreza.

Para una estrategia alternativa se debe entender que los programas sociales son una parte de la solución del problema. La superación de la pobreza debe tenerse como parte de una estrategia de desarrollo en el ámbito nacional, donde generar condiciones básicas de bienestar o capital humano es insuficiente. El crecimiento y la estabilidad macroeconómica no como prioridad sin sensibilidad social, sino para aumentar ingresos públicos, generar empleos, mejorar ingresos y elevar su nivel tanto entre los individuos como entre los sectores sociales, a fin de contribuir realmente (y no como discurso) al ataque de las causas de la pobreza.

Como en las acciones sociales un principio es la equidad, se debe atender inmediatamente la pobreza extrema, pero sin ignorar la pobreza moderada o el efecto de las crisis en los sectores medios. La superación de la pobreza absoluta no puede recaer en pobres relativos y clases medias, en cuyo caso se desatiende la desigualdad social, que es una de las principales causas de la pobreza.

Si el esquema neoliberal plantea que sus resultados se verán en un futuro próximo, y si a ese futuro México no le establece límites, entonces nunca llegará. Más allá de las consideraciones sociales, políticas o económicas, la pobreza tiene una dimensión ética que tanto sociedad como gobierno y administración pública no pueden eludir.

FUENTES

BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar Villanueva, Luis Fernando. *Política y racionalidad administrativa*. México. INAP, 1982, 152 pp.

Aguilar Villanueva, Luis Fernando, et al. *Solidaridad a debate*. México. El Nacional, 1992, 227 pp.

Alonso, Jorge; Aziz, Alberto y Tamayo, Jaime (coords.). *El nuevo Estado mexicano*, vol. 1: Estado y economía. México. Nueva Imagen, 1992, 301 pp.

Andrade Sánchez, Eduardo. *La intervención del Estado en la economía*. México. UNAM, 1986, 33 pp.

Aziz Nassif, Alberto (coord.). *México: una agenda para fin de siglo*. México. UNAM-CIIH, La Jornada, 1996, 240 pp.

Bazdresch, Carlos, et al (coords.). *México: auge, crisis y ajuste*. México. FCE, 1992, 464 pp.

Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad*. México. FCE, 1989, 243 pp.

Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique. *Pobreza y distribución del ingreso en México*. México. Siglo XXI, 1999, 354 pp.

Brachet-Márquez, Viviane. *El pacto de dominación*. México. El Colegio de México, 1996, 317 pp.

Campos, Julieta. *¿Qué hacemos con los pobres? La reiterada querrela de la nación*. México. Aguilar, 1995, 688 pp.

Cárdenas, Enrique. *La política económica de México 1950-1994*. México. El Colegio de México, FCE, 1996, 236 pp.

Carpizo, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. México. Siglo XXI, 1996, 240 pp.

Casas, Rosalba, et al. *Las políticas sociales de México en los años noventa*. México. UNAM, FLACSO, Plaza y Valdés, 1998, 511 pp.

Ceballos Garibay, Héctor. *Poder y democracia alternativa*. México. Premia, 1990, 124 pp.

Centro de Estudios Sociológicos. *Modernización económica, democracia política y democracia social*. México. El Colegio de México, 1993, 433 pp.

Castaigns, Juan, et al. *Problemas macroeconómicos de México*, tomo II. México. UAM, U de G, Instituto de Estudios Económicos y Regionales, Juan Pablos, 1995, 204 pp.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El combate a la pobreza. Lineamientos programáticos*. México. El Nacional, 1990, 150 pp.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El Programa Nacional de Solidaridad*. México. FCE, 1994, 271 pp.

Cook, María Lorena; Middlebrook, Kevin, y Molinar Horcasitas, Juan (edits.). *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. México. Cal y Arena, UNAM, 1996, 514 pp.

Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. *Mínimos de bienestar*, vol. 1: resumen. México. Presidencia de la República, 1980, 170 pp.

Cordera, Rolando y Tello, Carlos. *México: la disputa por la nación*. México. Siglo XXI, 1981, 149 pp.

Cornelius, Wayne A.; Craig, Ann L. y Fox, Jonathan (edits.). *Transforming State-society relations in Mexico: the National Solidarity strategy*. San Diego. La Jolla: Center for US-Mexican Studies, Universidad de California, 1994, 368 pp.

Cueva, Mario de la. *La idea del Estado*. México. UNAM, FCE, 1996, 414 pp.

Chevalier, Jacques y Loschak, Daniele. *La ciencia administrativa*. México. INAP, 1983, 134 pp.

Delors, Jacques, et al. *La educación encierra un tesoro*. México. UNESCO, 1997, 302 pp.

- Deutsch, Karl. **Política y gobierno**. México. FCE, 1976, 608 pp.
- Díaz, Alberto y Martínez, Jacqueline (coords.). **Federalismo**. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAM, IFE, 1996, 236 pp.
- Filippo, Armando di. **Desarrollo y desigualdad social en la América Latina**. México. FCE, 1981, 323 pp.
- Gallardo, Rigoberto y Osorio, Joaquín (coords.). **Los rostros de la pobreza. El debate**. México. Universidad Iberoamericana, ITESO, 1998, 2 tomos.
- Garza, Luis Alberto de la y Nieto, Enrique (coords.). **Distribución del ingreso y políticas sociales**, tomo I. México. Juan Pablos, 1995, 203 pp.
- Gómez, Pablo. **Los gastos secretos del presidente**. México. Diana, 1996, 218 pp.
- González Navarro, Moisés. **La pobreza en México**. México. El Colegio de México, 1985, 494 pp
- González Tiburcio, Enrique. **Reforma del Estado y política social**. México NAP, 1991, 127 pp.
- Guerrero Orozco, Omar. **El Estado y la administración pública en México**. México. INAP, 1989, 812 pp.
- Guillén López, Tonatiuh. **Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política**. México. El Colegio de la Frontera Norte, M. A. Porrúa, 1996, 223 pp.
- Gutiérrez Garza, Estela. **El debate nacional**, vol. 5: la política social. México J. de G., Diana, 1997, 356 pp.
- Hegel, G. W. Friedrich. **Filosofía del derecho**. México. UNAM, 1975, 342 pp
- Heller, Herman. **Teoría del Estado**. México. FCE, 1987, 341 pp.
- Hernández Laos, Enrique. **Crecimiento económico y pobreza en México**. México. CIIH-UNAM, 1992, 268 pp.
- Hirshman, Albert O. **Retóricas de la intransigencia**. México. FCE, 1991, 204 pp.
- Hobbes, Thomas. **Leviatán**. México. FCE, 1984, 618 pp.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y Comisión Económica para América Latina. **Magnitud y evolución de la pobreza en México**. México. INEGI, 1993, 217 pp.

Kaplan, Marcos. **Estado y Sociedad**. México. UNAM, 1983, 223 pp.

Kliksberg, Benardo. **¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas**. México. FCE, 1993, 103 pp.

Kliksberg, Bernardo (comp.). **El rediseño del Estado**. México. FCE, INAP, 1994, 276 pp.

Kliksberg, Bernardo (comp.). **Pobreza, un tema impostergable**. México. FCE, PNUD, CLAD, 1993, 432 pp.

Locke, Jonh. **Ensayo sobre el gobierno civil**. Madrid. Aguilar, 1990, 451 pp.

Lustig, Nora. **México. Hacia la reconstrucción de una economía**. México, FCE, El Colegio de México, 1994, 200 pp.

Martínez, Gabriel (comp.). **Pobreza y política social en México**. México. ITAM, FCE, 1997, 355 pp.

Millán, Rene (comp.). **Solidaridad y producción informal de recursos**. México. UNAM-IIS, 1994, 231 pp.

Montesquieu. **El espíritu de las leyes** México. Porrúa, 1994, 453 pp.

Mosher, Frederick y Ciimino, Salvatore. **Ciencia de la administración**. Madrid. Rialp, 1961, 577 pp.

Newman, William. **La dinámica administrativa**. México. Diana, 1972, 962 pp.

Ortiz Wadgymar, Arturo. **Política económica de México 1982-1995. Los sexenios neoliberales**. México. Nuestro Tiempo, 1996, 176 pp.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. **Informe sobre el desarrollo humano 1993**. Madrid. Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa, España y América Latina, 1993, 249 pp.

Rebolledo, Juan. **La reforma del Estado en México**. México. FCE, 1993, 272 pp.

Régil Vélez, José de (coord.). **Balance del sexenio salinista**. México. Universidad Iberoamericana, 1995, 95 pp.

Roett, Riordan (comp.). *El desafío de la reforma institucional en México*. México. Siglo XXI, 1996, 238 pp.

Rousseau, Jean Jacques. *El contrato social*. Colombia. Linotipo, 1979, 157 pp.

Secretaría de Desarrollo Social. *Programa Nacional de Solidaridad. Información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa*. México. Sedesol, 1994, 484 pp.

Secretaría de Desarrollo Social. *Solidaridad: Seis años de trabajo*. México. Sedesol, 1994, 278 pp.

Sobrino, Jaime y Garrocho, Carlos. *Pobreza, política social y participación ciudadana*. México. El Colegio Mexiquense, Sedesol, 1995, 377 pp.

Solís Soberón, Fernando y Villagómez, Alejandro (comps.). *La seguridad social en México*. México. FCE, CONSAR, CIDE, 1999, 402 pp.

Sosa Elizaga, Raquel (coord.). *América Latina y el Caribe. Perspectivas para su reconstrucción*. México. UNAM, 1996, 206 pp.

Trejo, Guillermo y Jones, Claudio (coords.). *Contra la pobreza. Por una estrategia de política social*. México. Cal y Arena, CIDAC, 1993, 309 pp.

Uvalle Berrones, Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la administración pública en sociedad contemporánea*. México. IAPEM, UAEM, 1998, 214 pp.

Valencia Lomelí, Enrique (coord.). *A dos años: la política social de Ernesto Zedillo*. México. Red Observatorio Social, 1997, 297 pp.

Vázquez Rángel, Gloria y Ramírez López, Jesús (coords.). *Marginación y pobreza en México*. México. Ariel, 1995, 386 pp.

Vélez, Félix (comp.). *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*. México. ITAM, FCE, 1994, 302 pp.

Vellinga, Menno (coord.). *El cambio del papel del Estado en América Latina*. México. Siglo XXI, 1997, 396 pp.

Walker, Harvey. *Deontología administrativa*. Costa Rica. ESAPAC, 1961, 29 pp.

Ward, Peter. *Políticas de bienestar social en México 1970-1989*. México. Nueva Imagen, 1989, 247 pp.

Warman, Arturo (coord.). *La política social en México*. México. FCE, 1994, 469 pp.

Weber, Max. *El político y el científico*. Madrid. Alianza, 1975, 233 pp.

HEMEROGRÁFICAS

Revistas

Acosta Córdova, Carlos. "El proyecto tecnocrático deja un país depauperado, que trastoca la paz y quiebra la cohesión social", en *Proceso*, núm. 1139. México, 30 de agosto de 1998, pp. 6-11.

Acosta Córdova, Carlos y Pérez, Mónica. "Ni Sedesol ni los gobiernos locales tienen acceso a las cifras oficiales de la pobreza", en *Proceso*, núm. 1134. México, 26 de julio de 1998, pp. 6-11.

Bertranou, Julián. "Programa Nacional de Solidaridad: ¿un nuevo o un viejo modelo de política pública?", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, núm. 3. México, UNAM-IIS, julio-septiembre de 1993, pp. 225-243.

Boltvinik, Julio. "La medición de la pobreza en América Latina", en *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 5. México, mayo de 1991, pp. 423-428.

Dresser, Denise. "Aturdida y confusa. la política social de México desde el levantamiento en Chiapas", en *El Cotidiano*, núm. 76. México, UAM, mayo-junio de 1996, pp. 93-104.

Gómez de León, José. "El Programa de Educación, Salud y Alimentación: Progresas", en *El Economista Mexicano*, vol. 1, núm. 4. México, Colegio Nacional de Economistas, octubre-diciembre de 1997, pp. 271-282.

Gordón, Sara. "La política social y el Programa Nacional de Solidaridad", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, núm. 2. México, UNAM-IIS, abril-junio de 1993, pp. 351-366.

Huaylupo, Juan Alberto. "Las políticas públicas en un contexto de privatización de la política social del Estado", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 61, núm. 4. México, UNAM-IIS, octubre-diciembre de 1999, pp. 55-72.

Incháustegui, Teresa. Asistencia, pobreza y política social: del liberalismo al neoliberalismo", en *El Economista Mexicano*, vol. 1, núm. 4. México, Colegio Nacional de Economistas, octubre-diciembre de 1997, pp. 259-269.

Kliksberg, Bernardo "Inequidad en América Latina. Una discusión ineludible", en *Este País*, núm. 96 México, marzo de 1999, pp. 24-28.

Labra Manjárez, Armando. "A la mitad del sexenio: ¿nueva economía mexicana neoliberal?", en *El Economista Mexicano*, vol. 1, núm. 4. México, Colegio Nacional de Economistas, octubre-diciembre de 1997, pp. 297-313.

Lustig, Nora. "El gasto público en el desarrollo social", en *Investigación Económica*, núm. 187. México, UNAM-FE, enero-marzo de 1989, pp. 85-140.

Lustig, Nora. "Pobreza y desigualdad: un desafío que perdura", en *Revista de la CEPAL*, núm. extraordinario. Santiago de Chile, ONU-CEPAL, octubre de 1998, pp. 297-313.

Menge, Raúl. "En Chalco, cuna del Pronasol, colonias sin drenaje, escasez de agua potable, luz intermitente", en *Proceso*, núm. 827. México, 7 de septiembre de 1992, pp. 18-19.

Pardo, María del Carmen "El cuestionamiento al modelo de desarrollo y la política social", en *La Revista del Colegio*, año IV, núm. 6. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, primer semestre de 1996, pp. 15-31.

"Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados", en *Comercio Exterior*, vol. 27, núm. 8. México, agosto de 1977, p. 926.

Raygoza, Jorge. "La medición de la pobreza en el Programa de Educación, Salud, y Alimentación. Consideraciones para evaluar su eficacia en la selección de beneficiarios", en *El Trimestre Económico*, vol. LXVI, núm. 264. México, FCE, octubre-diciembre de 1999, pp. 797-810

Sandoval, Nora. "Moctezuma en San Lázaro: banderazo innegable", en *Poca*, núm. 372. México, julio de 1998, pp. 18-19.

Uvalle Berrones, Ricardo. "La calidad de la administración pública moderna", en *Estudios Políticos*, núm. 2. México, UNAM-FCPyS, enero-marzo de 1994, pp. 101-115.

Val Blanco, Enrique del. "Política social y combate a la pobreza en México", en *El Economista Mexicano*, vol. 1, núm. 4. México, Colegio Nacional de Economistas, octubre-diciembre de 1997, pp. 101-123.

Ziccardi, Alicia. "Pobreza, territorio y políticas sociales", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 61, núm. 4. México, UNAM-IIS, octubre-diciembre de 1999, pp. 109-126.

Periódicos

El Economista.
El Financiero.
El Nacional.
El Universal.
La Jornada.
Reforma.

DOCUMENTALES

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *El ingreso y el gasto público en México*. México. INEGI, 1994-1999.

Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución*. México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1994-1999.

Presidencia de la República. *Criterios Generales de Política Económica*. México. Presidencia de la República, 1989-2001.

Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. México. Presidencia de la República, 1989.

Presidencia de la República. **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**. México. Presidencia de la República, 1995

Presidencia de la República. **Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998**. México. Presidencia de la República, 1997.

Salinas de Gortari, Carlos. **Informe de Gobierno**. México. Presidencia de la República, 1989-1994.

Secretaría de Desarrollo Social. "Lineamientos generales para la operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación", en **Diario Oficial de la Federación**, segunda sección. México, 26 de febrero de 1999.

Secretaría de Desarrollo Social **Manual Único de Operación del Pronasol**. México. Sedesol, 1994.

Secretaría de Desarrollo Social. "Programa para Superar la Pobreza 1995-2000", en **Diario Oficial de la Federación**. México, 2 de febrero de 1998.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **Cuenta de la Hacienda Pública Federal**. México. SHCP, 1989-1999.

Zedillo Ponce de León, Ernesto. **Informe de Gobierno**. México. Presidencia de la República, 1995-2000.